

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

TRABALHO FINAL DE GRADUAÇÃO

ESTAÇÃO DE TRANSIÇÃO

projeto e programa para o setor de transportes

Andrei de Mesquita Almeida

Orientadora: Klara Kaiser

fevereiro de 2007

Além de minha orientadora, devo a realização deste trabalho a muitas pessoas, muitas das quais nem mesmo devem saber que me ajudaram, como foram os colegas de estudo e os colegas de trabalho, os funcionários das empresas e órgãos oficiais visitados e demais trabalhadores de cujos ofícios vali-me durante este ano e meio. Outras sabem o quanto foram prestativas na reta final, como Carol Heldt que acompanhou e colaborou em cada um dos passos da feitura deste trabalho; João Amaral Yamamoto que se dispôs a modelar o Plano-Piloto de Brasília a pedido de seu amigo; e Weber Sutti que hospedou-me provisoriamente em sua residência funcional na capital e, literalmente, abriu-me as portas da cidade.

Aos colegas arquitetos.

Resumo

O projeto imaginado é de uma estação intermodal de transporte, a se construir em Brasília, para servir à Ferrovia Nortesul.

A função da Estação será fazer a transição de modos de transporte (rodo e ferroviário) e de bitolas dos trilhos da Nortesul (1,60m para o Norte, 1m para o Sul).

Além do projeto básico dessa Estação, outro produto do trabalho é o Programa de reforma jurídica do setor de transportes, pelo qual o setor deve ser induzido a operar por multimodalidade. A própria Estação de Transição em Brasília ajudará nessa indução, bem como será o instrumento de medição de seu sucesso.

As condições dessa operação por multimodalidade deverão ser dadas pela reforma jurídica que acabe com os monopólios da infra-estrutura de transportes, levando o setor a transição para um futuro sistema nacional de transportes, operando por multimodalidade. Nesse cenário futuro já não existirão mais as "transportadoras rodoviárias", ou "companhias ferroviárias", ou "companhias aéreas", mas empresas de logística, habilitadas a usar a infra-estrutura instalada no território nacional, de propriedade pública e mantida por empresa estatal ou em concessão pública.

Por isso, enquanto durar o período de transição, deverão ser aplicadas versões subsetoriais do Programa que condicionem cada subsetor de transporte (rodoviário, ferroviário, aeroviário) a separar a função de empresa-ordenadora (que cuide da infra-estrutura instalada, como estradas de ferro e de rodagem, ou aeroportos) da função de empresa-transportadora (encarregada de prestar o serviço público de transporte, tanto de mercadorias como de pessoas), e da função de empresa-cliente, ou simplesmente cliente (que é quem tem interesse em pagar pelo serviço e é a fonte da captação financeira do setor).

Essa separação de funções, seguindo o princípio de "cada função com uma empresa, cada empresa com um interesse", é o que garantirá à empresa que presta o serviço de transporte a independência dos gravames próprios de cada modo de transporte, dando-lhe a opção de substituir o uso de um modo por outro. Somente essa liberdade de escolha da transportadora poderá incutir a concorrência intermodal entre as empresas-ordenadoras, concorrência a qual deverá pôr à prova a suposta superioridade do modo rodoviário em relação aos outros.

Não só isso. Essa operação multimodal possibilitará que, através das opções da empresa-transportadora por qual modo de transporte usar a cada vez, --opção garantida a partir dessa concorrência entre empresas-ordenadoras--, se faça a transição de capitais entre subsetores, notadamente do rodoviário para o ferroviário, para o que a empresa-transportadora será a causa eficiente.

Por outro lado, essa transição intersetorial de capitais é importante para eliminar as capacidades ociosas de cada setor econômico, cuja manutenção vem causando a inflação crônica, inimiga nº 1 da economia planificada. Mais do que isso, essa transição de capitais causará a retração da hegemonia do modo rodoviário na infra-estrutura de transportes, o que possibilitará a remoção da indústria automobilística do posto privilegiado de "indústria de

ponta" e razão de ser de nossa industrialização, abrindo nova vaga para o desenvolvimento das forças produtivas em outras indústrias.

Todas essas alterações são fundamentais para direcionar a economia nacional ao desenvolvimento, desenvolvimento das forças produtivas em outras indústrias e com queda da inflação, desta vez desenvolvimento com distribuição de renda, pelo aumento da demanda por produtos industrializados e conseqüente aumento do mercado consumidor interno. Isso implicará em aumento de salários individuais e da massa salarial como um todo, para que se estabeleça plena economia de mercado entre os cidadãos, condição necessária para a integração continental e eliminação das fronteiras entre Estados.

PREFÁCIO

PARTE RETROSPECTIVA

PARTE PROSPECTIVA

ANEXOS

BIBLIOGRAFIA

Prefácio

Escrevo estas páginas iniciais depois de haver concluído o estudo que segue nas próximas páginas. E se é comum que todos os prefácios sejam feitos dessa maneira, após a obra concluída, assim teve de ser para o meu caso também. E isso porque só agora, ao cabo de todo esse trabalho que me consumiu ano e meio, é que posso compreender o que fiz, e daí apresentar o produto do meu trabalho e descrever o caminho que tomei para que o examinador siga o meu raciocínio.

Esse raciocínio originou-se de reflexões que extrapolam o limite de uma disciplina da faculdade, ou mesmo do Trabalho Final de Graduação. São de uma vida inteira, senão mais, mas que tomaram a forma presente pelo estímulo de produzir o TFG, o qual os alunos da FAU costumamos levar muito a sério e tomá-lo como o ápice de nossa formação como arquitetos. E por isso desejamos que nosso projeto represente tudo aquilo com que nos identificamos em nossa profissão.

Assim, quando chegou a hora de ser instigado a "procurar a minha questão" para responder no TFG, minha dificuldade inicial foi definir qual delas representaria todas as minhas identidades nas variadas "áreas" em que se aplicam os arquitetos. Durante meus 8 anos de graduação, busquei essas identidades trabalhando em ambientes profissionais voltados para quase cada uma das "áreas" da arquitetura: a edificação, o desenho industrial de peças, o paisagismo, a programação visual, o planejamento urbano, o desenvolvimento tecnológico, bem como a produção historiográfica.

Natural que essa minha busca pela identidade de arquiteto me levou a uma situação muito difícil quando da escolha do meu tema de TFG. Que fazer? Abandonar as questões que afligem os profissionais do incipiente desenho industrial, profissão ainda informal e desconhecida no País, em função das que preocupam os historiadores que buscam interpretar as conseqüências de nossos atos? Abandonar o planejamento urbano em troca da edificação, ou do paisagismo?

Percebi logo que, independentemente de qual dessas "áreas" da arquitetura privilegiasse, invariavelmente cairia em uma área que não é privilegiada pela sociedade. Daí que, na procura do que me parecesse unisse essas áreas de interesse, o primeiro traço em comum que pude perceber foi a promessa do desemprego ou subemprego.

E não falo só de mim. Essa parece ser a percepção comum dos jovens arquitetos e estudantes de minha geração. Nossa profissão está posta de escanteio, a definhar em atividades de subemprego de nossas capacidades, enquanto o País segue cada vez mais carente de nosso trabalho.

Portanto, ao partir para o TFG e pôr termo à minha formação, abandonei aquela dificuldade inicial para substituí-la pelo entendimento desse problema da separação de demanda de emprego e necessidade de trabalho, ou seja, de evidente e gritante necessidade de trabalho em arquitetura que há acumulada no País, e recíproca falta de emprego em nossa profissão digna de nossas capacidades e formação.

Daí que o problema para mim não era que eu tivesse tido uma formação falha e a "faculdade não me serviu para arranjar uma boa profissão". Não. A minha faculdade me formou muito

bem, em minha opinião. O problema está lá fora, no mercado de trabalho e na arquitetura que podemos construir com os meios disponíveis hoje na sociedade. Como enfrentar esse problema, como resolver esse problema, pareceu-me muito mais importante de me questionar, agora que saio da Universidade, do que me ocupar em qualquer outra questão que, por mais que me parecesse importante (e elas existem), estariam fatalmente destinadas à gaveta e ao esquecimento.

Como criar os empregos necessários a nossa categoria é uma questão de muitas respostas possíveis. O importante na solução desse problema é fazê-lo de forma tal que resolva ao mesmo passo a falta de emprego de outras categorias, assim como daquelas pessoas que nem categoria têm, mas que dependem de seu trabalho para sobreviver.

Minha entrada nessa questão, que condicionou a forma como procurei tratá-la neste trabalho, foi formada no estudo historiográfico que precedeu este TFG como minha ocupação científica. Esse estudo permanece inédito, talvez por que seja mais uma revisão de temas da historiografia já muito pisados, e "pisados por gigantes", que são os relacionados à história econômica da capitania de São Paulo no período pré-Independência, ali pelos anos de 1750 a 1822.

As conclusões desse estudo de história devem ser procuradas lá, mas aqui retenho o que dele trouxe para este TFG, o que condicionou minha entrada nessa questão do desemprego das profissões liberais, do baixo estatuto da prestação de serviço em nossa economia de formação escravista.

Pois, ao rever essa história da capitania de São Paulo que muitos autores já reviram —e autores de maior calibre do que o meu—, penso ter descoberto algo valioso para o nosso entendimento do presente. Se isso é algo original ou não, pouca importância tem. Mas o que importa é que a formação tanto dessa classe média encurralada nesta sociedade de ordem escravocrata em que ainda vivemos, quanto do capital nacional que empregou essa classe, essa formação pode ser traçada retrospectivamente na história, por sobre os trabalhadores industriais urbanos do início do século XX e seus patrões ex-cafeicultores, por sobre os senhores-de-engenho e seus capatazes agregados, até o comércio interno e os trabalhadores no transporte da época, os tropeiros.

Aos tropeiros devemos o progresso "precoce" pela utilização da moeda como meio de troca do seu trabalho em época na qual o produto das atividades primário-exportadoras era meio de troca por excelência, inclusive nas receitas estatais. Esse recurso à moeda pôde dar autonomia econômica ao tropeiro, dando-lhe estatuto de homem livre quando o normal era a relação senhor-escravo. Os tropeiros inclusive subcontratavam a prestação do serviço de transporte a partir de relações de contrato, mediadas pela troca de dinheiro.

Levando valores de um ponto a outro no território do Rei, trocavam seu trabalho por dinheiro com o qual faziam circular os valores de toda a incipiente economia interna.

As conclusões desse trabalho historiográfico seguem daí em diante. Aqui, importa compreender esse caráter dos transportes que venceu duríssimas barreiras na história,

caráter que pode ser mais uma vez invocado para vencer as barreiras que agora nos entavam em nosso trabalho.

Foi daí que optei por deter-me neste Trabalho Final de Graduação no estudo do potencial dos transportes no necessário desenvolvimento da economia em que trabalhamos.

Tomado esse ponto de partida para o raciocínio que intento sumarizar nestas linhas, primeiro supus que o próximo passo necessário para a evolução desse potencial dos transportes seria a ampliação da malha ferroviária no território nacional. Esse foi meu ponto de partida porque, à época (fins de 2005), seguia os consensos mais assentes entre os estudiosos do tema.

Entre esses consensos, está o que postula que o Brasil tem o modo rodoviário de transporte excessivamente desenvolvido em relação aos outros modos de transporte conhecidos pela tecnologia. As ações daqueles estudiosos, que por agirem são chamados de planejadores, as suas ações tendem a se configurar como planos de expansão dos outros modos de transporte menos desenvolvidos, planos que são normalmente embasados em alocação de recursos do orçamento estatal para realizar essa receita que prognosticam.

Por isso minha primeira suposição, minha hipótese inicial de trabalho, foi algo parecido com isso, tal como foi escrita em meu dossiê do TFG, onde supunha que essa situação de pequena participação do modo ferroviário na divisão modal poderia ser invertida com a construção prioritária de ramais ferroviários. Dessa suposição tirei o que seria o objeto do meu projeto: a definição de quais e quantos seriam esses ramais iniciais.

Aliada a esse partido de projeto, tomei como hipótese auxiliar a possibilidade de alimentar um renascente transporte ferroviário de passageiros de longa distância com o fluxo que hoje está no modo aeroviário de transporte. Por essa hipótese auxiliar assumia que as origens e destinos que determinavam as viagens interurbanas de longa distância realizadas por avião, seriam teoricamente as mesmas a condicionar a sua realização por trem.

E isso seria importante para baratear o custo do transporte, diminuindo com isso o preço do serviço, o que possibilitaria a aproximação das pessoas e de seus hábitos. O resultado dessa alteração de hábitos, supunha finalmente, seria que essas viagens de pessoas e trocas de objetos impulsionassem a liberação da capacidade produtiva nacional no comércio interno pela circulação facilitada de cidadãos entre as cidades brasileiras.

Tudo isso era o que eu pensava em 2005, quando iniciei o estudo. Somente no decurso do ano de 2006, no diálogo progressivo com minha Orientadora e no próprio desenvolvimento das questões formuladas, é que percebi as lacunas de minhas suposições iniciais, e como tudo era muito mais complicado do que isso, de como havia etapas intermediárias que não podiam ser puladas, e precisavam ser conhecidas.

Reformulei minha hipótese durante a feitura do TFG, revendo minha antiga proposta de ser outro planejador a propor mais uma vez a extensão da malha ferroviária nos ditos "ramais prioritários", para preocupar-me em decifrar o que haveria entre o projeto e a sua execução que bloqueava a ação de outros planejadores que tiveram a mesma intenção que eu tinha, o que causara o seu insucesso. Aí sim descobri o que se tornou definitivamente a questão de meu trabalho: qual é a participação dos transportes na estrutura econômica brasileira que os

condiciona, isto é: como o problema a resolver (a economia nacional que nos mantém em desemprego ou subemprego de nossas capacidades profissionais) e a aventada solução (o impulso a se dar aos transportes) dependem mutuamente um do outro.

Essa maneira de formular a questão condicionou o encaminhamento que dei para o meu estudo, bem como para a forma com que o apresento neste caderno. Assim, não impus limites ao estudo de outras ciências que pudessem auxiliar minha reflexão no entendimento do condicionamento do setor de transportes por outras atividades que não a de projeto.

Daí que direcionei minha atenção ao estudo de aspectos econômicos que incidem sobre o planejamento de transportes, ou melhor, sobre quais aspectos econômicos o planejamento de transportes tem incidência, sendo levado daí a abordar o setor de outro ponto de vista do que usualmente conhecia e via ser feito. Não recusei nenhuma forma de bibliografia, e consultei revistas, jornais, depoimentos, visitas, documentos oficiais (atas, relatórios) e livros que me ajudaram a compor um horizonte de temas com os quais pude tecer minhas reflexões a respeito do passado do planejamento do setor, e do que poderia aprender com isso para participar no projeto de sua solução.

Logo, esse estudo de revisão foi feito de maneira direcionada a resultar em proposta de sua solução, e por isso esse trabalho vem dividido em duas partes: uma primeira Retrospectiva, na qual fiz uma revisão do que julguei foram os principais pontos do planejamento no setor de transportes no século passado, cotejando esse planejamento com aquele aplicado a todo o desenvolvimento econômico no mesmo período, procurando identificar os pontos de contato entre um e outro e seu mútuo condicionamento até o estado atual em que nos encontramos.

E na parte seguinte, Prospectiva, descrevo a proposta que faço para responder às questões que formulo ao longo da Parte Retrospectiva, que tomou a forma de uma Estação de Transição, tanto intermodal –ferroviária-rodoviária-aeroviária– quanto de bitolas –1,60 e 1,00m, que são as bitolas usadas na Ferrovia Nortesul onde se localizará a Estação.

Ainda que a Parte Retrospectiva possa parecer dilatada para um trabalho que afinal é um projeto, uma proposta, é necessário que as duas partes constem no mesmo volume para que fique demonstrada claramente a origem das propostas que fiz na Parte Prospectiva, sem o que o projeto de uma estação em uma ferrovia que não existe pareceria sem sentido.

RETROSPECTIVA

SEÇÃO 1 - SUBSTITUIÇÕES DE IMPORTAÇÕES	3
Entre exportações primárias e industrialização	4
<i>O modo de transporte ferroviário na República Velha</i>	4
<i>A integração da fronteira agrícola</i>	11
<i>Substituição de imperialismo</i>	19
<i>A opção pela rodovia</i>	21
Subdesenvolvimento e região	23
<i>Economia heteronômica</i>	23
<i>O avanço da industrialização urbana</i>	24
<i>Comunicação e concorrência inter-regional</i>	27
<i>Investimentos para igualdade inter-regional</i>	30
Substituição do modo de transporte hegemônico	32
<i>A importância da produção do material rodante para cada modo</i>	35
<i>O trabalho no serviço de transporte</i>	35
<i>A hegemonia rodoviária na infra-estrutura de transportes</i>	37
SEÇÃO 2 - SUBSTITUIÇÃO DOS PLANOS	42
Programa de Metas: sucesso?	43
<i>Auto-financiamento</i>	45
Os planos da ditadura	49
<i>PAEG contra a inflação</i>	49
<i>PED contra PAEG</i>	50
<i>O 2º PND e as últimas tentativas do planejamento</i>	51

SEÇÃO 3 - O ESTADO ATUAL	57
O ajuste dos planos	58
<i>Negociação da dívida externa</i>	58
<i>O 2º PND da Nova República</i>	62
<i>Da inflação inercial ao Real</i>	64
<i>O butim do Estado</i>	67
O modo rodoviário levanta vôo	70
<i>Gol decola com o espólio da Transbrasil</i>	71
<i>A queda da Vasp</i>	73
<i>A última tentação de Lula: a não-intervenção na falência da Varig</i>	75
<i>Vôo 1907, estopim da crise do modo aéreo</i>	79
<i>Competição imperfeita nos Correios</i>	83
A sobrevivência das ferrovias	88
<i>As concessões regionais</i>	88
<i>ALL une rodovia a ferrovia</i>	88
<i>O caso da Brasil Ferrovias</i>	89
<i>Revenda da bitola larga</i>	91
<i>Revenda da bitola métrica</i>	92
A natureza do problema	97
<i>Qual modelo de desenvolvimento?</i>	99
<i>Qual modo de transporte?</i>	105

SEÇÃO 1 - SUBSTITUIÇÕES DE IMPORTAÇÕES

Entre exportações primárias e industrialização

O modo de transporte ferroviário na República Velha

O modo de transporte ferroviário importado para realizar as exportações brasileiras nas três últimas décadas do século XIX trouxe consigo um modo industrial de transporte, conquanto os seus meios físicos fossem produzidos longe daqui. Após a Lei nº 2450, de 24 de setembro de 1873, complementada pelo Decreto nº 5564, de 28 de fevereiro de 1874, as garantias de juros abriam incentivos à entrada de investimentos na indústria ferroviária no Brasil.¹

Produzindo os meios de produção do serviço de transporte fora do país, e realizando esse serviço em modo industrial aqui, a indústria ferroviária dividia-se internacionalmente para adequar-se à forma da economia brasileira, qual seja, de uma existência dual de relações internas de produção e relações externas de produção.

Pelo lado externo, com que se relacionava com a indústria ferroviária inglesa, a economia brasileira mantinha relações capitalistas de troca de mercadorias: comprava os serviços das ferrovias em libras esterlinas, do mesmo modo como fazia a venda de seus produtos de exportação carregados por aquelas ferrovias. Já dentro do país, no território das relações internas de produção, as ferrovias inglesas importadas iam buscar aqueles mesmos produtos no interior das províncias, onde eram produzidos em relações pré-capitalistas de produção, pelo trabalho escravo.²

1

A lei, reedição aperfeiçoada da nº 641 de 1852, garantia juros de 7% sobre o capital empregado na construção de ferrovias, sendo que se os dividendos da operação superassem 8%, o Tesouro Nacional receberia um porcentual da receita líquida, crescente com o nível de dividendos. A concessão seria por prazo máximo de 30 anos para operação, e 90 anos para posse de zona com largura de 33km para cada lado do eixo da via. Estariam aptas empresas que residissem oficialmente no território brasileiro e comprovassem receita líquida anual de 4% sobre o capital empregado, escolhidas por concorrência pública, dando privilégio às concessões ferroviárias que se interligassem a hidrovias. O Império cobrava que fossem descontadas as tarifas sobre deslocamentos de tropas militares, funcionários públicos e colonos, e a redução das tarifas quando os dividendos excedessem a 12% em dois anos consecutivos. O Tesouro Nacional poderia participar com até 20% do capital de construção, podendo pagar mais através da subvenção quilométrica, alternativa à garantia de juros, a pagar por quilômetro avançado o proporcional em capital acionário. Além de seus próprios incentivos, o Império podia ser avalista de concessão provincial com até cem mil contos de réis, garantindo 7% de juros ou 20% de subvenção quilométrica. Em BRANCO, José Eduardo Castello. *Retrospectiva do financiamento público ao setor ferroviário*. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br>> Acesso em: em 18 ago. 2005.

2

Tanto a distinção entre "relações internas" e "relações externas de produção", quanto a caracterização de "relações pré-capitalistas" e "relações capitalistas de produção" na formação econômica brasileira são categorias usadas por Ignácio Rangel para compreender as variações nacionais às regras do desenvolvimento econômico segundo a teoria marxista. Eu escolhi segui-las porque foram essas as mesmas categorias usadas pelos planejadores durante o período de planejamento do desenvolvimento econômico brasileiro no século XX, com o que planejavam dar conta tanto da explicação mais geral do desenvolvimento econômico do Brasil, quanto da análise da evolução da relação das indústrias de transporte com a nossa economia. RANGEL, Ignácio. "O desenvolvimento econômico no Brasil". In: RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005. Já em 1843, "aproximadamente 3/8 do açúcar e 1/2 do café" exportados por Pernambuco, Bahia ou Rio de Janeiro eram embarcados por conta dos ingleses,

Isso significava que a mesma indústria de transporte ferroviário, incluindo produção e uso do material, lidava com uma economia dual, complexa e descontínua, dividida em setor externo e setor interno, cuja fronteira era marcada pela troca da forma de valor, isto é, o câmbio monetário entre mil-réis e libra esterlina.³ Daí que esses dois setores da economia brasileira relacionavam contraditoriamente a produção por trabalho escravo com sua exportação pela infra-estrutura importada, convergindo para um mesmo ponto de pressão, a taxa cambial, havendo segundo Oliveira "uma contradição entre a estrutura de produção e as condições de realização do produto",⁴ pois "a base de infra-estrutura necessária para a expansão das culturas de exportação – as ferrovias e os portos – requeria também doses incrementadas de moeda externa, com o que as crises cambiais chegam quase a um estado crônico. A Abolição resolve um dos lados da contradição, transformando o trabalho em força de trabalho".⁵

Dessa forma, o custo da sobrevivência dos escravos foi retirado dos custos de produção dos bens exportados. A transferência "para fora" desses custos de produção da unidade agro-exportadora significou, de fato, a transferência da gestão desse custo "para dentro" do país, isto é, a sobrevivência da maioria ex-escrava deixava de ser um custo privado de cada senhor exportador *no exterior*, para ser um custo da gestão pública *no interior*.⁶

Mas a contradição entre o baronato brasileiro proprietário dos meios de produção (terras e escravos) frente o Estado proprietário da regulação (taxa cambial) segue irresoluta mesmo

embora "muito pouco desses produtos fosse realmente desembarcado na Inglaterra". MANCHESTER, Allan K. *Preeminência inglesa no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1973, p. 268 apud LAGONEGRO, Marco Aurélio. *Metrópole sem Metrô: transporte público, rodoviarismo e populismo em São Paulo, 1955-1965*. São Paulo, tese de doutoramento, FAU/USP, 2003, p. 200.

3

O conceito de "forma de valor" é tomado de Francisco de Oliveira, cuja obra utilizo em comparação à de Rangel para obter dois pontos de vista da economia brasileira muito próximos, ainda que divergentes. Oliveira notabilizou-se na interpretação da economia brasileira com sua "Crítica à razão dualista", que imputou principalmente a Rangel. O que estudei de sua obra está em OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista/ O ornitórrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003, e OLIVEIRA, Francisco. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989, onde consta o termo "forma de valor" em um texto chamado "A emergência do modo de produção de mercadorias: uma interpretação teórica da economia da República Velha no Brasil (1889-1930)".

4

OLIVEIRA, 1989, p. 13.

5

OLIVEIRA, 1989, p. 13. Para Oliveira "a forma de valor" (moeda estrangeira) do "capital constante" (infra-estrutura de transportes) arranjada desfavoravelmente nessa estrutura comercial suportava pressões que atingiram um pico que tornou necessária a dispensa do trabalho compulsório e a adoção de mercado de "força de trabalho".

6

"A Abolição resolve um dos lados dessa contradição, transferindo para fora dos custos de produção dos bens agro-exportados, conforme já se assinalou, o fundo de subsistência dos escravos, que, transformada em força de trabalho, deve cuidar agora de sua própria reprodução. E disto nasce a possibilidade de um modo de produção de mercadorias". OLIVEIRA, 1989, p. 24. Ainda que o estatuto da escravidão tenha passado por transição desde a metade do século XIX, culminando na substituição jurídica do tipo de trabalho em 1888, o primeiro passo visto por Oliveira daí em diante foi a fundação de um campesinato, ou "quase-campesinato" no país, que serviria aos senhores na acumulação do capital necessário para repetir, internamente, o que o país servira às potências capitalistas externas. O estatuto desse campesinato sem-terra o autor não define, contudo.

com o fim do estatuto da escravidão, agravada pelo outro fator a pressionar a taxa de câmbio: a manutenção da infra-estrutura de exportação. Essa era constituída nas seguintes estradas de ferro construídas até 1889:

Tabela 1 - Estradas de Ferro existentes em 1889 ⁷

Estrada de Ferro	extensão (km)	bitola (m)	ligação
E. F. Mauá	91	1,68	Mauá a São José do Rio Preto
E. F. D. Pedro II (Central do Brasil)	137	1,00 e 1,60	Porto Novo a Cachoeira
E. F. Oeste de Minas	272	0,76	Oliveira à Estação Sítio (Central do Brasil)
E. F. do Recife ao São Francisco	124	1,60	Recife a Palmares
E. F. Bahia ao São Francisco	205	1,00 e 1,60	Aratú a Alagoinha e Alagoinha a Timbó
E. F. de Cantagallo	178	1,00	Niterói a Friburgo
E. F. Santos-Jundiáí	139	1,60	Santos a Jundiáí
E. F. Recife ao Caxangá	25	1,10	Recife a Caxangá
E. F. Valenciana	63	1,10	Valência a Rio Preto
E. F. Recife a Olinda e Beberibe	13	1,40	Recife a Olinda
E. F. Jundiáí a Campinas	279	1,60	Jundiáí a Campinas e ramal a Descalvado
E. F. Itu a Jundiáí	227	1,00	Jundiáí a Sorocaba
E. F. Porto Alegre a Nova Hamburgo	42	1,00	Porto Alegre a Nova Hamburgo
E. F. de Macaé a Campos	97	0,95	Porto de Imbetiba a Campos
E. F. de Nazareth	99	1,00	Aratú a Santo Antonio de Jesus
E. F. de Barutité	101	1,00	Fortaleza a Arronches
E. F. de São Paulo a Sorocaba	208	1,00	São Paulo a Botucatu
E. F. de S. Paulo a Cachoeira	231	1,00	São Paulo a Cachoeira
Companhia Viação Férrea Sapucaí	82	1,00	Passa Três a Cachoeira
E. F. Paranã	110	1,00	Paranaguá a Curitiba
E. F. Minas a Rio	170	1,00	Estação Cruzeiro (Central do Brasil) a Três Corações
E. F. do Bananal	28	1,00	Estação Saudade (Central do Brasil) a Bananal
E. F. Cachoeira de Itapemirim ao Alegre	71	1,00	Alegre e Castello (ES) a Cachoeira do Itapemirim
TOTAL	2.992	km	

Logo, especialmente após a Abolição da Escravidão em 1888 quando, "de classe dominante fundada pelo Estado, o baronato brasileiro [...] passava à condição de classe dominante que repudiava um tipo de Estado estranho aos seus interesses e, portanto, hostil",⁸ a disputa pelo Estado é tomada "em forma aberta", para um instrumento de classe. "A Abolição é o fim do Império".⁹ Começava a República.

A Abolição não significou simplesmente o abandono do trabalho escravo e sua imediata substituição pelo trabalho livre como forma predominante. Antes, essa nova forma de trabalho tornara-se hegemônica primeiro nas indústrias nas cidades, aprofundando a

⁷

CENTRO INDUSTRIAL DO BRASIL. "Descriminação por ordem chronologica da construcção dos caminhos de ferro. Condições technicas. Custo approximado da construcção. De 1852 a 1889". In: CENTRO INDUSTRIAL DO BRASIL. *O Brasil, suas Riquezas Naturais, suas Indústrias*. Rio de Janeiro, 1909, v. 2, tomo 3. Re-edição fac-similar SÉRIES ESTATÍSTICAS RETROSPECTIVAS. Rio de Janeiro: IBGE, 1986.

⁸

OLIVEIRA, 1989, p. 12.

⁹

OLIVEIRA, 1989, p. 12.

"distância" entre cidade e campo. Neste último, a maioria dos trabalhadores que passaram a vender sua força de trabalho para os antigos senhores era composta dos mesmos homens e mulheres antes escravos.

Mas essa "distância" entre trabalho no campo e trabalho na cidade foi explicada por Oliveira com o argumento de que esses trabalhadores não teriam podido acumular suficiente "virtude técnica" na etapa escravista anterior para ser adicionada à produção industrial urbana, daí que o progresso da industrialização nas cidades teria tido de trocar o uso da mão-de-obra escrava pela importação de operários europeus, os quais teriam predominado nas fábricas urbanas até 1920.¹⁰

Essa explicação percebe o fato da discrepância entre o trabalho realizado na cidade e no campo; percebe, portanto, aquela existência complexa da economia brasileira mencionada, com relações de produção desiguais no território. Porém tende a compreender a industrialização urbana como um fenômeno absolutamente importado, exógeno à formação econômica brasileira, principalmente porque alheio à incipiente manufatura rural do período anterior escravista.

Quem percebe uma virtual relação entre essa manufatura rural e o processo de industrialização é Rangel, para quem a industrialização brasileira tem sido, em suma, a dissolução do complexo rural pré-capitalista através da desincorporação das atividades manufatureiras de escravos não especializados, produzindo para consumo interno, para serem realocadas nas cidades. Esse processo seria seguido da especialização de trabalhadores livres nas cidades com "progressos tecnológicos importantes" e conseqüente especialização do complexo rural em simples fornecedor de mantimentos para o consumo interno das cidades.

Por essa teoria, assim como para Oliveira, a condução do processo de industrialização tenderia a passar para as cidades, mas isso não implicaria em considerar aqueles trabalhadores saídos do complexo rural como desprovidos de "virtude técnica", pois para serem versáteis e suprirem a demanda de manufaturas da economia interna pré-capitalista, já teriam desenvolvido os rudimentos de uma manufatura nacional. A questão para Rangel estava em saber se essa virtude seria aproveitada para sua especialização nas cidades e desenvolvimento de uma indústria nacional, ou se a industrialização seria feita à sua revelia.

Contudo, o próprio Rangel recorda que nesse período inicial

"todos os mais velhos devem estar lembrados de que a Light, para implantar os serviços de bondes em nossas grandes cidades, teve que importar, desde o equipamento pesado para a geração e o transporte de energia,

10

OLIVEIRA, 1989, p. 20. "Virtude técnica" poderia significar para o autor, talvez, tanto o "saber-fazer", quanto o "como-fazer", isto é, tanto a habilidade quanto a disciplina para o trabalho industrial, das quais o ex-escravo estaria desprovido. E na p. 26: "O avanço da divisão social do trabalho nas cidades exigirá, pois, a simultaneidade da industrialização com a urbanização, cujos resultados serão, quando concretizados, uma autarcização da produção industrial [...]", amalgamando "industrialização" e "urbanização" de tal forma, que o autor conjectura: "as cidades industriais nucleadas por uma grande fábrica, ou melhor, *cidades dentro de fábricas*, são a regra no Brasil da República Velha". Grifos meus.

para o lançamento das linhas, até os próprios carris. Teve que importar também portugueses e barbadianos para tripular esses carris, *dado que o Brasil não produzia homens com as qualidades exigidas*".¹¹

Logo, segundo essa informação, mais a informação de Oliveira da predominância de operários europeus "importados" nas fábricas urbanas até a década de 1920, teria prevalecido nesse período inicial essa última resposta à questão.¹²

Iniciado, portanto, com uma virtude técnica importada, em pequenos focos imersos em abundante mão-de-obra com baixo padrão técnico egressa da manufatura escrava, e ainda pressionado pela taxa cambial a internalizar o circuito "produção-financiamento-comercialização-acumulação-produção", o nascente modo capitalista de produção teve logo que se ver com as formas "atrasadas" que obstaculizavam seu desenvolvimento.

Isso quer dizer que aquilo que uma vez serviu-lhe em estágio anterior de acumulação – especialmente a forma de financiamento da atividade exportadora – já deixava de ser fundamental, e pelo contrário: ameaçava o próprio prosseguimento da acumulação. Nesse movimento, dentro da classe dos proprietários destacava-se uma fração cuja riqueza era extraída do campo, ainda que os proprietários estivessem sediados nas cidades. Oliveira chamou essa classe de "burguesia-agrária", que quer dizer apenas isso: "burguesia" porque proprietária de meios capitalistas de produção, e "agrária" porque esses meios estavam fixados no latifúndio rural.

Para essa "fração de classe", a própria forma de financiamento das exportações que era reiterada *desde fora para dentro*,¹³ por uma necessidade dos ingleses, colocava-lhe um limite. Já para aquela outra fração da classe proprietária, cujo capital fixava-se em indústrias nas cidades, isso que para a "burguesia-agrária" era um limite, para ela era um impasse de obrigatória superação. Mas teriam sido os senhores do meio rural quem adiantaria os próximos passos da substituição de modo de produção:

"Restava um segmento do processo de acumulação cujo controle escapava, no entanto, à nova classe social burguesa-agrária brasileira. Este se situava na esfera da circulação".¹⁴

No centro da relação entre o lado interno e o lado externo da economia brasileira, que foi o que criou o impasse mencionado, estava a "circulação". E "circulação" aqui quer dizer

11

RANGEL, Ignácio. "Recessão, inflação e dívida interna". *Revista de economia política*, Rio de Janeiro, v. 5, nº 3, julho a setembro de 1985, p. 17, grifos meus.

12

Quando a questão é colocada diretamente para a indústria rodoviária, percebe-se que a produção dos mais simples componentes automobilísticos, como carroçarias, chegou a ser iniciada "a partir de uma infra-estrutura pré-existente de produção de implementos agrícolas", isto é, "uma legítima contribuição da agricultura para a industrialização do Brasil, cujos bons exemplos são a VEMAG e a Romi". LAGONEGRO, 2003, p. 228. No entanto, como narra Lagonegro, a vitória na produção automobilística foi reservada à indústria norte-americana instalada no ABC paulista, ainda que iniciada pelas fábricas de autopeças nacionais, mantendo-se a tese apresentada neste parágrafo.

13

OLIVEIRA, 1989.

14

OLIVEIRA, 1989, p. 14.

circulação de capital, então a mais importante das mercadorias circuladas no lado interno da economia. Naquele circuito da economia exportadora de produtos primários, o segmento "financiamento" era mantido no lado externo da economia, sob o poder dos ingleses da City londrina, cuja intermediação financeira estava baseada na intermediação comercial feita pela Inglaterra.¹⁵

E como o pleno desenvolvimento do modo capitalista de produção no território brasileiro teria por condição a *internação* desse circuito, isso é o mesmo que dizer que a apropriação desse último segmento do processo de acumulação teria por condição o desenvolvimento nacional. Desse modo, o controle desse segmento ainda alheio aos proprietários brasileiros seria disputado pelas "frações da classe" proprietária. Logo, o motivo para o desenvolvimento nacional não foi exclusivo da industrialização urbana, tampouco foi por ela capitaneado.

Aqui compreende-se a importância em saber qual era a forma concreta da "circulação" na atividade econômica brasileira. A *circulação de capital* (dinheiro em libras e meios de produção europeus) estava então materializada na *circulação física das exportações*, as mercadorias que se trocavam por tudo, incluindo capital em dinheiro e bens de consumo. E se controlar a circulação era o passo fundamental na luta pelo controle do desenvolvimento econômico a partir de então, ficava claro para a indústria urbana que as ferrovias "inglesas" no Brasil estariam, dessa maneira, fadadas a sua "superação" junto com a do contrato internacional que as mantinha. Praticamente, do ponto de vista dos industriais urbanos, as ferrovias teriam de ser preteridas na função da internação do circuito capitalista, fixadas que estavam no "período primário-exportador" capitaneado pelo baronato agrário travestido de "nova classe burguesa-agrária".¹⁶

¹⁵

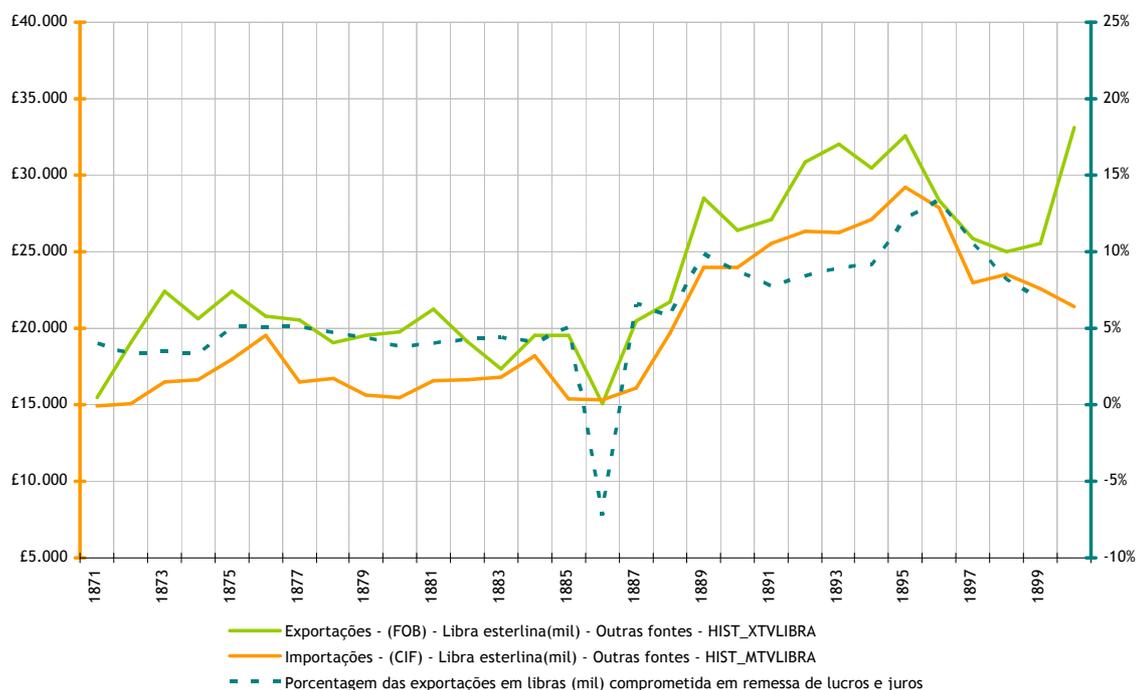
OLIVEIRA, 1989, p. 14.

¹⁶

Para Oliveira, criador do termo, a "classe burguesa-agrária" metamorfosear-se-ia durante a República Velha em "oligarquia antiburguesa". OLIVEIRA, 1989, p. 29.

No gráfico 1 a linha tracejada recompõe o comportamento condicionado das exportações à remessa de lucros e juros.

gráfico 1 - Evolução das exportações e importações 1871-1900 ¹⁷



A integração da fronteira agrícola

Com a ferrovia, o modelo de gestão empresarial no país já teria se inovado para padrões "capitalistas", "modernos".¹⁸

18

É a opinião de Margareth Martins ao citar Alfred Chandler, estudioso norte-americano da história das empresas, que escreveu sobre os "big business" que surgiam nos EU no fim do século XIX, identificando neles a inovação gerada pelas ferrovias: "As estradas de ferro tiveram de ser inovadoras em muitas maneiras da administração corporativa moderna. (...) A diferença no custo operacional entre uma estrada de ferro e uma grande fábrica vinha mais da manutenção da plataforma ferroviária, maquinário, e outros equipamentos do que no pagamento dos trabalhadores. (...) Suas operações diárias pediam por decisões muito mais complexas do que pedia o funcionamento de um moinho, canal ou linha de navio a vapor. Diferentemente de uma companhia têxtil, cujo grupo de moinhos poderia ser vistoriado em meia hora, uma estrada de ferro estava espalhada por centenas de milhas e incluía uma variedade de atividades e facilidades tais como lojas, terminais, estações, depósitos, escritórios, pontes, linhas telegráficas, e assim por diante. (...) Diferentemente de um canal, que tinha a mesma extensão geográfica, a estrada de ferro corria, mantinha, e reparava seu próprio equipamento usado no transporte de bens e passageiros. Então todos os dias os administradores de estradas de ferro tinham de *tomar decisões controlando as atividades de muitos homens com quem eles raramente falavam ou mesmo viam*. Ademais, essas decisões operacionais tinham de ser feitas ainda mais rapidamente e envolviam responsabilidades mais críticas do que decisões na administração de fábricas têxteis, canal, ou linha de navio a vapor. A condição de frete e segurança e, de fato, as próprias vidas dos passageiros dependiam de decisões efetivas contínuas. Igualmente importantes para operações eficientes das linhas eram as decisões contínuas quanto ao número de carros a serem enviados em corridas agendadas, de maneira a atingir as demandas constantemente cambiantes de espaço de frete nas diferentes estações, as quais a cada dia carregavam diferentes quantidades e variedade de bens que deveriam ser movidos em quantidade em ambas direções por muitas centenas de milhas de trilho. Assim complicadas eram também as decisões de longo alcance de estabelecimento e ajuste de taxas e de determinação de custos, lucros, e perdas. Não eram apenas as decisões administrativas de coordenação e avaliação que eram mais complexas e envolviam um maior número de homens, dinheiro, e materiais do que fábricas e outros tipos de empresas de transporte, mas também as decisões de maior alcance envolvendo expansão por construção ou compra do desenvolvimento de novos terminais e outras instalações, a compra de novo equipamento, e os métodos usados para financiar tal expansão. *Ao criar necessidades negociais totalmente novas, tamanho e complexidade trouxeram respostas totalmente novas. A necessidade de muitas companhias de estradas de ferro em obter vastas somas de capital quase que simultaneamente para construir e equipar suas estradas estimularam novas vias de financiamento*. (...) Pesados custos de capital inicial e de operação criaram pressão intensiva para manter essas instalações custosas funcionando em plena capacidade, e que então levaram a radicalmente novos padrões de competição e cooperação entre unidades empresariais, a inteiramente novas maneiras de precificação e taxação, e a novos motivos e métodos de crescimento da empresa individual. Porque decisões na precificação e expansão afetavam tão intimamente as fortunas de tantos fazendeiros, mercadores, e manufatureiros, e as próprias vidas de tantas comunidades americanas, eleitores exigiram e obtiveram um novo tipo de regulação governamental de empreendimentos de corporações privadas. O emprego de ainda maior número de trabalhadores, muitos deles muito mais habilidosos do que os operários de fábricas têxteis, de calçados, de embalagem de carnes, e outras fábricas contemporâneas, levou a criação de alguns dos primeiros grandes e modernos sindicatos nacionais. Finalmente, a gama de experiências requeridas para administrar uma grande estrada de ferro trouxe os primeiros administradores tecnologicamente treinados aos negócios americanos, homens que completavam o treinamento em engenharia e então ascendiam a escada administrativa, fazendo suas carreiras em estradas de ferro". CHANDLER, Alfred Dupon. "The railroads: pioneers in modern corporate management". In: CHANDLER, Alfred Dupon. *The essencial Alfred Chandler: essays toward a historical theory of big business* apud MARTINS, Margareth. *Caminhos Tortuosos: um painel entre o Estado e as empresas ferroviárias brasileiras, 1934-1956*. São Paulo, tese de doutoramento, FFLCH/USP, 1995, p. 30-1, grifos meus. Assim como a ferrovia desenvolvia no interior da economia norte-americana os fundamentos da administração corporativa dos "big business" pela qual ficaria caracterizado o modo capitalista de

Essa gestão não logrou, todavia, ser tão bem sucedida que conseguisse inovar a forma do trabalho inclusive nas unidades produtivas do Brasil, nem mesmo inovar como se produziam os materiais ferroviários que consumia, quanto mais os primários que transportava. Com tal carência, dependentes da matriz inglesa, as provações das ferrovias foram previsíveis e fatais. Sairia vitorioso a forma de trabalho tal como era feito nas unidades de produção primária do país, isto é, em transição de pré-capitalista para capitalista.

A ferrovia não conseguiu, durante a operação de exportação, provar-se "viável" no sentido litoral-interior, segundo argumentou Barat.¹⁹ Isto *porque o dimensionamento de sua capacidade era determinado pela carga de exportação* no sentido interior-litoral de grande volume de matéria-prima. No sentido inverso, as ferrovias eram usadas para a importação de bens manufaturados, comprados no porto; é dizer, comprados de estrangeiros, os mesmos que não vendiam o suficiente para que a carga da ferrovia pagasse os custos da empresa ferroviária.

Por regra, esses bens chegados eram menos volumosos e, se bem que tivessem valores unitários relativamente maiores, o ganho com seu comércio, entretanto, nunca teria se equiparado ao custo gerado pela demanda de exportação.²⁰ Barat descreve esse processo:

"Vale ressaltar que, dada a insuficiência das ferrovias —e mais tarde de rodovias, no seu primeiro estágio de construção— com traçado paralelo ao mar, houve historicamente no Brasil uma interdependência entre a ferrovia e a navegação. Assim, as ferrovias *de uma dada região* manipulavam cargas de exportação no sentido interior-litoral e seus retornos importados em sentido inverso. [...] Cabia à navegação neste sistema a ligação longitudinal entre os diferentes pólos primário-exportadores".²¹

A ferrovia era, segundo essa descrição, subscrita ao "domínio regional". A união entre "regiões", isto é, a integração nacional, era feita por cabotagem, simbolicamente "fora do país", ou fora do "território" dividido e em disputa entre "os diferentes pólos primário-exportadores": era feita pelo mar de domínio nacional.

produção nos EU, foi também ela a pioneira na exportação norte-americana de empreitadas tecnológicas, sendo o caso da empresa privada P & T Collins, cuja equipe empreitou a construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré em 1877, o primeiro caso registrado dessa nova e hoje famosa atuação dos capitalistas norte-americanos. O pagamento aos empreiteiros teria sido com títulos da dívida pública, remunerados a taxa de 5% a.a., segundo Castello Branco. BRANCO, 2005. A empresa, por sinal, fracassou, como narrou Manoel Rodrigues Ferreira. FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A ferrovia do diabo*. São Paulo: Melhoramentos, 2005, p. 108.

¹⁹

BARAT, Josef. *A evolução dos transportes no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE/IPEA, 1978, ao longo de toda obra. Essa também é a opinião dominante entre os demais estudiosos das ferrovias.

²⁰

Margareth Martins verificou exatamente essa questão das cargas interior-litoral e litoral-interior, na Estrada de Ferro Central do Brasil na primeira metade do século XX, chegando, entretanto, a conclusão inovadora, segundo a qual a Central do Brasil teria seu melhor desempenho no trajeto de "importação", mais do que no de exportação, uma exceção à regra dos estudiosos dos transportes, inclusive Barat. MARTINS, 1995.

²¹

Exposição de BARAT, Josef. "Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, n. 23 (3), jul./set. 1959, p. 25-52,". In: BARAT, 1978, p. 250, grifos meus.

O sistema ferrovia-porto-navio teria assim, segundo a leitura do planejador Barat em 1971, atendido aos interesses nacionais até os anos 1930, dentro do período primário-exportador, em circuitos "regionais" enquanto não havia integração nacional, não havia União. No entendimento do planejamento desenvolvimentista, embalado no processo de industrialização por substituição de importações, o sistema ferrovia-porto-navio não tinha caráter nacional porque não era voltado para o mercado interno.

Mais do que isso, o *caráter nacional* após a Segunda Grande Guerra esteve *condicionado internacionalmente* de maneira a suprimir suas fragilidades, critério no qual a navegação por cabotagem, parte fundamental da antiga forma de união nacional, mostrara sua "vulnerabilidade estratégica".²² Tratava-se, pois, de internar a união nacional no território, consequência material da aplicação da idéia de Furtado de "internação do centro de decisão do país".²³

"Os sistemas ferroviários regionais, por conseguinte, devido à origem dos seus traçados, contribuíram pouco para a unificação de mercados e a integração da fronteira agrícola em expansão, necessárias à consolidação das etapas superiores do processo de industrialização".²⁴

Essa é mais uma condição à interpretação da função dos sistemas de transportes para o modelo de desenvolvimento que seria levado a cabo no século XX segundo o planejador Barat em 1971: a "integração da fronteira agrícola", função fundamental para a "consolidação das etapas superiores do processo de industrialização".

Se onde estivesse a "fronteira agrícola" do período primário-exportador, a sua ligação aos portos era por ferrovias, como foi o caso da cafeicultura paulista,²⁵ isso quer dizer que a posição da fronteira agrícola *já havia traçado as ferrovias*. E se isso representasse "contribuir pouco para a unificação de mercados e a integração da fronteira agrícola" *a esses mercados*, isso significa que essa fronteira agrícola já não poderia mais participar da economia nacional da mesma maneira como antes. Não se tratava mais daquela fronteira agrícola, mas de uma nova, ou posto de outra maneira, não se tratava mais de ligar-se ao mercado externo, mas ao interno.

²²

COSTA, Sérgio; ALONSO, Ângela; & TOMIOKA, Sérgio. *Modernização Negociada: expansão viária e riscos ambientais no Brasil*. Brasília: Edições IBAMA, 2001, p. 48-9 apud LAGONEGRO, 2003, p. 258.

²³

FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968, p. 76. A meta de transferência dos centros de decisão para dentro do país significaria a consolidação da integração nacional e com isso a independência política e econômica brasileira em relação aos interesses estrangeiros sobre o país, meta maior do desenvolvimento nacional.

²⁴

BARAT, Josef. "Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, n. 7 (4), out./dez. 1973, p. 105-199". In: BARAT, 1978, p. 23.

²⁵

"De fato, a expansão da agro-exportação que planejou e presidiu sua implantação fez com que as ferrovias paulistas de rede nada tivessem, constituindo um leque de linhas articuladas unicamente no nó paulistano, diferindo em

O Governo agiu a partir das condições encontradas no sistema de transportes após a Segunda Grande Guerra. E porque o fluxo litoral-interior de retorno do trajeto de exportação da ferrovia era muito inferior ao de saída, ainda que mais valioso por unidade de peso, a rodovia se adaptaria melhor à nova situação, pensou Barat.²⁶ Não apenas para esse tráfego "distribuidor" da importação dentro do ciclo de exportação, como logo para os novos trajetos do mercado interno nascente das substituições de importações.²⁷

A solução do planejamento da infra-estrutura foi fazer a importação da indústria rodoviária norte-americana em substituição à importação dos produtos e serviços da indústria ferroviária inglesa que não cumpriria adequadamente a função de desenvolvimento do mercado interno segundo o projeto de desenvolvimento nacional. Este significava para o planejador a ligação dos centros industriais urbanos "à fronteira agrícola em expansão", esta que, deslocando-se, deveria ser acompanhada pelas vias de transporte. O movimento do desenvolvimento industrial interno ficaria desde o início condicionado a essa dinâmica: primeiro o deslocamento da fronteira agrícola, secundado pela sua ligação aos centros urbanos.

Em que se basearia tal condicionamento?

No papel que a agricultura de abastecimento do mercado interno teria no desenvolvimento industrial, inegavelmente importantíssimo. Essa importância está mais além da noção óbvia da subsistência alimentar. Está naquilo que Rangel chamou de "mecanismo institucionalizador da inflação". A inflação, sabe-se hoje, é síndrome que acompanhou e acompanha o desenvolvimento da economia brasileira, não sendo mera consequência secundária ou defeito do processo, mas parte estrutural da economia nacional.²⁸ A contribuição da agricultura de

bitolas e outras características técnicas, implantadas para atender antes aos interesses dos fazendeiros". LAGONEGRO, 2003, p. 205.

²⁶

"Com a industrialização aumentaram os fluxos de produtos primários agora necessários para o mercado urbano em expansão e os fluxos de manufaturados. O alto valor desses últimos justificava a suplementação da capacidade de transporte através das rodovias". BARAT, Josef. "Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, n. 5 (1), jan./jun. 1971, p. 49-98". In: BARAT, 1978, p. 114. "O índice de evolução do comércio por vias *internas* estava demonstrando que o país iria depender em escala crescente de rodovias para integrar e expandir a sua economia. De 1939 a 1950 o comércio por vias internas havia quase duplicado, enquanto o que se processava pela cabotagem aumentava apenas uma vez e meia". DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 2001, apud LAGONEGRO, 2003, p. 265, grifos meus.

²⁷

Por substituições de importações subentende-se a característica principal do processo pelo qual se deu o desenvolvimento da economia brasileira após a Segunda Grande Guerra. Com as restrições à capacidade de importar condicionadas pela guerra, as relações externas forçaram o país a se industrializar da maneira como fez, ou seja, ordenando o processo a partir do Estado que incentivou uns setores em detrimento de outros, do que resultou o desenvolvimento "de trás para a frente", isto é, do Departamento II (bens de consumo) para o Departamento I (bens de capital).

²⁸

A participação estrutural da inflação no desenvolvimento econômico brasileiro está explicada no texto "A Inflação brasileira" de Ignácio Rangel, cuja síntese breve está em tomar a inflação como um "reflexo para-simpático" do mercado nacional para a estabilização social contra os desequilíbrios estruturais provenientes da divisão proprietária. Esses desequilíbrios podem ser expressos na relação de função inversa entre aquilo que os marxistas chamam de "taxa

consumo interno nessa inflação estrutural se deu através da sua ação como oligopólio-oligopsônio,²⁹ por meio do que pôde ditar os preços dos "artigos de boca", cuja inelasticidade de demanda é sabida. Manipulando os principais preços da cesta básica do trabalhador, manipulava o principal "custo" variável do capital industrial, que é a massa salarial, mais do que o seu investimento em capital fixo.

A importância prática dessa teoria da origem do "mecanismo institucionalizador da inflação" é fazer-nos compreender onde estão as causas que possibilitavam que o latifúndio feudal³⁰ atuasse dessa maneira. Rangel especulou que tudo se resumia ao "apoio que o Estado dá ao oligopsônio-oligopólio de bens agrícolas".³¹

de exploração" (mais-valia/capital variável), e os keynesianos chamam de "propensão a consumir" (investimento/consumo). Assim, devido à alta "taxa de exploração" na economia brasileira, a "propensão a consumir" é conseqüentemente baixa. Para manter as altas taxas de imobilização de capital (do que faz parte toda a formação de capital) daí necessárias, para que assim a liquidez do capital gerado não deprecie o valor das mercadorias, a inflação agiria como "indutora" da imobilização desse capital, na forma de investimento em bens de produção, ou na forma de consumo de bens duráveis, uma noção instintiva que qualquer brasileiro com mais de 15 anos é capaz de recordar da época em que a inflação fazia a sua "lista de compras". RANGEL, Ignácio. "A inflação brasileira". In: RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005.

29

Oligopólio: privilégio para poucos do exercício da venda; oligopsônio: privilégio para poucos do exercício da compra. A bem da verdade, devido à intervenção feita pelo Estado, esse setor da economia agiu ainda mais concentradamente, podendo ser caracterizado como monopólio-monopsônio. RANGEL, Ignácio. "A inflação brasileira". In: RANGEL, 2005.

30

A controvérsia sobre a pertinência do uso do termo "feudal" para rotular qualquer coisa na sociedade brasileira é imensa. Decorrente principalmente de assuntos de origem política entre os marxistas, não cabe aqui reeditar a celeuma. Antes, devo esclarecer que opto por não esconder o termo simplesmente porque é o que Rangel usa para descrever nossa sociedade dual, de maneira que mantenho com isso as categorias. Já Francisco de Oliveira, por exemplo, prefere descrever aquilo que para Rangel é a "dualidade capital-mercantil/latifúndio feudal" usando outros nomes, como "estrutura agrário-exportadora", o que, devo concordar com Rangel, "nada nos diz da natureza das relações de produção vigentes". RANGEL, Ignácio. "A inflação brasileira". In: RANGEL, 2005, p. 591. Enfim, o importante não é o rótulo, mas a essência do que se trata.

31

Segue o trecho completo para que se acompanhe a argumentação de Rangel em 1963: "Este poder discricionário [de ditar os preços] exercido pelos grupos comercializadores, não deriva de nenhum imperativo técnico ou econômico. O isolamento da agricultura há muito que foi rompido, graças ao desenvolvimento da rede nacional de transportes rodoviários; o sistema bancário nacional ampliou-se, modernizou-se, cresceu em poder, e está em condições de atender às necessidades da agricultura; já está criada uma ampla rede de silos e armazéns do Estado, capaz de habilitar o agricultor médio e grande ou o comerciante do interior, que reúne a produção dos pequenos agricultores, a prescindir do oligopsônio-oligopólio, que controla os grandes centros consumidores, e que antes prestava esses serviços em condições precárias e feudais etc. Não obstante, é extraordinário o poder desse grupo.

A única explicação possível para essa anomalia —peça importantíssima do mecanismo institucionalizador da inflação, como vimos— está no apoio que o Estado dá ao oligopsônio-oligopólio de bens agrícolas. [...] Manter sua unidade, impedir a competição, consolidar portanto o poder monopólico do grupo [formado da reunião dos agentes do oligopólio-oligopsônio na Comissão do Abastecimento], através da sanção legal que, de fato, homologa e dá eficácia às decisões do grupo, eis em que consiste a intervenção do Estado nesse terreno". RANGEL, Ignácio. "A inflação brasileira". In: RANGEL, 2005, p. 624. O engano quanto a essa característica da chamada "questão agrária" levava as massas trabalhadoras a tratá-la como um problema agrário, "em vez de serem mobilizadas contra esse oligopsônio-

Segundo sua argumentação, não havia "imperativo técnico ou econômico" que justificasse tal poder, dado que a fronteira agrícola já fora ligada aos centros urbanos consumidores através das rodovias, o que implica em inferir que o serviço de transporte que o oligopólio-oligopsônio antes "prestava em condições precárias e feudais" tornara-se capitalista, por suposto. Isto é, com a rodovia, a própria forma do serviço de transporte da carga da fronteira agrícola até os centros urbanos consumidores teria se inovado para formas capitalistas, restando como poder ao latifúndio feudal, portanto, os privilégios jurídicos e políticos, expressos nas Comissões de Abastecimento do Governo do Estado.

Suponho que, embora Rangel esteja correto em tese quanto à determinação do aparato político na manutenção desse estado de coisas, isso não se dava somente através das sucessivas Comissões de Abastecimento. Mais do que isso, a própria forma da união do mercado interno, isto é, da ligação dessa fronteira agrícola aos centros consumidores internos feita por rodovias planejadas pelo Estado, condicionou e garantiu a manutenção da hegemonia do latifúndio feudal no ditame do curso do desenvolvimento industrial nas cidades, através tanto do mecanismo da inflação —para o qual também concorre de maneira geral o próprio modo rodoviário, como busco demonstrar na segunda seção—, quanto do tipo de relação estabelecida pela rodovia que impede a industrialização completa dos serviços de transporte, e com isso obsta o desenvolvimento pleno e nacional do modo capitalista de produção no território do Estado Brasileiro.

Todavia, o conhecimento desse movimento da industrialização (e da urbanização como um todo) dependente dos ditames do latifúndio feudal implica necessariamente em suspender o juízo de que o deslocamento sucessivo da fronteira agrícola tenha sido impulsionado pela urbanização interna recente, e implica apontar o contrário: que a urbanização interna se tornaria dependente da expansão rural sobre os fundos territoriais³², esta por sua vez dependente da urbanização e industrialização *externas*. Por isso, é lícito duvidar-se da teoria econômica que postula que a atividade industrial tende a subjugar a agricultura a mera "provisora de bens de subsistência" às atividades urbanas, ou seja, que o campo submeteria-se automaticamente à cidade como fornecedor de artigos de consumo, principalmente de alimentação.

No caso brasileiro, a dúvida permanece se não teria sido a atividade agro-exportadora a garantidora da existência da industrialização urbana, como pagadora dos balanços comerciais que lhe possibilitassem o crédito estatal subsidiado e, portanto, a proteção macroeconômica nas relações *externas* de produção que dessem chance ao desenvolvimento de novas relações *internas* de produção. A tese de que a industrialização e o desenvolvimento econômico só seriam possíveis de acontecer com reforma agrária foi criticada teoricamente por Rangel³³ e

oligopólio, que não passa de uma sobrevivência feudal e cuja sede está próxima, *na cidade mesmo*, o são para uma batalha inviável contra o feudalismo rural, *que elas não conhecem porque está distante*". RANGEL, Ignácio. "A inflação brasileira". In: Rangel, 2005, p. 625, grifos meus.

32

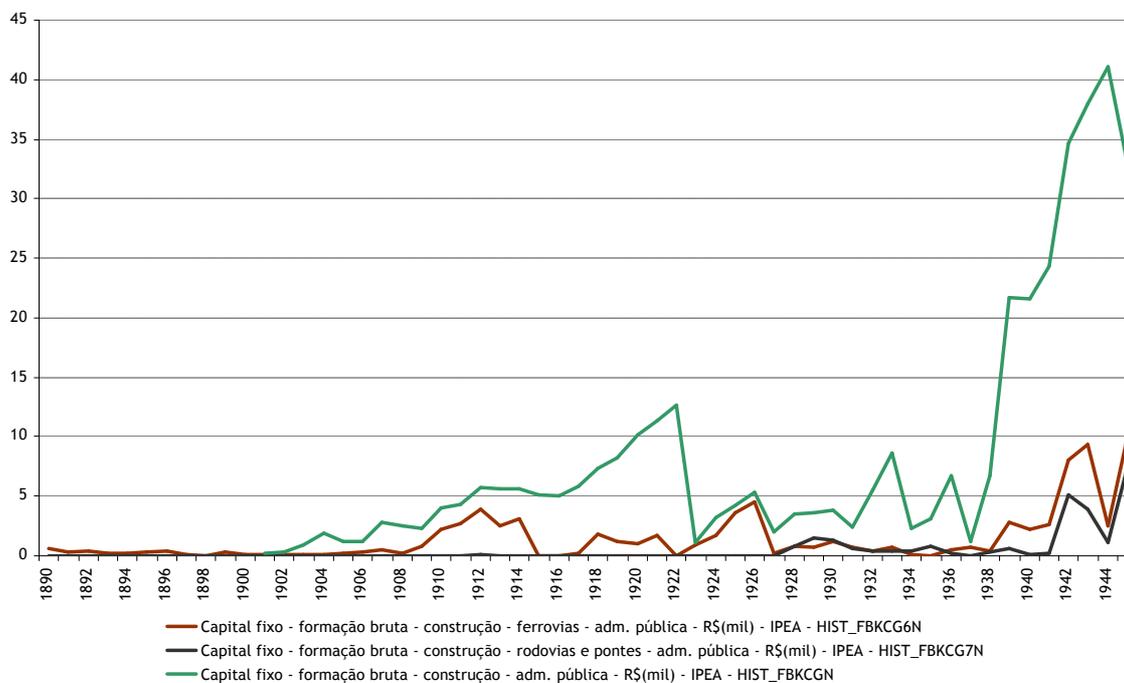
MORAES, Antonio Carlos Robert. *Bases da formação territorial do Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2000.

desmentida pela história, colocando-nos a questão de como esse desenvolvimento do mercado interno sem reforma agrária condicionou a própria forma do mercado, materializado nas ligações rodoviárias.

Se a industrialização urbana no Brasil tiver sido assim dependente da agro-exportação, mais do que esta dependente da industrialização interna, ganha novos contornos a interpretação das opções de planejamento da integração nacional e da forma do mercado interno ligado pelas rodovias. Do "rodoviarismo" conseqüente dessa opção conhece-se aqui sua origem, a expressão crua de um estado territorial amadurecido sem reforma agrária. Importa agora saber por que a opção rodoviária aparecia para o planejador como imperativa.

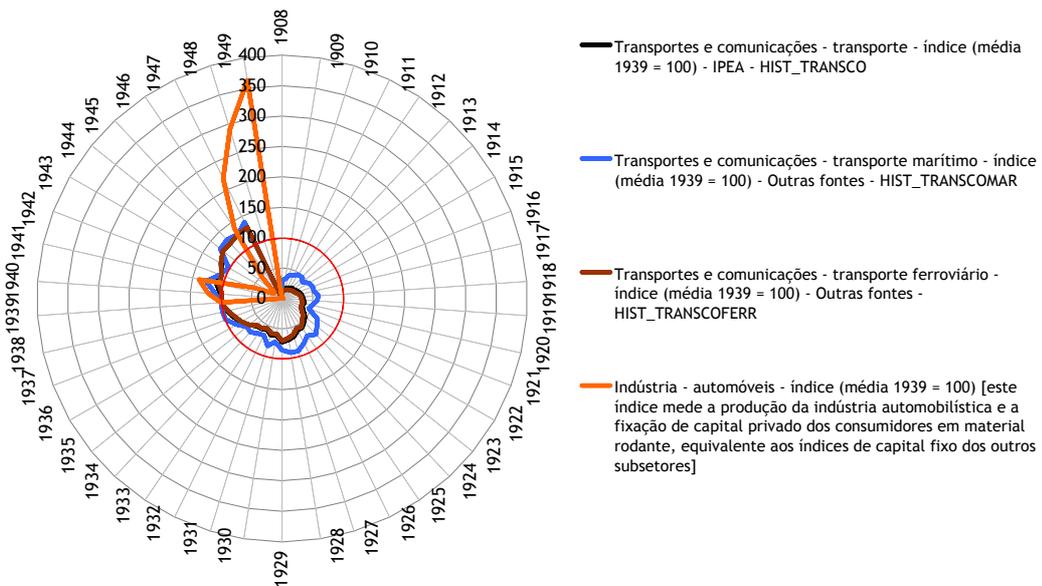
No gráfico 2, o perfil da formação bruta de capital fixado em construções de todos os tipos da administração pública republicana até 1945 é visto condicionado pela evolução do perfil daquele formado no modo ferroviário. No período de 1917 a 1922 deixam de importar tanto os meios de transporte nas contas nacionais, retornando no período entre 1922 e 1932. De novo depois de 1937, novo impulso construtivo do Estado além dos meios de transporte.

gráfico 2- Formação Bruta de Capital Fixo em Infra-Estrutura 1890-1945 (R\$ mil de 2004)³⁴



No gráfico 3 o diagrama em forma de radar demonstra a evolução da fixação de capital por modalidade no período de 1908 a 1949, tomado como base o ano de 1939 (índice 100). A cor laranja da "manufatura de automóveis" mede a produção da indústria automobilística e a fixação de capital privado dos consumidores em material rodante, o equivalente aos índices de capital fixo dos outros modos.

gráfico 3 - Índices de capital fixo no setor transportes, 1908-1949 ³⁵



Substituição de imperialismo

Após a Segunda Grande Guerra, o Governo Federal encampou os ativos fixos das ferrovias e da navegação, tanto por pressão dos proprietários ingleses para liquidarem o seu patrimônio e migrar o capital de volta para a Europa em reconstrução, quanto para assumir o controle da circulação e poder dirigir o crescimento econômico. Tinha o Governo suas reservas cambiais adquiridas durante a guerra para a compra desse material obsoleto³⁶, o que ainda implicava em um aumento relativo dos gastos públicos e de seu déficit externo.

³⁵

Fonte: HADDAD, Cláudio Luiz da Silva. *Crescimento do produto real no Brasil, 1900-1947*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1978. Série interrompida. Com ajustes meus. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em jul. 2006.

³⁶

Martins une-se a outros pesquisadores na opinião de que a encampação da SPRailway e outras, "durante o Governo Dutra, foi responsável por parte substancial da queima das reservas cambiais adquiridas pelo país durante a Guerra". MARTINS, 1995, p. 344.

O processo de substituições de importações tomaria nesse campo do modo de transporte a ação da troca do padrão inglês de ferrovia pelo norte-americano de rodovia. Isto é, deixava-se de "importar" um modo de transporte cuja forma de produção do serviço de transporte era "estranha" ao modo de vida brasileiro, para "importar" uma outra forma de produção em um modo de transporte que pudesse ser absorvido pelo modo de vida brasileiro, e "adequar-se ao modelo de desenvolvimento nacional", para então "substituir-se" sua importação.

A gênese dessa substituição desenvolveu-se nas relações externas que cambiavam com as duas guerras, nas quais a emergente proeminência norte-americana se dava de maneira diferente da anterior inglesa, e sobre o espólio desta. E isso porque os norte-americanos se preocupavam em fornecer "alguns bens estratégicos" sem os quais a exploração da infraestrutura dos países em sua zona de influência não teria avanço.³⁷

Os eventos históricos que possibilitaram o fornecimento desses bens à sua zona de influência no Brasil começaram pela "I Guerra, quando, ao se dificultar o comércio com a Europa, abriram-se as portas do mercado brasileiro aos Estados Unidos, os quais se tornaram imediatamente os maiores fornecedores do país".³⁸

Assim, o duplo condicionamento da substituição de imperialismo nas duas guerras internacionais foi, na primeira, o bloqueio do comércio com a Europa —que possibilitou o escoamento da produção dos EU para o Brasil e o nascimento precoce da indústria de autopeças nacional— e, na segunda, a ulterior destruição das cidades européias —que possibilitou a liquidação das ferrovias inglesas no Brasil e o casamento entre a indústria de autopeças nacional e as montadoras norte-americanas.

Até mesmo na função da formulação das estratégias do desenvolvimento, tão assumidamente nacionalistas até meados de 1950, foram os norte-americanos que tomaram a dianteira. A Comissão Mista EU-Brasil em 1951-2 deu início ao planejamento econômico no país que resultaria na identificação dos pontos de "estrangulamento" e "germinação" adotados no Programa de Metas de 1956-60. Ficou constatado pela Comissão Mista que a carência da infraestrutura energética e de transportes estrangulava o desenvolvimento do País.³⁹ As tendências de expansão do sistema de transportes no período 1930-55, segundo Barat, seriam a

37

"Diferente da Inglaterra, os Estados Unidos não só concorreram na exploração de serviços de infra-estrutura arrebatando-os dos britânicos, mas também 'prepararam o terreno' para o futuro investimento maciço de seus capitais atuando ideologicamente e fornecendo uns poucos bens e serviços altamente estratégicos no contexto da formação da segunda revolução industrial como, por exemplo, automóveis, derivados de petróleo, pneus e material elétrico demandado em grandes quantidades". LAGONEGRO, 2003, p. 204.

38

LAGONEGRO, 2003, p. 208.

39

Relatório de 1954 citado por BARAT, Josef. "Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, n. 5 (1), jan./jun. 1971, p. 49-98". In: BARAT, 1978, p. 120. Barat toma esta opinião por Celso Lafer. LAFER, C. *O planejamento no Brasil - observações sobre o programa de metas*. São Paulo: Perspectiva, 1970.

implantação de eixos rodoviários paralelos às ferrovias e a ligação das "regiões remotas" do país por via aérea.⁴⁰

A ferrovia havia sido passada para trás, tanto na ligação de longa distância, feita por avião, quanto naquelas em que já estava empregada, sofrendo a concorrência direta da rodovia. O próprio relatório feito pela Câmara dos Deputados em 1951 sobre o Plano Nacional de Viação de 1946 —o qual era baseado no Plano Rodoviário Nacional de 1944— invocou os dizeres do recém-realizado 2º Congresso Brasileiro de Engenharia e Indústria, no Clube de Engenharia, rogando "que se reserve para a navegação fluvial e para as rodovias a função pioneira de vias de penetração de superfície".⁴¹

A opção pela rodovia

Os eixos pré-existentes de ferrovias não são preferidos para estender a urbanização em rodovias alimentadoras: substituem-se aqueles eixos antigos por novos de rodovias, de um novo período de desenvolvimento, expressão clara de uma troca de rumos da economia nacional. Para os planejadores do Plano Nacional de Viação de 1946, revisto em 1951, a integração das regiões remotas ao centro do país já "não tem a importância que antes apresentara, porque essa integração se opera pela aviação e pelo rádio".⁴² Assumem os planejadores deputados "que o papel pioneiro de despertar essas zonas e aí criar riquezas, cabe às estradas de rodagem".⁴³

Essas três citações mostram como os planejadores nas décadas de 1940-50 transformaram a possibilidade daquela *forma de integração nacional* com a ferrovia em *política nacional de divisão*. Pois a integração nacional que unia três formas de relação na ferrovia: viagem, comunicação e comércio, foi dividida em três atividades isoladas, sendo a primeira atividade restrita ao avião, de preço unitário relativamente mais caro, a segunda ao rádio, *sem contato humano direto*, e a terceira, a maior geradora de divisas, à rodovia.

40

É a tese de Barat publicada em BARAT, Josef. "Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, n. 5 (1), jan./jun. 1971, p. 49-98". In: BARAT, 1978, p. 138.

41

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Plano Nacional de Viação e Conselho Nacional de Transporte: projeto nº 326 a 327 de 1949*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1952, p. 57.

42

BRASIL, 1952, p. 58.

43

BRASIL, 1952, p. 58 e 68. Na reunião de número 54 da comissão de relatoria do Plano Nacional de Viação na Câmara dos Deputados, de 20 de novembro de 1951, deu-se a continuação da leitura das emendas rodoviárias iniciadas na reunião anterior, finalizada com "uma salva de palmas ao senhor [Deputado e relator] Edison Passos", pedindo o Deputado Roguski que constasse em ata "um voto de louvor a Sua Excelência". Apesar do júbilo, contudo, o plano não foi votado, e ficou letra-morta durante o segundo governo de Vargas.

A opção pela rodovia foi assim tida posteriormente por "contraditória": a um tempo rompendo com as "estruturas do passado", materializadas nas ferrovias "regionais" e "oligárquicas", mas também optando por um modo de transporte que fosse mais "adequado" ao estágio do subdesenvolvimento nacional, contemporizando com o abundante baixo padrão técnico do trabalho brasileiro e com o isolamento populacional.

Mais que isso, abriu mão da ambição de "vencer sobre o atraso" por uma evolução do conjunto da população no território nacional unida em comunicação, transporte e comércio, opção aventada nos planos ferroviários do Segundo Império e persistente até o Plano Nacional de Viação de 1934,⁴⁴ em troca da seleção da "fatia comércio" para a rodovia e do tratamento especializado das "regiões remotas" com o uso do rádio para difusão de informação e propaganda, e do avião para o acesso privilegiado após o Plano Nacional de Viação de 1946.

Vejamos como essa contradição que apontei foi conseqüência de uma questão mal respondida, sobre qual seria a importância do modo de transporte na estrutura do modo capitalista de produção que se planejou construir no território brasileiro. Será preciso abrir um parênteses nessa retrospectiva, e rever os temas do "subdesenvolvimento" e "região", para se ter marcada a idéia de planejamento então corrente e identificar a origem e as conseqüências dessa questão, antes de se ver o que em seu nome foi aplicado pelo Governo do Estado.

44

Os planos de viação do Segundo Império, os de Rebouças, Bulhões, Moraes e outros, todos eles ferroviários e hidroviários em essência, são abordados na tese de doutorado de Manoel Souza, onde o autor demonstra a relação truncada entre esses projetistas e o Estado, através de projetos para um país que não era o mesmo que havia nos planos dos donos do poder de então, razão pela qual esses projetos entraram para a posteridade como "sonhos utópicos", substituídos finalmente no Plano Nacional de Viação de 1946. SOUZA NETO, Manoel Fernandes. *Planos para o Império: Os Planos de Viação do Segundo Reinado*. São Paulo, tese de doutoramento, FFLCH/USP, 2005.

Subdesenvolvimento e região

Em primeiro lugar, parte-se para o rompimento com "as estruturas do passado". Qual delas? Neste caso, a ferrovia "regional" que ligava a produção-extração no interior com o porto de exportação no litoral. Essa ligação, por regra, cruzava a cidade intermediária do comércio, a mesma que teria sido o "pólo concentrador" de inovações tecnológicas interceptadas e berço da indústria nacional, como Lacoste apontou⁴⁵ e Barat observou.

Segundo essa teoria do subdesenvolvimento, o setor moderno da economia teria sido "introduzido de fora para dentro num sistema econômico [...] [com] características de atraso".⁴⁶ Formaram-se daí as "estruturas híbridas de produção" de Lacoste, ou a forma atual da "dualidade básica" de Rangel.⁴⁷ Vejamos como Rangel coloca a questão.

Economia heteronômica

Para Rangel, após a Segunda Grande Guerra, o mercado que era *mundial* teria se tornado mercado *internacional*, isto é, os negócios entre produtores privados ao redor do globo passaram a ser mediados pelos seus respectivos estados nacionais, mantendo-se a ficção do direito privado nas relações comerciais externas, o Governo do Estado teve de agir como árbitro entre dois mercados, um interno e outro externo, tornando-se ele mesmo, inclusive, *Estado comerciante*.⁴⁸

Essa dualidade entre setor interno e setor externo das economias nacionais era para Rangel a estrutura básica da economia brasileira já desde a era colonial, embora sem a figura noviça do Estado Comerciante. Para Rangel, como o "setor economia interna" nunca teria se pautado em nossa história igualmente ao "setor economia externa", a corrente política "estatista" nesse último setor não poderia ser compreendida como pura decorrência ou causa do "estatismo interno", que a precedia, principalmente porque ele narra a passagem do "mercado mundial de entes privados" para o "mercado internacional de entes públicos", uma novidade do pós-guerra surgida nas "relações externas de produção".

"A rigor, nossa história acompanha *pari passu* a história do capitalismo mundial, fazendo eco a suas vicissitudes. O mercantilismo nos descobriu, o industrialismo nos deu a independência e

⁴⁵

LACOSTE, Y. *Lês pays sous-développés*. Paris: Presses Universitaires de France, s.d. apud BARAT, 1978.

⁴⁶

BARAT, Josef. "Síntese Política Econômica e Social. Rio de Janeiro, n. 9 (36), out./dez. 1967, p. 5-30". In: BARAT, 1978, p. 227.

⁴⁷

RANGEL, Ignácio. "A dualidade básica da economia brasileira". In: RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005, v.1.

⁴⁸

RANGEL, Ignácio. "A dualidade básica da economia brasileira". In: RANGEL, 2005, p. 348.

o capitalismo financeiro, a república".⁴⁹ As sucessivas alterações nas "relações externas de produção", ou seja, na realização das mercadorias produzidas internamente (ainda não como mercadorias), condicionaria a adequação das "relações internas de produção" às primeiras, passando de uma estrutura "mais atrasada" para outra "mais avançada", o que para Rangel significava que o Brasil estava "queimando etapas".⁵⁰

"Os termos da antinomia mudam, portanto, ao passarmos de uma estrutura para outra, no espaço ou no tempo, embora perdue a própria antinomia. Certamente esse estado de coisas não é eterno. O desenvolvimento do capitalismo nacional age poderosamente no sentido da homogeneização da economia, mas esse resultado não pode ser alcançado a curto prazo. Assistimos, ao contrário, a um desenvolvimento desigual das diversas partes do país, caracterizando o fenômeno do *subdesenvolvimento de umas regiões em relação às outras*, o que representa nova fonte de dualidades".⁵¹

Esse desenvolvimento desigual seria a expressão do desenvolvimento insuficiente e desconexo das novas forças produtivas no território brasileiro, o que implica definir que em nossa dualidade "o aspecto interno e o externo podem envelhecer em momentos diferentes ou, noutros termos, que *a substituição de uma estrutura por outra não se processará obrigatoriamente no campo interno e no externo ao mesmo tempo*".⁵²

É por caracterizá-la como heteronômica, que Rangel concebe que a economia nacional precisaria ter tratamento diferente para suas partes desiguais, sem exigir-se do planejador "coerência" nesse aspecto da política pública do estado central. Isso é o regionalismo. Tratava-se, então, de decifrar a dinâmica da formação dessas partes desiguais, e compreender qual o sentido da "homogeneização" identificada, para acelerá-la através do planejamento.

O avanço da industrialização urbana

A industrialização, sucessora da estrutura primário-exportadora, teria se desenvolvido no meio do circuito de transporte montado por esta, entre interior e litoral, aproveitando seus centros de comercialização e embarque, onde teria polarizado fatores de produção e usado o acesso ao mercado consumidor interno com base no transporte de longa distância. Crescera, portanto, nas cidades, baseada nos fatores de produção favorecidos pela relação com o exterior e alimentando-se do consumo urbano e rural.

49

RANGEL, Ignácio. "A dualidade básica da economia brasileira". In: RANGEL, 2005, p. 302.

50

"Nos primeiros quatro séculos de nossa história, vencemos um caminho correspondente a, pelo menos, quatro milênios da história européia, do ponto de vista de nossa economia interna, e a mais ainda, se tomarmos por termo de comparação a história asiática". RANGEL, Ignácio. "A dualidade básica da economia brasileira". In: RANGEL, 2005, p. 302.

51

RANGEL, Ignácio. "A dualidade básica da economia brasileira". In: RANGEL, 2005, p. 301, grifos meus.

52

RANGEL, Ignácio. "A dualidade básica da economia brasileira". In: RANGEL, 2005, p. 304, grifos meus.

Da relação de seu crescimento com a agricultura, diz Rangel que "a industrialização pode ser definida como um processo de transferência, para fora do complexo rural, de uma atividade [manufatureira desempenhada pelo próprio agricultor e sem recurso ao mercado] após outra, em condições que permitam progressos tecnológicos importantes".⁵³ Essa transferência geraria o mercado interno entre o complexo rural, que se simplificava, e o centro urbano, que se complexizava. O que foi posteriormente observado por Barat quanto ao papel do modo de transporte nesse processo:

"A expansão rodoviária, ao consolidar a unidade do mercado interno, continuou a desempenhar para estes centros a função de transporte de longa distância, apenas substituindo o sistema anterior [ferroviário] mais voltado para os mercados internacionais. É interessante assinalar que a perda da base de exportação e a ausência de funções regionais próprias, em um grande número de cidades, se deram paralelamente à disponibilidade do transporte rodoviário de longa distância, sem adequada comunicação local. Aceleraram-se, assim, processos de esvaziamento econômico, acentuando-se o processo de concentração econômica em poucas cidades primazes".⁵⁴

Isso quer dizer que houve cidades que, por estarem mais dependentes daquele sistema anterior, teriam ficado desfavorecidas no processo de geração do novo sistema ("ausência de funções regionais"), evidência de que, se era verdade que estava nas cidades o resultado da dissolução do complexo rural ("esvaziamento econômico"), havia cidades que prevaleciam sobre outras nesse processo, de maneira que esse esvaziamento econômico espalhava-se inclusive sobre "um grande número de cidades".

Para o planejador Barat, o estudo do desenvolvimento regional coincide, portanto, com o problema do "subdesenvolvimento". Segundo a teoria do planejador, repete-se, "dentro de um espaço nacional, idêntico fenômeno verificado no quadro internacional".⁵⁵ As causas das desigualdades regionais para o autor seriam assim explicadas:

"(...) O livre jogo das forças de mercado, ao contrário da concepção clássica da teoria econômica, atua no sentido de aumentar (e não diminuir) as desigualdades regionais, gerando *um processo cumulativo de expansão* nas áreas que já dispõem de economias externas (mão-de-obra qualificada em vários níveis, comunicações fáceis, etc.)".⁵⁶

Assim, a transferência das atividades manufatureiras "para fora do complexo rural" tendia ao esvaziamento econômico "local" e à concentração "em poucas cidades primazes", o que responde a questão que coloquei no bloco anterior: a dinâmica da formação das partes

53

RANGEL, Ignácio. "O desenvolvimento econômico no Brasil". In: RANGEL, 2005, p. 100.

54

BARAT, Josef. "Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, n. 27 (4), out./dez. 1973, p. 51-83". In: BARAT, 1978, p. 159.

55

BARAT, Josef. "Síntese Política Econômica e Social. Rio de Janeiro, n. 9 (36), out./dez. 1967, p. 5-30". In: BARAT, 1978, p. 225.

56

BARAT, Josef. "Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, n. 23 (3), jul./set. 1959, p. 25-52". In: BARAT, 1978, p. 246, grifos meus.

desiguais de nossa economia estava na dissolução do complexo rural, e o sentido da homogeneização da economia era forçado pelo planejamento estatal da industrialização urbana.

Mas essa homogeneização não era imediata, muito menos acontecia em processo equilibrado em todo o território nacional. O desequilíbrio regional identificado por Barat estava em duas categorias, uma *setorial*, onde haveria o embate entre (1) agricultura atrasada e (2) indústria moderna; e outra *estrutural*, onde haveria o embate entre (1) modo pré-capitalista de produção e (2) modo capitalista de produção.⁵⁷

Embora possamos, acertadamente, identificar os estatutos jurídicos de um modo capitalista de produção existindo no Brasil desde 1888 segundo os critérios de Oliveira,⁵⁸ ele só foi plenamente urbano com a indústria moderna do século passado. E das cidades partiu o movimento de industrialização do país, para cima do território da agricultura "atrasada". Politicamente, portanto, o desenvolvimentismo como corrente de pensamento estava justamente condicionado ao embate com o passado primário-exportador, rural de nossa economia.

Desse primeiro movimento derivou a idéia de que era preciso romper com os elos internacionais das oligarquias urbanas da economia anterior, tal como colocado no primeiro capítulo, que resultou na rejeição do modo ferroviário de transporte.

Pretendia-se inverter o capital financeiro em favor da indústria e desenvolver a sua economia sobre a antiga. Logo, não era simplesmente uma disputa cidade-campo; era também uma disputa intra e interurbana, aí a expressão da complexidade da formação econômica brasileira, onde os interesses de um "setor agrário atrasado" estão imersos no meio urbano, e os interesses de outro "setor industrial moderno" são apoiados sobre estruturas pré-capitalistas herdadas do período de primazia daquele "setor atrasado".

Na disputa internacional das elites brasileiras, tinha de haver para a indústria moderna das cidades um novo elo internacional que substituísse o inglês, daí a associação aos Estados Unidos para o desenvolvimento nacional, no qual contribuiria a indústria automobilística, como descrito no terceiro bloco do primeiro capítulo. O seu futuro posto de líder na indústria "de ponta" foi assim preparado pela elite provinciana que sonhava emular um modo de vida norte-americano idealizado.⁵⁹ Só assim a indústria automobilística vingou financeiramente; não foram "as livres forças de mercado" apontadas pela teoria de Barat que lograram esse

57

BARAT, Josef. "Síntese Política Econômica e Social. Rio de Janeiro, n. 9 (36), out./dez. 1967, p. 5-30". In: BARAT, 1978, p. 228.

58

OLIVEIRA, 1989, p. 13, conforme transcrito na nota 6.

59

O trabalho político e ideológico de adidos e empresários norte-americanos para abrir caminho no Brasil para a sua indústria automobilística e ideologia rodoviarista é denunciado por Moniz Bandeira, em *Presença dos Estados Unidos no Brasil*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, e minuciosamente tratado na tese de doutorado de Marco Aurélio Lagonegro. LAGONEGRO, 2003.

feito. Tampouco esse processo culminou em "homogeneização da economia", como prognosticara Rangel, cujas causas veremos mais adiante.

Por esse procedimento, as forças econômicas derrotadas nessa dinâmica foram mantidas cativas em "regiões", reproduções em escala daquilo que se passava entre as nações. A hegemonia do setor avançado da industrialização rodoviária estava no Centro-Sul, com epicentro em São Paulo.

Porém, irresistivelmente, o "subdesenvolvimento" parecia tender a se reproduzir em miniatura! Segundo a teoria de Barat, *repete-se*, "dentro de um espaço nacional, *idêntico fenômeno* verificado no quadro internacional".⁶⁰ O *planejamento regional* é dessa maneira decorrência lógica da *teoria do subdesenvolvimento*. Logo, o "problema" do subdesenvolvimento seria enfrentado pelos planejadores em dois *fronts* da União: o com as nações e o com as regiões.

Comunicação e concorrência inter-regional

O enunciado teórico do regionalismo para os transportes:

"Se um determinado setor da economia local é afetado por uma desvantajosa competição com outras regiões ou por uma transferência de mão-de-obra e capital, *como resultado de um investimento em transportes*, e se estas perdas não são compensadas por uma expansão em outros setores desta economia, este investimento reforçará a tendência no sentido de ampliar o desequilíbrio regional".⁶¹

A indústria "regional" teria subsistido em seu mercado consumidor graças à "proteção natural" da pouca integração dos transportes com outras regiões, com o resto do país, condição esta criada pela opção em conter a extensão das ligações de longa distância "regionais" por ferrovias. Isto quer dizer que a região, tal como se a queria entender, como um ser "natural" com fronteiras definidas, era uma criação do planejamento de transportes, e que com isso distorcia a abstração de outras áreas do conhecimento, como a botânica, a geologia, ou a antropologia.⁶²

Tendo havido o aumento da acessibilidade pelo investimento em infra-estrutura de transportes e o ulterior prolongamento "até as regiões" das rodovias troncais, Barat via com

⁶⁰

BARAT, Josef. "Síntese Política Econômica e Social. Rio de Janeiro, n. 9 (36), out./dez. 1967, p. 5-30". In: BARAT, 1978, p. 225.

⁶¹

BARAT, 1978, p. 249, grifos meus.

⁶²

A consequência mais perfeita da teoria regionalista é a tentativa de sintetizar, dentro de um território delimitado, toda sorte de características que lhe seriam exclusivas, tanto das espécies botânicas, quando das manifestações geológicas e antropológicas, dando origem a termos absurdos como *planalto paulista*, *planalto do mato-grosso*, *semi-árido baiano*, e outros semelhantes.

pesar a "desagregação deste sistema industrial" pela concorrência da baixa produtividade e obsolescência de seu capital contra "o capital da região desenvolvida".⁶³

Mais do que esse aspecto avistado pelo planejador, essa desagregação seria a destruição da região "natural", ferramenta essencial de planejamento forjada na edificação do estado nacional-desenvolvimentista. A atuação desse estado tendia, todavia, à sua própria destruição e à conseqüente invalidação do pacto que estabelecera aquele estado. A preservação das regiões, portanto, passou a ser um objetivo da preservação do próprio Estado Nacional, cujas razões seriam, então, razões de Estado.

O regionalismo como razão de Estado tinha o propósito prático de sustentar o desempenho da economia regional nordestina nos anos 1970 dependente da SUDENE. Como o planejador Barat escreveu à época, "pode-se dizer, ainda, que o desenvolvimento econômico do Nordeste está repetindo, em escala menor, aquele processado no centro-sul, uma vez que sua base é um processo de substituição de importações provenientes do centro-sul, visando ao setor industrial da economia nordestina, principalmente o atendimento do mercado regional".⁶⁴ Esse desempenho seria devido à intervenção da SUDENE:

"(...) Com a implantação da SUDENE, tem o Governo Federal procurado implementar na região nordestina um processo de desenvolvimento econômico auto-sustentado, através de uma ruptura no mecanismo de mercado, que tradicionalmente vinha atuando contra a Região".⁶⁵

Segundo o planejador, portanto, romper o "mecanismo de mercado" com a intervenção da SUDENE seria conceder ao Nordeste um "processo de desenvolvimento auto-sustentado", como "processo de substituição de importações", para repetir o feito do centro-sul.

Aqui vê-se a relação causal entre a teoria do subdesenvolvimento e a teoria da região. Esta última considera uma fração do território nacional subdesenvolvida em relação a outra, assim como era o subdesenvolvimento nacional em relação às outras nações. Estabelecida a idéia de uma tal relação entre essas duas teorias, deriva-se uma outra relação entre as conseqüências do desenvolvimento industrial do centro-sul, engendrado pela aplicação prática da teoria do subdesenvolvimento no Estado Nacional, e suas semelhanças com o desenvolvimento industrial do nordeste através de um órgão regional desse Estado Nacional, a SUDENE.

Mas se tal semelhança aventada entre os dois eventos for o processo de industrialização por substituição de importação, pelo qual o nordeste estaria "repetindo" o centro-sul e, portanto, se igualaria a ele no futuro decorrente, importa ver as diferenças fundamentais entre os dois eventos.

E isso porque, se a industrialização do centro-sul ocorreu pela substituição de importações *internacionais*, a partir da infra-estrutura montada anteriormente pelo ciclo primário-

63

BARAT, 1978, p. 253.

64

BARAT, 1978, p. 237.

65

BARAT, 1978, p. 237.

exportador, e usando de seus acessos como descrevi antes, o fez tanto pela peculiaridade de "seu ciclo" primário-exportador, quanto o nordeste deixou de fazê-lo.

Daí que, embora haja "importação" de manufaturados do centro-sul pelo nordeste, o "rompimento desse mercado" e a sua substituição por "indústria nordestina" não implicaria necessariamente em aproveitamento de infra-estrutura montada por ciclo econômico de exportação predecessor, entre o "subdesenvolvido" e o "desenvolvido": qual ciclo econômico nordestino com o centro-sul? A própria SUDENE fora criada não para "diminuir" as desigualdades criadas pela industrialização do Sudeste, mas por pleito político nordestino face o crescimento industrial do Sudeste, "ao lado da ausência de correspondente crescimento no Nordeste".⁶⁶

Com a competição instalada entre as indústrias das duas regiões, evidencia-se o processo deletério da capacidade produtiva nordestina, que ao mesmo tempo tende a "desindustrializar-se" pela transferência de capital da região mais pobre para a mais rica, *como conseqüência do processo, não como causa*⁶⁷, e a especializar-se na provisão de agricultura de consumo no mercado interno.

Se para Oliveira a "desindustrialização" do nordeste era conseqüência do processo, significava que a industrialização do centro-sul não era feita aproveitando-se da evolução da manufatura ou indústria nordestina, mas somente que era feita sobre o seu mercado consumidor. Isto seria, todavia, ainda a "dissolução do complexo rural" no país e a conseqüente especialização do nordeste em fornecimento de agricultura de consumo no mercado interno, primeiro estágio do processo de industrialização do setor avançado da economia nacional, encontrado no centro-sul, que era, assim, necessariamente "desindustrializador" do nordeste. "Uma das condições viabilizadoras desse processo foi, sem dúvida, a melhoria das vias e do sistema nacional de transporte, que quebrava, assim, uma das barreiras 'invisíveis' que protegiam a produção industrial nordestina".⁶⁸

Barat já reconhecia que "este setor industrial nascente protegeu-se da competição com as importações do centro-sul em virtude da completa ausência de integração das duas economias", ou seja, a ligação entre o pólo interno e o pólo externo da relação de dependência que teorizava entre nordeste e centro-sul era fraca.

Ora, se é admitido que não há a infra-estrutura de transportes básica do ciclo "subdesenvolvido" anterior, em que bases se podem comparar os dois processos? Mais grave é ignorar que a própria teoria da substituição de importações brasileiras pressupunha um

⁶⁶

OLIVEIRA, 1989, p. 57.

⁶⁷

OLIVEIRA, 1989, p. 58.

⁶⁸

OLIVEIRA, 1989, p. 58. Nessas mesmas páginas há dados da posterior desruralização do sudeste e da ruralização do sul e nordeste, somada a estagnação do norte; diferente é o caso da "industrialização rural" do centro-oeste, com o beneficiamento do *agribusiness*, setor mais moderno da agricultura, ou lado externo do pólo interno nos termos de Rangel.

importante comércio internacional de compra de bens de produção indispensáveis para o desenvolvimento de nossa nascente indústria periférica. No caso nordestino, o isolamento físico não deixaria caminho para o aumento do intercâmbio inter-regional, de maneira que a sua própria industrialização estaria assim condicionada à entropia, se isolada, ou a deliquescência, uma vez aberta à competição⁶⁹.

Além dessa teoria de Barat não evidenciar em quais infra-estruturas de transporte então cresceria "o mercado interno nordestino", ela ainda ignora que a industrialização do centro-sul foi programada com as reservas das exportações *de todo o país*, e bancada pela balança comercial da agricultura exportada –antes de ela servir o consumo urbano no centro-sul e ser também o mercado interno consumidor de sua indústria. Não se pode comparar os dois processos sem questionar: e para o caso da industrialização "nordestina", quem seria o seu mercado interno? A sua periferia rural de latifúndios? Onde está o seu Estado para transferir renda de outro setor para a indústria? Ou colocando a questão em seu devido lugar, o que o Governo do Estado Nacional projetou para o seu futuro?

Investimentos para igualdade inter-regional

Tabela 2 - Investimentos federais por região e modalidade 1970-1972 (anos acumulados, milhares de cruzeiros de 1974) ⁷⁰

Especificação	Região Norte	Região Nordeste	Região Sudeste	Região Sul	Região Centro-Oeste	Total
Setor Rodoviário	708.565,54	1.592.820,76	1.908.922,98	1.687.074,58	245.657,66	6.143.041,52
% da região	95,18%	85,11%	64,26%	44,55%	88,12%	63,64%
% do modo	11,53%	25,93%	31,07%	27,46%	4,00%	100,00%
Setor Ferroviário	76,14	30.435,11	178.702,82	1.899.931,19	33.123,07	2.142.268,33
% da região	0,01%	1,63%	6,02%	50,17%	11,88%	22,19%
% do modo	0,00%	1,42%	8,34%	88,69%	1,55%	100,00%
Setor Portuário	35.832,10	248.311,85	883.158,90	199.649,15	-	1.366.952,00
% da região	4,81%	13,27%	29,73%	5,27%	-	14,16%
% do modo	2,62%	18,17%	64,61%	14,61%	-	100,00%
TOTAL	744.473,78	1.871.567,72	2.970.784,70	3.786.654,92	278.780,73	9.652.261,85
% do país	7,71%	19,39%	30,78%	39,23%	2,89%	100,00%

Comparem-se os dados da tabela: há pouco investimento federal em ferrovias no período dos três anos centrais do "milagre econômico de Delfim" de 1968 a 1974, dado que os quase 90% dos investimentos nesse modo de transporte foram feitos na região sul, *o que não passou da metade dos investimentos recebidos pela região*. Os 45% fixados pelo rodoviário nessa região foram, todavia, apenas 27% de todo o investimento rodoviário, o qual chegou a atingir no período 64% de todo o investimento em transportes.

69

Nesse caso, não se deveria nem mesmo falar em "industrialização", mas somente em um arremedo dessa, nada mais do que uma "proliferação de unidades produtivas artesanais". RANGEL, Ignácio. "A dualidade básica da economia brasileira". In: Rangel, 2005, passim.

70

Fontes: DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM (DNER); DEPARTAMENTO NACIONAL DE PORTOS E VIAS NAVEGÁVEIS (DNPVN); DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE FERRO (DNEF). In: BARAT, 1978, p. 357-8. Onde o autor escreveu "setor rodoviário", refere-se à construção e pavimentação; no ferroviário, refere-se a investimentos apenas em infra-estrutura, incluindo FEPASA e EFVM; no portuário, quantifica recursos do FPN e do FMP.

Na região nordeste, por sua vez, investiram-se 19% de todo o investimento em transportes. Dessa parcela, 85% foram para o modo rodoviário, em oposição ao ferroviário que não atingiu nem mesmo 2% dos investimentos na região nordeste! Aí está a resposta à questão colocada no fim do bloco anterior: o "desequilíbrio inter-regional" é criado e recriado pela política de investimentos em transportes do Governo Federal.

Percebe-se como o modo rodoviário destoa dos outros modos, retirando qualquer base de comparação sobre a eficácia dos investimentos modais, distorcendo inclusive as opiniões do planejador sobre esses números, que assume que a tabela "[...] mostra que a modalidade rodoviária é a que apresenta maior equilíbrio na distribuição inter-regional de recursos para investimento e maior potencial de atenuação de desníveis regionais [...]".⁷¹

Pouco efeito tem essa afirmação quando se sabe que a questão não é *qual* modo de transporte elimina desigualdades regionais, é *haver ou não* vias de comunicação. As discrepâncias entre a rodovia e ferrovia e hidrovia nesse período histórico já eram tamanhas que nem eram mais nítidas, induzindo o planejador ao erro de leitura do funcionamento da economia e, com isso, à acentuação dos seus problemas crônicos.

Para que se possa compreender as ações do planejamento econômico que exacerbaram essas discrepâncias e as levaram a esses limites, agora que já passei pelos temas do "subdesenvolvimentismo" e do "regionalismo", é preciso ainda detalhar os fundamentos das diferenças entre o transporte rodoviário e o ferroviário, e que se revelam nas características técnicas da produção do serviço de transporte, onde os *subsetores* do planejamento aparecem como *modos*.

71

BARAT, 1978, p. 356.

Substituição do modo de transporte hegemônico

Tão caracteristicamente díspar em um modo e outro, *a forma da produção do serviço de transporte* foi o ponto de inflexão da substituição de todo o modo de transporte hegemônico na infra-estrutura econômica nacional, de ferroviário para rodoviário.

A forma da produção do serviço de transporte por rodovias condicionou a forma da urbanização do território nacional feita no desenvolvimento industrial após a Segunda Grande Guerra, quando substituiu a possibilidade da "indústria" de serviço de transporte em uma ferrovia —imensa produção interurbana espalhada por quilômetros através de zonas rurais—, pelo "vazio" da via pavimentada, de baixo padrão e adaptada à "realidade local" das zonas rurais que cruzava. Ainda mais fundamental que isso foi esse serviço de transporte ter ficado diretamente vinculado à evolução da renda privada per capita.

Em outras palavras, essa forma de produção do serviço de transporte por rodovias, ao partir das cidades para o campo, como descrito em capítulo anterior, incorporava aquelas relações de produção já encontradas no interior do país antes de 1945 através da sua infra-estrutura de caminhos e estradas. A expansão rodoviária confiava nessas relações arcaicas, marcadas em seus caminhos e estradas tradicionais, para apoiar o desenvolvimento do mercado interno, fazendo uso, para tal, ainda das mesmas relações já estabelecidas.

Essa forma de produção do serviço de transporte seria, assim, sempre vinculada à evolução da renda privada per capita, mantida no campo pelas relações antigas, e nas cidades pelas novas: salários e capital nacional acumulado. Esse vínculo pode ser ora entendido como dependência da indústria rodoviária sob a renda privada per capita, ora como o inverso: limitação da renda privada per capita pelo estoque de capital nas mercadorias da indústria rodoviária. Diz Barat:

"Nas economias em desenvolvimento, o recurso escasso é geralmente o capital" [...] "Com exceção dos investimentos nas frotas de veículos, os recursos para o financiamento de investimentos de infra-estrutura não são obtidos no mercado de capitais".⁷²

Logo, provêm do fundo público, que destaca fundos específicos para esse financiamento. O mercado de capitais passa pela frota de veículos, carregando consigo o poder de compra do salário do trabalhador.

"Os investimentos na infra-estrutura rodoviária adquiriram assim (pelo privilégio de atender ao mercado interno, alcançar a fronteira agrícola, etc.) crescente importância relativa na formação de capital do setor de transportes como um todo [...]".⁷³

Com esse acesso, a indústria rodoviária conseguiu que o investimento que *era distribuído* ao longo do eixo *concentrado* de uma ferrovia *fosse concentrado* em montadoras *distribuidoras* dos veículos automóveis.

72

BARAT, 1978, p. 108.

73

BARAT, 1978, p. 157.

Em outras palavras, a renda *distribuída* entre a população, renda per capita, é *concentrada* na montadora de automóveis pela extrema dependência desse modo de transporte do seu material rodante. A infra-estrutura (estrada de rodagem), por mais cara que tenha custado aos cofres do Estado —e, portanto, à população sob seu domínio—, esteve em desvantagem na repartição do capital, tão baixo é seu padrão de investimento de trabalho industrial.

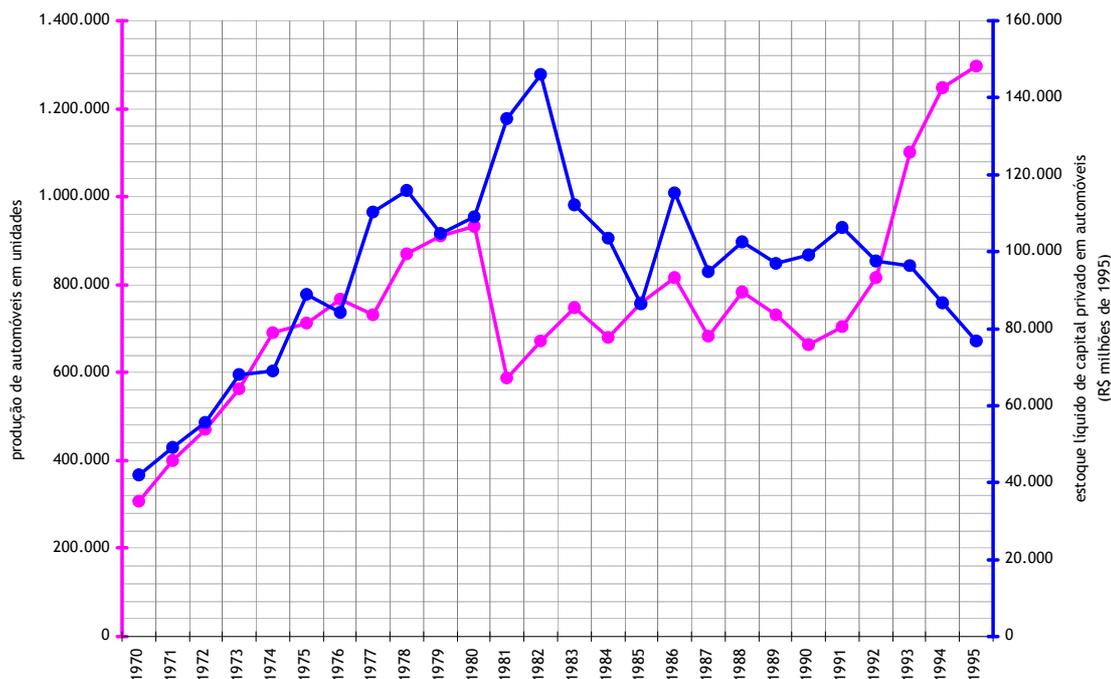
Contudo, a extensão que as rodovias tiveram de atingir para "adequar-se ao desenvolvimento nacional" elevou sobremaneira o orçamento dos órgãos estatais responsáveis pelas estradas de rodagem: o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes, DNIT, antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, DNER, detém hoje 75% do orçamento destinado ao Ministério dos Transportes.⁷⁴ Desse modo, o país encontra-se convivendo com um alto índice de estoque de capital em transporte e ainda assim com deficiências crônicas no setor.

Foi por conta dessa característica que o financiamento da implantação das estradas de rodagem ficou sob responsabilidade estatal, enquanto a provisão de meios de transporte ficou a cargo das montadoras estrangeiras. Essa foi a infra-estrutura "acessível" à capacidade técnica da mão-de-obra brasileira e à distribuição de renda entre a população, e por isso "adequada ao nosso desenvolvimento nacional".

Como afirmei no bloco "A opção pela rodovia" do primeiro capítulo, a forma de comunicação para a integração nacional que existia unida na ferrovia sob uma mesma propriedade foi substituída por uma que fracionou essa comunicação e desenvolveu cada parte por si, ainda que estrategicamente ligadas. Além daquela divisão, adicione-se agora ao quadro a substituição da própria forma de produção do serviço de transporte prestado por aquela "fábrica interurbana" que unia a infra-estrutura (plataforma de terrapleno, via permanente, sinalização, eletrificação, etc.), o material rodante (locomotivas e vagões) e o trabalho no serviço de transporte sob a propriedade de uma mesma empresa, por uma outra forma de produção do serviço de transporte que produz o mesmo serviço dividindo o trabalho entre empresas diferentes e entre os próprios usuários, proprietários do material rodante, sob as condições que acabo de descrever.

Enfim, colocando a questão nesses termos, pode-se avançar na comparação entre essas duas fases da história nacional, a primeira dominada pela "ferrovia oligárquica", e a sua sucessora pela "rodovia para o mercado interno". Mais do que pela periodização histórica, os modos rodoviário e ferroviário podem ser comparados pela relação de suas duas partes fundamentais: material rodante e infra-estrutura, razão por que trato em seguida da importância do material rodante em cada um dos modos, rodoviário e ferroviário, e daí da sua relação com a infra-estrutura na forma de produção do serviço de transporte por cada modo.

74

gráfico 4 - Produção de automóveis e estoque líquido de capital privado 1970-1995 ⁷⁵

75

Fontes para compor o estoque líquido de capital privado em automóveis: Para vendas: ANFAVEA. *Anuário estatístico* 1995. Para preços: ED. ABRIL. *Revista Quatro Rodas*, dez. 1994. Para estoques: IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. 1988. Para importação: CACEX. *Anuários*. Vários anos. Obs.: São considerados apenas automóveis de passeio e uso misto, de produção nacional e importados, com até 25 anos de fabricação. Automóveis importados considerados até 1980: Códigos MBM 87.02.01 a 86.02.07. Para 1981-1995: Códigos MBM 8703.21.9900, 8703.22.0199, 0299, 0400, 8703.23.0199, 0201, 0399, 0499, 0700, 0900 e 9900. Valor do estoque calculado pelo método do estoque perpétuo. Valores corrigidos pelo Índice de Preços por Atacado - Disponibilidade Interna (IPA-DI) para máquinas, equipamentos e veículos. Fontes para compor a produção de automóveis Anfavea: ANFAVEA. "Capítulo 2: Autoveículos - produção, vendas internas e exportações - Quadro: Produção - 1957-". In: ANFAVEA. *Anuário estatístico*. 1995. Obs.: Refere-se apenas a carros de passeio / passageiros e de uso misto, não englobando veículos comerciais leves (caminhonetes de uso misto, utilitários e caminhonetes de carga) nem veículos comerciais pesados (caminhões e ônibus). Assim, os automóveis listados aproximam-se da quantidade usada para o transporte individual, o que possibilita melhor aderência estatística na comparação entre a produção da indústria automobilística e sua determinação na renda privada.

A importância da produção do material rodante para cada modo

O modo de produção dos materiais rodantes da rodovia e da ferrovia é condicionado pela indústria moderna. Logo, não há, em princípio, diferenças marcantes entre o trabalho efetuado numa fábrica de vagões e aquele feito em uma montadora de automóveis. Elas só começam a aparecer "do lado de fora da fábrica", e são essas diferenças as fundamentais na ponderação da importância da produção do material rodante para cada modo de transporte.

Da experiência ferroviária tivemos poucos exemplos em território brasileiro, outro sintoma da fraqueza desse modo no país,⁷⁶ ao passo que a automobilística ficou notória entre nós: feita na fábrica suburbana, concentrada num galpão vigiado pelos seus novos donos General Motors, Ford, Volkswagen e Mercedes-Benz, dali irradiaria o *fordismo* e também o *toyotismo* que regram o trabalho da indústria nacional.

Considerando que a produção industrial é igual para os dois modos, deve-se atentar logo para a diferença de dimensão de produção que a automobilística atingiu para dar conta das necessidades de transporte nacionais, frente àquela que faria a ferroviária para desempenhar a mesma atividade. Assim, parece claro que a superexploração do trabalho a que foi submetida a população brasileira nas fábricas *fordistas* e mesmo nas *toyotistas* —bem como no trabalho do serviço de transporte, manifestação "extra-fábrica" de *toyotismo avant-la-lettre*⁷⁷—, e a influência dessas empresas na política nacional, estão enraizadas na descomunal atividade que puderam alcançar as montadoras automobilísticas, causada pela opção pela hegemonia do modo rodoviário na infra-estrutura nacional de transportes, e pela eleição da indústria automobilística como setor mais avançado da industrialização brasileira, os lados de baixo e de cima da mesma moeda.

O trabalho no serviço de transporte

O trabalho no serviço que usaria a infra-estrutura de transportes nacional foi desorganizado de uma empresa e disseminado entre os próprios interessados —com seus automóveis

⁷⁶

O lema de união dos associados da ABIFER continua sendo a insatisfação dos empresários com o "nanismo" das indústrias desse modo, restando como modelo solitário a MAFERSA.

⁷⁷

Segundo o modelo fordista, a seqüência direcionadora da empresa era produzir, armazenar e vender. Para tanto, o fordismo possuía exército de empregados e produção em massa, e criava demanda para escoar seus estoques. Com o toyotismo após 1974, inverte-se a direção. O fluxo de distribuição do produto é comandado pela demanda, que encomenda a mercadoria ao empresário que sub-contrata os trabalhadores. Essa inversão ocorreu no âmago da indústria automobilística. "O toyotismo inverte esta relação: primeiro tem de vender e depois na medida em que se vendem os carros, são produzidos e demandados os componentes necessários para a montagem. Desta maneira o fluxo da produção, ou seja, a passagem contínua do objeto é que deve se modificar de uma fase a outra da produção (cuja cadeia de montagem, inventada por Ford em 1913, é o arquétipo), ou seja, tudo está sujeitado em função da demanda". GOUNET, Thomas. *El toyotismo o el incremento de la explotación*. Partido dos Trabalhadores da Bélgica (PTB), 1998, tradução minha. Disponível em <<http://www.wpb.be/icm/98es/98es11.htm>>. Acesso em 31 ago. 2006.

particulares— e entre empregados de companhias a serviço das unidades produtivas —os motoristas, entre eles principalmente os caminhoneiros. Esse foi o passo mais importante na substituição da ferrovia pela rodovia: com a extinção da empresa ferroviária prestadora do serviço de transporte —e a franquia desse serviço aos interessados que, para montar suas companhias, teriam de comprar a produção automobilística, até a década de 1950 ainda importada—, o planejamento rebaixou o padrão de investimento geral no setor, e por conseqüência aumentou a socialização dos custos sobre os bolsos privados, revertendo seus lucros primeiro para os impostos da importação automobilística e de derivados de petróleo, depois para a instalação e prosperidade dessa indústria em território nacional, uma vez assegurado seu mercado consumidor em expansão.

O rebaixamento do padrão de investimento começou no âmbito do trabalho no serviço de transporte através do barateamento do custo do frete, à medida que o próprio trabalhador tornava-se o proprietário e custeador de seu instrumento de trabalho, o caminhão, e retirava esse custo da "empresa", a qual permanecia como mediadora do trabalhador e do mercado de serviço de transporte.

Com esse *toyotismo avant-la-lettre* citado, o planejamento de transportes conseguiu a "meta" de redução do preço do frete, pois o preço do trabalho foi "nivelado por baixo" pelo excesso de oferta de força-de-trabalho —caminhoneiros com seus caminhões— em demanda de serviço, o qual varia a sua demanda sazonalmente, sem a garantia da certeza do emprego.

Por esse sistema, a maioria em competição deletéria, na situação insegura em que está, garante aos compradores do trabalho no serviço de transporte o mais baixo preço.⁷⁸ O caminhoneiro não fica dono de seu trabalho, ainda que tenha o seu caminhão. Para o acesso ao mercado nacional, fica dependente da mediação das transportadoras e, quando não há trabalho para ele nesse mercado, a propriedade de seu caminhão ainda lhe serve para fazer pequenos serviços temporários, independentes e de pouco valor.

Essas são as conseqüências do superdesenvolvimento da indústria automobilística-rodoviária, pelas quais se percebe a participação fundamental do período de produção fordista da indústria na criação das condições sociais para o advento do período seguinte de produção toyotista, cuja implantação corrobora a teoria de Rangel de que as antigas relações internas de produção são mantidas com a função de "amortecimento" das variações sazonais da acumulação capitalista, um último recurso sempre invocado para a adaptação interna ao comportamento cíclico das relações externas de produção que se transformam.⁷⁹ Quero enfatizar que o toyotismo no Brasil assenta-se na permanência e aprofundamento das antigas

78

Recentemente, em evento do setor em junho de 2006, o presidente da América Latina Logística, Bernardo Hees, expôs seu método de formação de preços: "O meu preço eu fecho conversando com o caminhoneiro; ele é quem mais sabe quanto custa o frete. Não uso planilha ou pesquisas encomendadas". HEES, Bernardo. *Apresentação*. In: SEMINÁRIO BRASIL NOS TRILHOS, 2006, Brasília. No mesmo mês o executivo foi capa da revista "Você S/A", sob a manchete "Seja um líder influente", na qual é descrito como "articulado, capaz de influenciar funcionários, acionistas e o mercado". *Revista Você S/A*, São Paulo, Editora Abril, n° 96, jun. 2006, capa.

79

RANGEL, Ignácio. "A dualidade básica da economia brasileira". In: RANGEL, 2005.

relações internas de produção, secularmente marcadas pela informalidade, o trabalho de agregado, o não-assalariamento.

Desse modo, a estrutura proprietária assim arranjada possibilitou a "flexibilização" do trabalho no mercado de serviço de transporte, "adequando" o setor ao modo de vida dos trabalhadores brasileiros e ao "modelo de desenvolvimento nacional".

Já o trabalho na ferrovia é antevisto por Martins, que cita Chandler⁸⁰ e lembra que a produção total de uma ferrovia não pode ser apreendida em um só olhar por um indivíduo, mesmo por seu dono. Se tentasse vigiar de perto cada instalação de sua propriedade, o dono de uma ferrovia teria de viajar ininterruptamente junto com os trens, e mesmo assim deixaria para trás muito ainda por ver, tão distante. A gestão de empresas ferroviárias foi pioneira no estabelecimento das modernas práticas de planejamento empresarial, tanto nos países mais industrializados, como em qualquer lugar onde tiveram de operar. Mas não foi essa a gestão que prevaleceu no Brasil, pois ela foi derrotada pela indústria rodoviária, faltando saber como um modelo mais avançado sucumbiu diante de um mais atrasado.

A hegemonia rodoviária na infra-estrutura de transportes

Como os brasileiros importavam o serviço de transporte ferroviário junto com o material ferroviário no período do "ciclo primário-exportador", a forma de produção do serviço de transporte no país teria sido segundo a maneira descrita no bloco anterior. Isso teria sido assim pelo período que foi de 1871 a 1945,⁸¹ a partir de quando a opção rodoviária predominaria, já sob o condicionamento externo da mudança na condução da dominação imperial que passaria da City inglesa para a América do Norte com o resultado da Segunda Grande Guerra.⁸²

Com a Europa após 1945 endividada perante os EU, até mesmo os capitais fixados no patrimônio ferroviário "regional" no Brasil tiveram de ser liquidados e retornar ao Velho Mundo.⁸³ Providencialmente, o Novo Mundo emergia com o automóvel solucionando o

⁸⁰

Ver nota 11.

⁸¹

Esse período é impreciso. Talvez devesse falar em 1871 a 1957, ano da estatização das ferrovias na RFFSA, ou 1871 a 1951, ano da aprovação na Câmara dos Deputados do Plano Nacional de Viação que consagrou o modo rodoviário como hegemônico no planejamento de transportes. Optei pelo ano 1945 porque um ano antes foi elaborado o aludido plano que somente seria votado no ano 1951, e quando acabava a Segunda Grande Guerra que mudaria a história internacional.

⁸²

Já vinha de décadas antes dos conflitos do século XX a discussão entre os ilustrados estadistas brasileiros sobre a "opção" por qual imperialismo, se o britânico ou o norte-americano, evidente na crítica à "ilusão americana" de Eduardo Prado contra aqueles que, querendo escapar do jugo inglês, viam nos EU uma libertação. Prado, desnecessário explicar, era partidário da permanência com os ingleses. PRADO, E. *A ilusão americana*. São Paulo: Alfa-Ômega, 2000.

transporte em todo o planeta, inclusive agora no Brasil carente de um meio de transporte que se adequasse ao seu desenvolvimento nacional planejado pelo Estado. E seria assim que o Estado associado à rodovia cumpriria a tarefa de assumir o passivo ferroviário, mantê-lo subsistindo sob seu controle, assim como assumiria para si o desenvolvimento dos setores industriais "de base", indústria pesada (mineração, siderurgia), ao passo que criava a demanda por meios de transporte e abria as fronteiras para a indústria automobilística no país, "carro-chefe" de nosso nascente setor industrial "de ponta".

Braga e Agune⁸⁴ conceituam "rodoviarismo" como fenômeno do desenvolvimento das economias capitalistas, ocorrendo nas décadas de 1940, 50 e 60. Em cada uma dessas economias, esse fenômeno a impactaria de maneira própria, percebendo-se isso pela sua relação com os outros modos de transporte.

Logo, como o "rodoviarismo" seria um fenômeno, ele o seria tanto no suprimento de um sistema de transporte —composto de infra-estrutura, material rodante e trabalho no serviço de transporte—, quanto na indústria produtora dos materiais de uso do sistema: a do material rodante (automóveis, caminhões, ônibus) em aço, lata e borracha; a do combustível dos motores (petróleo e posteriormente o diesel e etanol vegetal) e o substrato da via permanente, igualmente derivado do petróleo, de produção impulsionada pelo trabalho no serviço de transporte.

No caso brasileiro, o fenômeno teria ocorrido nas décadas de 1950 e 60, e saturado na de 1970, segundo a observação dos autores. Dado o conceito principal, o "fenômeno rodoviarismo" aconteceria como manifestações particulares, específicas, em cada economia nacional, sendo o caso brasileiro o do desequilíbrio modal em comparação a outras economias mais avançadas na industrialização.

Nessas outras economias, segundo as potencialidades dos territórios dos Estados, o "rodoviarismo" teria ocorrido após os outros modos ferroviário ou hidroviário já estarem avançados em seu próprio desenvolvimento, inserindo-se, assim, em fatia de mercado própria e equilibrando-se entre a divisão modal anterior e a nova.

Assim, enquanto nos "países de capitalismo avançado" o "rodoviarismo" não teria significado a deterioração dos outros modos, no caso brasileiro o fenômeno teria sido "anômalo" aos padrões internacionais. Segundo Braga e Agune, "este 'desvio' deve ser buscado na natureza da política de transportes conduzida pelo Estado brasileiro em meio a um processo de industrialização realizado a partir do 'subdesenvolvimento' e com fortes determinações advindas de sua posição subordinada na estrutura mundial de crescimento capitalista.[...] No setor transportes, como em outros, as políticas estatais forjadas sob aquelas condições tendem a promover um desenvolvimento econômico-social que traz em si mesmo não a

83

BARAT, Josef. "Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, n. 23 (3), jul./set. 1959, p. 25-52". In: BARAT, 1978, p. 252.

84

BRAGA, José Carlos de S.; AGUNE, Antonio Celso. *Os transportes na política econômica: Brasil 1956-1979*. Brasília: FUNDAP, 1979.

superação continuada do *atraso* senão que a convivência contraditória deste com características de *avanço*".⁸⁵

Sob essa determinação, o Estado assumiu a tarefa histórica de "forjar condições para que progreda a industrialização", e de realizar os pesados investimentos concentrados no tempo (e, politicamente, no espaço) que a economia de mercado subdesenvolvida não tinha capacidade.

Assim enredado, o sistema de transportes passa a ser embutido como atribuição estatal nos planos governamentais; seguindo submisso aos pactos estruturais do próprio processo de crescimento econômico por substituição industrial de importações, no qual a indústria automobilística veio a alcançar, historicamente, o papel protagonista.

No período ditatorial estabelecido durante esse processo, o importante era o país crescer, e crescer rápido. O planejamento econômico da ditadura preocupava-se, acima de tudo, com as suas metas objetivas,⁸⁶ e seus planejadores em cumprir as tarefas.⁸⁷ Para Barat, "os fatores objetivos do desenvolvimento econômico" seriam a consolidação do mercado interno e o tráfego longitudinal, isto é, tráfego entre as principais cidades da faixa litorânea, ligação tipicamente interurbana, que materializaria o mercado interno em contraste com aquelas ligações interior-litoral típicas da exportação, tratadas nos primeiros capítulos.

Como afirmado pelo planejador e citado em capítulo anterior, somente a rodovia seria capaz de cumprir essa função do desenvolvimento. No entanto, "desenvolveríamos" ao mesmo tempo grande dependência desse modo de transporte, o que seria reconhecido pelo planejador após 1973. Já com o intuito de resolver o problema, e com a mesma veemência com que outros planejadores o criaram, o planejador Barat intenta reverter o problema e lista os "fatores objetivos de nossa excessiva dependência do transporte rodoviário":

1. Necessidade de consolidação do mercado interno.
2. Vantagens do rodoviário para atendimento dos acréscimos da oferta interna.
3. Posição ímpar da indústria rodoviária no modelo de desenvolvimento econômico.
4. Autofinanciamento do rodoviário.
5. Desinteresse das administrações ferroviárias.

Sobre a necessidade de consolidar o mercado interno, o primeiro "fator objetivo" de todos, já expliquei como isso era visto politicamente como tarefa restrita ao modo rodoviário. Já a sua

⁸⁵

BRAGA; AGUNE, 1979, p. 9.

⁸⁶

"[...] pois a realidade econômica objetiva sobrepõe-se aos conflitos momentâneos na superestrutura política e institucional". BARAT, 1978, p. 100.

⁸⁷

"A necessidade de planejamento econômico independe do marco institucional ou do sistema político das sociedades, e corresponde à aspiração geral de progresso material e padrões mais compatíveis de bem-estar social". BARAT, 1978, p. 99.

supremacia técnica estava nas suas "vantagens para atendimento dos acréscimos da oferta interna". É este "fator objetivo" que explica a adequação do modo rodoviário ao desenvolvimento nacional, pois o baixo padrão de investimento na sua infra-estrutura viária (a estrada de rodagem) poderia crescer ao passo que a renda privada per capita interna crescesse, "atendendo os acréscimos da oferta interna", e partindo mesmo dos velhos caminhos de tropas de bestas e carros-de-boi.

Isso significava que a renda privada, uma vez imobilizada na forma do material rodante —o caminhão ou o automóvel—, mercadoria da indústria automobilística, demandaria o investimento em infra-estrutura viária para o seu uso, e instaurar o ciclo de consumo da mercadoria e novo investimento para produção de mais mercadoria.

Essa é uma metade do "círculo virtuoso" em que se meteu a rodovia no Brasil, a parte que coube às "livres forças de mercado" da indústria automobilística e do mercado interno. A outra metade do "círculo virtuoso" da rodovia no Brasil foi preenchida pela intervenção estatal, na forma do financiamento das obras de infra-estrutura viária através do capital recolhido, majoritariamente, pelo imposto único sobre combustíveis, razão dos terceiro, quarto e quinto fatores. Barat nota os efeitos dessa intervenção ao tratar do terceiro fator, a "posição da indústria rodoviária no modelo de desenvolvimento econômico":

"Assim, para cargas, o transporte rodoviário apresenta a peculiaridade de ter sua tarifa formada em condições de concorrência, enquanto que os serviços ferroviários, portuários (assim como muitos tipos de carga marítima) têm as suas tarifas formadas em condições monopolistas ou oligopolistas".⁸⁸

Não bastassem os "fatores objetivos", o planejador reconhece ainda outros "subjetivos", esses impulsionados principalmente pela metade estatal do "círculo virtuoso" da rodovia no Brasil. Esses foram tanto a facilitação política na implantação da indústria automobilística norte-americana e a propaganda ideológica de convencimento da população brasileira de sua nova "paixão nacional", o automóvel, que já tratei anteriormente, como a crença no lema "governar é abrir estradas" introduzido por Washington Luiz, que dá "importância exagerada à indústria automobilística no dinamismo econômico", endossada por Juscelino Kubitschek, supondo que haver rodovia seria "condição necessária e suficiente para o desenvolvimento regional", uma "sobrestimação do modo rodoviário como modernizador" sonhada por Vargas.

Como assumiu Barat, o planejamento "[...] chegou a ponto de tornar uma decisão de política econômica global um dos mais importantes fatores de desarticulação dos sistemas não-rodoviários [fins dos anos 1950]". Ou olhando por outro ponto de vista, uma decisão "técnica" no setor de infra-estrutura, de opção por modo de transporte hegemônico, conferiu base material à "política econômica global". E o fez com tal poder que Barat, em plena "crise do petróleo", lamenta que "a preponderância do investimento rodoviário continuará a ser uma realidade concreta entre nós, pelo menos no próximo decênio [1974-84], uma vez que as

88

Barat cita Alan Abouchar. ABOUCHAR, Alan. *Diagnostic of transport situation in Brazil* apud BARAT, 1978, p. 55.

características do processo de ocupação econômica dificilmente se modificarão nesse prazo".⁸⁹

E mais:

"Neste ponto, cabem algumas observações sobre a inter-relação do nosso sistema de transportes com a indústria automobilística, quando se examina o problema do ponto de vista das trocas inter-regionais de mercadorias e a situação do setor industrial. Ou seja, não se trata apenas de formular uma política de transportes que consubstancie um modelo alternativo de desenvolvimento do setor em termos de uma divisão de trabalho mais adequada entre as distintas modalidades, mas sim de reformular a própria estratégia do desenvolvimento nacional, no sentido de reduzir, no longo prazo, a dependência do dinamismo da economia do ramo da produção de veículos rodoviários".⁹⁰

Isto é, remontando-se ao princípio definidor da política nacional de transportes promovida pelo Governo que privilegiou a rodovia, o planejador reconhece que o modelo de desenvolvimento econômico conduzido pelo Estado associado à rodovia condicionou a forma da ocupação da população economicamente ativa no território brasileiro durante o processo de consolidação do mercado interno, e que alterar um será alterar o outro.

Devido a rodovia ter derrotado a ferrovia com a ajuda do Estado, falta ainda conhecer por que meios isso foi feito, analisando as partes que dizem respeito à questão em cada plano de desenvolvimento encetado pelo Estado, a começar pelo Programa de Metas de 1956-60, no qual o "capitalismo industrial" marcou sua liderança na política de planejamento de investimentos.⁹¹ Esses concentraram-se em material de transporte, material elétrico e metal-mecânica, pilares da indústria de bens de capital.⁹² Essa indústria passou a determinar os caminhos do planejamento governamental, condicionando-o através de saltos tecnológicos da capacidade produtiva.

Esses dois capítulos de digressão analítica pelo subdesenvolvimentismo, regionalismo e os aspectos fundamentais dos modos de transporte em questão, contribuíram para marcar a idéia de planejamento em curso, para que agora possa falar do significado do "sucesso" para o planejador do desenvolvimento nacional liderado pelo Estado associado à indústria automobilística.

89

BARAT, 1978, p. 347.

90

BARAT, 1978, p. 364.

91

BRAGA; AGUNE, 1979, p. 14.

92

BRAGA; AGUNE, 1979, p. 14.

SEÇÃO 2 - SUBSTITUIÇÃO DOS PLANOS

Programa de Metas: sucesso?

"Diga-se, portanto, que dentro do âmbito de objetivos a que se propôs, o Programa de Metas foi um exemplo de sucesso na formulação e implementação do planejamento no Brasil. Do ponto de vistas dos transportes, um rápido balanço das metas propostas indica que houve um grande sucesso nos resultados em relação às metas previstas".⁹³

Foram estas as metas alcançadas por subsetor: portos, 56%, traçados novos de ferrovias, 50%, manutenção e renovação de material ferroviário, 75%. Já para as rodovias, as metas alcançaram 115% para construção e 207% para pavimentação!

Barat julga o sucesso do programa pelo desempenho dentro das metas estabelecidas para cada modo, "do ponto de vista dos transportes" segundo ele, querendo dizer do ponto de vista do *planejamento do governo*. Se o "ponto de vista dos transportes" tivesse como parâmetro o equilíbrio entre as indústrias dos modos, não a contribuição de cada "subsetor" às metas do planejamento de transportes do governo, não se poderia falar em sucesso "do ponto de vista dos transportes", e as evoluções das suas metas teriam de ser consideradas discrepantes, pois um desempenho de 207% do rodoviário causa evidente obstáculo aos 50% do ferroviário ou 56% do portuário.⁹⁴

As cifras são demonstrações do desequilíbrio estrutural em andamento. E os planejadores tinham, entre os "objetivos e decisões gerais de política de transportes" no período 1956-63,⁹⁵ a meta de criar "fundos vinculados para assegurar a expansão por modalidade", isto é, estimular e desenvolver essa desigualdade que mencionei.

Essa desigualdade estava sustentada na estrutura do projeto da industrialização brasileira pelo consumo dos produtos do setor de bens de consumo duráveis, ou Setor/Departamento II, conduzido pela indústria "de ponta" automobilística,⁹⁶ considerada dentro do programa como

⁹³

BARAT, 1978, p. 128.

⁹⁴

"(...) O Programa de Metas não era um plano compreensivo, mas sim um plano setorial. Conseqüentemente, não propunha a alocação de todos os recursos através do processo de planejamento. (...) Metodologicamente, a técnica de elaboração do plano foi a seguinte: primeiro fez-se um estudo das tendências recentes na oferta e na demanda desses setores-chave. Em seguida, através de um prognóstico baseado na extrapolação da composição provável da demanda nos anos subseqüentes (...), foram fixadas metas quantitativas em cada setor, para um período de cinco anos. Finalmente, estabelecidas as metas (...), eram submetidas a uma revisão contínua através do método de aproximações sucessivas. Essa técnica de planificação era, portanto, adequada para programar o setor com o grau de sofisticação permitido pelos dados estatísticos então disponíveis, mas era incapaz, por si só, tanto de identificar o setor que deveria ser planejado, quanto de verificar em que medida as metas estabelecidas num setor seriam compatíveis ou consistentes com outras metas, no mesmo setor ou em outros". DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 2001, apud LAGONEGRO, 2003, p. 294. Por essas suas características, o Programa de Metas somente pode ser considerado como um "plano" enquanto Plano de Governo de Kubitschek.

⁹⁵

Segundo BARAT, 1978, p. 138, anexo 1.

⁹⁶

Aliás, a indústria que veio produzir automóveis, fornecia também geladeiras e materiais elétricos do chamado Setor II, dos bens de consumo duráveis.

"indústria básica, exceção entre as demais metas",⁹⁷ o que implicou na incapacidade dos setores de bens de capital e indústria de base de dirigirem o avanço da industrialização brasileira.⁹⁸ Aliás, a atrofia do setor produtor de bens de capital condicionava que, mesmo quando fosse acelerado o crescimento da atividade industrial, esta continuasse "tecnologicamente passiva".

Para Celso Furtado,⁹⁹ a inovação tecnológica foi entre nós uma conseqüência secundária do desenvolvimento, não o seu motor. O crescimento industrial desviou do problema pela "linha de menor esforço" e expandiu-se "horizontalmente", crescentemente aberto para o exterior.¹⁰⁰ Nunca incorporado, o investimento na inovação tecnológica de longo prazo de maturação desperdiçou-se, ou melhor, foi evitado quando possível e erradicado quando "necessário".

Quanto aos objetivos e medidas setoriais definidas para as diversas modalidades de transportes no período 1956-63, já não se fala mais em "substituição", mas "erradicação de trechos ferroviários antieconômicos".¹⁰¹ Com aquelas "decisões gerais", e estas "medidas setoriais", alargava-se a desigualdade entre o modo rodoviário e o ferroviário, a qual garantia o desenvolvimento do primeiro não mais pela substituição do segundo, mas pela sua erradicação.

Para Braga e Agune, não se tratava apenas de política governamental de substituição forçada da matriz de transportes através da erradicação de trechos ferroviários "antieconômicos", quer dizer, remoção de trilhos; "mais que isso [que a transformação da herança primário-exportadora], num sentido amplo, o sistema ferroviário *esteve destinado a ceder* lugar ao sistema rodoviário: a ampliação da fronteira agrícola far-se-ia pela rodovia de penetração e a esta destinar-se-iam os recursos públicos prioritariamente".¹⁰²

97

SANTOS, Ângela Maria Medeiros Martins; BURITY, Priscilla. *BNDES 50 Anos - Histórias Setoriais: O Complexo Automotivo*. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, 2002, sem paginação.

98

A própria fundação das indústrias de base no Brasil, marcada na criação da Companhia Siderúrgica Nacional por Vargas em 1942, antevia a realização de seu produto no consumo rodoviário, nas palavras de Edmundo Macedo Soares, seu primeiro diretor técnico e idealizador: "(...) quando se tratou da concepção de Volta Redonda, já tivemos em vista a possibilidade de construção de automóvel no Brasil. [...] Na própria concepção de Volta Redonda já se tinham em vista as necessidades da indústria automobilística, sendo dotado o sistema de laminação contínua". LAGONEGRO, 2003, p. 239.

99

FURTADO, 1968, p. 78.

100

CASTRO, Antonio Barros de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 76.

101

Segundo BARAT, 1978, p. 138, anexo 1.

102

BRAGA; AGUNE, 1979, p. 15, grifos meus.

Auto-financiamento

Os 1,74% do PIB registrados em 1959 para obras em rodovias eram garantidos pelo Estado através do Fundo Rodoviário Nacional existente desde 1945,¹⁰³ custeado minoritariamente pelas receitas fiscais do Orçamento Geral da União e orçamentos estaduais, e principalmente pelo Imposto Único incidente sobre combustíveis, lubrificantes e derivados de petróleo em geral, isto é, sobre o produto realizado por quase todas as indústrias, e não apenas aquelas envolvidas na produção rodoviária. A parte que provinha do produto das indústrias rodoviárias era comprada majoritariamente pelos motoristas de cujas rendas privadas a indústria automobilística recolhia, sob a forma de material rodante, os outros 2,75% do PIB registrados para a rodovia em 1959.¹⁰⁴

Com essa estrutura reprodutora, em que o consumo da mercadoria comprada com renda privada (o automóvel) demandava o dispêndio extra da mesma renda privada em outros produtos essenciais, em cujos preços estava embutido o imposto único —com o qual o Estado financiava a construção e manutenção da infra-estrutura (estrada de rodagem) —, abriu-se o caminho para o superdesenvolvimento das indústrias associadas e conseqüentemente para a *reprodução automática* do modo rodoviário, independente da evolução do Orçamento da União, vale dizer, da conjuntura do resto da economia nacional.

Por estarem na base energética de toda a produção industrial, os derivados de petróleo assumiram com esse imposto o papel de drenar capitais dos setores produtivos para o setor encarregado da circulação física das mercadorias. O capital das fábricas era levado para as estradas de rodagem, com o que o *auto-financiamento* rodoviário foi continuamente realimentado pela indústria através de subsídio implícito no imposto único.¹⁰⁵

¹⁰³

Criado pelo decreto-lei nº 2615 de 1940, o Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios foi transformado no Fundo Rodoviário Nacional em 1945. Ambos foram precedidos em forma de lei pelo Fundo Especial para Construção de Estradas de Rodagem Federais, estabelecido pelo Decreto nº 5141 de 5 de janeiro de 1927, por Washington Luiz na Presidência da República. "Formado pela cobrança de um adicional aos impostos de importação sobre o consumo a que estão sujeitos os materiais rodantes, combustíveis e acessórios, arrecadável em moeda corrente, na forma de \$60 por kg de gasolina, 20% sobre os impostos *ad valorem* ou por unidade que incidam sobre automóveis, ônibus, caminhões, chassis, pneus, câmaras, auto-peças, acessórios, motocicletas, *side-cars* e bicicletas, ou \$50 por kg de acessórios não contemplados no item anterior, depositados no Tesouro Nacional, à disposição do Ministério da Viação e Obras Públicas para serem aplicadas exclusivamente na construção e conservação das estradas de rodagem federais em todo o território nacional". LAGONEGRO, 2003, p. 223 e 245. O imposto único fora regulamentado em 1940. LAGONEGRO, 2003, p. 252.

¹⁰⁴

BRAGA; AGUNE, 1979, p. 15.

¹⁰⁵

Esse foi o argumento de Barat no SEMINÁRIO PARA ANÁLISE DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICA GOVERNAMENTAL, SETOR DE TRANSPORTE, OUT. 1968. São Paulo: FGV, revisto pelo IPEA e publicado em BARAT, Josef. "Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, n. 7 (4), out./dez. 1973, p. 105-199". In: BARAT, 1978, p. 62: "Assim, no ano de 1969, enquanto a rede rodoviária recebeu para sua expansão e conservação 79,5% do total arrecadado [do imposto único], através do Fundo Rodoviário Nacional, os usuários das rodovias contribuíram com somente 72% daquela arrecadação total [diferença de 7,5%]. Houve, portanto, uma transferência de recursos dos

Nesse mesmo fluxo correria, ainda, a taxa de inflação dos preços. Isso acontecia devido à característica singular de a industrialização da economia brasileira ter sido feita pelo processo de substituições de importações, o que implicou no desenvolvimento estancado de um setor após o outro. Fato conhecido, a cadeia produtiva resultou em composto com pouca relação orgânica intersetorial.

Da falta de nexo financeiro intersetorial decorreu que o crescimento de forças produtivas ociosas dentro de qualquer um desses setores tendia a pressionar todo o sistema com a elevação dos preços das mercadorias que remunerassem os capitais já investidos, setor a setor, o que afinal impunha a todo o sistema o ócio das capacidades produtivas setoriais, acarretando uma incidência em cadeia que alimentava a taxa de inflação.

Dada a inabilidade dos planejadores em prever a redistribuição dos capitais de acordo com as capacidades ociosas, o que caracterizava a grande viscosidade do fluxo financeiro observado entre os setores da economia nacional, essa taxa de inflação acelerava-se perigosamente. Esse comportamento nada teria de inercial, pelo contrário: se existia não era pela inércia do sistema, mas pela inércia dos governantes em resolver a questão.

O que talvez escape à visão dos economistas é a posição privilegiada em que se encontrava o setor de transportes na infra-estrutura econômica em desenvolvimento. Pois como era encarregado de realizar materialmente o fluxo intersetorial, o setor de transportes pôde, com sucesso, ter acesso e drenar para si recursos de setor em setor, estivessem ociosos ou não. Não foi capaz, todavia, de contribuir para todo o sistema com a redistribuição desses recursos em seguida, e isso por causa do fundamento do seu modo de transporte hegemônico, o rodoviário, no qual a renda privada per capita é acumulada pelas montadoras, como visto anteriormente, e expatriada na forma de "remessa de lucros".

Essa característica da gênese da inflação brasileira na capacidade setorial ociosa só seria posta a desnudo mais tarde com o debate das soluções à hiperinflação dos anos 1980, quando as diferenças de interpretação formariam leituras díspares da crise.

Em função do material rodante, portanto, as indústrias do modo rodoviário – refinarias e montadoras – evoluíram "montadas" na evolução da renda privada per capita, à parte do desenvolvimento dos outros modos de transporte e, naturalmente, onerando no longo prazo toda a economia pelo empate do capital privado assim estocado, ainda que no médio prazo tenha sido a solução infra-estrutural para o desenvolvimento dessa mesma economia em crise. Não é sem algum significado mistificador que seja o "automóvel" a mercadoria-símbolo desse modo de transporte hegemônico.

Mas foi concedendo uma regra para a indústria rodoviária e negando-a para a indústria ferroviária que o governo dirigiu a economia para o *auto-financiamento* da primeira, de maneira "independente das restrições orçamentárias", e para o aprisionamento da segunda na

estrutura governada pelo Estado, da qual até o próprio Governo fugia com sua Administração Paralela.¹⁰⁶

A indústria ferroviária viu-se amarrada nas "restrições orçamentárias",

"[...] restando como 'explicação' da estagnação deste [subsetor ferroviário] a ineficiência administrativa já pré-determinada pela política governamental que ao atribuir 'serviços públicos' a suas empresas as impede de atuar capitalisticamente. Se o fizessem, os referidos serviços públicos estariam a descoberto".¹⁰⁷

O corolário da reciclagem do déficit governamental foi a encampação das ferrovias privadas e estaduais na Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima, RFFSA, em 1957, exatamente o mesmo ano em que o Governo incluía a diferença cambial na tarifa dos serviços públicos de eletricidade, estabelecendo o princípio da correção monetária *para as empresas estrangeiras*.¹⁰⁸ Com isso, o Governo JK alimentou, por final, a ideologia da "ineficiência das empresas públicas" brasileiras, cuja penúria adviria do fato de não adotarem a "lógica do mercado capitalista", falácia criada pelo próprio Governo do Estado!

Dessa maneira, estrangulou-se o desenvolvimento da indústria ferroviária ao excluí-la tanto das facilidades auto-financiadoras quanto da política governamental de "chamar para si" a responsabilidade dos pesados investimentos concentrados no tempo, a formação bruta de capital fixo da indústria de bens de capital no Brasil.

Em 1959, com a inflação dos preços acumulada em 42,7%, os investimentos em rodovia eram 1,74 e os em veículos eram 2,75 dos 4,5% do PIB para o transporte rodoviário. A alta da taxa de inflação dos preços aceleraria ainda mais na década que começava, distorcendo o cálculo dos recursos públicos dos quais dependia o subsetor ferroviário, abalando o governo eleito e posteriormente sendo atacada pelo ditatorial após 1964 com medidas que acentuariam ainda mais as distorções intermodais no financiamento da infra-estrutura de transportes.

Os economistas "liberais" guindados ao Governo do Estado pelo golpe militar de 1964 justificaram suas medidas como "combate à inflação", mas no longo prazo seus planos parecem tê-la acentuado através das distorções na infra-estrutura produtiva que causaram, inclusive e em destaque na matriz de transportes, no que me detenho em seguida.

¹⁰⁶

A Administração Paralela foi o "jeitinho" encontrado pelo Presidente da República Juscelino Kubitschek para implementar o seu programa de governo, aí incluídos o Programa de Metas, e nele, a cidade de Brasília.

¹⁰⁷

BRAGA; AGUNE, 1979, p. 22.

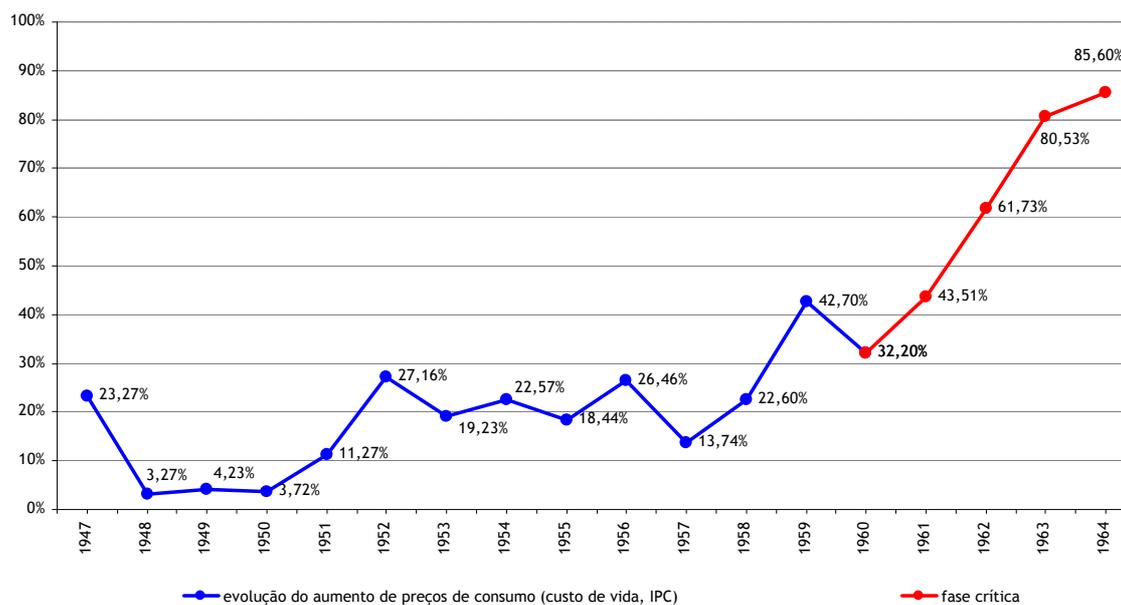
¹⁰⁸

Essa inclusão da diferença cambial nas tarifas das empresas estrangeiras seria o princípio do estatuto da correção monetária instituída durante a ditadura. Ela seria removida apenas no Plano Real na década de 1990.

Tabela 3 - Saldo das empresas ferroviárias que formariam a RFFSA 1934 a 1940 (mil-réis)¹⁰⁹

Estrada de Ferro	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
EFCB	-40 958\$063	-72 561\$040	-36 490\$454	-148 819\$493	-98 649\$508	-97 841\$849	-89 196\$114
SPR	18 958\$643	31 377\$091	36 806\$330	34 036\$600	31 391\$333	30 658\$806	27 092\$676
LR	18 284\$802	6 820\$397	10 806\$330	10 845\$248	8 871\$397	9 196\$675	6 488\$208
RPSC	12 503\$613	5 394\$462	664\$471	2 328\$851	-1 944\$337	6 888\$244	4 135\$009
RMV	-8 658\$213	-9 801\$698	-2 913\$864	-8 007\$003	-8 597\$573	-9 800\$000	-1 651\$712
GWB	7 868\$213	9 206\$120	6 648\$046	2 129\$794	3 844\$978	9 481\$286	11 113\$142
EFNB	- 581\$850	3 165\$826	-4 532\$966	-3 824\$820	-1 584\$681	-3 014\$983	-4 077\$119
VFFLB	210\$888	1 529\$601	3 134\$044	1 184\$215	- 654\$534	-1 601\$712	-2 993\$719
RVC	1 419\$718	1 985\$491	1 421\$236	- 225\$904	- 601\$416	1 045\$306	1 701\$011
EFG	612\$724	574\$485	654\$829	1 668\$299	1 951\$739	595\$937	1 458\$144
EFBM	\$	294\$000	810\$994	42\$502	- 812\$594	210\$233	- 826\$331
EFDTC	31\$433	107\$635	- 29\$706	63\$503	- 559\$718	- 281\$922	- 391\$813
EFMM	201\$615	- 299\$168	259\$069	231\$721	- 471\$221	- 311\$527	-1 714\$511
EFSLT	-1 326\$486	- 878\$348	- 938\$142	-1 589\$274	-1 102\$808	147\$172	-1 791\$853
EFB	- 147\$027	- 333\$053	- 507\$524	- 918\$605	-1 209\$052	-1 465\$516	-1 101\$786
EFM	571\$607	451\$465	265\$638	46\$103	355\$771	168\$560	375\$491
EFERN	- 416\$124	88\$480	- 300\$480	- 325\$976	- 567\$314	- 693\$051	- 483\$769
EFPC	- 393\$662	- 543\$078	- 621\$423	- 517\$034	- 720\$141	- 736\$406	- 848\$549

gráfico 5 - Inflação anual ponderada 1947-1964 ¹¹⁰



109

MARTINS, 1995.

110

Fonte: RIZZIERI, Juarez Alexandre B. e CARMO, Heron C. E. do. *Retrospectiva histórica e metodológica do IPC-FIPE*. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1995. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: jul. 2006.

PAEG contra a inflação

O novo governo ditatorial "divergia muito do plano precedente", o Plano Trienal do governo eleito, não no diagnóstico da economia "[...], mas sim no corpo de soluções e medidas apresentadas".¹¹¹ A principal preocupação dos planejadores continuava sendo, entretanto, a inflação de 85,6% a.a. (ver gráfico 5).

Após a crise inflacionária, os ministros Campos-Bulhões lançaram plano de "racionalização" do Estado, cortando o desnecessário, "saneando" as finanças. As metas do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG 1964-6), que eram essencialmente as mesmas do Plano Trienal, acrescido de um diagnóstico do Banco Mundial, deram origem ao Grupo Executivo de Integração de Políticas de Transporte, GEIPOT, em 1965, o qual encetaria daí em diante as principais medidas no setor.¹¹²

"Sendo o setor de transportes, na época de implantação do Programa (PAEG 1964-6), tanto do ponto de vista das políticas de investimento quanto dos sistemas de operação, um dos maiores responsáveis (senão o maior) pelos fatores de alimentação de curto prazo do processo inflacionário, logicamente o PAEG teria que consolidar um conjunto coerente e eficaz de metas operacionais e diretrizes de política de investimento que permitissem o *saneamento* do setor".¹¹³

Desejava-se a limitação de novas construções ferroviárias, "admitidas somente implantações de comprovada justificação econômica".¹¹⁴

A leitura de Barat bem como do PAEG sobre as causas da inflação destacava a responsabilidade, dentre os "fatores de alimentação de curto prazo do processo inflacionário", dos investimentos em transportes. Dada a premência política de "combater a inflação", a causa atacada seria a capacidade ociosa já fixada sob a forma de capitais industriais nos transportes. O setor teria de ser "saneado", isto é, não se permitiria que toda a sua capacidade fosse usada para dar-lhe um fim de acordo com suas potencialidades, mas teria o seu desenvolvimento bloqueado para diminuir a parcela crescentemente ociosa.

Já as causas da ociosidade estavam proibidas de serem enfrentadas, donde todo o esforço do planejamento concentrava-se em reduzir a capacidade ociosa do setor de transportes pela supressão da capacidade, não do ócio. Mas essa supressão, como visto acima, não seria proporcional entre os subsetores, pelo contrário: ela já tinha um subsetor pré-definido onde

111

BARAT, 1978, p. 131.

112

BARAT, 1978, p. 135. O autor não detalha esse diagnóstico do Banco Mundial.

113

BARAT, 1978, p. 131.

114

BRAGA; AGUNE, 1979, p. 21.

ser aplicada, o subsetor ferroviário, no qual o governo somente permitiria daí em diante construções "de comprovada justificação econômica". E que justificação teria investir em ferrovias com um planejamento desses?

Por outro lado, o governo do período Campos-Bulhões "abriu o cofre" para os gastos em rodovia a partir de 1965, "mostrando um caráter 'anti-cíclico'", reforçando essa indústria com "instrumentos tributários que lhe asseguravam financiamento independente das restrições orçamentárias".¹¹⁵

Com esses dois movimentos, o planejamento governamental ditou as regras sob as quais esses seus dois subsectores de transporte deveriam desenvolver-se, ou não se desenvolver, no caso do ferroviário.

PED contra PAEG

Estava na pauta dos planejadores da ditadura entre o que foi caracterizado por Barat como "fases e características básicas do desenvolvimento econômico brasileiro" no período 1964-70, a redução das faixas de substituição de importações, dada a interpretação então corrente de que o processo de substituição chegava ao seu limite.

A eliminação gradativa de subvenções para cobertura de déficits figurava entre os "objetivos e decisões gerais de política de transportes". Isso significou a "continuação do programa de extinção de ramais ferroviários antieconômicos".¹¹⁶ Com a justificativa de cortar "subsídios inflacionários", o Governo diminuiu em 66% os custos das ferrovias e portos de 1964 a 1966 pelo PAEG.

O Plano Econômico de Desenvolvimento (PED) de 1968 culpou o PAEG de 1964 pela alimentação da inflação com o retardo na atividade econômica de sua política. Diagnosticou a causa inflacionária na pressão de custos, e não na demanda de produto, como fizera o PAEG, já que os setores de infra-estrutura encontravam-se sem investimentos que pudessem reduzir os custos em longo prazo, uma situação em parte, de fato, gerada pelo PAEG.

Dessa mudança de abordagem da causa dos problemas formou-se uma inversão de política econômica: da teoria monetarista da inflação, passou-se à teoria estruturalista da inflação, isto é, da leitura em que se assumia que era o excesso de demanda global que criava inflação, o planejamento passou a considerar que eram os altos custos de produção que elevavam os preços, fazendo-se imprescindível o subsídio com investimentos.

Já em 1968, com a virada do PED, quando "as taxas de crescimento econômico se elevaram" e o transporte foi novamente sobrecarregado, os investimentos nas ferrovias e portos não

115

BRAGA; AGUNE, 1979, p. 21.

116

BARAT, 1978, p. 138, anexo1.

recuperaram o tempo perdido nem voltaram ao patamar anterior, pelo contrário: a carga passou à rodovia.¹¹⁷

O 2º PND e as últimas tentativas do planejamento

Mas aquele golpe sobre a infra-estrutura de transportes ressoaria na estrutura econômica nacional somente em meados da década de 1970, no período da chamada "crise do petróleo", isto é, quando o preço de importação desse insumo intermediário aumentou em disparada e, além dos temores financeiros da economia internacional, reais ou fictícios, abalou materialmente a indústria rodoviária já dilatada em toda a infra-estrutura de transporte nacional, levando-a a uma crise.

A chamada "crise do petróleo" de 1973, uma crise do ciclo longo de acumulação internacional, exacerbou a fragilidade da política econômica brasileira de dependência de financiamento externo, que a condicionava a ter os períodos prósperos de seus "ciclos breves" sincronizados aos períodos de ascensão do ciclo longo internacional, o que igualmente a sujeitava aos períodos de depressão internacional.

Por o insumo petróleo ser fundamental no modo rodoviário, a crise de financiamento internacional da economia nacional confundia-se com uma crise de insumo energético, daí essa crise aparecer para o planejador de transportes como uma "excessiva dependência do modo rodoviário",¹¹⁸ já exposta na seção anterior. Isto é, provocava empate ao desenvolvimento da infra-estrutura de transportes dado o encarecimento do serviço de transporte e de toda a produção nacional pelo custo adicionado pelo alto preço do insumo petróleo. A cadeia de *auto-financiamento* rodoviário romperia-se pela queda do consumo privado, incitando o governo a rever suas políticas de financiamento para que a crise não se alastrasse por toda a economia, que já a sofria pelo encarecimento da energia industrial, também baseada em petróleo, e principalmente pela fragilidade no suprimento de capital de investimento, de origem estrangeira.

Embora dissimulada na infra-estrutura de transporte, a crise grassava no capital estrangeiro que financiava a indústria nacional que, portanto, foi forçada a engolir um "hiato" de divisas a partir de 1974.¹¹⁹ O temor de uma "quebradeira" era real e iminente.¹²⁰

117

BARAT, 1978, p. 166. O crescimento médio do setor automotivo foi de 20% a.a., de 1967 a 1974. SANTOS; BURITY, 2002, sem paginação.

118

Barat em texto base ao SEMINÁRIO DE TRANSPORTES, PROGRAMA DE TREINAMENTO DE BANCOS DE DESENVOLVIMENTO, SET. 1974. São Paulo: UFGV publicado em BARAT, Josef. "Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, n. 5(2), dez. 1975, p. 475-516". In: BARAT, 1978, p. 374.

119

O termo "hiato de divisas" é de Jorge Chami Batista, que significa que a entrada líquida de capital externo foi condição necessária para a plena utilização dos recursos domésticos ao longo do tempo, uma premissa do 2º PND.

O 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (2º PND) de 1974 apontava para um novo padrão de industrialização e conseqüentes redefinições da infra-estrutura de suporte e do processo de integração nacional que a condicionava.¹²¹ O 2º PND manteria o crescimento das altas taxas de consumo interno de petróleo, de 6,2% ao ano, através de políticas de contenção dos preços de seus derivados, dando sobrevida ao perfil de consumo energético, necessário ao prolongamento do surto de crescimento econômico.¹²² Com esse plano "se perseguia a maior eficiência [da economia], mas ela seria obtida através da correção dos flagrantes desbalanceamentos do aparelho produtivo, e do alcance de um outro 'patamar tecnológico'".¹²³

Ao contrário de receita ortodoxa de ajuste da economia nacional à crise financeira internacional por medidas recessivas, que desincentivassem a atividade industrial e forçassem a redução da produção,¹²⁴ que em 1973 fez crescer em 14% o PIB, o 2º PND apostou na aceleração da industrialização, na complementação do parque industrial brasileiro e na sobrevivência à crise "conjuntural" junto com a superação do subdesenvolvimento "estrutural".¹²⁵

Visando superar em longo prazo as causas da suscetibilidade da economia nacional à crise internacional, evidenciada na dependência de financiamento estrangeiro, o plano de investimentos em setores de formação de capital levaria, em primeiro momento, ao agravamento da crise energética que era base da crise financeira, pois sua rápida demanda capital-intensiva aumentaria o consumo de energia que então encarecia brutalmente.

Isso era sabido pelos planejadores do 2º PND, que assumiam que assim tinha de ser, *no curto prazo*, para que se superasse, *no longo prazo*, a situação crítica em que se encontrava a

BATISTA, Jorge Chami. "A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento". *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v.7, nº 2, abril a junho de 1987, p. 68.

¹²⁰

CASTRO, 1985.

¹²¹

LESSA, Carlos. *A estratégia do desenvolvimento: 1974-76, sonho e fracasso*. São Paulo: Brasilia, 1978.

¹²²

O imposto único formaria o Fundo Rodoviário Nacional até 1988, quando a nova Constituição removeu esse dispositivo autofinanciante.

¹²³

CASTRO, 1985, p. 54, grifos meus. "Embora o objetivo do 2º PND de diminuir a importância relativa do setor rodoviário em benefício dos setores ferroviário e marítimo tenha sido alcançado no que se refere à realocação dos recursos de investimento, as evidências demonstram um total fracasso deste objetivo com respeito aos resultados efetivos desses investimentos". BATISTA, 1987, p. 76.

¹²⁴

Como exemplo da ortodoxia há o que Luciano Coutinho escreveu em 1981 após o ajuste de 1979 e revendo as opções de 1974: "Havia, portanto, uma contradição inequívoca entre a política de gasto e investimento público, ambiciosa e expansionista, e a política de crédito e financiamento *que deveria perseguir objetivos contencionistas*". COUTINHO, Luciano G. "Inflexões e crise da política econômica: 1974-1980". *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 1, nº 1, janeiro a março de 1981, p.1, grifos meus.

¹²⁵

CASTRO, 1985, p. 33.

economia brasileira então, forçando-se ainda mais o endividamento externo naquele momento, mas para que fosse alcançado, de uma vez por todas, um "novo patamar tecnológico" que significasse a independência nacional e a autonomização da economia interna em relação às flutuações externas. Nos termos da teoria dos ciclos, isso seria defasar os ciclos "breves" ou "médios" nacionais em relação aos ciclos "longos" da economia internacional.

Ao entrar em rota de colisão com as forças políticas que pediam pelo ajuste passivo à recessão, o 2º PND tencionava ainda mais o cenário político interno e a sua própria sustentação, bem como o entendimento de seus sucessos em longo prazo.

O movimento externo de captação de capitais pelo governo respaldava-se na credibilidade das empresas estatais brasileiras no mercado internacional de capitais, ainda mais em momento de rarefação do crédito privado. No arranjo desse acesso ao capital financeiro internacional para a formação interna de capital industrial após 1974, o Estado encarregou-se de contrair as dívidas externas, com a intenção de dar folga à captação privada, e distribuir o capital internamente segundo a política de investimentos do 2º PND.

A primeira consequência desse movimento foi o descolamento entre a capacidade de contrair dívidas da "empresa" Estado-Comerciante, e a capacidade das empresas privadas brasileiras de também o fazerem, acentuando de início a deficiência de capitalização que se buscou em primeiro momento sanar. E o mecanismo para isso era a inflação: com a faculdade de depositar no Banco Central o equivalente em cruzeiros de sua dívida em moeda estrangeira,¹²⁶ a qual ficava cada dia mais cara com o aumento dos preços em cruzeiros, a empresa privada nacional "estatizava" sua dívida, ao que o Estado perdia a oportunidade de se financiar com o dinheiro privado nacional sem o recurso ao imposto inflacionário e ao endividamento externo das empresas públicas.

Mas para cobrir o custo do serviço dessa dívida externa socializada no Estado, o Governo não lançou mão de um aumento de tributos para socializar os custos de seu serviço, pelo contrário: a carga tributária, em vez de aumentar, diminuiu de 26,5% do PIB em 1973, para 21,8% em 1985!¹²⁷

Isto quer dizer que, tendo o dinheiro sido comprado para uso das empresas públicas e para a cobertura das empresas privadas, cuja conta era quitada pelo Estado que ao mesmo tempo perdia a oportunidade de captar finanças em um mercado interno de valores, a dívida fora nacionalizada. E como a parte privada não foi liquidada na forma de pagamentos automáticos das empresas privadas para o Estado, por tributos, essa dívida continuou com o Estado que,

¹²⁶

BACHA, Edmar. "Observações preliminares sobre a estratégia econômica do novo governo brasileiro". *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 6, nº 1, janeiro a abril de 1986.

¹²⁷

"[...] O orçamento do governo fica sobrecarregado por novas obrigações financeiras dispendiosas, enquanto aumenta, por outro lado, o patrimônio líquido do setor privado". BACHA, Edmar. "Aspectos macroeconômicos do Plano de Metas". *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 6, nº 4, outubro a dezembro de 1986, p.149. O investimento fixo do Brasil cairia para 14,4% do PIB no mesmo ano de 1985. BACHA, nº 1, 1986, p. 128.

para continuar pagando pelos serviços que contratava, teve de comprometer-se juridicamente com esses pagamentos assim que tivesse dinheiro em caixa, ou seja, emitiu títulos da dívida pública. De melhor poupador, o Estado passou a maior consumidor de poupança interna.

Como a própria solução de aumentar a poupança interna nacional já reproduzia por si mesma a "despoupança" do tesouro nacional, o Estado passou em seguida a ter menos crédito, ou seja, deixou de ser um bom pagador interno, ainda que externamente continuasse um ótimo devedor.

Internamente, devendo cada vez mais, o próprio aumento da emissão de títulos de sua dívida incentivava o aumento da taxa de juros pelos quais se corrigiam esses papéis, enredando o Estado em crise, da qual um lado será a "crise financeira", e o outro será a "crise fiscal".

Com o crescimento do endividamento do Estado e suas empresas decorrente dos compromissos assumidos no 2º PND, esse passava a ser o novo problema para os críticos do plano heterodoxo, levando-o a sucumbir quando o "segundo choque do petróleo" atingiu as contas nacionais, quadruplicando em três anos (1978-81) os dispêndios em dólares com juros.¹²⁸

O "pacote de dezembro" de 1979 de Delfim Netto, novo ministro do Planejamento, removeu os subsídios às exportações e desvalorizou a moeda. Segundo sua percepção, o alto preço internacional do petróleo "implicaria uma redução ou a nível de consumo, ou a nível de investimento. Como não fizemos isto [em 1974], entramos no caminho de ampliar o endividamento externo".¹²⁹

O novo planejamento do governo julgava a opção do endividamento como saturada, e passava ao seu controle pela redução "a nível do consumo, ou a nível de investimento". Os dois significavam a recessão forçada. "O 'Setembro Negro' de 1982", quando a entrada de US\$1,5 bilhão por mês cessou,¹³⁰ "marcou o fim da era de financiamento e o começo da era de ajustamento".¹³¹

Enquanto em 1974 às empresas estatais coube a tarefa de exercer a liderança no condicionamento da economia, em 1979 a elas coube sofrer "os maiores sacrifícios". Os

¹²⁸

De US\$ 2,7 bilhões em 1978 para US\$ 9,2 bilhões em 1981, segundo CASTRO, 1985, p. 48.

¹²⁹

DELFIN NETTO, A. "Manter o desenvolvimento e reduzir a dependência externa". In: PALESTRA NA ESG, mai. 1980, p. 6, apud CASTRO, 1985, p. 52.

¹³⁰

CERQUEIRA, Ceres Aires. *Dívida Externa Brasileira: processo negocial, 1983-1996*. Brasília: Banco Central do Brasil, 1997. No mesmo ano de 1982 não se realizou na reunião do FMI em Toronto a anunciada criação de um fundo de emergência de US\$25 bilhões para os países endividados. Os países teriam de renegociar suas dívidas um a um.

¹³¹

Escreveu Roberto Campos em 1983 no artigo "Soluções para a crise brasileira". *Diagnósticos APEC-dívida externa, desdolarização, dívida interna, poupança interna*, Rio de Janeiro, nº 9, 1983, apud BATISTA, 1987, p. 67.

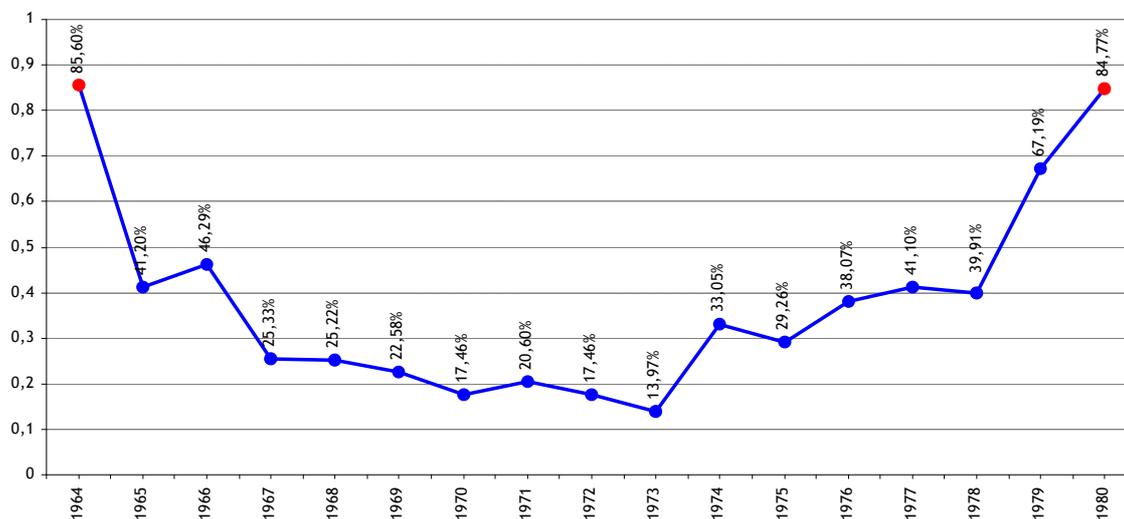
grandes projetos de formação de capital são denunciados como "contrapartida da dívida", para "pagar a conta do petróleo e dos juros".

Surpreende-se em embrião a "crise fiscal" que as futuras décadas herdariam, que pode ser assim sumariada: daquela distribuição dos proveitos entre empresários nacionais sem distribuição entre eles dos custos da dívida, a dívida interna brasileira aumentou nas contas do Estado, e por ele foi socializada. Isso significou, em termos simples, que o Estado Nacional brasileiro estava financeiramente "nas cordas", pressionado tanto *externamente* pelos credores internacionais, quanto *internamente* pelo setor privado nacional, que liquidava o capital estatal importado ao cobrar os juros da dívida interna do Estado.

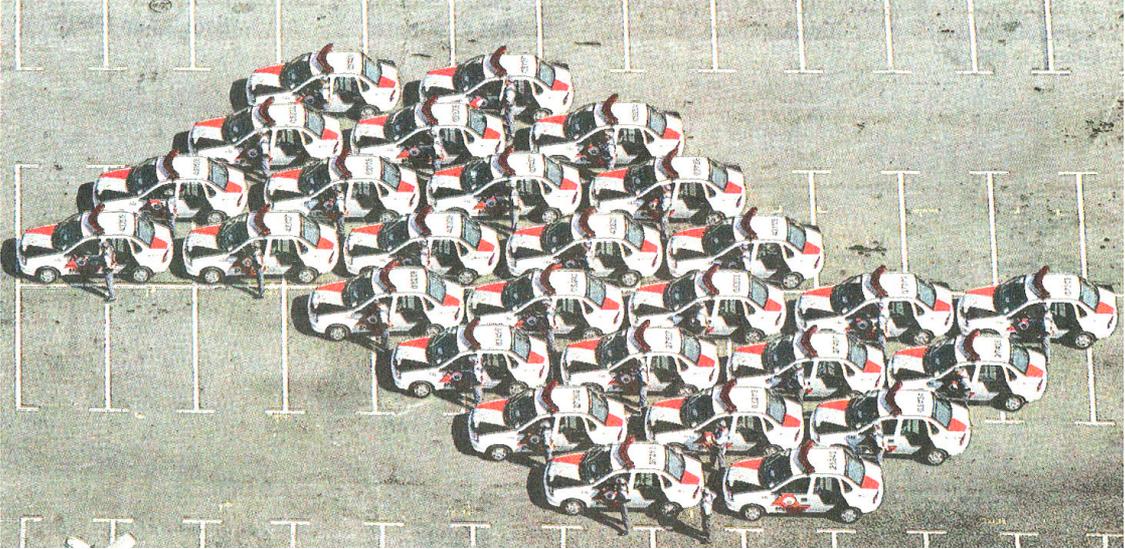
Veja-se a situação em que foi parar o Estado Nacional, uma vez elevado à condição de Estado-comerciante, árbitro entre o mercado interno e o mercado externo, mediador das relações entre as "regiões" e as "nações": agora pilhado pelos dois lados, restando-lhe suas funções fundamentais de manutenção da ordem pública e fornecedor do fundo público para uns tomado por impostos de outros. Este o fundamento da estrutura de transferência de renda pelo Estado descrita nestas duas primeiras seções.

O gráfico da taxa de inflação de preços ao consumidor diagrama inversamente o apogeu e declínio do planejamento econômico dos governos militares.

gráfico 6 - Inflação anual ponderada 1964-1980 ¹³²



SEÇÃO 3 - O ESTADO ATUAL



A nova orientação da política econômica conferida em 1983 pelo caráter da renegociação da dívida externa tendia a favorecer o planejamento de investimentos focados nas "vantagens comparativas" primário-exportadoras: acabara o período do desenvolvimentismo identificado com a industrialização e a alteração da base produtiva do país, recomeçara o período do ajuste recessivo e reforma do Estado, pontuado pela negociação da dívida externa em 1983, a troca de regime em 1985, a Assembléia Constituinte em 1988, as privatizações do patrimônio estatal em 1990 e a Reforma da Administração Pública em 1995, tratados a seguir.

Negociação da dívida externa

No Clube de Paris reuniram-se os credores internacionais oficiais da dívida externa brasileira, agências governamentais e governos¹³³, nos quais a equipe brasileira de negociação centralizou seus esforços a partir de 1982, quando fora anunciado o recurso a empréstimo do Fundo Monetário Internacional, uma vez que a rolagem do serviço da dívida fora abortada no "Setembro Negro" de 1982 por falta de "dinheiro novo" que pagasse "dívida velha".

Porém, o processo de estatização da dívida externa, âmago da geração de toda a dívida externa e interna, esse não foi abortado, ou seja, foi mais uma vez o Estado que levantou "empréstimos-ponte" para pagar a conta, agora, dos bancos privados brasileiros, que tinham tido suas linhas de crédito externas cortadas após 1982, e ficaram impossibilitados de emprestar internamente. Este bloqueio dos bancos privados nacionais foi o limite da crise financeira, quando esta atingiu a economia nacional não apenas na sua forma exterior no Estado, mas em sua totalidade, incluindo o crédito interno.

Em socorro dos bancos nacionais, portanto, foram acumulados recursos do FMI, do Tesouro norte-americano, do Bank for International Settlements (BIS) e ainda de bancos privados estrangeiros, estes reunidos no *Liaison Group*, comitê de 18 bancos representando 650 credores privados.¹³⁴ O *Liaison Group* foi o segundo interlocutor da equipe brasileira de renegociação da dívida externa além do Clube de Paris.

133

Os países credores da dívida externa brasileira integrantes do Clube de Paris eram, por ordem alfabética: Áustria, Bélgica, Canadá, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Noruega, Portugal, Holanda, Inglaterra, Alemanha Ocidental, Suécia e Suíça. Além desses, eram observadores os organismos internacionais: Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), e Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), todas organizações originadas da Organização das Nações Unidas (ONU).

134

Cerqueira estima em US\$3 bilhões o total dos empréstimos emergenciais em 1982, sendo US\$1 bilhão das fontes oficiais do Clube de Paris, e US\$ 2 bilhões dos bancos privados. CERQUEIRA, 1997. O *Liaison Group* mudou de nome e cresceu de importância, transformado "no principal veículo de contatos com a comunidade financeira internacional". CERQUEIRA, 1997, p. 28. Integravam o novo *Bank Advisory Committee for Brazil* os bancos estrangeiros, por ordem alfabética: Arab Banking Corporation - Bahrain (Barein), Bank of America NT & SA - San Francisco (EU), Bank of

Já no ano seguinte de 1983, o Banco Central não pôde honrar seus compromissos diretos e indiretos (coberturas bancárias) sem recorrer novamente a saques antecipados. Mas a simples existência de atrasos de pagamento do Banco Central levou a distorções ainda maiores no perfil da dívida externa, porque esta era condicionada pelo perfil da dívida interna. Isto quer dizer que as disparidades entre as relações dos devedores privados brasileiros com seus credores e as relações do Banco Central devedor daqueles compromissos diretos ("empréstimos-ponte") e indiretos (coberturas bancárias) com os credores do *Bank Advisory Committee* condicionaram o mercado de câmbio de maneira tal, que

"inibiram o fluxo de divisas para o Banco Central, invertendo, na prática, as prioridades de pagamentos ao exterior que normalmente se estabelecem em períodos como o que atravessava o país. O setor privado passou a absorver praticamente toda a disponibilidade de divisas no mercado de câmbio, mantendo seus pagamentos ao exterior em dia, enquanto se concentravam os atrasos do setor público".¹³⁵

A solução dos entraves encontrados na negociação com os bancos privados estrangeiros do *Bank Advisory Committee* foram por isso repercutir naquelas negociações com os credores oficiais do Clube de Paris. As linhas de crédito oficiais tiveram de ser re-equacionadas para o ano de 1984, e foram parte integrante do arranjo político da eleição indireta de Tancredo Neves, arranjo este herdado pela presidência de José Sarney.

Como o prolongamento do acordo com o Clube de Paris dependia do beneplácito do Fundo Monetário Internacional, o qual cobrava do primeiro governo da Nova República uma "revisão do programa brasileiro de ajustamento econômico-financeiro",¹³⁶ não ocorreu o acordo traçado em 1984, pois o governo Sarney negava-se a firmar acordo "que implicasse em uma política econômica recessiva".¹³⁷

Quando saiu o 1º Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República de 1985 (PND/NR), mais um "plano de ajustamento das contas governamentais" do que um plano de "investimento público" ou de "diretrizes para o investimento privado",¹³⁸ ele foi seguido do Plano de Metas de 1986, no qual já transparece o reconhecimento governamental da injustiça do modelo de desenvolvimento econômico herdado do período ditatorial, daí o projeto de um Fundo

Montreal (Canadá), Bank of Tokyo (Japão), Bankers Trust Co. - New York (EU), Chemical Bank - New York (EU), Citibank - New York (EU), Credit Lyonnais - Paris (França), Deutsch Bank AG - Frankfurt (Alemanha Ocidental), Lloyds Bank International - London (Inglaterra), Manufacturers Hanover Trust Co. - New York (EU), Morgan Guaranty Trust Co. - New York (EU), The Chase Manhattan Bank - New York (EU), Union Bank of Switzerland - Zurich (Suíça). A presidência era do Citibank.

¹³⁵

CERQUEIRA, 1997, p. 29.

¹³⁶

CERQUEIRA, 1997, p. 36.

¹³⁷

CERQUEIRA, 1997, p. 37.

¹³⁸

BACHA, 1986, p. 128.

Nacional de Desenvolvimento, pelo qual "os indivíduos com maior poder aquisitivo serão responsáveis por uma parcela maior do esforço comum de poupança".¹³⁹

Esse seria o primeiro plano de investimento em infra-estrutura que tentaria contornar a situação de "crise fiscal" gerada pela estatização da dívida privada contraída no período 1974-82, sem sucesso, entretanto.

O acordo com o Clube de Paris viria à tona em 1986, mas dessa vez já contando com uma importante reforma do aparelho estatal, primeiro passo que derivaria em ampla reforma na década seguinte. O governo brasileiro instituiu o Departamento da Dívida Externa (DEDIV) dentro do Banco Central, com a montagem de um grupo especial de técnicos para manter as relações externas de renegociação da dívida, quando se deu oportunidade para o surgimento de um núcleo forte de reformadores do Estado com poderes "trans-setoriais" de ajuste das contas nacionais em função da renegociação do pagamento da dívida externa.¹⁴⁰ Estavam criadas as bases para o exercício do poder do setor monetário da equipe econômica sobre toda a política econômica, bem como, por extensão, sobre todo o governo, no que toca suas funções de investimento.

Deve-se atentar especialmente para o fato de que tais condições não decorreram simplesmente de "grande força política" dos membros do DEDIV ou do Banco Central, contra "pouca força política" dos membros dos outros setores do Governo: as condições estavam engendradas nos próprios termos jurídicos dos contratos de renegociação da dívida externa estabelecidos desde 1983 pelo Estado Brasileiro, nos quais se previa o recurso à arbitragem como meio de ajuste entre um acordo e outro da dívida que estivesse em nome da República Federativa do Brasil, e o tribunal de Nova Iorque e Londres para o ajuste das dívidas que estivessem em nome do Banco Central.

As contínuas tentativas de transferir para o nome da República Federativa do Brasil as renegociações dos acordos do Banco Central foram sempre negadas pelo *Bank Advisory Committee*, ou seja, o recurso à arbitragem, processo político entre nações, era preterido em função da relação entre bancos, dado que era o Banco Central o depositário do capital adquirido no mercado mundial de capitais. O próprio desenvolvimento interno das relações entre Banco Central, Governo e bancos nacionais ficava condicionado pelas relações externas da renegociação da dívida, por sua vez determinadas por aqueles que detinham a hegemonia do processo de negociação da dívida, os bancos privados internacionais.

139

"Trata-se apenas de um empréstimo que não reduz a riqueza do setor privado, uma vez que será devolvido no futuro, com rendimentos compatíveis com outros tipos de rendimentos financeiros". BACHA, n° 1, 1986, p. 130.

140

Para Cerqueira, "a partir daquela data [final de 1985]", o DEDIV "passou a exercer o papel de componente técnico central do sistema, objetivando, a partir de ações coordenadas com outros setores de governo, viabilizar os acordos de reestruturação da dívida externa brasileira junto à comunidade financeira internacional e junto aos credores oficiais no âmbito do Clube de Paris, tanto em suas etapas negociais, quanto no curso de sua execução". CERQUEIRA, 1997, p. 38, grifos meus.

Considerando a dívida impagável após o fracasso do Plano Cruzado, o governo brasileiro decretou a moratória da dívida externa em 1987, cessando o envio do pagamento dos juros ao exterior. Antes que uma bravata "nacionalista", foi uma interrupção brusca das renegociações, necessária, todavia, para aqueles que "preparavam o terreno" interno para as reformas necessárias ao ajuste final.

No ano seguinte, enquanto era aprovada a nova Constituição da República, o Governo lançava seu "programa de ajuste e modernização do país para o biênio 1988-1989".¹⁴¹ Com esse programa, o governo dava o sinal desejado pela comunidade financeira internacional credora de sua dívida de que estava comprometido, internamente, a fazer os ajustes necessários à liquidação de capital para servir a dívida externa. Estabelecia o programa o "combate ao déficit público", a "modernização e liberação da economia", o "atendimento das necessidades sociais básicas do país", e a "normalização das relações com a comunidade financeira internacional". Esta não pôde ser atingida imediatamente dada a crise interna que forçou o governo a rever os acordos externos: a inflação anual em 1988 foi de 934%.¹⁴²

Após 1990, o novo governo introduziu a figura jurídica da "securitização" da dívida, isto é, a segurança aos credores de que o Estado honraria as dívidas nacionais era lastreada em Bônus do Tesouro Nacional de Longo Prazo, 45 anos em média, não sujeitos ao pagamento de imposto de renda, e pelos quais buscava-se atenuar as flutuações de curto prazo dos juros corretores dos acordos.

O governo oferecia ainda mais uma garantia que somente seria aceita anos mais tarde, que foi a capacidade fiscal do Estado como garantia do pagamento, recorrendo para tanto à "federalização" da dívida externa pública, ou seja, as dívidas externas dos poderes públicos estaduais e municipais passavam ao nome da União, e essa dívida permanecia daí em diante como dívida interna entre poderes públicos. Igualmente, a dívida em nome do Banco Central passou para a União. Em 1989, a dívida pública já alcançava 90% de toda a dívida externa.¹⁴³

Para atingir a garantia de pagamento através da capacidade fiscal do Estado, o governo introduziu um superávit operacional de seu Orçamento de 1,2% já em 1990, "revertendo uma longa história de déficits operacionais".¹⁴⁴

As negociações com o *Bank Advisory Committee* puderam ser retomadas em 1992, com o Plano Brasileiro de Financiamento, levado a acordo definitivo com 96,22% dos credores em

141

CERQUEIRA, 1997, p. 44.

142

CERQUEIRA, 1997, p. 61.

143

CERQUEIRA, 1997, p. 63.

144

CERQUEIRA, 1997, p. 71.

dezembro de 1993, através da emissão de seis Bônus de Longo Prazo pelos quais trocou-se a dívida pública, "alongando" o perfil da dívida.¹⁴⁵

E assim, após a finalização da renegociação da dívida com a "troca" dos papéis da dívida *externa*, "trocaram-se" em seguida os "papéis" das figuras políticas envolvidas na renegociação, conferindo-se-lhes então a responsabilidade de encetar as renegociações *internas*.¹⁴⁶ O governo já preparara o terreno para a sua ação, e nomeara o programa de ajuste interno em 1990, não sem algum revanchismo, novamente de PND, desta vez Programa Nacional de Desestatização.

O 2º PND da Nova República

Em agosto de 1993, após a renúncia no ano anterior do Presidente Fernando Collor baixo os protestos contra as medidas extremas de seu plano de financiamento do pagamento da dívida, o DEDIV já estava sob o comando de André Lara Resende, cujo chefe, Pedro Malan, passara ao Banco Central, ambos nomeados pelo ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. A reforma do Estado começara em 1990 com a criação do Programa Nacional de Desestatização, e em 1993 o programa seguia no mandato do vice-presidente Itamar Franco, mantendo o mote sempre-vivo das políticas econômicas acima de tudo: o combate à inflação.¹⁴⁷

Seria para combater a inflação que o Ministério da Fazenda teria se empenhado em "obter no Congresso leis que permitissem cortar gastos, elevar impostos e reduzir a rigidez do Orçamento, desvinculando receitas de gastos predeterminados".¹⁴⁸ Essa rigidez era na opinião de Cardoso "incompatível com a boa administração do gasto público".¹⁴⁹

A relação entre controle do gasto público e controle da inflação estava baseada no ideário do Ministério da Fazenda após 1993, pelo qual considerava que "não apenas os bancos, mas

¹⁴⁵

De todos os credores, apenas dois, o Banco do Brasil e a família Dart, dos EU, não aceitaram trocar seus créditos por bônus, de maneira que o Banco Central teve de estabelecer acordos particulares com esses credores na corte de Nova Iorque, no valor total de US\$3 bilhões. CERQUEIRA, 1997, p. 92. Teriam sido renegociados 70 bilhões de dólares, dos quais 50 bilhões seriam com os credores privados, e o restante com o Clube de Paris.

¹⁴⁶

Fernando Henrique Cardoso, nomeado ministro da Fazenda em maio de 1993, começaria a montagem de sua equipe econômica por Pedro Malan que, nas palavras de Cardoso, "como negociador da dívida, sabia até mais do que eu o tamanho do problema que a nova equipe econômica deveria enfrentar". CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 138.

¹⁴⁷

"Precisávamos enfrentar, como relembrei anteriormente neste livro, os três grandes problemas do país: a inflação, a inflação e a inflação". CARDOSO, 2006, p. 138.

¹⁴⁸

CARDOSO, 2006, p. 145.

¹⁴⁹

CARDOSO, 2006, p. 151.

também o governo ganhava com a inflação",¹⁵⁰ pois "sem inflação as contas públicas, em vez de exibirem falsos superávits operacionais, mostrariam na verdade o vermelho em que se encontravam".¹⁵¹

Para reordenar o gasto público, o resultado obtido daquele empenho da equipe econômica no Congresso foi o encaminhamento de reforma da Constituição para a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), que tinha como objetivo aumentar os recursos estatais na mão da equipe econômica do governo,¹⁵² através da desobrigação de gastos setoriais determinados pela Constituição, apesar de a lei ainda não ter completado nem os seus primeiros cinco anos para sua primeira revisão, programada para outubro de 1993.¹⁵³

Essa pressa não impediu que deputados e senadores conferissem poderes orçamentários excepcionais ao governo, confirmada a aprovação do FSE em 9 de fevereiro de 1994, a tempo de se o aplicar ao orçamento daquele ano. Com os recursos que antes estavam vinculados a gastos específicos agora no caixa comum do governo, eles podiam ser expendidos pela equipe econômica para "amortizar dívidas ou para financiar programas sociais",¹⁵⁴ e dessa forma controlar o gasto público.

150

Rangel descrevera o processo em 1963: "[...] mas o de que não resta dúvida é que a repetição dos ciclos inflacionários acaba por converter a receita inflacionária em uma fonte ordinária de recursos para o Estado [...]". RANGEL, Ignácio. "A inflação brasileira", em Obras reunidas. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005, v.1, p. 565. Contudo, advertia também para o erro de se presumir que essa fosse a causa da inflação, ou seu principal ponto de apoio: "Na verdade, mesmo que o Estado encontrasse outros meios de cobrir suas necessidades financeiras, a inflação deveria persistir, como estímulo indispensável ao dispêndio global, e portanto, como mecanismo de defesa contra a depressão". RANGEL, Ignácio. "A inflação brasileira". In: RANGEL, 2005, p. 602.

151

CARDOSO, 2006, p. 144.

152

Nas outras frentes de ação da equipe, "[...]travava-se uma guerra para submeter ao controle do Ministério da Fazenda as finanças das empresas estatais". CARDOSO, 2006, p. 144.

153

Confirma-no Cardoso, em cujas memórias lê-se: "A inflação poderia ultrapassar, se anualizada nos momentos de pico, os 3000% ao ano. E todos a esperar a revisão constitucional automática, prevista no texto da Carta de 1988 para cinco anos após o início de sua vigência, que deveria começar também em outubro de 1993 [junto com a CPI dos Anões do Orçamento]". CARDOSO, 2006, p. 141.

154

CARDOSO, 2006, p. 152. Cardoso explica a essência dessa movimentação de seu ministério no Congresso: "Houve críticas à designação Fundo 'Social' de Emergência, quando seu objetivo na verdade nada teria de social: tratava-se simplesmente de desengessar um pouco o Orçamento para o governo poder dirigir mais recursos para seus programas, fossem eles sociais ou não. A verdade, admito, é que o denominamos 'Social' para facilitar sua aprovação pelo Congresso". CARDOSO, 2006, p. 152.

Da inflação inercial ao Real

Além das alterações da ainda nova Constituição, com o que visava controlar o gasto público, a equipe econômica tinha em sua outra frente de ação o combate à inflação, com o que buscava racionalizar o gasto privado. Em 1993 a taxa de inflação chegou a 2.490% a.a., temendo-se para o próximo ano um índice superior a 3.000%: o primeiro passo da equipe econômica nessa frente seria, logo, estabelecer o diagnóstico da causa desses índices.

Para os técnicos consultados pelo ministro da Fazenda, o crescimento contínuo da taxa de inflação seria devido ao comportamento psicológico da sociedade, que mantinha expectativa de inflação futura dada a taxa de inflação registrada no presente. Por esse raciocínio, a inflação manteria-se em ascensão porque o mercado reajustava seus preços prevendo que seus custos também seriam reajustados no mês seguinte, independentemente de alguma causa que não esse hábito "psicológico" de conviver com a inflação. Por isso a inflação foi chamada de "inercial", porque seu mecanismo alimentador estaria na indexação dos preços, isto é, na interdependência pré-fixada entre os preços, e não na permanência de capacidade ociosa dentro das unidades produtivas, como interpretara anteriormente Rangel.

Bresser-Pereira e Nakano chamaram-na inicialmente de inflação "autônoma", já querendo dizer o mesmo. Partiram seu raciocínio da "estagflação", a situação econômica em que se conjugavam a inflação com a estagnação do crescimento econômico, quadro por eles descrito no início de 1984.

Segundo sua abordagem, "se um aumento de margens ou um aumento de salário real acima da produtividade elevarem o patamar da inflação, em seguida não são necessários novos aumentos para que aquele patamar seja mantido. A inflação mantém-se naquele nível independentemente de haver pressão de demanda, e pode conviver com elevados índices de desemprego. Temos portanto uma situação de estagflação que também poderia ser chamada de 'inflação autônoma'. O fator mantenedor do patamar da inflação por excelência é o conflito distributivo", pois "[...] cada empresa e cada trabalhador ou grupo de trabalhadores estará repassando seu aumento de custos para seus preços".¹⁵⁵

Os próprios economistas reconhecem que essa indexação descrita, seja ela formal ou informal, não acelera a inflação, isto é, *não a causa, mas a mantém*, e que "as variações efetivas de custos são sempre o fator fundamental" da inflação, "inclusive porque determinam as expectativas".¹⁵⁶ Embora reconhecendo esse fato, simplesmente essa corrente de economistas passará a omiti-lo de suas análises do processo inflacionário daí por diante, para

155

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki. "Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação". *Revista de Economia Política*, v. 4, nº 1, janeiro a março de 1984, p.10.

156

BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 1984, p. 10.

focar nos "efeitos deletérios" da convivência com a inflação, vale dizer, deletérios para os capitalistas e não para o sistema como um todo.

Assim, a inflação estrutural determinaria as expectativas que, porém, poderiam ser em seguida "distorcidas" e, portanto, deixar de refletir a inflação de custos estrutural, a "inflação real". Isso aconteceria se as expectativas fossem afetadas por outros mecanismos, vale dizer, os mecanismos políticos criados para conviver com a inflação estrutural: a correção monetária e os dissídios salariais. Para esses economistas, "só haverá uma aceleração ou desaceleração se a correção dos preços, dos salários, da taxa de câmbio ou da taxa de juros for maior ou menor do que a taxa de inflação relativa ao patamar vigente ou se as correções tiverem a sua periodicidade aumentada ou diminuída. Este fenômeno poderá ocorrer em função de *um erro* quanto às expectativas em relação à inflação futura".¹⁵⁷

Ou seja, mesmo reconhecendo que o âmago da inflação fosse estrutural, para esses economistas a superfície aparente da inflação não representaria o "real" da economia, pois ele estaria distorcido pela relação política, vale dizer, extra-econômica, entre trabalhadores e patrões. Na opinião dos teóricos da "inflação inercial", esse problema "de segunda ordem", responsável pela manutenção e chancela da inflação, deveria ser enfrentado para que se expusesse a face real da economia.

Logo, a aplicação dessa teoria implicava na destruição dos mecanismos de correção pactuados pelo Estado desenvolvimentista desde 1930.¹⁵⁸ De início, o combate à inflação ficaria restrito ao dissídio salarial, com o processo inflacionário transparecendo à sociedade como se fosse um desentendimento da relação entre sindicato operário e sindicato patronal mediada pelo Estado, e não como componente estrutural do desenvolvimento da economia brasileira.

Essa interpretação dos teóricos da "inflação inercial" notadamente responsabilizava os trabalhadores por receberem renda "superior" à sua produtividade. Dessa maneira, ainda que Bresser-Pereira e Nakano tivessem posto a inflação de custos como "fator fundamental", abriam caminho para a emergência das teses que buscavam penalizar os trabalhadores pela reiteração do processo inflacionário, em um período histórico no qual os sindicatos "autênticos" enfrentavam o governo e a inflação nos dissídios salariais, razão mais do que suficiente para incutir essas teses entre os economistas.

Essa interpretação da inflação brasileira havia sido criticada por Rangel meio ano antes, quando observou que "chega a ser de um ridículo atroz responsabilizar e penalizar os operários pela eventual queda da produtividade do seu trabalho. [...] O que fica patente é que esta 'razão de lobo' está sendo argüida simplesmente para comprar a simpatia do patronato, o qual, afinal, é também vítima desta tragicomédia", dado que a causa da

¹⁵⁷

BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 1984, p. 10, grifos meus.

¹⁵⁸

Os passos principais do estabelecimento dessa regulação extra-econômica foram em 1930: intervenção federal nos Estados; 1943: Consolidação das Leis do Trabalho; 1957: inclusão da diferença cambial na tarifa de serviços de utilidade pública de eletricidade (estabelecendo na prática a correção monetária); 1964: correção monetária em forma de lei.

inflação, para Rangel, não estava no conflito distributivo, mas na permanência de capacidade ociosa interna à empresa, forçando a diminuição da produtividade bruta, enquanto "a demanda efetiva de seu produto determina-se externamente à empresa", isto é, no mercado, fora do alcance de cada empresário.¹⁵⁹

Entretanto, teria sido o mesmo Rangel quem caracterizara aquele pacto entre classes para regulação extra-econômica implícito no Estado após 1930 como um arranjo *sui generis* característico da terceira dualidade brasileira, na qual o Estado Nacional estaria comandado por uma aliança de classes, na qual o sócio maior era o latifúndio feudal, representado por Getúlio Vargas, e o sócio menor era a burguesia industrial, ainda desprovida de um programa político próprio. Sem esse arranjo, um aparente "passo atrás", como chamou, não se teria dado oportunidade para o surgimento da indústria nacional que, em seu desenvolvimento, levaria à superação desse pacto em um "passo adiante" e, com isso, à reforma daquele Estado criado em 1930.¹⁶⁰

Para os planejadores-economistas da década de 1980, adeptos de sua teoria, havia chegado o momento desse "passo à frente".

Os partidos políticos igualmente egressos dessa teoria daí em diante passaram a disputar o título de "quem irá acabar com a Era Vargas", o que seria inclusive tornado ponto programático do Partido da Social Democracia Brasileira. E quando esse partido se fez governo, ordenou uma reforma do Estado que alteraria a relação entre Estado e sociedade desde o primeiro, removendo as coerções extra-econômicas estranhas ao que entendiam como o real desenvolvimento de relações capitalistas de produção, através do reordenamento dos meios econômicos ao alcance de suas políticas, usando para isso o monopólio estatal de fixação do valor da moeda.

Chamado de "ajuste monetário", o Plano FHC enfrentou a economia inflacionada pela indexação de preços com a indexação de mais um deles, o preço da inflação da moeda, criando uma nova moeda de referência, que de um dia para o outro retirou a inflação dos preços dos produtos: depois de 1° de julho de 1994, a inflação "era história".¹⁶¹

¹⁵⁹

RANGEL, Ignácio. "Esta crise não se administra"... *Revista de Economia Política*, v. 3, nº 3, julho a setembro de 1983.

¹⁶⁰

Tratando da recuperação da economia brasileira após a Grande Depressão Mundial, diz Rangel: "Essa recuperação esteve relacionada com o aumento dos investimentos na substituição industrial de importações. Entretanto, para isso, foi mister criar condições financeiras e jurídicas novas, estruturadas respectivamente em torno da reserva de mercado e do direito trabalhista. A criação dessas condições foi a essência das lutas que sacudiram a sociedade brasileira no período. Era preciso assegurar rentabilidade às novas empresas, o que somente seria possível pela proteção contra a competição estrangeira, e, simultaneamente, criar relações de trabalho que possibilitassem a operação regular dessas empresas, nos marcos de uma sociedade ainda dominada pelas relações feudais de produção. O direito à estabilidade no emprego, tendente a criar entre operários e patrões laços duradouros, que substituíssem as relações de dependência pessoal reinantes no latifúndio, foi o cerne da reforma jurídica. A reserva de mercado, sob diversas formas, foi a essência da reforma econômica". RANGEL, Ignácio. "A inflação brasileira". In: RANGEL, 2005, p. 586-7.

O butim do Estado

O ajuste macroeconômico posicionou os fatores produtivos na ordem da remuneração do dinheiro em conta como principal meta da política econômica, dado o diagnóstico de emissão inflacionária de meios de pagamento como causa e efeito do endividamento do Estado e que por fim acarretava em insolvência das suas dívidas "dolarizadas" perante a "comunidade financeira internacional".

Condicionaram-se os fatores ociosos da atividade produtiva a "honrar as dívidas" assumidas no período anterior. Na interpretação da história de longo curso, "liquidava-se" na década de 1990 o capital formado no período anterior de crescimento econômico na forma do patrimônio construído dentro da propriedade do Estado e dentro do alcance da política monetária de seu governo. Acaso teria sido tudo aquilo feito em vão?

Como o Governo do Estado Nacional se responsabilizara no pagamento da dívida —inclusive estatizando a dívida externa privada—, teve de drenar para si os recursos necessários, ao que concorreram as privatizações do patrimônio estatal e a geração de novas receitas fiscais: enquanto de 1991 a 2002 era vendido patrimônio estatal 13 vezes mais valioso do que o PIB acumulado no período,¹⁶² a carga tributária saltou 41,29% em dez anos, de 25,38% do PIB em 1992 para 35,86% do PIB em 2002.

Esse mesmo PIB cresceu 33,47% entre 1992 e 2002 (o PIB per capita cresceu apenas 14,67% no mesmo período, de 2,06%a.a. na média de 1983-1992 até 2,94%a.a. na média de 1993-2002,¹⁶³ uma variação relativa de 42,72% em dez anos), significando um *aumento do tamanho do Estado* perante o povo, e diminuição de seu patrimônio fixo ao par da diminuição dos patrimônios privados. De maneira alguma tal manobra poderia ser entendida como destinada a estabelecer um "Estado Mínimo".

Os bônus pelos quais os credores externos trocaram a dívida pública, puderam ser usados como capital na compra de patrimônio nacional em liquidação, dentro do Programa Nacional

¹⁶¹

Fernando Henrique Cardoso chamou seu Plano FHC de "medicação homeopática", pois tratou o mal da indexação dos preços com o próprio veneno da indexação da moeda. Como toda terapia homeopática, portanto, acredita que a economia brasileira encontrou seu "remédio de fundo", e que deve portanto manter-se fiel a ele.

¹⁶²

Assuma-se a cifra de US\$105 bilhões de receitas advindas do PND de 1991 até 2002, incluindo dívidas transferidas, conforme divulgação do BNDES em <<http://www.bndes.gov.br/privatizacao/resultados/already.asp>>, acesso em 30.jan.07. Tome-se também os dados do PIB acumulado nesse período, de 15,5 bilhões de reais segundo o Ipea. "PIB (preços 2005) - R\$ de 2004(mil) - IPEA - Gac_PIB"[Série estimada a partir do valor do PIB nominal de 2004 (Novo Sistema de Contas Nacionais do IBGE) e a taxa de variação real do PIB anual (IBGE)]. Sendo o dólar cotado na média do período a 1,95 reais de 2000 (BACEN, disponível em <<http://www5.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpsq.asp?id=txcotacao>>, temos que, no período de 1991 a 2002, o Governo do Estado vendeu patrimônio equivalente a 204,75 bilhões de reais, ou mais de 13 vezes o PIB do período.

¹⁶³

Cálculos com base em dados do Ipea, Bacen e Receita Federal.

de Desestatização, de acordo com a Resolução nº 2.203 e circular nº 2.623 do Conselho Monetário Nacional, de 28 de setembro de 1995.¹⁶⁴

O ajuste rebaixou o antigo nível de emprego humano (considerado então como "irreal") na atividade produtiva, que para isso adequou a quantidade de material industrial instalado, e conteve-se em seu acesso ao mercado no limite da "pressão inflacionária", isto é, não deixando em absoluto de oferecer suas mercadorias para não surtir "inflação por demanda", nem oferecendo "mercadoria demais" para não desgastar o caríssimo dinheiro investido na produção.

A capacidade ociosa foi tratada pelos adeptos das teorias rangelianas ao inverso do que prognosticara seu mentor quando em vida. Ou seja, não pela utilização da capacidade ociosa para suprir demanda crescentemente estimulada, mas desestimulando a demanda e removendo a capacidade ociosa de dentro das unidades produtivas, forçando a desmobilização da força de trabalho —a consequência mais nítida desse processo.

A recessão foi forçada, planejada e executada pelo Governo do Estado, o mesmo em que Rangel uma vez confiou que faria o inverso, que usaria seu poder para estimular o uso da capacidade ociosa, vale dizer, dar prosseguimento ao desenvolvimento das forças produtivas nacionais. O Estado Nacional não cumpriu essa tarefa rangeliana porque as relações internas de produção, nele consubstanciadas, bloquearam esse desejado desenvolvimento das forças produtivas, o que deformou a economia em proveito da manutenção da ordem política, que se supunha o desenvolvimento daquelas mesmas forças produtivas poria caduca.

Em termos rangelianos, portanto, a quarta dualidade brasileira que se estabeleceria daí em diante foi obstada pela anteposição política das classes associadas no Estado Nacional, que usaram de seu poder para impedir o pleno desenvolvimento das forças produtivas que conduziriam a sociedade a novo pacto entre novas classes, ou seja, a nova dualidade.

A economia, por ser cíclica, devolveu assim a pressão aliviada no preço do dinheiro (taxa de câmbio) através da pressão no custo do dinheiro (taxa de juro), na pressão do desemprego e na pressão dos "gargalos" na infra-estrutura.

Do ponto de vista estrutural, portanto, houve um "recalque": sem que se mexesse no câmbio, a pressão inflacionária inflava diretamente a taxa básica de juro, a SELIC, que variou de 25% a 54% no período de 1994-2002, resultando em média de 26,9%.¹⁶⁵

Essa ligação direta entre baixa taxa de inflação e alta taxa básica de juro transcorreu sem incomodar a taxa de câmbio até 1998, quando a pressão do comércio exterior sobre o câmbio

¹⁶⁴

CERQUEIRA, 1997, p. 87.

¹⁶⁵

BACEN, disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?SELICMES>>, acesso em 30.jan.07. Ao comentar os episódios da "crise asiática" de 1997, o ex-presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, conta como o Governo se defendeu da onda especulativa no dia 30 de outubro de 1997, quando "dobramos a taxa Selic, que passou de 22% para 44% ao ano". CARDOSO, 2006, p. 384.

tornava a paridade com o dólar uma malsinada convenção que pedia revisão, segundo a equipe econômica.¹⁶⁶

A pressão que a inflação transferia para a taxa de câmbio não era notada pelo povo porque o câmbio fixo a "maquiava" por motivos eleitorais, aparecendo "realmente" no dia 13 de janeiro de 1999, após a reeleição.¹⁶⁷ Uma vez rompida a ilusão do "câmbio de primeiro mundo", o novo "inimigo nº 1 nacional" deixou de ser a inflação: passou a ser a taxa de juro.

Economistas hoje propõem o déficit zero em conta corrente estatal para "solucionar" a taxa de juro, ou seja, um aperto ainda mais fundo do ajuste, sem buscar resolver as causas dos déficits.

Logo, é imperativo que se faça um plano de crescimento econômico para garantir a sobrevivência do sistema, e que consiga concomitantemente atingir as metas dos parâmetros da política econômica (meta de inflação, meta de taxa de juro, apreciação do câmbio) pela preocupação com os outros fatores que os determinam, quais sejam: o emprego do trabalho humano e a transformação do capital financeiro em capital fixo na forma de material industrial.

Deve-se buscar aliviar as pressões do desemprego e dos gargalos infra-estruturais geradas no "ajuste monetário" através da ampliação do uso da infra-estrutura econômica que incorpore os trabalhadores desempregados, aumente a massa salarial, e amplie o mercado consumidor, com isso aumentando a demanda para que se possibilite a diminuição da taxa de juro.

Essa ordem dos fatores altera o produto, e o incorreto ordenamento dado pela visão "monetarista" tem centrada a ação na regulação da taxa de juro, querendo que esta seja "politicamente" rebaixada para que possibilite o investimento na produção. Ora, essa "expectativa política" substitui o planejamento por um apanhado de "lugares comuns" que, de tanto serem repetidos por todos os políticos, esperam os mesmos que eles sejam realizados, como que por um "golpe de mestre". Com a abdicação do planejamento em troca da expectativa política, os políticos deixam de ter sua eficaz intervenção na economia, prova cabal do fim do ciclo do pacto de poder que comandou o Estado Nacional no século XX.

¹⁶⁶

"Queríamos alterar algo no câmbio. Repito o registrado [em anotações pessoais de 10.12.2007]: 'Vale mais a pena manter a taxa de juros um pouco mais apertada e mexer no câmbio, que o câmbio é um problema'. Gustavo [Franco, presidente do Banco Central em fins de 1997] não concordava que constituísse um problema para as exportações, mas sustentava que deveríamos alargar a banda de variação por causa do volume das importações, que seguia elevado". CARDOSO, 2006, p. 388.

¹⁶⁷

Falando da recomposição súbita de reservas após o "fim" da crise asiática na virada de 1997 para 1998, Cardoso avalia que "talvez tenha sido que nos levou a perder oportunidades para rever a questão cambial no primeiro quadrimestre de 1998, *quando eventualmente teria sido possível fazê-lo*". CARDOSO, 2006, p. 388, grifos meus. Essa passagem é importante, atentando-se para o trecho grifado, porque em seguida vieram as eleições de 1998, quando "Nos meses seguintes, com eleições à vista, aumentou a resistência à alteração de rumos. Não por causa de 'populismo cambial' para assegurar vitória eleitoral e sim pelo temor de que o nervosismo político-eleitoral contagiasse os mercados: modificar regras cambiais a essa altura poderia provocar disparada de preços. Em uma economia ainda parcialmente

O modo rodoviário levanta vôo

O argumento que vim tecendo neste trabalho sobre a natureza estrutural de nossa inflação, e sobre o nosso desenvolvimento econômico estagnado em setores – frutos de nosso planejamento e da cristalização de nossas relações internas de produção no Estado Nacional pactuado desde 1930 – contém um elemento essencial que promete a saída da crise. Esse elemento é a possibilidade de migração de capital ocioso de um setor econômico para outro, saída a qual fora aventada pioneiramente por Rangel para prover os projetos de infraestrutura dos recursos necessários. Esses recursos poderiam ser encontrados no próprio mercado interno de valores, a ser criado em sua opinião, sem necessidade de recurso ao mercado internacional de valores.

Ainda que medidas típicas semelhantes a essa saída já possam ser reconhecidas no período recente, como a concessão de serviços públicos a empresas privadas e a financeirização do capital industrial nacional, essa solução não parece ter sido implementada na Nova República segundo a receita de Rangel, teórico que postulou a reforma do Estado.

Antes de antever como isso pode se dar no futuro, interessa ver ainda nesta Parte Retrospectiva as versões que anteciparam essa aludida migração de capitais entre setores econômicos, e em particular aquelas que iniciaram transições importantes que lograram grandes transformações no desenvolvimento da infra-estrutura de transportes, em particular. Refiro-me à passagem de capital formado por décadas no subsetor rodoviário, em empresas transportadoras, para investimento no subsetor aeroviário em novas companhias aéreas surgidas na Nova República.

Esse foi o caso da Vasp privatizada em 1990, comprada por Wagner Canhedo, empresário rodoviário que acumulou capital desde seu trabalho como motorista de caminhão em movimentação de terra nos canteiros de obra de Brasília, evoluindo para a compra de ônibus para o transporte de operários, daí para a frota de ônibus de transporte de passageiros, e enfim para a compra da companhia aérea do Estado de São Paulo.

Caso similar será o de sua concorrente desde os tempos rodoviários, a família Constantino, que da sua transportadora rodoviária Itapemirim conquistara, em apenas cinco anos de experiência no subsetor aéreo, a segunda posição nos assentos oferecidos e primeiro lugar na rentabilidade de sua companhia aérea, a Gol Linhas Aéreas.

Outra companhia aérea "de novo tipo", a Brasil Rodo-aéreo, BRA, também passou de operadora de transportes rodoviários para transportes aéreos, ao que se devem os R e A de sua sigla. Segundo Walter Folegatti, presidente da BRA, seu objetivo no início da empresa "era transportar passageiros num 'mix' ônibus/avião, transportando migrantes".¹⁶⁸

O acompanhamento da evolução do modo rodoviário de transporte nesta Retrospectiva trouxe à baila o modo aeroviário de transporte, que até agora foi pouco tratado neste trabalho.

indexada e com viva memória de décadas de inflação, o temor de uma recaída no inferno da hiperinflação nos atormentava. Quedamo-nos vitoriosos e imóveis". CARDOSO, 2006, p. 388.

¹⁶⁸

CIOFFI, Sílvio. "BRA responde por até 12% do mercado aéreo". *Folha de São Paulo*. São Paulo, 11 ago. 2005.

Aliás, menos do que pretendia no início de meus estudos, quando tinha por hipótese a substituição de parte do uso do modo aeroviário de transporte para a sua realização por modo ferroviário. Segundo minha suposição inicial, a comunicação interurbana que é característica do transporte aeroviário poderia ser o elo de conexão do mercado interno para o estabelecimento de plena economia de mercado no território do Estado brasileiro, e que, ao se dar a esse elo lastros em estradas de ferro, fixaria e consolidaria essas ligações internas, liberando o modo aéreo para destinos mais elevados.

Essa hipótese inicial de trabalho, ainda que permaneça correta enquanto hipótese, não poderia ser aplicada como fundamento de um projeto, pois a sua verificação mostrou-me que esse desejado passo adiante na evolução de nossa matriz de transportes ainda permanece em futuro longínquo, devendo sua aparição às conseqüências de outras ações mais urgentes.

De fato, descobri minha atual hipótese de trabalho enquanto procurava verificar aquela inicial. Percebi que, antes de prever a substituição de parte do transporte feito por avião por transporte a se fazer por trem, era necessário desenvolver a indústria ferroviária com os recursos que ora já concorrem para a sua incipiente atividade, é dizer, desenvolver a indústria ferroviária pelo estímulo do transporte de carga que a mantém existindo, antes que do estímulo ao transporte interurbano de passageiros, que era a intenção da primeira hipótese.¹⁶⁹

Essa constatação e conseqüente reformulação de minha hipótese não inviabiliza, repito, a validade da hipótese de se substituir tráfego aéreo por tráfego ferroviário, mas a posterga, sem esquecê-la. Essa permanecerá sendo a meta que, caso tenhamos sucesso hoje, será a preocupação e razão de projetos para uma futura geração. Por ora, basta que marquemos as novas características que fundamentarão essa indústria aeroviária que surge das transformações da Nova República, atentando para o fato de que essa indústria já aproveita recursos disponibilizados por investimentos intersetoriais que imprimem alterações nas relações de produção no setor.

Os temas principais são ainda, inescapavelmente, a capacidade ociosa da indústria aeroviária, a relação desse ócio com o modelo de gestão das empresas aéreas, a relação desses dois com o mercado de viagens interurbanas, e os efeitos dessas relações para a conformação das ligações aéreas mais carregadas e do uso da infra-estrutura aeroviária *em solo*.

Gol decola com o espólio da Transbrasil

Através do anuário econômico do subsetor aéreo sabe-se que os itens que mais incidem na composição dos custos apresentados pelas companhias aéreas são o combustível, 27%, e o câmbio monetário, 22%, que juntos somam quase a metade dos custos do subsetor¹⁷⁰.

¹⁶⁹

Para completar essa hipótese, esse transporte interurbano de passageiros seria acompanhado de transporte de carga geral, de alto valor agregado, cujos fluxos interurbanos são coincidentes às viagens humanas.

Após 1999, quando o Governo abdicou da manutenção artificial do câmbio paritário com o dólar, abrindo desvalorização de 96% em dois meses, essa medida de "política cambial" impactou o subsector aéreo num acréscimo de custo por assento.km viajado de 30%.¹⁷¹

Soluções heterodoxas foram aventadas, como uma possível grande fusão das companhias Varig, Transbrasil, Vasp e Tam, que acabou frustrada antes de decolar.¹⁷² Ainda assim, Varig e Transbrasil tentaram acordo de *code-share*, ou seja, compartilhamento de assentos em aeronaves das companhias em 2001. Logo a Transbrasil procurou a TAM para o mesmo tipo de acordo, que não durou muitos meses, pois ainda em dezembro do mesmo ano, a Transbrasil deixou de voar, endividada em um bilhão de reais.

O DAC, Departamento de Aviação Civil, órgão estatal regulador do subsector de transporte aéreo, cassou em seguida a concessão de "transportador aéreo" da Transbrasil, que ainda recorria em justiça quando a Infraero concedeu à Gol Linhas Aéreas o patrimônio de uso dos espaços nos 19 principais aeroportos no território brasileiro, em dezembro de 2005.

Contra as medidas de DAC e Infraero, a Transbrasil devia ainda um bilhão de reais aos seus trabalhadores e credores, e era espoliada de um bilhão e meio de reais pela perda de patrimônio, do qual o mais valioso era o espaço no aeroporto de Congonhas, em São Paulo, com 300 mil metros quadrados da melhor fatia em solo do mercado aéreo. Feita com licitação em tempo recorde de uma semana, na qual "não houve edital",¹⁷³ a concessão "caiu no colo" da Gol por ação da Infraero, cuja procuradoria julgou que "embora outras empresas também operem no aeroporto de forma regular, a Gol tem cerca de 32% do movimento do Aeroporto e é a única empresa aérea que realiza ligações domésticas regulares em Congonhas que não tem áreas operacionais".

Mas não foram, novamente, "as livres forças de mercado" que lograram esse feito, pois a concessão dos espaços à Gol não foi devida à sua "participação no mercado" de 32%, mas à facilitação jurídica de que pôde se valer a empresa. A mesma facilitação jurídica foi acionada

¹⁷⁰

DAC. *Anuários Econômicos do Transporte Aéreo*. Brasília, 1999 - 2005. Disponível em: <<http://www.dac.gov.br>>. Acesso em: 9 abr. 2006.

¹⁷¹

O custo por assento.km viajado foi em 1998 de R\$0,08, enquanto em 1999 foi de R\$0,11, dado que a oferta de assento.km da indústria, em ligações nacionais e internacionais, diminuiu de 70,5 milhões para 65,5 milhões, evidência de contração súbita da indústria. A lucratividade da indústria passou de 0,81% positivos em 1998, para 2,96% negativos em 1999. DAC, 1999 a 2005.

¹⁷²

JUSTIÇA CRÍTICA POSIÇÃO DA VARIG. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 13 set. 2005.

¹⁷³

BRIGUGLIO, Núnzio: depoimento. In: CASTANHEIRA, Joaquim. "O desmanche forçado da Transbrasil". *Istoé Dinheiro*. São Paulo, 22 fev. 2006. Disponível em: <<http://www.terra.com.br/istoedinheiro/440/negocios/transbrasil.htm>>. Acesso em: 3 out. 2006. O próprio trâmite dentro da Infraero sugere ilegalidade na concessão à GOL, pois a concessão foi confirmada à administração do aeroporto de Congonhas *uma semana antes* de ter sido aprovada pela Procuradoria da Infraero. No dia seguinte à aprovação, 8 de dezembro de 2005, foi assinado pronto contrato com a GOL.

em seguida pela Oceanair para disputar o mesmo espólio da Transbrasil, sendo que à Oceanair não competia mais do que 1% do movimento do aeroporto. O resultado da pronta ação da Oceanair foi a reforma do contrato de concessão dos *slots* da Transbrasil à Gol pouco mais de um mês depois de sua primeira edição, quando a Infraero assinou destrato com a Gol e, no mesmo dia, dois novos contratos, repartindo os *slots* da Transbrasil entre Gol e Oceanair.¹⁷⁴

Com esse capital fundiário, a Gol previu transportar em 2006 até 20 milhões de passageiros, quase 40% do mercado nacional, com 62 aeronaves. Montada sobre o capital fundiário da Transbrasil como visto, a Gol evoluiu de seu domínio rodoviário para dividir com a TAM o pioneirismo das companhias aéreas "de baixo custo" da nova era da aviação civil nacional.¹⁷⁵

No lançamento da companhia em 2001, a Gol prometera "vender - e entregar - uma viagem São Paulo-Brasília por R\$ 149, enquanto hoje a tarifa mais baixa é operada pela Vasp, com R\$ 210", usando para isso o recurso estratégico de "utilizar os 2.600 pontos de venda de passagens de ônibus pertencentes às empresas controladas por Constantino pai em todo o País para oferecer, ali também, bilhetes aéreos".¹⁷⁶

Como visto na estratégia de mercado, evidente no lançamento da companhia, a ascensão da Gol ocorreu pela competição com a Vasp, cujo dono Wagner Canhedo era concorrente da família Constantino, dona da Gol, desde os tempos rodoviários de Brasília, uma competição rodoviária que chegou aos céus.

A queda da Vasp

A Vasp, estatal desde 1935, fora comprada em 1990 por Canhedo com o capital acumulado pelo candango que começou como motorista de caminhão no canteiro de obras de Brasília. Do caminhão passara ao ônibus, daí à frota de transporte rodoviário de passageiros e daí ao transporte aeroviário. Na década de 1990, a Vasp participava de 36% do mercado de transporte aéreo nacional, que em 1997 chegava a 16 milhões de pessoas.

Em 2004, quando o DAC supôs, através de método estatístico mais otimista, que 28 milhões de pessoas viajaram de avião,¹⁷⁷ a companhia não podia mais atingir aqueles 36% registrados,

¹⁷⁴

CASTANHEIRA, 2006.

¹⁷⁵

Em 2001, a razão de empregados por aeronave era: 182 na Varig, 176 na Vasp, 171 na Transbrasil e 50 na Tam. ATTUCH, Leonardo. "Gordura aérea". *Istoé Dinheiro*. São Paulo, 30 nov. 2001. Disponível em: <<http://www.terra.com.br/istoedinheiro/223/moeda/index.htm>>. Acesso em: 10 out. 2006.

¹⁷⁶

DAMIANI, Marco; PACHECO, Paula. "Vôo popular". *Istoé Dinheiro*. São Paulo, 5 jan. 2001. Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoedinheiro/176/negocios/176_voo_popular.htm>. Acesso em: 10 out. 2006.

¹⁷⁷

Esse número de 2004 pode estar inflacionado por conta de uma alteração do método usado pelo DAC para calcular esse dado desde 2000, quando distorceu o modelo com um inchaço de 20%. Assim, a variação estaria em algo como 4

e se detinha em 8,6% do mercado nacional. Mesmo superestimando a fatia de mercado da Vasp em 2004, essa companhia não serviria a mais do que 2,5 milhões de passageiros com a estrutura que uma vez servira a 5,5 milhões sete anos antes.

Ainda com a mesma frota de 25 anos, o mesmo corpo de trabalhadores de quatro mil funcionários, e obrigada a renovar 20% de sua frota até 2010,¹⁷⁸ a opção de expandir a capacidade produtiva não seria suficiente para o presidente da companhia, para quem o principal problema do subsetor de transporte aéreo seria a "superoferta de vôos".¹⁷⁹

Com capacidade produtiva dilatada, a tarifa já não sustentava essa capacidade ociosa da companhia, ao que o empresário recorria ao socorro do Governo do Estado. A dívida que a Vasp tinha com o Estado em 2002 aumentou 13% nos dois primeiros anos da administração do Governo com Lula, de 2,3 para 2,6 bilhões de reais em 2004.¹⁸⁰ E se a Vasp não contava em 2002 nenhuma dívida com entes privados, isso ocorria somente porque os credores privados estavam super-precavidos contra a insolvência dessa companhia ex-estatal, pois sua dívida com o Estado a descredenciava a tomar por conta própria qualquer capital emprestado. E isso porque o fluxo de caixa com o qual a companhia esperava pagar a dívida com o Estado estava condicionado por recursos a receber do próprio Estado!

Por esse arranjo creditício, a companhia ex-estatal descapitalizava-se à medida que evoluía a crise fiscal e financeira do Estado.¹⁸¹ E quando enfim teve de contrair esses empréstimos de capital, principalmente com a General Electric para manter seus motores, esses empréstimos custaram a companhia inteira, indo a General Electric à Justiça pedir a falência da Vasp no final de 2004.

milhões de passageiros.km a mais. DAC. *Anuários Econômicos do Transporte Aéreo*. Brasília, 1999 - 2005. Disponível em: <<http://www.dac.gov.br>>. Acesso em: 17 abr. 2006.

178

A obrigação de renovar 20% de sua frota era para adequar-se a regra internacional assinada no Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica (RBHA 91), pela qual deveria ser reduzido o uso de aviões de ruído elevado (categoria 2). PRADO, Mali. "Protesto acaba, mas Vasp cancela vôo". *Folha de São Paulo*. São Paulo, 30 set. 2004.

179

THOMPSON, Fernando. "Ataque aéreo". *Istoé Dinheiro*. São Paulo, 3 abr. 2002. Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoedinheiro/240/negocios/240_ataque_aereo.htm>. Acesso em: 10 out. 2006.

180

A Vasp NO SOLO. *Istoé Dinheiro*. São Paulo, 13 out. 2004. Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoedinheiro/371/negocios/vasp_solo.htm>. Acesso em: 10 out. 2006. Em 2005 a dívida já somava 3 bilhões de reais. CRUZ, Christian Carvalho. "A Vasp sai do chão?" *Istoé Dinheiro*. São Paulo, 19 out. 2005. Disponível em: <<http://www.terra.com.br/istoedinheiro/423/negocios/vasp.htm>>. Acesso em: 10 out. 2006. Aos governos federal e de São Paulo seriam devidos 2 bilhões de reais, e aos trabalhadores 400 milhões de reais. LIMA, Bruno. "Canhedo afirma ter fechado venda da Vasp". *Folha de São Paulo*. São Paulo, 28 mai. 2005.

181

Quando perguntado como pagaria a dívida com o Estado, Wagner Canhedo, dono da Vasp, respondeu: "Temos créditos a receber do governo. Queremos fazer um acerto de contas". E embora a pessoa jurídica da Vasp estivesse inscrita no Cadastro Nacional de Inadimplentes (Cadin), o empresário tranquilizava-se em saber que "até o próprio governo está no Cadin". Não admitia que isso não era razão de segurança, mas a própria causa da sua "inadimplência". THOMPSON, 3 abr. 2002.

Por sua descapitalização, a companhia entrou em liquidação em julho de 2005, sob a Lei de Falências promulgada no início daquele ano. Foi o terceiro caso de aplicação da lei e segundo caso de abertura de processo de falência de empresa aérea, em seqüência à falência da Varig.

A última tentação de Lula: a não-intervenção na falência da Varig

Após aquele acordo de compartilhamento de assentos com a Transbrasil em 2001, no qual essa última tentou, sem sucesso, pegar embalo com o desempenho da Varig, em seguida foi a vez da Varig tentar nova experiência de aproveitar carona na ascensão da TAM em 2003. Igualmente sem sucesso, a desejada fusão de TAM e Varig não ocorreu,¹⁸² passando a TAM ao posto de líder do mercado, deixando a Varig em queda livre, levando ao cancelamento de rotas em 2005 e à abertura de processo de demissão voluntária aberto para os seus 10,5 mil trabalhadores.

Em abril desse mesmo ano a novata Gol ultrapassou a "pioneira" Varig na participação do mercado interno. Dois meses depois, a Varig entrou em recuperação judicial sob a Lei de Falências, um mês antes da Vasp.

O resultado da "não-intervenção" governamental da atual administração federal na falência da Varig foi o mesmo que a criação de um duopólio para TAM e Gol. O resultado já pôde ser observado nas partidas e chegadas dos aeroportos nacionais no segundo semestre de 2006: em setembro de 2006, a Varig não tinha mais do que 4% das ligações nacionais, enquanto à Gol cabiam 36% e à TAM 52% do mercado interno.¹⁸³

A Oceanair acenou que se interessaria no compartilhamento de assentos com a Varig, o que foi vetado pela ANAC, pois "da maneira que foi colocada a proposta, o contrato estaria transferindo uma concessão dada pelo governo a terceiros".¹⁸⁴

A ansiedade da Oceanair para crescer sobre o espólio da Varig é justificada pelo exemplo que as outras companhias lhe ofereceram ao usar do mesmo expediente, a começar pela própria

¹⁸²

A Seae, Secretaria de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda, recomendou a suspensão do compartilhamento de assentos entre as então duas principais companhias aéreas por ferir o princípio de concorrência e ser danoso aos interesses dos consumidores.

¹⁸³

ANAC. *Dados comparativos avançados*. Brasília, set. 2006. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/estatistica/asspassi6.asp>>. Acesso em: 12 out. 2006. Os dados se referem à participação no total de PAX.km pago, isto é, passageiros por quilômetro voado que embarcaram e desembarcaram e pagaram pelo serviço.

¹⁸⁴

PRADO, Maeli. "Vôos podem ser compartilhados com Ocean Air". *Folha de São Paulo*. São Paulo, 7 abr. 2006; "Varig aposta em acordo com a Ocean Air". *Folha de São Paulo*. São Paulo, 8 abr. 2006; "Acordo da Varig com a Ocean Air é vetado". *Folha de São Paulo*. São Paulo, 11 abr. 2006.

Varig sobre a Panair.¹⁸⁵ Contudo, ainda por aqueles dados da ANAC de setembro de 2006, à quinta colocada Oceanair não caberia mais do que 2% do mercado interno, ainda atrás da BRA, com 3%, e da Varig, que caíra para 5%. Ou seja, haveria concentração do mercado nas duas primeiras companhias, TAM e Gol.

A maioria dos credores da empresa Varig, os seus trabalhadores, associou-se para uma tentativa de compra da companhia. Essa tentativa, contudo, foi frustrada porque os trabalhadores não depositaram os 75 milhões de dólares para o pagamento do lance do leilão que cobriria as dívidas correntes da Varig, que eram principalmente com a BR Distribuidora, cujo combustível era 40% dos gastos da Varig, e com as empresas de leasing dos aviões, que recebiam 20% do pagamento feito pela companhia em 2003. Pelo lado dos trabalhadores, a folha de salários não cobrava mais do que 15% da despesa da companhia.¹⁸⁶

Esse depósito inicial de 75 milhões de dólares cobriria tão somente um quarto da dívida acumulada pela Varig apenas enquanto durava o processo de falência da companhia, sem alterar em nada o passivo anterior de 7 bilhões de reais da Varig.

Entretanto, as dívidas do combustível com a BR Distribuidora, braço da Petrobras, e do aluguel dos aviões com as empresas de *leasing* eram a parcela da dívida da companhia que crescia mais rapidamente, pois, como visto no início do capítulo, são o combustível e o câmbio monetário os itens que compõem metade do custo operacional de uma companhia aérea —e no caso da Varig eram 60% desse custo—, exatamente os itens cujos credores mais cobravam a Varig: com o combustível a BR Distribuidora, e com o câmbio monetário as empresas de *leasing* do material aéreo, os aviões, alugados de estrangeiros em dólar.

Contudo, a Varig tinha dividendos a receber da União de até 4,5 bilhões de reais por tarifas congeladas desde o Plano Cruzado de 1986 até a desregulamentação em 2002, mais um bilhão de reais dos estados por ICMS cobrado indevidamente e outro um bilhão de outras fontes, em total de 6,5 bilhões a receber, contra 7 bilhões a pagar, ressaltando-se que a maior parte dessa dívida (70%) era cobrada por quem era o maior devedor à Varig, ou seja, o Estado. Entretanto, sua vantagem na situação era que com uma mão (Tesouro Nacional) devia, e com outra (Petrobrás e Infraero) cobrava e "não-intervinha", e assim ajudava, com sua ação e "inação", a destruir a companhia que uma vez ajudou a se constituir, daquela vez sobre o espólio da Panair.¹⁸⁷

185

SASAKI, Daniel Lebi. *Pouso forçado: a verdadeira história da destruição da Panair do Brasil pelo regime militar*. São Paulo: Record, 2005.

186

DAC. *Anuários Econômicos do Transporte Aéreo*. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.dac.gov.br>>. Acesso em: 17 abr. 2006.

187

Os dados das dívidas com a Varig estão em VILELLA, Janaína. "Variglog arremata o controle da Varig em leilão por US\$ 20 milhões". *Valor Econômico*. São Paulo, 21 jul. 2006. Sobre a constituição da Varig sobre o espólio da Panair, ver nota 185.

O espólio do patrimônio da Varig seria levado a cabo não pelas concorrentes mas pela própria companhia, ao vender em 2005 suas subsidiárias de manutenção de material aéreo, a VEM, e de transporte de carga, a Variglog.¹⁸⁸

A Variglog fora criada 5 anos antes para atender o departamento de transporte de carga geral da Varig. No seu primeiro ano fiscal de operação, 2001, cada quilômetro voado com carga custou à Variglog 17,48 reais, enquanto cada quilômetro voado com passageiros na Varig custou 24,55 reais. Sendo a incidência do combustível nesses preços de, respectivamente, 36% e 19%, seriam gastos em 2001 até 6,29 reais com querosene por quilômetro da Variglog, enquanto a Varig queimava 4,66 reais por quilômetro em combustível.

Aparentemente, o transporte aéreo de passageiros aproveitava melhor o caríssimo insumo do petróleo, invalidando o mito de que o insumo energético determinaria que o transporte de passageiros fosse mais deficitário do que o de cargas. A consequência desse mito tem sido o planejamento que relega esse transporte de passageiros ou a empreendimentos estatais, ou a receber subsídios do Estado, o que neste caso é a mesma coisa.

Entretanto, o aproveitamento, que é a relação entre assento ou capacidade de carga realmente comprada sobre a oferecida ao mercado, passou de 68 para 72% na Varig, e de 58 para 65% na Variglog de 2001 a 2005, otimização em 4 anos de 6 e 12%, respectivamente. Isso significa que o transporte aéreo de carga evoluía em direção à otimização de sua capacidade produtiva no dobro da velocidade do transporte de passageiros, ainda que este mantivesse-se "econômico" quanto ao consumo do insumo petróleo, principal item dos custos aeroviários, e com aproveitamento maior (72%).

Assim, seria o transporte de carga o que viria a honrar as dívidas do transporte de passageiros quando esse entrasse em crise em 2005, seguindo a regra que valeu para o desenvolvimento rodoviário, e que portanto valeria também para a salvação do transporte aeroviário de passageiros, pois esse já era, então, realizado pelos mesmos empresários rodoviários.

A subsidiária de transporte de cargas da Varig, a Variglog, foi adquirida em leilão junto com a VEM pela Aero-LB, empresa dominada pela companhia aérea estatal portuguesa TAP, e revendida à Volo do Brasil, cujo capital é integrado por três empresários brasileiros e pelo fundo de "private equity" norte-americano Matlin Paterson.

Com a liquidação de patrimônio para o pagamento de outras dívidas, o mesmo serviço de manutenção antes executado e não-pago internamente à Varig passou a ser executado por empresa externa ao Grupo Varig –a VEM da TAP– e, portanto, mediante pagamento antecipado. Como a companhia não podia pagar por essa manutenção, uma vez vencidos os prazos de tempo de vôo cobertos pela última manutenção, os aviões da Varig passaram a não ser enviados para oficinas, mas para hangares, onde ficavam estacionados. Dos 24 aviões que compunham a frota internacional da Varig em abril de 2006, 8 estavam fora de operação por

188

PRADO, Maéli. "Arrendadores pedem retomada de aviões". *Folha de São Paulo*. São Paulo, 18 abr. 2006.

falta de manutenção no ano anterior, diminuição de um terço da capacidade produtiva em material aéreo da companhia.¹⁸⁹

Deixando de usar o material aéreo (aviões), a Varig passou a não renovar os contratos de leasing e a devolver os aviões aos arrendadores, ao passo que a liquidação de patrimônio não cobria as dívidas que seguiam crescendo: em junho de 2006, a dívida total da Varig já alcançava 8 bilhões de reais, sem contar o programa de fidelidade dos consumidores, que acresceria outros 500 milhões de reais ao passivo da companhia. Nesse quadro depreciado, a Varig foi finalmente leiloada por 20 milhões de dólares para a sua ex-subsidiária de transporte de carga, a Variglog, em julho de 2006, um ano após entrar em processo de falência, quando eram pedidos 500% do valor finalmente pago.¹⁹⁰

Por essa seqüência de vendas, os interesses estrangeiros alojados inicialmente no transporte de carga conseguiram amealhar a participação de mercado de passageiros da Varig, tornando-se dono da companhia o fundo de investimentos Matlin Paterson, e através dele, financistas estrangeiros.

Esses financistas triunfaram sobre seus concorrentes, do banco JP Morgan, representantes dos interesses da General Electric, credora da Varig, e se apropriaram da Varig ao lado da TAP que comprara a VEM, ex-subsidiária de manutenção. Do ponto de vista nacional, entretanto, ambos compradores (Matlin Paterson mais TAP) e cobradores (General Electric e Estado) agiram casados na espoliação do patrimônio da Varig sob as regras da Nova República, principalmente através da Lei de Falências.¹⁹¹

Foram por esses caminhos que as companhias aéreas "de novo tipo" tiveram sucesso, indo do transporte de carga para o de passageiro. Aliás, vale frisar mais uma vez que esse movimento observado no transporte aéreo teve início no transporte rodoviário de carga na década de 1950, que dele passou ao de passageiros em ônibus e daí à transição a outro modo, o aeroviário, na década de 1990. Sua influência na reforma das companhias aéreas atingiu a administração das empresas, emprestando-lhes noções rodoviárias na operação¹⁹² e,

¹⁸⁹

PRADO, 18 abr. 2006.

¹⁹⁰

O valor total da oferta de compra da Variglog no leilão, do qual foi a única participante, foi de 505 milhões de dólares. Os outros 485 milhões referem-se a futuros investimentos programados na "Varig Operações", parte "saúdável" da Varig, e à recuperação da "Varig Relacionamento", parte "podre" que acumula dívidas de até 7 bilhões de reais. VILELLA, 2006 e PRADO, Maeli. "Prioridade para Varig é manter aviões". *Folha de São Paulo*. São Paulo, 21 jul. 2006.

¹⁹¹

Foi isso o que levou ao interesse de comprar material aéreo de fabricante brasileiro, para escapar do câmbio monetário: VARIG QUER AJUDA DO BNDES PARA COMPRAR AVIÕES DA EMBRAER. *Valor Econômico*. São Paulo, 16 ago. 2006.

¹⁹²

O dono da Gol, Constantino Jr., explicitou em entrevista o caráter da atividade de sua empresa nesse novo modo de transporte, quando perguntado: "De qualquer forma, vocês prometem reduzir custos por virtude, e não por pressão da concorrência", ao que respondeu: "Seja como for, a nossa filosofia não muda. Nós nascemos no setor de viagens

lamentavelmente, também os mesmos infortúnios do conflito entre seus transportes privado e público, como nos surpreendeu na colisão do jato particular Legacy com o Boeing do vôo 1907 da Gol em setembro de 2006.



Vôo 1907, estopim da crise do modo aéreo

Episódio catastrófico do serviço de transporte, a queda do Boeing que causou a morte de 154 pessoas sobre o céu da Amazônia foi estopim de uma crise na aviação civil, evoluindo para uma "greve branca" dos trabalhadores do controle aéreo e para uma pane nas ligações aéreas internas até o fim de 2006.

Quando introduzi o tema do transporte aéreo no início deste capítulo, enfatizei que esse modo teria fundamental importância no futuro de todo o setor de transportes, e particularmente para o progresso do modo ferroviário que projeto, pois teria de ser do mercado aeroviário que o transporte por trem finalmente tomaria influxo para se sustentar como meio de transporte de passageiros de massa.

E quando coloquei essa meta, desde o início delineava que isso seria condicionado tanto pela evolução do modo ferroviário quanto pela própria evolução da aviação civil segundo as novas características introduzidas no subsetor pelo empresariado rodoviário e pelas mudanças regulatórias, que liberaram as companhias "regionais" a operarem em todo o território nacional,¹⁹³ e foi dessas características que tratei nos blocos anteriores.

interestaduais de ônibus, que transporta 180 milhões de passageiros por ano. Vamos imaginar que sejam 60 milhões de pessoas efetivamente viajando. Destes, 20 milhões vivem em áreas de influência de aeroportos. Portanto, dá para fazer o mercado da aviação mais que dobrar". CONSTANTINO JR: depoimento. In: ATTUCH, Leonardo. "Nas asas da Gol". *Istoé Dinheiro*. São Paulo, 30 ago. 2006. Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoedinheiro/467/negocios/asas_gol.htm>. Acesso em: 14 out. 2006.

¹⁹³

Estas atingiram o mesmo sucesso das companhias "de novo tipo" por outros caminhos, abertos para elas pelo Estado ao permitir que operassem nacionalmente, cujo caso de maior sucesso foi a Tam. A Tam propõe-se como uma companhia "fare faire, low cost", isto é, "tarifa justa, custo baixo", enquanto a Oceanair, outra "regional", diz-se "low cost", a mesma "visão empresarial" adotada por Gol e BRA. A administração da Tam hoje já não se distingue da administração da Gol nos pontos principais, como a composição de preços ou a capitalização gerada pela tarifa, e não se distinguem porque competem pelas mesmas fatias de mercado.

Faltava, ainda, tomar o tema das mudanças ocorridas *em solo*, isto é, alterações levadas a cabo no espaço intra-urbano das cidades com os principais aeroportos no território do Estado brasileiro, que eram causa e consequência da evolução das ligações aéreas, alterações essas na divisão de fluxos entre aeroportos *centrais* e *periféricos*. Sustento a hipótese de que através da análise dessas alterações se identificarão as condições do funcionamento distorcido do subsetor que levou às condições de operação descobertas pelo infortúnio do acidente do vôo 1907 e pela "pane aérea" do fim de 2006, cujas causas poderiam ter sido previstas antes da catástrofe e, se não o foram, ainda podem ser explicadas.

Se tomados os estudos do Departamento de Aviação Civil feitos em 2002 para o planejamento do subsetor aeroviário para as duas primeiras décadas deste século, lá se encontrarão os dados agregados por ligações entre aeroportos que embasam essa minha hipótese. Vejam-se os quadros no anexo 1.

O estudo segue o método exposto no anexo citado acima, que tomou como base de dados de referência o PAX¹⁹⁴ registrado de 1995 a 1999, em seguida comparou com dados de evolução urbana das cidades atendidas pelos aeroportos de cada ligação (consumo de energia elétrica e demografia), e com isso extrapolou as ligações aéreas para 2005, 2010 e 2020.

Desafortunadamente, em 1999 o país "quebrou", ou seja, o câmbio monetário entre o Real e o Dólar flutuou abrindo desvalorização de 96% em dois meses, medida de "política cambial" que impactou o subsetor aéreo num acréscimo de custo por assento.km viajado de 30%, conforme tratado no bloco *Gol decola com o espólio da Transbrasil*.¹⁹⁵

Dessa maneira, se tomarmos por exemplo a ligação SBGR-SBBR (página 3 do anexo 1), de Guarulhos-SP a Brasília-DF, veremos que o DAC projetou com "otimismo" com base no PAX registrado nos anos de 1995 a 1999, que em 2005 seriam transportados nessa ligação 869.166 passageiros, e que a barreira do um milhão de passageiros seria ultrapassada em 2010. A projeção "pessimista" era de 579.444 passageiros em 2005, ultrapassando a barreira do um milhão quase em 2020.

Entretanto, os dados de 2004 registravam tão somente 235.363 passageiros na ligação Guarulhos-SP a Brasília-DF, isto é, um fluxo muito inferior à projeção para o ano seguinte, que afinal foi de 389.633 passageiros, ainda pior do que os "pessimistas" 579.444 passageiros esperados pelo DAC desde 2002.

Então, por um lado temos o DAC projetando uma evolução muito maior da que se observou de fato. Mas além desse erro em *quantidade*, houve outro de *qualidade*, no que respeita a distribuição das principais ligações nacionais. Esse erro foi não perceber a migração do fluxo dos grandes aeroportos de periferia metropolitana (Confins-Belo Horizonte, Galeão-Rio de

194

PAX é sigla usada na aviação aérea para designar passageiros aéreos por poltrona oferecida e ocupada.

195

Essa variável "FHC" da reeleição presidencial não constou na fórmula econométrica do DAC.

Janeiro, Guarulhos-São Paulo) para os pequenos aeroportos centrais (Pampulha, Santos Dumont e Congonhas, respectivamente).

Mas o planejamento militar do subsetor nada fez para evitar a superlotação desses aeroportos centrais, o que já podia ser previsto desde 1999, como o próprio relatório do DAC deixa perceber, quando observou que "embora em 1995 os fluxos entre Aeroportos Internacionais de Brasília, Rio de Janeiro (SBGL) e São Paulo (SBGR) eram responsáveis pelos quarto e quinto maiores movimentos de passageiros do País, em 1999 passaram a ocupar as nona e 11ª posições. Pode-se atribuir a menor representatividade dessas duas ligações à transferência de significativa parcela da demanda, principalmente aquela motivada por negócios, para os aeroportos centrais, Santos-Dumont (SBRJ) e Congonhas (SBSP), objeto de análise do Grupo 6".¹⁹⁶

Daí que, embora já identificasse os efeitos desse fenômeno de migração da infra-estrutura da periferia para o centro, o DAC nada podia fazer para resolver o problema anunciado, pois a natureza desse fenômeno é intra-urbana e escapa às incumbências do órgão de regulação subsetorial.

E a causa desse fenômeno intra-urbano, pelo qual há "transferência de significativa parcela da demanda" aeroviária da periferia para o centro das principais cidades, é a conhecida distorção na divisão modal de transportes dentro dessas metrópoles. Já sabemos dos problemas dos quais padecem os cidadãos metropolitanos para se deslocarem de um ponto a outro dentro das cidades onde a predominância do modo rodoviário entope a circulação interna e inviabiliza grandes deslocamentos em alta velocidade.

Mas quando se atenta para o funcionamento do modo aeroviário, aparentemente tão distante das ruas, mas ainda assim dependente de seu funcionamento, é que se percebe como o congestionamento rodoviário inviabiliza as soluções mais adequadas para o pleno funcionamento dos outros modos de transporte, como deveriam ser os grandes aeroportos de periferia para o modo aeroviário.

E obstaculizado pelas conseqüências do rodoviário intra-urbano, o subsetor aeroviário é forçado a efetuar vultosas transformações *em solo* para operar em espremidos aeroportos no coração das maiores cidades do país, à revelia da boa norma da aviação e contra o senso de alocação dos recursos energéticos.

O resultado exterior da combinação dessas duas mudanças no subsetor aeroviário —a migração para os centros urbanos por baixa acessibilidade intra-urbana, e o impulso dado pelas companhias de novo tipo que deram característica de transporte de massa para o subsetor— foram esses acidentes do vôo 1907 e da superlotação, a exposição dramática da contradição entre as empresas do subsetor e os aparelhos de Estado que as regulam, ou seja, denunciando *o superdesenvolvimento das ligações aéreas em relação ao controle operacional*.

Essa distorção ficou clara quando os controladores aéreos resignaram-se a seguir trabalhando nas condições impostas para manejarem o fluxo do mercado aéreo. Com isso forçaram o

196

IAC, *Fluxo de Passageiros nas Ligações Aéreas Nacionais*, Brasília, DAC, 2002, p. 18.

mercado a seguir as normas operacionais, diminuindo drasticamente o movimento aéreo e causando a explosão dessa contradição entre um mercado privatizado desde 1990 que aumentava o fluxo interno sob uma forma de regulação da operação herdada do período anterior, de domínio militar.

Uma vez revelada, deve-se agora adaptar o controle operacional ao mercado, e não o contrário como provisoriamente forçou a categoria organizada dos controladores. E isso porque se provou rapidamente que a situação "normal" é insustentável.

Portanto, a queda do Boeing da Gol por, entre outras causas, erro do controle de vôo; e a "pane aérea" do fim-de-ano quando houve superlotação de partidas e chegadas nos aeroportos são explicadas por essas novas características do subsetor, que devem ser enfrentadas na Parte Prospectiva.

Além disso, quando for o caso de se pensar a solução dos transportes intra-urbanos à luz da adequação de todos os modos operando no território do Estado brasileiro pela multimodalidade, deverá ser dada preferência para a construção de trens-expressos que liguem aeroportos de centro aos de periferia, tanto para o transporte de passageiros como de cargas. Essa é a causa de se reviver o antigo projeto do trem-rápido Viracopos (Campinas)-Congonhas (São Paulo) -Cumbica(Guarulhos) - Santos Dumont e Galeão(Rio de Janeiro) feito pelo GEIPOT no apagar de suas luzes em 1999.¹⁹⁷

Essa faceta do "novo" modo aeroviário com as companhias de baixo custo é a parte que interessa a este trabalho quanto à possibilidade histórica de transição intermodal, tanto das cargas e clientes, quanto de capital setorial. E esse caminho deverá ser aberto pelo transporte de carga geral, de alto valor agregado, como se viu ocorrer historicamente no caso da Varig e Variglog.

Hoje esse serviço de transporte de carga por avião é executado pela Rede Postal Noturna dos Correios, feita por concessão desse serviço postal aeroviário a transportadoras privadas, assim como são concessões de serviço público todo as operadoras do mercado de transporte aéreo de carga.

197

Em 18 de maio de 2006 ocorreu em São Paulo o seminário organizado pela AD-Trem, "Transporte Interurbano de Passageiros - Desafogando as Grandes Cidades Brasileiras", no qual os representantes do Governo Federal, Ministério dos Transportes e BNDES, anunciaram a retomada dos estudos de viabilidade do trem rápido São Paulo-Rio de Janeiro, último trabalho feito pelo GEIPOT (com consultoria alemã). Concorrem agora as propostas italiana (Italplan) e do consórcio Odebrecht-Siemens. O BNDES se mostrou mais inclinado em aceitar a proposta da Italplan, que tem projeto-modelo pronto a implantar (na bitola de 1,435m), e sem encargos de capital inicial do Estado, apenas garantia de energia livre da Usina de Angra 2 e domínio da faixa lindeira por 50 anos.

Competição imperfeita nos Correios

O caso dos Correios é importante neste trabalho porque essa empresa pública de serviços postais opera eficientemente ampla e complexa rede de transporte, com 23 ligações aéreas entre as capitais e principais cidades do país, integrando meios rodoviários e aeroviários, tendendo ao desenvolvimento de estruturas apropriadas de transição intermodal em direção à multimodalidade.

Todavia, os Correios não possuem a concessão para operação das ligações aéreas, serviço que é realizado por companhias privadas. Destacam-se nesse mercado de prestação de serviço aos Correios, atualmente, as companhias Skymaster e Beta, devendo suas manchetes na imprensa à suspeita levantada na CPMI dos Correios de operarem como trustee.¹⁹⁸

Sem que se alongue esse ponto além do necessário, é elucidativo para este projeto reconhecer como um caso típico de mais um "escândalo de corrupção" é sintoma da própria deformação da relação entre Estado e empresa concessionária de serviço público. Neste caso, o alegado "truste" entre Skymaster e Beta torna patente um erro de regulação desse mercado. Ou melhor, impede que se distinga nesse caso de "monopólio de fato" qual parte foi engendrada tão-somente por "motivos inconfessáveis", e qual parte fora arranjo informal conseqüência de regime formal inapropriado.

Que a informalidade vem salvando o país da ineficiência imposta ao Estado por más administrações, disso nossa história está repleta de exemplos que foram exaustivamente tratados pelos historiadores. Mas especialmente neste caso, a concessão arranjada de maneira ineficiente, tanto para a companhia concessionária quanto para os Correios concedente, suscitou tanto esses recorrentes "escândalos de corrupção", quanto inovadores projetos que prometem soluções de vulto para este e outros problemas do setor.

Assim foi que, ao cabo desse inquérito político, com os contratos da Rede Postal Noturna investigados, obteve-se como resultado o ressurgimento do interesse dos Correios em possuir uma companhia aérea própria.¹⁹⁹ Esse projeto dos Correios interessa particularmente à

¹⁹⁸

"O que se viu, efetivamente, e as investigações o demonstram à larga, foi uma articulação com vistas a promover fraude à licitação, um consórcio informal entre empresas que anunciam disputar um jogo que, observado de perto, é claramente de cartas marcadas". CONGRESSO NACIONAL. *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI "dos Correios"*. v I. Brasília, 2005, p. 109. "Em 15/4/2002, o Sr. Antonio Augusto Conceição Morato Leite Filho [da empresa Promodal] firmou acordo com a empresa Skymaster, denominado 'Contrato de Permuta/Participação de Cotas das Empresas Skymaster Airlines Ltda - CNPJ/MF Nº 00.966.339/0001-47 e Promodal Logística e Transp. Ltda - CNPJ 57.679.826/0001- 04', segundo o qual o Sr. Morato passaria a ter 50% de participação no fundo de comércio da Skymaster e os sócios da Skymaster, 50% no fundo de comércio da Promodal". CONGRESSO NACIONAL. *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI "dos Correios"*. v I. Brasília, 2005, p. 123.

¹⁹⁹

"A operação direta é uma idéia antiga na empresa, que voltou a tomar corpo após a realização, no ano passado [2005], da CPMI dos Correios, que apontou indícios de superfaturamento e irregularidades na contratação de companhias aéreas e outros serviços". CAMPASI, Roberta; ADACHI, Vanessa. "Correios estudam operação direta da malha aérea". *Valor Econômico*. São Paulo, 7 ago. 2006.

proposta que faço neste trabalho na próxima Parte Prospectiva, e por isso é importante deixar marcada aqui a causa que levou à formulação desse projeto.

Até a década de 1990, o serviço de transporte aéreo de malotes dos Correios era contratado diretamente das companhias aéreas de transporte de passageiros que detinham as concessões das ligações aéreas entre as capitais brasileiras. Devido à "situação de irregularidade fiscal em que se encontravam algumas das maiores companhias aéreas do país",²⁰⁰ da década de 1990 em diante, o Tribunal de Contas da União outorgou a licitação desse serviço prestado aos Correios, desde quando passou a ser executado por empresas privadas especializadas, das quais destacam-se a Beta e a Skymaster. O período coincide com o da reforma do subsetor aeroviário pela entrada em cena das companhias de transporte de carga –Vaspex, Variglog e, depois, TAM Express e Gollog– aliadas das novas companhias aéreas de baixo custo; e pelo acesso das companhias regionais ao mercado nacional.

No caso do transporte de carga geral pela Rede Postal Noturna dos Correios, a disputa pelos contratos de concessão de duração anual engendrou arranjos empresariais singulares, como é o caso do alegado "truste" de Beta e Skymaster. Esses arranjos foram feitos folgadoamente antes de 2003, sendo, inclusive, pasmem, lavrados em cartório!²⁰¹

Foram feitos contratos sob os nomes de "Instrumento Particular de Promessa de Permuta de Participações Societárias, Dissolução de Sociedades de Fato e Outras Avenças", pelo qual Beta e Promodal constituíram sociedade de fato de 1997 a 2002, e outro sob o nome de "Termo de Compromisso de Subcontratação", celebrado entre Beta e Skymaster em 2000, e reformado em 2002 sob o nome de "Contrato de Permuta/Participação de Cotas das Empresas Skymaster Airlines Ltda - CNPJ/MF Nº 00.966.339/0001-47 e Promodal Logística e Transp. Ltda - CNPJ 57.679.826/0001-04", para mútua subcontratação da empresa perdedora nas concorrências públicas da Rede Postal Noturna.²⁰² O primeiro termo foi assinado em 21.7.2000, sexta-feira, e

²⁰⁰

CONGRESSO NACIONAL. *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI "dos Correios"*. v I. Brasília, 2005, p. 112.

²⁰¹

O Sr. Luiz Otávio Gonçalves, empresário da Skymaster, alegou em sua defesa na CPMI dos Correios: "Mas eu tinha as duas aeronaves, como a Beta também tinha as duas aeronaves. Só tem que, se o senhor [Relator da CPMI] verificar os termos do contrato, vai verificar que é um dos contratos mais rigorosos que têm no País, porque, se não, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos não teria condição de fazer Sedex e essas entregas rápidas. Então, nós precisaríamos, sim, de uma aeronave em standby. Para o senhor ter idéia, qualquer aeronave que trabalha para os Correios, o senhor tem de ter uma aeronave de standby ou de reserva, por quê? Porque as multas são pesadíssimas. As multas começam a partir de meia hora de atraso; começam a ser multadas em 5%, 10%, 15%, 20%, chegando a 60% e atualmente a 100%. E atualmente não começa nem com meia hora, não; começa com quinze minutos. Acho que todos nós estamos acostumados a viajar de avião. Se isso fosse aplicado na aviação comercial, acho que não tinha uma empresa que agüentasse pagar essas multas. Então, a intenção desse termo [de 21.7.2000] aqui não foi burlar a licitação; foi garantir que nós teríamos uma aeronave de reserva". CONGRESSO NACIONAL. *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI "dos Correios"*. v I. Brasília, 2005, p. 120.

²⁰²

Diz o Termo de Compromisso de 2000: "A subcontratação deverá ser feita de forma que a meta seja que cada empresa opere 50% (cinquenta por cento) de cada uma das linhas adjudicadas. Se a linha exigir 2 (duas) aeronaves simultaneamente, a subcontratação deverá prever o uso de uma aeronave de cada empresa ao mesmo tempo. Se a

foi usado na terça-feira seguinte para as propostas da Concorrência nº 010/2000, que licitou cinco linhas da Rede Postal Noturna. As principais linhas da rede eram:

A: Fortaleza-Salvador-Rio de Janeiro-São Paulo-Brasília-Manaus;

C: Manaus-Brasília-São Paulo-Rio de Janeiro-Salvador-Fortaleza;

F: Recife-Salvador-São Paulo-Porto Alegre e volta.

As linhas A e C, que interligam os quatro nós da Rede Postal Noturna (SP, RJ, BA e DF) e movimentam 24% de toda a carga aérea contratada pelos Correios,²⁰³ foram operadas pela Skymaster de junho de 2001 a abril de 2005, sendo somente a partir de 2002 concedidas por pregão.²⁰⁴

A vitória de 2001 da Skymaster conquistada com a presteza de apresentar-se nos aeroportos de Fortaleza e Manaus apenas 49 minutos após enviar sua proposta aos Correios não mostrou o serviço "de excelência" desejado pelos reguladores. Demonstrou sim uma forma de "parceria" entre empresa pública e empresa privada que por si mesma corrompe a estrutura do Estado, mais do que causa "corrupção" nas biografias dos políticos acusados.

Supondo-se que a empresa candidata fosse contratada no instante seguinte à apresentação de sua proposta, como poderia uma companhia sediada em Manaus deslocar um avião a Fortaleza em menos de 3 horas, e aprontar um na mesma cidade de Manaus em apenas 49 minutos depois de enviada a proposta ao cliente, sem que fosse favorecida pelo Estado?²⁰⁵

linha exigir apenas 1 (uma) aeronave, deverá ser usado, alternadamente, a cada semana, uma aeronave de cada contratante". CONGRESSO NACIONAL. *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI "dos Correios"*. v I. Brasília, 2005, p. 118.

²⁰³

CONGRESSO NACIONAL. *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI "dos Correios"*. v I. Brasília, 2005, p. 153.

²⁰⁴

Antes de 2002 a Skymaster fora dispensada de licitação na operação das linhas A e C. A Skymaster recebeu durante o período de operação dessas duas linhas, de 26.6.2001 a 29.4.2005, o total de R\$3.709.761,33. Em 1997, o preço do quilograma transportado pela concorrente InterBrasil era de R\$1,20, que foi substituído em 2001 "em regime de emergência" pela Skymaster por R\$0,72, sendo contratada um mês depois a Variglog com o preço unitário para o mesmo serviço de R\$0,92 por quilograma transportado, que durou 48 dias até que finalmente a linha foi reconcedida à Skymaster por R\$1,65 por quilograma transportado no mesmo avião cargueiro Boeing 707, um acréscimo de 230% em um mês e meio. Lembrando o que foi posto no início deste capítulo sobre a composição de custos da aviação aérea, na qual predomina o preço do combustível, sabe-se pelas planilhas da Skymaster para o pregão de 2003 que o querosene de avião (QAV) compunha 58% do seu custo operacional. O relatório da CPMI investigou que "em igual período, o Dólar Americano variou 4,74%, o combustível de aviação, 26,21% e o IGP-M, 1,85%, sendo esses os indexadores utilizados para atualização das parcelas da planilha de custos das companhias de transporte aéreo de carga". CONGRESSO NACIONAL. *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI "dos Correios"*. v I. Brasília, 2005, p. 114, 130 e 132. Posteriormente, iniciado o período de pregões, o preço unitário do quilograma transportado foi acertado entre Correios e Skymaster por R\$1,79. CONGRESSO NACIONAL. *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI "dos Correios"*. v I. Brasília, 2005, p. 136 e 155.

²⁰⁵

É de conhecimento público que Luiz Otávio Gonçalves, sócio da Skymaster, respondeu à pergunta da CPMI sobre seu local de domicílio, dizendo que não morava em parte alguma, estava sempre voando. Somente quando seus documentos foram exigidos que disse ser cidadão de Belo Horizonte.

Esse favorecimento não implicou em favorecer o servidor público em troca, pois todo o favor que a Skymaster já fazia era "salvar a pele" dos Correios ao cumprir os seus prazos.

Lembre-se do depoimento do presidente da companhia concessionária, Luiz Otávio Gonçalves, que sentia-se acochado pelas multas de 30, 60 e até 100% pelos atrasos, que contavam mesmo 15 minutos. Portanto, para que os dois aviões da Skymaster pudessem chegar no horário contratado em Manaus e Fortaleza naquele mesmo dia de 26.6.2001, fez-se preciso que eles já estivessem lá antes de a proposta ser aceita. Portanto, para que os Correios garantissem uma necessidade do transporte, a empresa pública burlou uma necessidade dos contratos do Estado, o que era menos importante do que permanecer operando, ainda que dentro de um regime jurídico inapropriado.

Para a linha F concorreram em 2000, coincidentemente, apenas Skymaster e Beta, saindo vencedora a segunda, que subcontratou a primeira para a operação. Com contrato superfaturado, mesmo dividindo entre as duas empresas o subsídio estatal, cada uma ainda saía com um lucro de 25% sobre o que faturara no período anterior a companhia concorrente, a Variglog, pelo mesmo serviço.²⁰⁶

Esses contratos entre Beta e Skymaster entraram em crise em 2003, quando ocorreram mudanças na "estrutura de decisões" dos Correios, efetivadas por um processo de renegociação de todos os contratos da Rede Postal Noturna.²⁰⁷ Os Correios então proibiram a subcontratação de uma companhia pela outra, e solicitaram a abertura das planilhas de composição de preços das companhias concessionárias para investigar a capacidade ociosa das empresas. A única concessionária da Rede que se negou a abrir suas planilhas foi a Skymaster,

²⁰⁶

Inquirido se houvera combinação de preços em favor da Beta na Concorrência, o dono da empresa, Antônio Augusto Morato Leite Filho, respondeu à CPMI: "Não digo 'combinação'. Combinação é uma palavra forte". O preço oferecido pela Beta foi de R\$193.940,00, tendo a Skymaster pedido R\$206.000,00, e o contrato saído, afinal, por R\$283.772,75 para a Beta. Computado o período anterior a julho de 2000 quando começou a ser feita a concorrência, mas quando a Beta já era contratada pelos Correios para operar a Linha F, dispensada de licitação, a Beta recebeu durante o período de 2000 a 2005 de operação da linha F o total de R\$2.597.363,21, dos quais 50% deveriam ir para a Skymaster de acordo com o Termo de Compromisso de 21.7.2000. CONGRESSO NACIONAL. *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI "dos Correios"*. v I. Brasília, 2005, p. 116.

²⁰⁷

No Contrato de Representação e Novos Negócios, firmado entre Skymaster e Beta em 21.8.2002, consequência elaborada daquele Termo de Compromisso de 2000 e do Contrato de Permuta/Participação de 15.4.2002 —o qual fora rescindido duas semanas antes desse novo Contrato "por razões alheias" à CPMI—, constava a seguinte cláusula preventiva: "Caso haja mudança na atual estrutura de decisões dos Correios, este contrato deverá ser rediscutido em todas as suas cláusulas, visando a sua adequação às novas estruturas, inclusive ser rescindido, se for o caso". CONGRESSO NACIONAL. *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI "dos Correios"*. v I. Brasília, 2005, p. 124. Assinado em 21 de agosto de 2002, dois meses antes da Promodal —empresa associada à Beta pelo "Instrumento Particular" de 1997 e que "desfizera" a associação uma semana antes da assinatura do Contrato de Representação— transformar-se na terceira maior doadora oficial da campanha do Partido dos Trabalhadores à Presidência naquele ano, com 800 mil reais, os associados previam a "mudança da atual estrutura de decisões", e tomavam medidas práticas quanto a isso, como a doação à campanha favorita, pois, segundo o empresário Antônio Augusto Morato Leite Filho, dono de Beta e Promodal, ele "não poderia 'ficar de fora' quando já estava definido de quem seria o futuro governo do país". MEIRELES, Andrei. "Conexão perigosa". *Revista Época*. São Paulo, n. 372, jul. 2005, p. 30.

operadora das linhas de Manaus e Fortaleza, enquanto as outras companhias aceitavam a proposta dos Correios de redução dos preços.²⁰⁸

Para as linhas A e C, operadas pela Skymaster que se negara a publicar sua composição de preços, foi aberto pregão no fim de 2003, no qual o edital previa redução de 11% da carga contratada, buscando a redução do valor do contrato pela redução da capacidade comprada, em vez de reduzir o ócio da capacidade produtiva da companhia.

A reforma de 2003 impôs discórdia entre as empresas e a concorrência real aflorou, levando ao rompimento dos contratos de truste de 2000 e 2002. A partir de junho de 2005, um mês antes das denúncias que levaram as empresas a freqüentarem a CPMI dos Correios, outra reforma foi feita na Rede Postal Noturna, que foi reconcedida, cabendo à Skymaster operar a linha Fortaleza-Salvador-Rio de Janeiro-São Paulo-Porto Alegre, ida e volta por R\$1,26 o quilograma transportado; e à Beta operar as linhas Recife-Salvador-São Paulo-Salvador-Recife, e Manaus-Brasília-São Paulo-Brasília-Manaus recebendo R\$1,70 por quilograma transportado.²⁰⁹

Por essa reforma de 2005, os Correios deixaram de contratar capacidade de carga em aviões particulares, para fretar todos esses aviões exclusivamente para carregar os malotes postais. Assim se deram as condições necessárias para que se possa, após o "escândalo de corrupção", dar o passo seguinte e formar uma companhia aérea própria dos Correios para executar esse serviço público.

²⁰⁸

Em depoimento à CPMI, Luiz Otávio Gonçalves, sócio da Skymaster, relatou sentir-se "frontalmente prejudicado por um elemento do PT [Partido dos Trabalhadores]". Refere-se a Lelinton de Souza, presidente do grupo de trabalho que implementou as mudanças em 2003. Um "escândalo de corrupção" rondou Venâncio Rossi, consultor contratado pelos Correios para esse grupo de trabalho que teve as contas de hospedagem pagas pela Promodal. CONGRESSO NACIONAL. *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI "dos Correios"*. v I. Brasília, 2005, p. 140; e MEIRELES, 2005, p. 33.

²⁰⁹

Os valores dos contratos renderam R\$ 82.458.852,96 para a Skymaster e R\$ 7.956.316,72 para a Beta. CONGRESSO NACIONAL. *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI "dos Correios"*. v I. Brasília, 2005, p. 117 e 144.

As concessões regionais

De uma malha original de 25.896 km da RFFSA, concedidos por 30 anos a partir de 1996 a empresas privadas, o Governo fez surgir as atuais 13 ferrovias. Cada uma, ainda que controlada por mesmas empresas ou *holdings*, tem como base material a antiga malha regional da Rede Federal, dividindo-se as principais concessões segundo a tabela:

Tabela 4 - Regionalização das ferrovias concedidas²¹⁰

Malhas Regionais	Data do Leilão	Início da Operação	Extensão concedida em leilão	Concessionária	Extensão por bitola em 2006			Total	Expansão bruta	
					1,60m	1,00m	Mista			
1 Tereza Cristina	26.11.1996	1.2.1997	164 km	FTC - Ferrovia Tereza Cristina S.A.		164		164 km	0 km	
2 Sudeste	20.9.1996	1.12.1996	1.674 km	MRS - MRS Logística S.A.	1.632		42	1.674 km	0 km	
3 Centro-Leste	14.6.1996	1.9.1996	7.080 km	FCA - Ferrovia Centro-Atlântica S. A.		7.885	208	8.093 km	1.013 km	
4 Nordeste	18.7.1997	1.1.1998	4.238 km	CFN - Companhia Ferroviária do Nordeste S. A.		4.220	18	4.238 km	0 km	
5 Sul	13.12.1996	1.3.1997	6.586 km	ALL - América Latina Logística do Brasil S.A.			7.214	11	7.225 km	639 km
6 Oeste	5.3.1996	1.7.1996	1.621 km	NOVOESTE - Ferrovia Novoeste S. A.			1.942		1.942 km	321 km
7 Paulista	10.11.1998	1.1.1999	4.236 km	FERROBAN - Ferrovias Bandeirantes S.A.	1.513	241	275	2.029 km	-2.207 km	
8	12.5.1989 **	5.4.1999	504 km	FERRONORTE - Ferrovias Norte do Brasil		504		504 km	0 km	
9	10.12.1996	1.3.1997	248 km	FERROESTE / FERROPAR			248	248 km	0 km	
10	27.6.1997 **	27.6.1997	905 km	EFVM - Estrada de Ferro Vitória a Minas			905	905 km	0 km	
11	27.6.1997 **	27.6.1997	892 km	EFC - Estrada de Ferro Carajás		892		892 km	0 km	
12	1.9.1987 ***	1.1.1996	311 km	VALEC / Estrada de Ferro Norte Sul		311		311 km	0 km	
			25.599 km	TOTAL	4.852	22.819	554	28.225 km	2.626 km	

* Não foi leiloadada como parte da RFFSA, mas uma concessão por 90 anos para construção da ferrovia.

** Não foi leiloadada; é parte integrante da privatização do patrimônio da Companhia Vale do Rio Doce.

*** Não foi leiloadada como parte da RFFSA, mas uma concessão por 90 anos para construção e exploração da ferrovia. Uma subconcessão por 30 anos estava prevista para ser leiloadada em novembro de 2006.

Dessas ferrovias surgidas pela concessão das superintendências regionais da RFFSA, interesse observar o caso da empresa que foi contratada para operar a superintendência sul-atlântica, hoje América Latina Logística.

ALL une rodovia a ferrovia

Concessionária da malha sul da RFFSA, a América Latina Logística opera esses 7 mil quilômetros de estradas de ferro na região sul do Brasil interligadas a outros 7 mil quilômetros adquiridos em concessões de três ferrovias argentinas em 1999, a Ferrocarril Mesopotamico, a General Urquiza, e a Ferrocarril Buenos Aires al Pacifico General San Martin. Atinge em ambos países 6 de seus principais portos, alcançando inclusive o Chile, através de operações multimodais envolvendo os modos ferroviário e rodoviário.

A diferença principal da ALL para as outras concessionárias da RFFSA é que ela é uma empresa de logística, não simplesmente uma ferroviária. A essência da diferença está em que seus interesses de oferecer serviço de transporte "porta-a-porta", logística completa de transporte, levaram-na a comprar inclusive a transportadora rodoviária Delara em 2001,²¹¹ e

²¹⁰

Fonte: ANTT. *Evolução recente do transporte ferroviário*. Brasília, junho de 2006. Do total de 25.896km, 25.599km foram concedidos por 30 anos, sendo os 297km restantes privatizados junto com a Companhia Vale do Rio Doce.

²¹¹

Com essa aquisição, assumiu os seus contratos de transporte rodoviário no Brasil, Argentina, Uruguai e Chile.

assim integrar dois modos de transporte em atividade complementar que, de outra maneira, permaneceriam em competição.

Uma empresa que integra dois modos em atividade complementar de transporte, e que não é apenas proprietária de empresas em dois subsetores, como é o caso das companhias aéreas de novo tipo dos empresários rodoviários. E foi essa empresa que se tornou em meados de 2006, com a ajuda do Governo, a maior ferrovia do país em extensão, através da revenda da Brasil Ferrovias, concessionária da malha paulista.

O caso da Brasil Ferrovias

A Brasil Ferrovias, concessionária das malhas oeste e paulista da RFFSA, foi a empresa que abriu e fechou o ciclo de arrendamento privado da malha pública da Rede Federal. Começou arrendando a malha Oeste, em 1.7.1996, no primeiro leilão da Rede. Ao fim do processo de concessões, arrendou a malha paulista em 10.11.1998, no último leilão da RFFSA.

A compra da malha oeste pela Brasil Ferrovias seguiu o contrato de concessão de 1º julho de 1996, no qual se lê: "A Concessionária pagará pela concessão a importância de R\$ 3.118.000,00 (três milhões, cento e dezoito mil reais), equivalentes a 5% (cinco por cento) do lance vencedor do leilão, conforme estabelecido no Edital nº PND/A-05/95".²¹²

Segundo esses números dados, tem-se que o valor total do leilão seria, portanto, de 62,3 milhões de reais. A concessionária, no entanto, pagou no ato do leilão apenas 409 mil reais, ou 5% da primeira parcela que seria de 8,18 milhões de reais, portanto. Esta primeira parcela não passaria de 13,12% do valor total do leilão.

O restante do saldo de venda seria pago "em 112 (cento e doze) parcelas trimestrais no valor de R\$ 100.500,00 (cem mil quinhentos reais) cada uma", reajustadas pelo IGP-DI da FGV, por um período de 28 anos, dados os dois primeiros anos de carência.

Seriam pagos em prestações, então, 11,25 milhões de reais não reajustados, além daqueles 409 mil reais, totalizando 11,66 milhões de reais não reajustados, ou não mais do que 36% do valor de venda no leilão.

Não pude deduzir durante meu estudo a razão dessa porcentagem, e o porquê desse preço de leilão. Quadro semelhante é verificado nos outros contratos de concessão das malhas regionais da RFFSA, como mostrado na tabela:

²¹²

CONTRATO DE CONCESSÃO QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E A EMPRESA FERROVIÁRIA NOVOESTE S.A., PARA A EXPLORAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGA NA MALHA OESTE. 1 jul. 1996. De conhecimento público. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br>>. Acesso em: 28 jun. 2006.

Tabela 5 - Leilões das malhas regionais da RFFSA²¹³

Data do leilão	Concessionária	entrada paga no leilão (A)	1ª parcela	valor total pago nos 30 anos de concessão (B)	valor da concessão (C)	valor global do leilão (D)	% (A) / (D)	% (B) / (D)
5/3/1996	NOVOESTE - Ferrovia Novoeste S. A.	409.000,00	8.180.000,00	19.436.000,00	3.118.000,00	62.360.000,00	0,66%	31%
14/6/1996	FCA - Ferrovia Centro-Atlântica S. A.	3.169.000,00	63.380.000,00	116.048.000,00	15.845.000,00	316.900.000,00	1,00%	37%
20/9/1996	MRS - MRS Logística S. A.	13.333.665,00	266.673.300,00	366.839.300,00	44.445.550,00	888.911.000,00	1,50%	41%
26/11/1996	FTC - Ferrovia Tereza Cristina S.A.	177.375,00	3.547.500,00	6.907.500,00	925.500,00	18.510.000,00	0,96%	37%
13/12/1996	ALL - América Latina Logística do Brasil S. A.	4.510.000,00	90.200.000,00	116.240.000,00	10.830.000,00	216.600.000,00	2,08%	54%
18/7/1997	CFN - Companhia Ferroviária do Nordeste S.A.	331.560,00	6.631.200,00	9.331.200,00	790.000,00	15.800.000,00	2,10%	59%
10/11/1998	FERROBAN - Ferrovias Bandeirantes S.A.	2.917.225,00	58.344.500,00	58.691.388,82	12.252.345,00	245.046.900,00	1,19%	24%

Mas não só por isso é a Brasil Ferrovias emblemática do processo de concessão de ferrovias para operação privada. Aconteceu que os capitais associados na Brasil Ferrovias não eram propriamente privados, como seria de se esperar, mas majoritariamente do BNDES e da Previ e Funcef –fundos de pensão dos trabalhadores do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal.

Fato é que os fundos de pensão têm seus capitais formados pelo acúmulo de poupanças de propriedade de cada trabalhador assegurado, capital de propriedade privada, portanto. Mas suas diretorias são indicadas pelo Governo Federal, daí que aquele capital está sob posse e administração pública. Uma confusão que ajuda em muito a operação do Governo no mercado de capitais, possibilitando, inclusive, uma privatização "de aparência" como a da Brasil Ferrovias.

Considerando essa situação como imprópria, os gestores dos fundos de pensão planejaram a revenda da malha oeste e paulista para empresa que fosse, de fato, ferroviária. Conseguiram revendê-la em maio de 2006 à ALL, que já controlava as malhas ao sul de São Paulo. À época da revenda, os agentes públicos já eram proprietários de 80% do capital da Brasil Ferrovias.

Com a sua revenda em maio de 2006 à ALL, por 1,4 bilhão de reais, encerrou-se a primeira etapa de concessões das ferrovias públicas a empresas privadas, coincidindo com a comemoração dos 10 anos da primeira concessão, coincidentemente à mesma Brasil Ferrovias. Em evento organizado pela ANTF, associação das concessionárias, foram apontados prognósticos para os próximos 20 anos do subsetor, dos quais tratarei mais adiante. Por enquanto, é importante tratar especificamente o caráter peculiar com que se deu o encerramento dessa primeira fase de 10 anos de concessão, marcado no caso da revenda da Brasil Ferrovias dos agentes públicos para empresa privada.

A Brasil Ferrovias fora dividida no início do ano de 2006 em duas empresas, para efeito de divisão da venda das ações de suas controladoras, ficando sob o nome de "Brasil Ferrovias" a administradora dos 1.621km da malha oeste da RFFSA renomeada Ferrovia Novoeste, de bitola métrica, e sob o nome de "Nova Brasil Ferrovias", a administradora das bitolas largas dos 4.237km da Ferrobán (ex-FEPASA) e dos 504km da Ferronorte, que ligam Santos ao Mato

213

Grosso do Sul, através da conhecida "Ferrovia da Soja", construída para o "Rei da Soja" Olacyr de Moraes, em 1994-8.

Após aporte de mais de 1 bilhão de reais nos últimos dois anos da empresa (2004 e 2005) por parte dos sócios controladores Previ e Funcef e mais 500 milhões do BNDES, as participações dos sócios (exceto a do BNDES) foram postas à venda no mercado, isto é, aproximadamente 49% do capital votante ficaram disponíveis para serem transferidos a um comprador interessado. Os sócios vendedores Previ e Funcef reservaram-se, ainda, a opção de venderem parte das ações e permanecerem sócios minoritários, com algum direito de *tag along* comutado com o BNDES.²¹⁴

No entanto, a falência da Brasil Ferrovias –bitola larga e métrica– foi decretada em 13.3.2006, segundo pleito do credor Scala Participações e Negócios Ltda., do qual a Brasil Ferrovias não reconhecia a dívida alegada de R\$ 5,6 milhões referente a nota promissória por ações da Ferronorte.²¹⁵

Revenda da bitola larga

Os principais interessados na Nova Brasil Ferrovias, holding da Ferroban e Ferronorte (bitola larga), foram inicialmente a ALL Logística e a MRS Logística, as duas maiores operadoras do subsetor, sendo que esta última desistiu do processo na última hora.²¹⁶ Mas como a Nova Brasil Ferrovias abrisse o seu "data room" com informações sigilosas de sua operação aos virtuais interessados em comprá-la, foi dado acesso à sua contabilidade –ou pelo menos ao que dela foi disponibilizado– à MRS e a alguns outros virtuais compradores que puderam ter melhor conhecimento das dificuldades financeiras dos fundos mantenedores –além da ALL que afinal a comprou. Uma nova rodada de negociação e oferta de preços tornou mais difícil a barganha do lado dos fundos controladores, com mais vantagens do lado dos virtuais compradores, ALL no caso, já que os outros candidatos não passavam de compradores virtuais.

²¹⁴

Essas eram as especulações de analistas de mercado consultados pelo jornal Valor Econômico, que ainda não sabiam oficialmente de nenhum arranjo societário entre os vendedores, que afinal não se confirmou. ADACHI, Vanessa; RIBEIRO, Ivo. "MRS e ALL fecham propostas para levar a Brasil Ferrovias". *Valor Econômico*. São Paulo, 20 mar. 2006. "O tag along é previsto na legislação brasileira (Lei das S.A., Artigo 254-A) e assegura que a alienação, direta ou indireta, do controle acionário de uma companhia somente poderá ocorrer sob a condição de que o acionista adquirente se obrigue a fazer oferta pública de aquisição das demais ações ordinárias, de modo a assegurar a seus detentores o preço mínimo de 80% do valor pago pelas ações integrantes do bloco de controle". A ALL possui desde 11.5.2004 100% de *tag along* em suas ações na Bovespa. Disponível em: <http://www.bovespa.com.br/Empresas/HomeEmpresas/tag.htm>. Acesso em: 5 jan. 2007.

²¹⁵

DECRETADA FALÊNCIA DA BRASIL FERROVIAS. *Estado de São Paulo*. São Paulo, 13 mar. 2006.

²¹⁶

Tudo indica, segundo analistas consultados pelo jornal Valor Econômico, que houve um "acordo de gaveta" entre ALL e MRS, para favorecimento da primeira no lance de compra das ações dos fundos de pensão controladores da Nova Brasil Ferrovias, em troca de possíveis facilidades em operação em portos da ALL como Paranaguá ou futuros acordos proveitosos entre ambos. ADACHI; RIBEIRO, 20 mar. 2006.

Aparentemente o motivo das candidaturas de Bunge e Maggi a compradores, os dois maiores usuários da Brasil Ferrovias, foi ter acesso a esses dados privilegiados aos quais somente os candidatos a comprador inscritos no processo teriam direito. Não parece plausível a operação da linha por um desses gigantes do mercado de soja modificada; o mais provável é que tenham aproveitado a oportunidade para conhecer pormenorizadamente as contas da prestadora de serviço de que dependem e que de outra forma nunca conseguiriam ter acesso.

Esse fato é particularmente interessante para o planejamento do subsetor porque evidencia a dependência dos principais clientes das concessionárias ferroviárias, das quais eles não conhecem o funcionamento e desconfiam de sua estabilidade comercial. Essa dependência deve, portanto, ser objeto de programa que confira maiores garantias para os clientes da prestação do serviço público de transporte de carga, inclusive removendo a dependência do cliente em relação à operadora exclusiva do serviço, como será detalhado na Parte Prospectiva.

Revenda da bitola métrica

Pela bitola métrica da Novoeste (que vai de Bauru-SP a Corumbá-MS) a disputa da ALL Logística foi internacional, contra a ASILA (Asian Latin American Marketing Center), de capitais sul-coreanos, e com a Empresa Ferroviária Oriental, boliviana controlada por capitais norte-americanos do Genesee & Wyoming, que atualmente opera a ferrovia boliviana que em ligação com a Novoeste em Corumbá-MS.²¹⁷ Somou-se a esses ainda o Jianscsu Zhongye Iron & Steel, grupo asiático do setor siderúrgico e de manganês, correndo por fora, mas que não comprovou a origem de seus capitais e sua proposta foi descartada pela Brasil Ferrovias.

Para surpresa dos controladores estatais –BNDES, FUNCEF E PREVI– que queriam se livrar de um patrimônio que não lhes cabia administrar, e que imaginavam iria "micar",²¹⁸ a Novoeste foi a ferrovia mais procurada! Os lances ofertados para a malha de bitola métrica pelos sul-coreanos e chineses foram, relativamente, mais altos do que aqueles pela de bitola larga da

²¹⁷

A propósito, a ASILA representava as empresas sul-coreanas:

- KRTC (Korean Railroad Technical Corporation) - consultora;
- Hanah's - empreiteira do porto de Bulsan, o maior da Coreia do Sul;
- Global Rail Consortium - encarregado do Trem de Alta Velocidade da Flórida;
- SLS Heavy Industries - indústria de material ferroviário;
- KCI - consultora (financeira provavelmente);
- ICAK - gestora de financiamentos do Eximbank (EU);
- KAISEN agro-indústria - (já ativa no Brasil).

²¹⁸

Guilherme Lacerda, diretor do fundo Previ, explicou suas razões para se desfazer da ferrovia: "O objetivo, hoje, é interromper as perdas e recuperar parte do que já foi gasto", admite o executivo. "O ideal talvez fosse vender tudo mais tarde, mas operar ferrovias não é tarefa de fundos". SIQUEIRA, André. "Negócio fora dos Trilhos", *CartaCapital*, nº 389, 2006.

Ferroban e Ferroeste, e também mais altos para o conjunto das duas malhas (métrica e larga) do que o lance vencedor da ALL.²¹⁹

De toda maneira, segundo os critérios de leilão em mercado, essa venda parecia certa para os asiáticos, porém Brasília agiu de acordo com os seus interesses nacionais, como o que ocorreu nos EU em 2005 na oferta hostil de uma petroleira chinesa para a compra da Unocal, minoritária companhia petrolífera texana. Os EU não venderam por razões de Estado, não razões de mercado. Ao que indica a opção da Brasil Ferrovias por vender as duas malhas à ALL por 1,4 bilhão de reais em ações, um terço do valor oferecido pelos asiáticos, o mesmo teria ocorrido aqui no Brasil. A defesa desse interesse nacional criou ao mesmo tempo a maior ferrovia a operar não apenas em todo o território do Estado brasileiro, mas em toda a América do Sul. É notável como a tendência ao monopólio tem sido, tradicionalmente, a característica fundamental do interesse nacional brasileiro.²²⁰

O interesse dos asiáticos na ferrovia de bitola métrica estava em reaver o antigo projeto da ferrovia transcontinental-bioceânica Brasil-Chile, de Santos a Arica, passando pela Bolívia, para substituir a atual passagem de sua mercadoria – minério de ferro e manganês, principalmente – pelo Canal do Panamá. É certo que os EU com a sua ferrovia transcontinental não precisam mais do Canal do Panamá agora que não têm o controle direto sobre o canal, repassado ao Panamá em 2004, porém ainda assim os custos do frete à Ásia parecem favorecer o investimento asiático na ferrovia transcontinental sul-americana, incluindo aí a linha métrica da Novoeste de Bauru a Corumbá. Só restavam os brasileiros ainda não acreditando no potencial dessa ferrovia.

O descrédito nacional é evidente no exame da operação da Novoeste de 1998 a 2002, a qual ficou sempre aquém das metas contratadas com a União em 1º de julho de 1996. A tabela a seguir relaciona as metas de tonelagem comercial da Novoeste:

219

ADACHI; RIBEIRO, 20 mar. 2006. Supunha-se que a Asila pretendia pagar 300 milhões de reais pela Novoeste ou até 2 bilhões de dólares (4,5 bilhões de reais) por toda a malha da Brasil Ferrovias. COREANOS QUEREM PAGAR U\$ 2 bilhões PELA BF. *Revista Ferroviária*. Rio de Janeiro, 26 abr 2006. A ALL pagou, afinal, 1,4 bilhão de reais por toda a malha da Brasil Ferrovias.

220

A ALL detêm mais de 20 mil km de ferrovias ou 42% da malha concedida da RFFSA, e ainda conta com mais de 9 mil km de ferrovias na Argentina.

Tabela 6 - Metas operacionais da Novoeste²²¹

período	meta de carga contratada	carga transportada	% meta contratual
junho 1998	2,0 bilhões de TKU	1,5 bilhões de TKU	75%
junho 1999	2,2 bilhões de TKU	1,5 bilhões de TKU	68%
junho 2000	2,5 bilhões de TKU	1,7 bilhões de TKU	68%
junho 2001	2,8 bilhões de TKU	1,5 bilhões de TKU	53%

Até junho de 2002, os 1.621km da Novoeste não movimentavam mais do que os mesmos 1,5 bilhões de TKU do ano anterior. E ao final do 6º ano, 2002, quando já não havia mais meta alguma estipulada, registrava não mais do que 1,7 bilhões de TKU,²²² ou apenas 61% da meta do 5º ano.²²³

Comparando-se os resultados das metas contratadas e realizadas de toneladas por quilômetro útil, têm-se a impressão de que a concessão da malha oeste da RFFSA teve os efeitos anunciados e esperados em 1996. Digo "impressão" porque os números de fato não diminuíram, mas era esperado que crescessem mais do que por inércia da operação da ferrovia. Para se comprovar a ineficiência da concessão da malha oeste da RFFSA, a análise das metas de redução de acidentes é mais evidente. Isso porque essas metas devem ser atingidas contra o crescimento pela inércia da operação da ferrovia, pois esperava-se que houvesse cada vez mais quilômetros operados com número de acidentes cada vez menor, ou seja, menor índice de acidentes por quilômetro-trem. Não foi o que ocorreu de 1996 a 2002. O desempenho da Novoeste em redução do índice de acidentes foi:

221

CONTRATO DE CONCESSÃO QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E A EMPRESA FERROVIÁRIA NOVOESTE S.A., PARA A EXPLORAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGA NA MALHA OESTE. 1 jul. 1996. De conhecimento público. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br>>. Acesso em: 28 jun. 2006. TKU: tonelada por quilômetro útil, é a soma dos produtos de toneladas carregadas pelas distâncias em quilômetros percorridos, resultando em medida apropriada para a ponderação da produtividade da ferrovia.

222

Segundo consta na apresentação do Plano Nacional de Revitalização das Ferrovias, PNRV, disponível em <<http://www.antt.gov.br>>, acesso em 20.jul.06.

223

A partir de 2002 o contrato previa que a Concedente deveria estabelecer novas metas para os quinquênios subseqüentes, o que não foi feito, porque a responsabilidade por esse planejamento não está definida entre os órgãos de estado. Assim, a produção continuou caindo, sendo em 2003 de 1,23 TKU e 1,19 TKU em 2004. ANTT, *Anuário Econômico da ANTT*, Brasília, 2004.

Tabela 7 - Metas de redução do índice de acidentes da Novoeste²²⁴

período	meta contratada	meta realizada	% meta contratual	% da realizada em 1994
junho 1998	98,8 acidentes/milhão de trem x km	182,2 acidentes/milhão de trem x km	84% acima	75% acima
junho 1999	88,4 acidentes/milhão de trem x km	164,6 acidentes/milhão de trem x km	86% acima	58% acima
junho 2000	72,8 acidentes/milhão de trem x km	150,8 acidentes/milhão de trem x km	107% acima	45% acima
junho 2001	62,4 acidentes/milhão de trem x km	196,5 acidentes/milhão de trem x km	215% acima	89% acima
junho 2002	não houve meta contratada	117,2 acidentes/milhão de trem x km	215% acima	13% acima

Pelos dados de redução de acidentes percebe-se que, não só a operação da malha oeste da RFFSA pela empresa privada Novoeste não melhorou o que se esperava –como supus anteriormente na interpretação do desempenho do carregamento–, mas ela piorou em comparação com o último ano de operação da ferrovia pela superintendência de Bauru da RFFSA. Em 1994, registraram-se 104 acidentes por milhão de trens-quilômetro operados. Ao final de 2002 ocorreram 124 acidentes nesses parâmetros, ou 19% acima do índice inicial, tendo atingido no ano anterior 196 acidentes, quase o dobro do obtido sob controle governamental. Apesar de tudo isso, o proselitismo que envolve a proposta de "privatização" do patrimônio estatal com argumento em suposta inferioridade administrativa do Estado silencia sobre esses fatos.²²⁵

Mas o que causaria esses acidentes que não poderia ser evitado?

Segundo os dados fornecidos pela Novoeste à ANTT, e que constam do Anuário Operacional de 2004,²²⁶ 64% dos 151 acidentes de 2003 seriam causados pelas condições da via permanente, e 16% pelo material rodante. Juntos, as imperfeições nessas duas estruturas seriam 80% das causas dos acidentes.

No entanto, os investimentos no mesmo ano nessas estruturas não passaram, respectivamente, dos 41% e 4,6% do previsto em orçamento. No ano seguinte, 2004, após o registro desses 151 acidentes por milhão de trem-quilômetro, enquanto a previsão de gastos em via permanente e material rodante aumentou 392% e 11%, o realizado foi de 29% para a superestrutura de via permanente e de 20% para o material rodante.

Ou seja, o investimento em via permanente e material rodante em 2004 ficou aquém até mesmo do projetado para retomar o mínimo operacional. Por esse motivo a Novoeste recorria ao auxílio do Estado, aumentando a participação acionária do BNDES que seguidamente lhe

224

CONTRATO DE CONCESSÃO QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E A EMPRESA FERROVIÁRIA NOVOESTE S.A., PARA A EXPLORAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGA NA MALHA OESTE. 1 jul. 1996. De conhecimento público. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br>>. Acesso em: 28 jun. 2006.

225

ACERVO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DAS FERROVIAS DA RFFSA. De conhecimento público. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br>>. Acesso em: 28 jun. 2006.

226

ANTT, 2004, disponível em <<http://www.antt.gov.br>>, acesso em 29.6.2006.

concedia "empréstimos-tampão" para fechar os balanços anuais, totalizando 1,1 bilhão de reais.²²⁷

Novamente, portanto, o encargo pela ineficiência da má administração e falta de investimentos da empresa ferroviária retornou aos cofres do Estado, desembocando em uma solução *sui generis*: em vez de "desestatizar" a Brasil Ferrovias, tirando de cena os agentes públicos (BNDES e fundos de pensão) que alegavam não ter perfil para essa atuação, o desfecho da negociação levou a que a ALL comprasse a Brasil Ferrovias sem dinheiro vivo, mas com suas próprias cotas acionárias, transformando BNDES e fundos de pensão em seus acionistas!²²⁸

Dessa maneira, contraditoriamente, os agentes públicos não lograram a "desestatização" do subsetor com a revenda da Brasil Ferrovias, mas uma parcial "estatização" da atividade empresarial da ALL, maior operadora logística "independente" da América do Sul.

²²⁷

BRASIL FERROVIAS RECEBE APORTE DE R\$ 500 MILHÕES. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 28 set. 2005.

²²⁸

"Pelo acordo, a aquisição será paga integralmente em ações da própria ALL. Os atuais acionistas da Brasil Ferrovias migrarão para a base acionária da ALL. O fundos de pensão Previ (Banco do Brasil), Funcef (Caixa Econômica Federal) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que detêm a maior fatia da Brasil Ferrovias, passarão a integrar o bloco de controle da operadora de logística, unindo-se a GP Investimentos, Delara e Judori, e terão assentos no conselho". ADACHI, Vanessa. "ALL compra a Brasil Ferrovias com ações". *Valor Econômico*. São Paulo, 8 mai. 2006.

A natureza do problema

Ainda que aparentemente a relação entre Estado e sociedade no Brasil seja a mesma desde sempre —como se transcorresse como na física, onde nada se perde, nada se cria, tudo se transforma—, isso não é a verdade completa.

A economia brasileira não é um sistema fechado como o físico, somos divididos por lados interno e externo, nacional e internacional, com distintas relações de produção, com modos de vida diferentes, e evoluções próprias. Por isso sucedem-se momentos singulares criados pela evolução dessa dualidade, e por isso o Brasil não é um país sem história, que sempre revive o mesmo dia eterno da "criação da Nação".

Não é essa, por certo, a opinião dos nacionalistas, como Carlos Lessa, que não se despreza da crença de que "não há salvação fora da Nação". Assim que se afastarem tais pavores escatológicos, haveremos de criar um caminho original, caso já não haja um aberto. E para isso nos servem a teorias que explicam como abrir um caminho.

Segundo o modelo teórico de história econômica usado por Rangel, o da teoria dos ciclos econômicos que Schumpeter teria formulado, o desenvolvimento das economias nacionais e do conjunto internacional estaria condicionado em ciclos, com altos e baixos, sucessivos no tempo. Teria a forma gráfica de correntes alternadas de duas frequências simultâneas, uma menor e outra maior, correspondendo aos desenvolvimentos das economias nacionais e da economia internacional, cada qual com um período ascendente e outro descendente.

Rangel usa os nomes criados por Schumpeter, chamando a onda menor de "ciclo médio", ou "ciclo de Juglar-Marx"; e em complemento, identifica a outra onda maior, mundial, que chama "ciclo longo", ou "de Kondratiev".²²⁹

Segundo essa teoria, a dualidade da economia brasileira teria para nós a forma de uma frequência modulada entre duas médias. Há períodos em que somamos nossa amplitude de ascensão com a ascensão geral, mundial. Aí é grande o progresso material, que nossa história chamou de "milagre", como foi o de JK e o de Delfim, ou seria o esperado "espetáculo" de Lula que não veio. As outras combinações também ocorrem: coincidência de período de baixa interna e baixa externa, como foram os anos 1980, ou baixa externa e alta interna, como foram os anos 1940, ou alta externa e baixa interna, o que se teme poderá acontecer ao Brasil caso não se resolvam os problemas que entravam a acumulação nacional para encetar um processo autônomo de desenvolvimento neste século já aberto.

A função do planejamento para Rangel seria prever a ocorrência desses ciclos e precaver os instrumentos de regulação da economia para suportá-los nos períodos adversos, o que os

229

Clement Juglar, economista francês, e Karl Marx, alemão, teriam tido seus nomes marcados a esse fenômeno por terem-no estudado pioneiramente, assim como Nikolai Kondratiev escreveu os teoremas do ciclo longo enquanto foi planejador da economia da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas sob a direção de Lênin. Seguindo a periodização de Kondratiev para as fases de alta (A) e baixa (B) dos dois primeiros ciclos ou ondas longas, para Rangel a história econômica internacional poderia ser dividida em: 1º CICLO LONGO: A-1790 a 1815; B-1815 a 1847; 2º CICLO

keynesianos chamaram de "política anti-cíclica". Para o planejador Rangel, o fim da profissão do planejador seria construir a ponte que levasse a economia nacional da dinâmica de ciclos para a dinâmica de economia planificada. Entretanto, atualmente esse horizonte de planificação parece cada dia mais distante do que já foi durante o século passado, e mesmo a sua direção parece haver mudado.

Se equacionarmos o desenvolvimento econômico a partir desse modelo teórico de ciclos ou ondas, a próxima meta do planejamento nacional deverá ser o *alongamento do período ascensional da onda interna de nossa história econômica*, ou seja, engendrar o crescimento econômico de dentro para fora. Por que vias conduzir nossa economia em movimento ascensional e ao encontro positivo da onda longa (ciclo Kondratiev), esse é o problema de que se ocupam os economistas adeptos da teoria dos ciclos que ocupam postos de planejamento no Estado brasileiro. E para isso importa ter uma interpretação do que ocorreu no períodos anteriores, para que não se tenha a ilusão de que a história possa ser repetida, nem que deva ser.

Neste meu trabalho final de graduação, no qual revi o desenvolvimento dos modos de transporte ao passo do desenvolvimento econômico brasileiro, concluí que o modo rodoviário superdesenvolveu-se, não em relação a todo o sistema econômico –para o qual permanece ineficiente e insuficiente–, mas em relação aos outros modos de transporte.

A hipótese que sustentei durante toda esta Parte Retrospectiva foi que esse superdesenvolvimento rodoviário em relação aos outros modos foi a causa do subdesenvolvimento dos transportes em relação a todo o sistema econômico, daí que a hegemonia do modo rodoviário na infra-estrutura de transportes programada pelo Governo do Estado nos encaminhou ao iminente "apagão logístico" temido agora pelo Governo do Estado administrado pelo Partido dos Trabalhadores.

Mais ainda, ao verificar essa hipótese, vi também como esse superdesenvolvimento rodoviário foi causado tanto por essa hegemonia programada na divisão modal da infra-estrutura de transportes, como pela posição de vanguarda a que foi guindada a indústria automobilística pelo Governo do Estado, "auto-financiando-se" e absorvendo grande parte da renda distribuída pelo sistema econômico –a renda privada per capita. Por essa via, a indústria automobilística pôde superdesenvolver-se em relação às outras indústrias nacionais, tendo participação decisiva no subdesenvolvimento da economia brasileira.

Enfim, o superdesenvolvimento do modo rodoviário teria sido assim causado em duas frentes de atuação do Governo do Estado, tanto na programação da infra-estrutura de transportes de apoio ao desenvolvimento econômico nacional, quanto no próprio desenvolvimento econômico nacional direcionado à indústria automobilística.

Nas primeiras seções desta Parte Retrospectiva escrevi sobre a preocupação dos planejadores do século passado em encontrar um modo de transporte que se adequasse ao modelo de desenvolvimento nacional que implementavam. Perceberam cedo a importância que o modo

de realizar o transporte iria influir no modelo de desenvolvimento, mas só tardiamente as conseqüências danosas da deformação da matriz de transportes com a hegemonia rodoviária. O planejador Barat reconheceu em 1974 a "excessiva dependência" do desenvolvimento econômico ao modo rodoviário, e postulou, finalmente, que não se alteraria a hegemonia do modo rodoviário de transporte sem se alterar o modelo de desenvolvimento econômico, e vice-versa.²³⁰

É por isso que devemos prestar atenção tanto ao modelo de desenvolvimento que está a se estabelecer, quanto à infra-estrutura de transporte a lhe dar sustentação.

Qual modelo de desenvolvimento?



A Nova República, através de sua Constituição e partidos hegemônicos, postulou um "pré-modelo" de desenvolvimento, ou melhor, uma "idéia-força" que expressa sinteticamente os objetivos contidos nesse novo desenvolvimento. Fala-se hoje, sem que se levante algum contraditório, em "desenvolvimento econômico com distribuição de renda". Esse é o mote da atual, da anterior e provavelmente das próximas gestões do Governo do Estado Nacional.

De imediato, a questão que surge é: haverá suficiente clareza das implicações contidas nessa "idéia-força"? A questão justifica-se porque, dada a história brasileira, essa novidade de "desenvolvimento econômico com distribuição de renda" é aparentemente uma contradição em termos, pois há consenso entre nossos historiadores que o passado desenvolvimento econômico foi feito *sem* distribuição de renda, melhor dito, com *concentração* de renda.

Na análise dessa "idéia-força" a primeira indagação que se tem é se seria necessário que o crescimento econômico fosse feito por concentração de renda, ou seja, com acumulação de capital. Se a resposta for não, então toda a história brasileira não terá passado de "falta de vontade política" dos estadistas. Se, do contrário, a resposta for sim, em seguida deve-se

²³⁰

"A preponderância do investimento rodoviário continuará a ser uma realidade concreta entre nós, pelo menos no próximo decênio [1974-84], uma vez que as características do processo de ocupação econômica dificilmente se modificarão nesse prazo". In: BARAT, 1978, p. 347.

perguntar por quais meios essa concentração se tornaria em redistribuição. Antes que se pudesse cogitar de saídas originais, duas vertentes já a disputam na prática: a "via do mercado", e a "via estatal".

Sabe-se que a chamada "via estatal" notabiliza-se por encarregar "o Rei e todos seus oficiais", na expressão de Adam Smith, de realizar a função de distribuição da renda, usando aquela acumulada no fundo público, obtido por poupança forçada ou induzida. Por esse mecanismo, cabe aos trabalhadores das empresas privadas gerar a renda nacional, da qual o Estado extrai fração para manter o funcionamento do sistema, seja reinvestindo, financiando empresas privadas, seja conferindo renda mínima às pessoas mais pobres.

As funções estrutural e conjuntural dessa renda mínima são importantes e ainda serão tratadas adiante, mas para descrever a chamada "via estatal" basta reter que a função precípua do Estado é ser mediador da relação mercantil entre as pessoas sob seu domínio—trabalhadores e patrões que por si não teriam capacidade de fazer essa redistribuição—, tendendo ao aumento do poder do Governo como indutor do processo de desenvolvimento econômico, no sentido do "Governo Total".

Pela outra via, a dita da "primazia do mercado", a renda nacional também seria gerada em cima do trabalho dos empregados das empresas privadas, apenas com a diferença fundamental de que *caberia menos* ao Estado intermediar o processo de geração e distribuição da renda, do que à própria relação direta de trabalhadores e patrões em mercado.

Essa via parte da situação de uma dita "super-regulação" da economia em direção à sua "desregulação", onde ninguém em especial se incumbiria da tarefa de redistribuir a renda acumulada no processo, senão os próprios agentes que a criam. Ou seja, em direção a uma sociedade onde, caso houvesse a preocupação de redistribuir a renda acumulada, que não está prevista, mas mesmo assim, caso houvesse essa preocupação, ela não tomaria a forma de "uma força especial de repressão",²³¹ o Estado. Essa via tenderia ao por isso mesmo chamado "mercado livre".

Sabendo-se que tanto este "mercado livre" quanto aquele "Governo Total" não passam hoje de quimeras teóricas, pólos para os quais a histórica relação entre Estado e sociedade tende mas não atinge, não é preciso escrutinar as tentativas de aplicação pura dessas teorias, mesmo que nessas tentativas surpreendam-se importantes aspectos de suas respectivas teorias, como a ignorância da disparidade no tempo entre a concentração e a distribuição da renda no caso do idealismo do "mercado livre", ou do prejuízo fatal do cerceamento da liberdade sob um "Governo Total".

Antes, é mais fácil partir de nossa situação concreta atual, disso que é óbvio e dispensa demais demonstrações, ou seja, das práticas econômicas dos partidos hegemônicos da Nova República e seus objetivos anunciados segundo cada uma dessas vias.

231

"Poder especial de repressão" é como se expressa Friederich Engels, no "Anti-Dühring", citado por Lênin como "força especial de repressão". LÊNIN, Vladimir Ilitch. *O Estado e a Revolução*, São Paulo: Hucitec, 1983, p. 21-2.

Portanto, ao se retornar à questão original deste bloco, sobre quais implicações haveriam na idéia-força de "desenvolvimento com distribuição de renda", tendo descritas as tendências das suas duas vias principais, encabeçadas por dois partidos hegemônicos —o que dominou o Governo do Estado Nacional na década de 1990 e o que domina nesta de 2000—, o próximo ponto em que nos devemos deter não é o pólo teórico para qual cada uma tende, mas o limite histórico que se interpõe nos caminhos de seus líderes.

Em outras palavras, para a análise das práticas econômicas relativas a essas duas vias importa menos conjecturar sobre a idéia na cabeça de seus respectivos líderes políticos —sobre suas "boas vontades" ou falta delas—, do que sobre as barreiras aos seus projetos que condicionam a forma com que tentam implementá-los. E o importante nisso é perceber que os meios usados por ambas as vias são os herdados do passado, e por isso se confundem, de maneira que observamos uma mistura de ação estatal e social, pública e privada, em ambos partidos e suas respectivas vias.

E é no coração do Estado que as duas vias se chocam, de maneira que seria peremptório conjecturar-se que os atuais partidos políticos "não têm projeto de país", pois isso é tudo o que está em disputa hoje. Ainda mais partindo de uma crônica necessidade de investimentos para o "aquecimento" da economia, ponto comum em que concordam ambos partidos.

Mas se essas necessidades de investimentos do Estado continuaram existindo desde as últimas tentativas de fazê-los por planejamento de longo prazo, quando da edição do 2º PND em meados da década de 1970, o capital para esse investimento tampouco se esvaiu: conserva-se nas contas das empresas do mercado privado nacional.

Que aconteceram hipotecas sucessivas para capitalistas estrangeiros da capacidade de pagamento do Estado Nacional no lado externo da economia desde os anos 1970, está claro. Mas as contas nacionais não tomaram a forma que conhecemos nos anos 1980 e 1990, sem que disso não participasse pelo lado interno a classe empresarial a fixar em seu patrimônio o capital recebido em troca da hipoteca internacional do Estado. E essa forma de fixação de capital no patrimônio privado é o "motor" que mantém o fantasma da "morta-viva" inflação brasileira a nos assombrar.

Em conseqüência, a classe empresarial sobrecarregou o peso da imposição do Estado aos cidadãos contribuintes, e a solução tem sido a crescente exploração da máquina estatal, ou seja, não a "diminuição" do Estado como pregam seus ideólogos, mas o "aumento" da parte tomada para o Estado da renda produzida pelos trabalhadores.

É tendência natural que esse fluxo de renda se formalize em aumento da carga tributária e dos contratos do Estado, sejam os trabalhistas com funcionários públicos, sejam os empresariais com os donos do poder econômico privado. É por isso que a ação de "estatização da economia" não pode chegar a ser entendida somente abordando-se um lado dos pólos da relação entre Estado e sociedade, ou seja, somente considerando como "estatização" a ampliação da folha trabalhista dos poderes públicos, sem considerar também os contratos com empresas privadas para gastar o mesmo dinheiro do Estado.

Uma tal abordagem que fecha os olhos para o "empreguismo" das empresas privadas nos contratos com o Estado tampouco pode perceber os encargos sobre os patrimônios privados decorrentes dessa atividade. E justamente aí onde está a dimensão com que se mede o "tamanho" do Estado, isto é, quanto do produto social é amealhado pelos cofres públicos, seja qual for o destino dado a esse capital: aos salários dos funcionários públicos, ou às empresas privadas que se alimentam da renda estatal.

É evidente que o destino dado a esses recursos estatais está muito aquém de suprir as necessidades a que se propõem. E isso porque o sistema opera em baixa produtividade, dado o pequeno crescimento da economia da qual se nutre a renda estatal, que em 2006 cresceu 2,8%, bem abaixo da média mundial, fato raro na história econômica nacional, e quase o último colocado no "ranking" dos países emergentes. Aliás, o Brasil só não foi o último nesse "ranking" porque bateu o Haiti, o que não é nenhum mérito para o planejamento do Governo do Estado brasileiro, visto que o mesmo Estado brasileiro é a potência ocupante do Haiti, daí que esse país não conta como independente.

Todavia, essa baixa produtividade da economia brasileira tem sido a causa da "crise financeira" do Estado, o que leva a cada vez maiores dificuldades do Governo do Estado agir como financista do sistema.²³²

E a crise financeira do Estado foi e tem sido enfrentada pelos políticos nas décadas de 1980, 1990 e 2000, elegendo o Estado como o maior problema nacional atual. Contudo, a solução receitada pôs em prejuízo todo o progresso do que tivera sido feito durante o século passado. Um retrocesso nacional, desse ponto de vista, pois não aproveitaram e evoluíram o que os nacionalistas fizeram, mas ocuparam-se em destruir tudo o que foi arduamente construído, para "pôr um fim à Era Vargas".

Meio eficiente de lograr esse resultado têm sido os contratos celebrados entre Estado e empresas privadas —exemplificados nas contratações de ONG por secretarias municipais para fazer os serviços públicos de sua responsabilidade—, um condicionamento mútuo de tipo diferente daquele de quando os serviços públicos eram monopólios das empresas públicas, típico da "Era Vargas".

Naquela forma econômica anterior, a atribuição de empresa a um órgão estatal havia embutido no Estado o veneno da "lógica de mercado" por um mecanismo deveras elementar.

Justamente por desprezar a capacidade das empresas privadas de resolverem seus problemas e os de mercado, os políticos impuseram ao Estado a função de exercer essas atividades empresariais. A consequência elementar foi o Estado ser absorvido por "lógica empresarial" essencialmente privada, pois essa é a característica fundamental da economia de mercado em que se aventuravam as empresas estatais.

232

O novo PAC, Plano de Aceleração do Crescimento, foi apresentado com o objetivo máximo de simplesmente equilibrar o resultado primário das contas públicas, isto é, almejando que o crescimento econômico gerado pelo programa será satisfatório se for percentualmente maior do que o crescimento de suas despesas correntes, atualmente próximo de 4% ao ano.

Essas empresas estatais foram um "cavalo-de-tróia" que se revelou fatal ao Estado, que primeiro tentara a dominação da economia de mercado e acabou dominado por ela, acumulando dívidas e perdendo sua capacidade de investimento.

Com a capacidade de pagamento do Tesouro Nacional assim debilitada, a aplicação de um novo programa que dependa do uso da renda acumulada no Fundo Público deverá restringir-se à otimização desses recursos para que eles tenham efeito multiplicador na economia, e não sigam para o fundo perdido do pagamento de dívidas. Pois agora que falta o dinheiro, é quando mais se precisa gastar em investimentos.

É, portanto, sobre a divisão do Fundo Público que se dividem os tais "projetos de país" citados acima. O que fazer com a poupança forçada é o problema dos administradores do Governo do Estado, e para isso se voltam os seus programas.

Assim, ao se surpreender a "idéia-força" de "desenvolvimento com distribuição de renda" na atual gestão do Governo do Estado de hegemonia do Partido dos Trabalhadores, é possível cotejá-la com as suas ações sobre a distribuição do Fundo Público.

A ação do governo segundo essa "idéia-força" que mais influência teve nos últimos quatro anos foi o "Programa Fome Zero" que se propôs assegurar a todas as famílias brasileiras acesso a alimentação, saneamento ambiental e direitos básicos através de recebimento de renda mínima familiar. Como escrevi antes, a distribuição pelo Estado de renda mínima às pessoas mais pobres tem função tanto estrutural quanto conjuntural na manutenção do sistema. Novamente, esse expediente interessa ao planejamento não por sua *facies* filantrópica conjuntural, que é de julgamento íntimo e individual, mas pela sua contribuição ao conjunto da estrutura econômica através da ampliação artificial do mercado consumidor, isto é, do acréscimo de demanda global.

Este aspecto particular, que permanece escondido na propaganda oficial, é o que mais interessa ao planejamento do conjunto do sistema econômico, quando se dá mais atenção ao estrutural do que ao conjuntural. Assim, neste instante, deve-se ponderar qual será o alcance estrutural das ações do Governo possibilitado pela conjuntura de deliquescência social em que nos encontramos. Com esse critério de método, escapamos de cair na vala comum do julgamento moral da atual gestão do Governo do Estado e de subjetivismos estranhos ao trato científico.

Logo, temos a atual política de distribuição de parcela da renda nacional sendo feita através do acesso do Governo ao Fundo Público, criado pela poupança forçada (impostos) ou induzida (renúncia fiscal e doações). A contribuição estrutural de sua ação será a conseqüente ampliação do consumo pela maior participação no mercado de compra de produtos daquelas pessoas que até então mais vendiam que compravam valores. Deverá haver aumento da atividade comercial, aumento dos fluxos internos. Mesmo que circulando rendas pequenas (de 15 a 95 reais mensais por família), o volume total de trabalhadores atendidos em setembro de 2006 era de virtualmente um quarto da população economicamente ativa²³³.

Contudo, a limitação dessa via não está na polêmica de se a renda mínima seria "assistencialista" ou não. Seja ou não, fato é que ela será sempre circunscrita a uma parcela do mercado nacional, grande ou pequena, mas a parcela menos ativa do sistema, isto é, a parcela cuja renda provém do Estado.

Mas lembramos que a crise estrutural da economia brasileira tem *seus sintomas* no esgotamento da capacidade de investimento novo vindo do exterior através do Estado, pelo comprometimento de seu orçamento com as dívidas do período anterior, e *suas causas* no ócio da capacidade industrial acumulada em simultâneo.

Esse quadro já foi suficientemente descrito nas seções anteriores, e agora importa lembrá-lo à luz desses novos fatos, nos quais identificam-se, mais uma vez, os mesmos instrumentos de dispêndio dos recursos fiscais do Estado como transferência de renda a setores escolhidos da sociedade: se antes ela era direcionada diretamente para a formação de capital privado industrial, agora é diretamente para o consumo familiar. Não importa aqui a justiça social de uma ou outra política, mas os meios de política econômica do qual o Governo lança mão ora e outra. Pois se a política econômica mudou o seu foco de lá para cá, esses meios permaneceram os mesmos.

A importância capital de compreender esse simples fato está em considerar que aquilo que fora identificado já nos anos 1960 como o óbice à continuidade do desenvolvimento econômico brasileiro, isto é, o meio usado pelo Estado para intervir no mercado nacional, com o endividamento de seus recursos fiscais, esse meio permanece inalterado pela política econômica herdada, ou seja, todo o esforço de ampliação artificial do mercado consumidor não promete, ao que se possa prever, um ligação orgânica entre uma crescente demanda global e o incentivo dela decorrente à utilização da capacidade ociosa das indústrias nacionais.

Quer isso dizer que toda a questão agora resume-se em saber se essa renda distribuída pelo Governo entre milhões de agentes econômicos será capaz de sustentar um aumento da demanda global que impulse a utilização da capacidade industrial ociosa, cuja parte maior é hoje o desemprego. Ou nas palavras usadas nos debates acerca dessas políticas sociais, importa saber se esses programas governamentais assistencialistas, quando deixarem de o ser, se eles terão tornado seus beneficiários em agentes autônomos na economia de mercado reativada por essa mesma demanda adicional.

Perdoe-me aquele que ache trivialidades em meu raciocínio, mas ocorre que a muitos de nossos contemporâneos escapa a obviedade de que não se pode prescindir nem da economia

de mercado nem do planejamento estatal no desenvolvimento de nossa sociedade atual para uma sociedade de pessoas livres e felizes. Somente por isso repiso aqui conceitos que já deveriam estar de há muito sedimentados em nossa sociedade, o que não deixa de enfatizar a importância de lembrarmos o caminho das pedras.

Com que meios, então, medir a evolução futura dessas políticas de desenvolvimento para o sucesso no estabelecimento de relações econômicas duradouras e autônomas? Como poderemos acompanhar esse processo daqui para a frente, e conferir se ele será progressista? Sinto que pelo exame da formação de capital na indústria de transporte, e da ferroviária em particular, que é o modo de transporte que melhor poderá nos apoiar na elevação de nosso patamar tecnológico, inclusive liberando os outros modos para atividades hoje impossíveis, mas principalmente desonerando a renda privada per capita do peso do rodoviarismo.

Qual modo de transporte?

Retomando a conclusão sobre o condicionamento do desenvolvimento econômico brasileiro no século XX pela hegemonia do modo rodoviário de transporte e da indústria automobilística, do que se conclui que alterar o modelo de desenvolvimento econômico será alterar o modo de transporte hegemônico, o que há a se fazer nesse setor?

Os planejadores hoje já não podemos fugir dessa questão, e é imperativo que a partir dela se formule uma proposta de reforma do setor que o capacite a sustentar o novo ciclo de desenvolvimento econômico, o que está na ordem do dia por ser feito.

Todavia, os planejadores que agirem para equilibrar a divisão modal deverão ter claro que não poderão ser usados os mesmos meios de favorecimento governamental dos quais se valeu o modo rodoviário para atingir a sua hegemonia —a não ser que se quisesse formar outra hegemonia—, e que novas vias deverão ser abertas para o desenvolvimento da infra-estrutura de transportes, mesmo porque as vias antigas estão obstaculizadas pelos interesses rodoviários e pela crise de financiamento do Estado.

Daí que um novo programa setorial de transportes deve encarar a rodovia não apenas como um modo de transporte entre outros, ou mesmo como uma ideologia de planejadores, mas como uma indústria que tem interesses empresariais arraigados no sistema econômico brasileiro, *e como indústria ela deve ser reorganizada para que se possa atingir equilíbrio intermodal nos transportes.*

A reorganização dessa indústria interessa não apenas "às indústrias concorrentes", mas a todos aqueles planejadores que, nas cidades, lutam por desenvolver meios de transporte mais adaptados à sociedade de massa em que vivemos. Será do interesse nacional, portanto, a reorganização dessa indústria, cuja participação no atual parque industrial entrou em contradição com os rumos da sociedade brasileira. E, uma vez exitosa essa readequação da indústria automobilística e do modo rodoviário de transporte no Brasil, também o desenvolvimento econômico poderá ser retomado, dessa vez baseado na fixação de

investimentos, e não apenas no dispêndio da renda pública para o crescimento em extensão, hoje propagada pelo Governo do Estado na sua "aceleração do crescimento".

Vimos que o virtual sucesso do novo modelo de desenvolvimento dependerá do aumento da demanda global, atualmente restrita aos sucessos do programa de renda mínima do Governo. Esse aumento de demanda supõe aumento de circulação interna, aumento do mercado interno.

Poderiam os atuais parques industriais suprir um mercado interno crescente? No caso abordado aqui em particular, poderia a infra-estrutura nacional de transportes suportar esse mercado interno crescente?

Nesse caso, para que se possa pôr em movimento a infra-estrutura de transportes, será forçosa a mudança da forma de se executar o serviço de transporte. Falo em algo mais do que meramente reformar as estradas –de ferro ou de rodagem, que carecem de fato de reformas– mas a própria forma do trabalho no serviço de transporte nesse novo ciclo deverá ser de novo tipo, sob a pena de sucumbir aos mesmos infortúnios do século passado.

Dessa maneira, antes de se preocupar com o óbvio desequilíbrio entre a rodovia e a ferrovia na capacidade de atender às necessidades do crescimento econômico, o novo Programa deverá procurar identificar onde estará o ponto de equilíbrio econômico do mercado do serviço de transporte. Pois é nele que se deverá apoiar o desenvolvimento da solução dos problemas intermodais.

Minha resposta a essa questão é que um indicativo do ponto de equilíbrio econômico dos transportes está hoje nas empresas transportadoras multimodais. Algumas operam tanto no modo rodoviário quanto no aeroviário, e complementam suas receitas mutuamente com o transporte de cargas e de passageiros, das quais são exemplos mais bem acabados a transportadora rodoviária Itapemirim, cujo braço aéreo é a Gol Linhas Aéreas, assim como a infante Brasil Rodo-Aéreo, BRA.²³⁴

Outras companhias, como a TAM Linhas Aéreas, ou a Varig, não utilizam o modo rodoviário além da necessária circulação intra-urbana para recolher e operacionalizar o embarque aéreo de encomendas em suas empresas cargueiras controladas (TAM Express e Variglog respectivamente).²³⁵ Mas é a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), de longe, a maior transportadora de carga geral do país, também valendo-se dos modos rodoviário e aeroviário, ainda que neste último dependa de outras empresas aeroviárias às quais subconcede o serviço.

234

No rol de companhias aéreas advindas do modo rodoviário deve-se elencar também a falida Vasp, de Wagner Canhedo, conforme escrevi no capítulo "O modo rodoviário levanta vôo" desta Parte Retrospectiva.

235

A bem da verdade, deve-se dizer que hoje é a Variglog que controla a Varig, posto que o transporte de carga veio em socorro ao transporte de passageiros como demonstrei no capítulo "O modo rodoviário levanta vôo" desta Parte Retrospectiva.

Essa dependência dos Correios foi descrita no bloco "Competição imperfeita nos Correios" do capítulo "O modo rodoviário levanta vô", onde enunciei como que de um "escândalo de corrupção" pôde surgir a idéia da constituição de uma companhia aérea própria da ECT que solucionará essa dependência e porá os Correios na vanguarda dos transportes multimodais em futuro próximo.

Já a América Latina Logística (ALL) opera nos modos rodoviário e ferroviário, sendo, além da maior ferrovia em extensão no Brasil, a única ferrovia que vende esse serviço multimodal.²³⁶

A principal característica funcional que une todas essas empresas é a multimodalidade, e esse é o trunfo para a programação que a partir de agora vise o equilíbrio intermodal, tanto para a solução do iminente "apagão logístico", quanto para que assim se abra o caminho para a remoção da indústria automobilística do posto de indústria de vanguarda da industrialização brasileira.

Empresas transportadoras de novo tipo, que se sustentam na operação multimodal, livres da determinação de um modo de transporte e que podem substituir um pelo outro, a depender unicamente do aproveitamento que se possa ter dele. Empresas de logística, e não mais ferrovias, companhias aéreas ou transportadoras. Eis o que necessitamos agora.

Somente assim teremos verdadeira competição intermodal, mecanismo que porá à prova a vantagem da rodovia frente à hidrovía, à ferrovia ou à aerovia. Somente assim se poderá provar ou não a validade da hipótese de que há espaço para o desenvolvimento de outros modos de transporte além do rodoviário, o qual deverá encontrar o seu lugar na nova divisão modal.

Essa readequação intermodal é imperativa para diminuir a proeminência da indústria automobilística no conjunto do parque industrial brasileiro, e com isso desonerar toda a cadeia produtiva, retirando de sobre a renda privada per capita os encargos com transporte. Liberar a renda privada per capita do rodoviarismo é o primeiro mecanismo para a distribuição de renda.

Mas como verificar se esse processo estará em andamento? Com que instrumentos medir o resultado desse planejamento?

Suponho que uma boa medida da eficácia do novo modelo de desenvolvimento econômico seria o desempenho empresarial de uma estação de transição de modos de transporte, a cobrir taxas sucessivas de inversão intermodal de fluxos antes rodoviários, tornados ferroviários. A utilização das forças produtivas criadas no rodoviarismo para alimentar o

236

A Companhia Vale do Rio Doce, que controla indiretamente a maior parte das operações ferroviárias no Brasil, também é proprietária de uma seção completa de logística, a qual opera no modo rodoviário, ferroviário e hidrovário para a CVRD. Por esses critérios, existe a integração proprietária de transporte multimodal, sendo inclusive a CVRD o primeiro operador de transporte multimodal (OTM) registrado no país por conta disso. Todavia, como neste parágrafo estou tratando de empresas especializadas no serviço de transporte, e que vendem esse trabalho a outros, esse não é o caso da CVRD que faz tudo internamente à Companhia, razão por que ela não vai listada acima. Não seria correto, portanto, caracterizar a Companhia Vale do Rio Doce como uma empresa multimodal, pois ela é uma mineradora.

mínimo inicial de capital da indústria ferroviária renascente é o primeiro ponto a conquistar nessa direção.²³⁷

Como esse capital será aproveitado pela indústria ferroviária, é questão que carece de respostas em forma de projeto. Posso agora prever apenas os pontos mais fundamentais desse projeto, que são os passos seguidos desde a recapitalização da indústria ferroviária na sua atividade atualmente mais desenvolvida, o transporte de carga de baixo valor agregado, passando à previsível expansão futura dessa atividade, para atingir dimensão que possibilite um transporte de carga de alto valor agregado inclusive, passando daí à oferta também de transporte de passageiros.

Esse longo curso da retomada do desenvolvimento da indústria ferroviária, ainda em forma de esboço hoje, poderá tornar-se cada vez mais claro conforme avancemos em sua implementação. O importante desde já será o estabelecimento das ligações do mercado interno lastreadas em estradas de ferro e na operação multimodal, da qual os Correios são a empresa-modelo.

Essas ligações serão cruciais para o estabelecimento de laços de união entre as pessoas espalhadas por todo o território do Estado brasileiro, laços que independam de vínculos com poderes estatais. Isso é o crucial tanto para a sobrevivência do povo independente do Estado, quanto para uma ulterior reforma do Estado que o reedifique donde passe a ser respeitado pelo povo, e não mais temido ou idolatrado.

Foi Lênin quem escreveu, dois meses antes da revolução bolchevique de 1917, que o novo Estado soviético deveria se espelhar no modelo burocrático de administração ferroviária e dos Correios já existente na Rússia de então e transformá-lo em prática de governo.²³⁸

²³⁷

No dossiê deste Trabalho Final de Graduação chamei esse primeiro passo de "1ª Fase", seguida de uma "2ª fase" assim como agora falo de passos.

²³⁸

Na interpretação de Lênin, 1983, p.54, "A civilização capitalista criou a grande produção, as fábricas, as estradas de ferro, o correio, o telefone, etc.; ora, *nessa base*, a grande maioria das funções do velho 'poder de Estado' tem-se por tal forma simplificado e pode ser reduzida a operações tão simples de registro, de inscrição, de fiscalização, que essas funções se tornarão inteiramente acessíveis a todos os cidadãos de instrução primária" assim que esses tomarem o poder à força. Por essa via, Lênin assumia que o Estado capitalista preparava a base suposta para a edificação do Estado socialista, já educando os trabalhadores para a disciplina do trabalho burocrático, como se lê nas páginas 124-5: "Ora, o desenvolvimento do capitalismo cria as *premissas* necessárias para que *todos* possam, de fato, tomar parte na gestão do Estado. Essas premissas são, entre outras, a instrução universal, já realizada na maior parte dos países capitalistas avançados, e, depois, 'a educação e a disciplina' de milhões de operários pelo imenso aparelho, complicado e já socializado, do correio, das estradas de ferro, das grandes fábricas, do grande comércio, dos Bancos, etc., etc.", de maneira que ao final "a sociedade inteira não será mais do que um grande escritório e uma grande fábrica". Afinal, Lênin expõe essa idéia de maneira mais acabada nas páginas 62-3: "Mais ou menos em 1870, um espirituoso social-democrata alemão considerava o *correio* como um modelo de instituição socialista. Nada mais justo. Atualmente [1917], o correio é uma administração organizada segundo o tipo do monopólio de Estado *capitalista*. O imperialismo transforma, a pouco e pouco, todos os trustes em organizações do mesmo tipo. Os 'simples' trabalhadores, famintos e sobrecarregados de trabalho, continuam submetidos à burocracia burguesa. Mas o mecanismo da empresa social está pronto. Uma vez derrubados os capitalistas, uma vez quebrada, pela mão de ferro dos operários armados, a resistência dos seus exploradores, uma vez demolida a máquina burocrática do Estado

No nosso caso presente de reformar tanto o Estado quanto a administração dos transportes deformada pelo Governo do Estado, a partir da situação lastimável em que se encontra, seria a pior das opções tomar a atual administração dos transportes como exemplo a aplicar ao Estado, ou ainda, pensar-se ao inverso e tomar a prática burocrática estatal como modelo a aplicar em nova administração dos transportes.

Esses não são, definitivamente, exemplos a serem seguidos a partir de agora, e resta-nos inovar o pensamento e descobrir naquilo que está ao nosso redor a semente do progresso.

Por isso proponho a reforma jurídica da legislação afeta ao setor, a princípio nos subsetores aeroviário, rodoviário, e ferroviário, podendo-se estender a reforma ao hidrovário, caso se mostre necessário no futuro.

Além da reforma jurídica, que deverá iniciar uma fase transitória de formação de novas empresas de transporte, considero igualmente importante que se construam estruturas apropriadas a operarem sob essas novas condições, e que por si mesmas também impulsionem a transição.

Brasília, a capital política do país, poderá contribuir com as outras cidades não mais apenas como sede do Estado Nacional, mas com um possível trabalho infra-estrutural, digo de transporte de mercadorias.

Muito bem fará um trabalho infra-estrutural que aproveite o posto avançado de Brasília para, dali do planalto, lancem-se empresas transportadoras a distribuir os produtos de terceiros no território nacional, por meio do uso multimodal da infra-estrutura de transportes com ferrovias e rodovias e, inclusive, com aerovias e hidrovias.

Por isso eu projeto uma estação de transição intermodal na cidade de Brasília, onde articulem-se fluxos ferroviários, rodoviários e aeroviários, que funcionará tanto como gatilho dessa transição de modos, quanto como o necessário instrumento de medição da evolução do setor já sob essas novas condições, as quais passo a descrever antes de apresentar o projeto.

Passemos adiante.

atual, estaremos diante de um mecanismo admiravelmente aperfeiçoado, livre do 'parasita', e que os próprios trabalhadores, unidos, podem muito bem pôr em funcionamento, contratando técnicos, contramestres e guarda-livros e pagando-lhes, a *todos*, pelo seu trabalho, como a *todos* os funcionários 'públicos' em geral, um salário operário. Eis a tarefa concreta, prática, imediatamente realizável em relação a todos os trustes, destinada a libertar da exploração os trabalhadores; esta tarefa já foi iniciada praticamente, no domínio governamental, pela Comuna de Paris. Devemos levar em conta essa experiência. *Toda* a vida econômica organizada à maneira do correio, na qual os técnicos, os fiscais e os guarda-livros, *todos* os funcionários, receberão um vencimento que não exceda o salário de um operário, sob a direção e o controle do proletariado armado —eis o nosso objetivo imediato. Eis o Estado, eis a base econômica de que necessitamos". LÊNIN, 1983, p. 62-3.

PROSPECTIVA



O PARTIDO

Dos subsetores ao sistema	3
<i>Comentários sobre as leis européias</i>	<i>4</i>
<i>Arcabouço jurídico</i>	<i>6</i>

O PROGRAMA

As novas condições	14
Transição no subsetor aeroviário	16
Transição no subsetor rodoviário	17
<i>Direcionar o zigue-zague</i>	<i>17</i>
<i>As empresas-transportadoras rodoviárias a conduzir o subsetor</i>	<i>20</i>
Transição no subsetor ferroviário	23
<i>Programa de Aceleração do Crescimento retardará a transição</i>	<i>25</i>
<i>Intransigências previsíveis</i>	<i>28</i>
<i>Por que a Nortesus?</i>	<i>30</i>

O PROJETO

Estação de Transição	36
-----------------------------	-----------

Dos subsectores ao sistema

O Partido da ação prospectiva deve ser projetar a saída da atual situação dos transportes estanques em subsectores do Estado Nacional para uma futura situação de sistema multimodal de transportes. Isso significará a integração dos diversos modos de transporte já atuantes no território nacional, e mais: significará também a integração desse sistema nacional com os sistemas de transporte nos territórios dos Estados vizinhos ao brasileiro, sem o que a infraestrutura de transportes brasileira não poderá funcionar como sistema e estará fadada a perecer à margem do comércio mundial.

Foi visto na Parte Retrospectiva como, no princípio e razão-de-ser do assentamento da infraestrutura de transportes no território do Estado brasileiro, estava o direcionamento da produção para o escoamento ao exterior. Linhas de ferro que nasciam em um ponto estratégico do interior, e iam ter com o oceano na barra de um porto, o qual, via de regra, também situava-se na barra de um rio exorréico.

No caso brasileiro, foram sucessivas linhas "paralelas" que perfaziam a mesma jornada, de maneira que, quando o Governo do Estado quis fazer disso um conjunto nacional, teve em suas mãos uma plêiade de linhas desconexas, posto que concorrentes, que começavam "em lugar nenhum" até chegarem a "algum lugar" no litoral, e isso lhe pareceu o maior entrave à sua integração em sistema nacional.

A infraestrutura de transportes desenvolveu-se, portanto, voltada para fora, como argumentaram os dualistas. Essa foi e é a principal característica do traçado das linhas férreas, e o é ao ponto dos políticos atuais não poderem nem aceitar a idéia de uma ferrovia que não chegue em um porto!¹

Mas, se por um lado essa característica do desenvolvimento das infra-estruturas de transporte nas ex-colônias sul-americanas da Europa aparece como uma *desvantagem do ponto de vista nacional* –para qualquer Estado sul-americano à semelhança do brasileiro²–, por outro lado, *do ponto de vista internacional*, do continente, toda a infraestrutura de transportes está quase pronta para que unamos uma linha que parte de "lugar nenhum" no território do Estado brasileiro a outra que igualmente parta de "lugar nenhum" no território de um Estado vizinho, digamos o argentino ou o boliviano, e assim unamos um porto ao outro, uma ponta à outra do continente, um oceano ao outro.

1

"Vender a Novoeste desassociada da Ferrobán e da Ferronorte é impróprio, já que a Novoeste termina em Mairinque (SP), e Mairinque não é destino, Mairinque é passagem". Discurso do senador e presidente da CPMI dos Correios, Delcídio Amaral-MS, no plenário do Senado, em 10 de março de 2006, a respeito da revenda da Novoeste, vulga "Ferrovia da Soja", que nunca teve um porto próprio e dependia de seu entroncamento na malha paulista da Brasil Ferrovias em Mairinque e em Bauru para escoar a produção do estado de Mato Grosso do Sul por Santos. DELCÍDIO CRÍTICA PRIVATIZAÇÃO DE FERROVIAS. *Revista Ferroviária*, Rio de Janeiro, 10 de março de 2006.

2

Esse é o caso também das redes ferroviárias nos territórios dos estados argentino, chileno, boliviano e peruano.

Não está muito longe essa possibilidade transcontinental, e ela é a saída para se lograr a integração dessa infra-estrutura "por dentro", como queriam os cepalinos, a partir da base suposta que já temos hoje herdada do período anterior.

Logo, deve ser essa a orientação fundamental a se dar ao novo ciclo de desenvolvimento: do ponto de vista das unidades federativas, transição para a progressiva nacionalização da infra-estrutura econômica; do ponto de vista do Estado Nacional, transição para a progressiva internacionalização das relações econômicas; do ponto de vista da Comunidade Sul-americana de Nações, transição para a progressiva integração de sua infra-estrutura econômica, aí incluído o sistema continental de transportes.

O horizonte de sucesso desse plano não está definido, posto que depende do trabalho coletivo de pessoas dispersas por todo o continente, mas o caminho até lá pode ser traçado desde o ponto em que nos encontramos. E esse caminho passará, necessariamente, pelo planejamento do desenvolvimento da economia brasileira, e nessa planejamento deverá constar a integração da infra-estrutura de transportes através da multimodalidade, a qual só poderá ser alcançada em grau satisfatório para as tarefas que se lhe reservam se for implementado um Programa que tome medidas de reforma do arcabouço jurídico que regula o setor e que dêem oportunidade ao nascimento de empresas de logística de novo tipo.

Para definir qual será essa reforma jurídica que pode ser implementada desde já, temos de nos suprir dos exemplos históricos a que temos acesso. Neste caso, parece-me que as leis européias acerca do uso da infra-estrutura ferroviária dos Estados-membros da União Européia guardam a resposta para essa questão que começamos a formular.

A ver em seguida aonde ela poderá nos levar.

Comentários sobre as leis européias

Em corrente processo de unificação, os Estados no continente europeu vêm trabalhando juridicamente para vencer as fronteiras nacionais que impedem o desenvolvimento de cada um e do conjunto deles na União Européia. À semelhança disso que fazem os Estados europeus, os Estados sul-americanos encontram-se tateando na mesma direção, mas ainda carecem de leis comuns que assegurem a estabilidade do processo.

Esses Estados sul-americanos poderiam muito bem esmerar-se nas leis que os europeus historicamente desenvolveram no setor de transportes e que hoje lhes servem como parâmetro de sua unificação. O exemplo que mais cabe ao nosso problema presente de uso da infra-estrutura de transportes é o *direito de acesso* constante das legislações da maioria dos Estados-membros europeus.

Direito de acesso significa que aquela infra-estrutura de transporte que foi construída com os esforços nacionais empreendidos durante os séculos XIX e XX deverá ser acessível a quem dela puder fazer bom uso, ficando a critério do Estado determinar o que seja esse "bom uso".

Dessa maneira, considerando o *direito de acesso* constante na legislação dos Estados-membros, foi que a União Européia desenvolveu a legislação do Acesso Aberto ferroviário,³ pelo qual a infra-estrutura ferroviária (via permanente e instalações de apoio ao longo dela) deve ser acessível a mais de uma empresa ferroviária, independente do seu País de origem. Ou seja, é proibido o monopólio dessa infra-estrutura.

O mais avançado e antigo caso de Acesso Aberto é uma aplicação nacional, na Suíça,⁴ onde mais de uma empresa ferroviária tem direito ao acesso à mesma infra-estrutura, mantida por outras empresas concessionárias da sua construção e exploração, cuja concessão dura no máximo por 50 anos. A regulação jurídica desses atores, uma vez estabelecida a lei desde 1956, ficou a cargo de um Conselho Federal, que editou várias ordenanças para orientar essas relações.

Um caso similar, mas com uma sensível variação, é o da legislação sueca, na qual tudo se assemelha à suíça, com a exceção de que a construção e exploração da infra-estrutura é feita por uma empresa estatal.

Porém o caso atual que melhor nos serve de exemplo é o da União Européia, que tem como forma de lei a diretiva de abril de 2001,⁵ a qual seguiu as reflexões de diversos técnicos internacionais europeus, consolidadas em julho de 1996, no documento "Livro Branco: uma estratégia para revitalizar os caminhos de ferro comunitários".⁶

Com o Acesso Aberto, o nascente Estado Europeu planeja integrar sua infra-estrutura de transportes para que

"os cidadãos da União, operadores econômicos e autoridades locais e regionais possam se beneficiar plenamente das vantagens advindas do *estabelecimento de uma área sem fronteiras internas*".⁷

3

No termo original em inglês, o Acesso Aberto é o "Open Access", forma que também é usada entre os brasileiros.

4

ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE. *Loi fédérale sur les chemins de fer, du 20 décembre 1957 (Etat le 25 octobre 2005)*. CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE. *Ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire, du 25 novembre 1998 (Etat le 12 août 2003)*. CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE. *Ordonnance sur la construction et l'exploitation des chemins de fer, du 23 novembre 1983 (Etat le 9 décembre 2003)*. Disponível em: <<http://www.europa.eu>>. Acesso em: 27.mar.06.

5

DIRECTIVE 2001/16/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, OF 19 MARCH 2001, ON THE INTEROPERABILITY OF THE TRANS-EUROPEAN CONVENTIONAL RAIL SYSTEM. *Official Journal of the European Communities*. Disponível em: <<http://www.europa.eu>>. Acesso em: 27.mar.06.

6

COMUNIDADE EUROPÉIA. *Livre blanc: une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires*. União Européia, 1996. Disponível em: <<http://www.europa.eu>>. Acesso em: 27.mar.06, traduções minhas.

7

DIRECTIVE 2001/16/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, OF 19 MARCH 2001, ON THE INTEROPERABILITY OF THE TRANS-EUROPEAN CONVENTIONAL RAIL SYSTEM, p. 1, traduções minhas, grifos meus.

A diretiva determina que "passos devem ser tomados para evitar que Estados-membros adotem novas regras nacionais ou implementem projetos que acentuem a heterogeneidade do sistema atual".⁸

A medida encontrada pelos europeus para lograr esse efeito será embasar o argumento da homogeneização em cima do *direito de acesso* à infra-estrutura. Conseqüentemente, a diretiva passará a ficar restrita àqueles Estados-membros que tenham esse direito assegurado em suas próprias leis, como é o caso de Áustria, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Holanda, Suécia e Reino Unido, e não é o caso de Bélgica, Itália, Luxemburgo, Espanha e Portugal. E será

"para garantir a aplicação efetiva dos direitos de acesso, [que] ela [a Comissão Européia] propondrá *separar a gestão das infra-estruturas e as operações de transporte em unidades de atividade distintas*".⁹

Essa característica aprendida na lei da União Européia é a mais necessária de ser aplicada pelos Estados sul-americanos em um novo programa para a toda a infra-estrutura de transportes, e não apenas para a ferroviária, pois é imprescindível que tratemos igualmente cada um dos subsetores para que, justamente, eles deixem de ser assim divididos e dê-se a transição de "subsetores" para o sistema nacional de transportes, e dele, para o sistema continental de transportes.

Portanto, um Programa que nos leve nessa direção de transição dos subsetores ao sistema continental deverá observar inicialmente uma série de reformas jurídicas que imponham o *direito de acesso* nessas *novas condições* ao mercado de transporte.

Arcabouço jurídico

Tomo o ponto de partida do arcabouço jurídico que cerca o setor de transportes atualmente, escrito na Lei n° 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), e dá outras providências. Essa lei é a referência no setor da ampla ação do Governo no seu Programa Nacional de Desestatização (PND), no qual a Rede Ferroviária Federal S.A. foi incluída em 1992 e finalmente extinta em 2007.

O Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte de 2001 é herdeiro da função do Conselho Nacional de Viação, criado junto com o primeiro Plano Nacional de Viação de 1934.

8

DIRECTIVE 2001/16/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, OF 19 MARCH 2001, ON THE INTEROPERABILITY OF THE TRANS-EUROPEAN CONVENTIONAL RAIL SYSTEM, p. 1, traduções minhas, grifos meus.

9

COMUNIDADE EUROPÉIA, 1996, p.4, traduções minhas. E o texto segue enunciando outras medidas de igual importância para vencer as fronteiras nacionais: "É doravante urgente melhorar as condições dos transportes internacionais de mercadorias; daí por que a Comissão vai promover a aplicação de 'freeways' ferroviárias transeuropéias onde o acesso será aberto e as condições de utilização simplificadas".

À época, o Plano era, como o Conselho, responsabilizado pelos modos aquático, férreo, de rodagem e aéreo.

Com a evolução dessas indústrias desde 1934 até 2001, o segundo aparecimento da figura legal de um Conselho do setor de transportes aconteceu restrito aos transportes terrestres e aquaviários, respeitando a soberania do Ministério da Defesa e Forças Armadas sobre o espaço aéreo nacional e, portanto, sobre a administração da viação aérea.¹⁰

Mais ainda, à diferença daquele primeiro Conselho, o novo de 2001 não veio acompanhar um Plano Nacional de Viação, senão coroar o processo de concessão de serviços públicos de transporte a empresas privadas.

Por esses motivos, o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, CONIT, está vinculado diretamente à Presidência da República, e carrega esse nome que demonstra explicitamente o cenário em que foi criado: políticas do setor "desintegradas" e sem um órgão governamental que o fizesse até então.

Pois não se deve esquecer que entre o início do processo de concessão das empresas públicas do setor, em 1996, (disparado pelas ações ordenadas do PND de 1995) e a data de criação do Conselho em 2001, transcorreu meia década de política de transporte sem existência de órgão talhado para esse modelo de gestão do Estado: o Conselho subordinado à Presidência da República.

Ocorre que o Conselho nunca foi nomeado, e o setor segue até agora acéfalo, sem planejamento. Nesse período foi arrendada a terceiros a maior parte da infra-estrutura pertencente à Rede Ferroviária Federal, contando vias permanentes e direito exclusivo de seu uso, total de 28.000 km, imóveis e material rodante,¹¹ total de R\$ 6 bilhões.

As empresas concessionárias, arrendatárias do patrimônio da RFFSA, operam desde 2001 sob a supervisão da Agência Nacional de Transporte Terrestre, ANTT. Contudo, a situação do mercado de transporte por ferrovia é praticamente o oligopólio de concorrência imperfeita, como demonstrarei adiante. Isso porque cada concessionária é detentora tanto da via permanente, quanto do material rodante e ainda do serviço de frete e transporte. Domina, portanto, todas as etapas e atividades envolvidas na sua rota de transporte.

Mais ainda, quase metade das linhas ferroviárias no território nacional têm essas características acrescidas ainda do interesse da própria concessionária como proprietária da carga transportada, isto é, é prestadora de serviço e cliente ao mesmo tempo.

¹⁰

Quando esse subsetor foi transferido para uma estrutura similar, foi criada agência própria, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que substituiu o Departamento de Aviação Civil (DAC) da Aeronáutica, mas o controle do espaço aéreo, e portanto, a atuação direta sobre as empresas aéreas, permanece de domínio militar, através do CINDACTA e do Comando da Aeronáutica.

¹¹

Para o caso do modo rodoviário, houve a tentativa de passagem da administração das estradas federais e estaduais para empresas privadas, tendo sucesso apenas as privatizações estaduais, continuando as federais sob responsabilidade do Ministério dos Transportes e Orçamento Geral da União, como se verá em capítulo adiante.

Essa situação foi criada pelo processo de privatização *regionalizante* iniciado em 1992 e ordenado e planejado pelo Governo do Estado desde 1995 até 2006, quando foi finalmente concedida a última superintendência regional da RFFSA na forma de empresa ferroviária, a Brasil Ferrovias. Nesse episódio foi repassada a malha da Ferroban, antiga FEPASA, e Novoeste, antiga Noroeste, para o controle da América Latina Logística, ALL, já proprietária de quase toda a rede ao sul da malha paulista.¹²

Essa sobreposição de funções é fato importante na análise do subsetor ferroviário, principalmente quando se a faz à luz dos ensinamentos da União Européia. Portanto, devemos nos questionar se essa situação de fato estaria de acordo com a legislação. Ou antes: seria a legislação adequada a esse cenário gerado antes da sua aprovação em 2001?

Lê-se na Lei n° 10.233, no capítulo IV, "dos princípios e diretrizes para os transportes aquaviário e terrestre", seção 2, "das diretrizes gerais", artigo 12, inciso VII, uma das diretrizes e razões de ser da lei:

"reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica".

Essa não é uma determinação de atribuição específica a nenhum dos órgãos criados pela lei, CONIT, ANTT, ANTAQ e DNIT, objetivados no artigo 1°, incisos I, III, IV e V, respectivamente. Insere-se no objeto da lei referido no mesmo artigo, inciso II:

"dispor sobre a ordenação dos transportes aquaviário e terrestre, nos termos do art. 178 da Constituição Federal, reorganizando o gerenciamento do Sistema Federal de Viação e regulando a prestação de serviços de transporte".

Por essa determinação, de fazer cumprir os termos do art. 178 da Constituição Federal, a Lei transmite, *a todos os órgãos comprometidos na política setorial*, as diretrizes gerais por que devem nortear-se.

Posta dessa maneira, a atenção ao que manda o inciso VII do art. 12, "reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica" é tanto de responsabilidade das Agências Nacionais criadas pela lei –ANTT e ANTAQ–, do órgão implementador da política planejada –o DNIT–, quanto do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte –o CONIT–, autorizador das políticas planejadas.

Vejamos como essas agências, departamento e conselho, órgãos criados pela Lei de 5 de junho de 2001, articulam-se na hierarquia da União para distinguir a quem cabe o exercício dessa "correção econômica", que interessa diretamente na questão colocada para a evolução do subsetor ferroviário de transporte e de todo o setor.

Lê-se na alínea b, do inciso II do artigo 20, na seção que trata dos objetivos, da instituição e das esferas de atuação, no capítulo VI sobre as agências nacionais (ANTT e ANTAQ), que a agência deve "regular ou supervisionar" as atividades das concessionárias "com vistas a":

12

Com exceção da Ferrovia Teresa Cristina, especial para o carvão, e Ferropar, esta já virtualmente operada pela ALL.

"harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica".

O teor dessa obrigação é aquele mesmo tratado anteriormente nas diretrizes gerais da Lei, o que reforça a obrigação da agência em obedecer as diretrizes gerais determinadas para o setor, não importando a redundância jurídica em impedimento que o mesmo seja observado também em instância superior, o CONIT no caso. Em verdade, esse inciso II é precedido do I, que diz ser dever da agência:

"implementar, em suas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e pelo Ministério dos Transportes, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei",

isto é, obedecendo as citadas diretrizes gerais da Lei ao implementar as políticas do setor que são formuladas pelo CONIT, ou pelo Ministério dos Transportes, participante do Conselho.

A Lei segue dizendo como a ANTT tem igualmente a função de subsidiar o CONIT, através do Ministério dos Transportes, com informações e também propostas ou sugestões de medidas a serem tomadas para o setor. Todavia, cabe ao CONIT e ao Ministério dos Transportes autorizar as políticas, recaindo sobre o Conselho, portanto, a responsabilidade do teor deliberado das políticas de transporte. A ANTT não tem esse poder, e quando o têm, esse é-lhe delegado pelo CONIT ou pelo Ministério dos Transportes, integrante do Conselho.

O artigo 25 descreve o que cabe à ANTT no que importa ao transporte ferroviário. Leia-se o inciso V:

"regular e coordenar a atuação dos concessionários, assegurando neutralidade com relação aos interesses dos usuários, orientando e disciplinando o tráfego mútuo e o direito de passagem de trens de passageiros e cargas e arbitrando as questões não resolvidas pelas partes".

Há, ademais, um parágrafo único no artigo que acrescenta uma previsão do exercício desse inciso V, qualificando como deve ser feita essa regulação:

"Parágrafo único. No cumprimento do disposto no inciso V, a ANTT estimulará a formação de associações de usuários, no âmbito de cada concessão ferroviária, para a defesa de interesses relativos aos serviços prestados."

Aí já temos um quadro descritivo de como deveria funcionar o subsetor. Associações de usuários para defesa de seus interesses frente aos interesses da prestadora de serviço; regulação e coordenação da "atuação dos concessionários com vistas a" harmonizar os objetivos dos concessionários e usuários, "assegurando neutralidade com relação aos interesses dos usuários", arbitrando conflitos de interesses, impedindo situações de infração à ordem econômica.

Tal situação pressupõe um mercado comprador e vendedor de serviço de transporte, entre grupos ou pessoas jurídicas diferentes, pois que com interesses diferentes. No caso atual, em que cliente e prestadora de serviço não são separados e independentes, mas existem sob o controle acionário de uma mesma empresa monopolista, há —julgando-se pelo escopo limitado pela lei—, *conflito de interesse segundo a "ordem econômica"*, o que pode ser

interpretado pelos órgãos fiscalizadores, reguladores e autorizadores –ANTT e CONIT–, como concorrência imperfeita e infração da ordem econômica.

Está descrita acima a situação vigente dentro de uma mesma malha ferroviária, na qual a carga, quase sempre, é propriedade da mesma empresa que também domina a via permanente da ferrovia, o serviço de condução da carga, o material rodante que conduz a carga até um porto onde, quase sempre, a mesma empresa é proprietária de trechos de armazém e do pátio do porto. Em resumo, todo o trabalho de transporte, desde a área primário-exportadora até o porto de embarque é realizado pela mesma empresa, cujo interesse na indústria do transporte é apenas escoar sua produção.

Este caso vale para todas as ferrovias controladas pela Companhia Vale do Rio Doce: FCA, MRS, EFC e para a CFN de propriedade da CSN. No caso da ALL, é igualmente válido com exceção da propriedade da carga que não é da mesma empresa, notando-se que são as suas ferrovias as de maior variedade de carga em operação no País. De resto, segue o mesmo padrão de sobreposição de propriedade sobre a via permanente, o material rodante e o serviço de condução.

Por isso, quando se acompanha a suposição implícita na Lei 10.233 de junho de 2001, na qual haveria um mercado de serviço de transporte entre entes distintos, deve-se comparar o serviço de condução de carga prestado em cada uma das malhas, um com o outro, onde se encontraria o tal mercado de condução. Na teoria esse mercado existe, pois há diferentes ferroviárias a prestar esse serviço no território do Estado brasileiro, mas essa prestação de serviços não é concorrencial porque o cliente não tem independência de optar por uma ou outra empresa, restrito que está a se contentar com a empresa que domina a infra-estrutura ferroviária mais próxima dele.

No entanto, há diferenças entre as operações de ALL e CVRD, por exemplo. Nas ferrovias de propriedade desta última, os trens da Vale carregam seus minérios até os portos da Vale, através de empresas/ferrovias distintas, mas todas controladas acionariamente pela CVRD. Não há prestação de serviço para outro cliente que não seja a própria empresa.

Já a ALL, devido à sua área de atuação onde as culturas econômicas são mais diversificadas, presta o serviço de transporte a mais de um cliente, sem privilégio de nenhuma carga. Contudo, a sobreposição de propriedade ainda acontece entre a prestação de serviço de condução e propriedade do caminho de ferro por onde fazê-lo. Mais ainda, a ALL configura-se, e esse é seu "diferencial de mercado" mais bem reputado pelos agentes desse mercado, como uma *empresa de logística*, mais que uma ferroviária, pois presta o serviço de transporte de mercadoria "porta-a-porta", independente do modo de transporte, seja ferroviário, que domina em 21.000 km de vias em dois Países, seja rodoviário, no qual domina frota de caminhões da antiga transportadora Delara que trafegam por rodovias governamentais ou privatizadas de vários Países sul-americanos.

Mas como proceder com essa situação de concorrência imperfeita, então, posto que essa situação existe desde antes da criação da Agência Nacional ou do Conselho de Integração, que ainda nem foi nomeado?

Nesta questão sobre o aparelhamento do Estado com as necessárias formas de planejamento para o setor de transporte, deve-se proceder primeiramente nomeando o CONIT, do qual participarão técnicos do setor extraídos dos quadros da ANTT, da VALEC e do DNIT.

Esses técnicos foram parar nesses órgãos depois da extinção de seus órgãos originais, o GEIPOT, a RFFSA e o DNER. Na prática, trata-se de "recriar" o GEIPOT como estrutura estatal de planejamento, conquanto sob uma estrutura do Estado menos favorável do que aquela em que esteve no passado, pois o CONIT não é um órgão independente de planejamento, um órgão estatal simplesmente, mas um conselho vinculado diretamente à Presidência da República. Estará, portanto, sujeito a toda sorte de arbitrariedades que acometem os presidentes e seus gabinetes vez por outra, ao invés de se fundamentar em estruturas independentes e longevas, pré-requisitos para o planejamento de longo prazo. Entretanto, por ora isso é o máximo que se pode ter que se assemelhe a um órgão estatal de planejamento do setor.

Será tarefa do CONIT daí em diante aprovar o planejamento do setor, o qual deve ser elaborado no Ministério dos Transportes a partir do trabalho conjunto de técnicos oriundos dos institutos de pesquisa de cada modo de transporte: o IPR, Instituto de Pesquisa Rodoviária, alocado por ora no DNIT, o IPF, Instituto de Pesquisa Ferroviária em fase de elaboração¹³, e o IPA, Instituto de Pesquisa Aeroviária, a se criar a partir do ITA, Instituto Tecnológico da Aeronáutica. A secretaria do ministério que deverá reunir esse trabalho já existe: a Secretaria de Política Nacional de Transportes.¹⁴

Para que sejam essas as instâncias de planejamento do setor, deverão ser removidas todas as sobreposições de função de planejamento que ora se encontram dispersas pela ANTT e DNIT. No caso da Agência, que atualmente encontra-se mais apta a elaborar os dados do setor para subsidiar o planejamento, ela terá de repassar esses dados sistematicamente ao Poder Executivo, na figura da Secretaria de Política Nacional de Transportes do Ministério dos Transportes, restringindo-se daí em diante em ser somente um corpo técnico de acompanhamento dos contratos de concessão, que é a sua função em Lei.

13

Quando estive em Brasília em junho de 2006, entrei em contato com técnico aposentado do GEIPOT que atualmente "presta serviço" à Coordenadoria Ferroviária do DNIT como responsável pela elaboração do projeto de constituição do IPF, Instituto de Pesquisa Ferroviária. Segundo conversamos, esse instituto deverá ser formado pela soma de esforços de técnicos especializados em transporte ferroviário espalhados pelos centros de pesquisa do país, trabalhando sem uma sede própria mas segundo um arranjo trabalhista mais "irregular", o que, todavia, ele não foi capaz de me explicar como será.

14

O secretário nacional de políticas de transporte, José Augusto da Fonseca Valente, apresentou-me a sua equipe quando de minha visita ao ministério em junho de 2006: 10 técnicos carreiristas alocados na secretaria, supostamente responsáveis por toda a política nacional de transportes! O secretário revelou que na verdade eles não tinham tido muito trabalho nos últimos cinco anos (!), com o surgimento da ANTT, a qual, na prática, é o órgão que tem feito o planejamento do setor, pois conta com mais de 1.200 funcionários, supostamente apenas para observar e regular a atividade das empresas privadas concessionárias. É óbvio que os técnicos que estão nessa linha de frente do Estado em relação às empresas ativas do setor estão muito mais preparados para desenvolver o planejamento do

Aliás, é imperativo que seja esse o procedimento com a ANTT pois, tal como a agência está conformada hoje, com seu orçamento formado majoritariamente pelas receitas das concessões ferroviárias e rodoviárias, ela tem seu desenvolvimento atrelado ao processo crescente de privatização, significando que *se desenvolve à medida da evolução do processo de privatização do patrimônio federal no setor.*

Logo, a ampliação do aparelho estatal de planejamento através dela levaria, contraditoriamente, à necessidade de extensão das concessões a empresas privadas, pois, para realizar o objetivo geral de planejamento, a agência teria de saciar seus próprios interesses de manutenção, que passam por aumentar sua receita por meio de mais concessões.

Enfim, uma vez nomeado o CONIT, que será subsidiado pelos técnicos da Secretaria de Política Nacional de Transportes do Ministério dos Transportes, o Conselho tem de dar início ao planejamento da reforma do setor. Esse planejamento precisa ser iniciado pelo estabelecimento de um Programa de reforma jurídica do setor, a aplicar novas condições de mercado, descritas abaixo.

O PROGRAMA

Como condição de funcionamento do sistema multimodal de transporte de novo tipo, deve ser tarefa prioritária do CONIT separar os interesses coincidentes no transporte de carga em funções exercidas por empresas diferentes, em todos os subsetores. Esses interesses podem ser numerados como:

1. O da empresa-cliente que tem uma carga a atingir um destino;
2. O da empresa-transportadora que se responsabiliza perante o cliente em entregar a encomenda em prazo contratado;
3. O da empresa-ordenadora cuja responsabilidade é manter e ordenar as vias e instalações da infra-estrutura e garantir a operação da empresa-transportadora.

Cada um desses interesses deve ser garantido reservando-se a sua função respectiva a uma empresa específica, com o que se inibirá que uma mesma empresa desempenhe, ao mesmo tempo, as funções de transportadora e ordenadora –como fazem hoje todas as ferrovias do Brasil, com exceção daquelas que são inclusive os clientes das próprias ferrovias, como é o caso das ferrovias da Companhia Vale do Rio Doce–; ou que acumule as funções de cliente e transportadora –como ocorre com muitos usuários do modo rodoviário.

Separadas essas funções em empresas distintas, segundo o princípio de "cada função em uma empresa, cada empresa com um interesse", é imperativo observar que cada empresa a partir de então terá evolução independente, pois essa separação possibilitará a evolução das empresas do setor na direção da multimodalidade, do que resultará o impulso motivador do progresso de cada modo de transporte, ora impulsionado pelos interesses das transportadoras em atrair mais carga, ora no interesse das ordenadoras em investir na ampliação da infra-estrutura, ora nos interesses de clientes em atingir mercados descobertos.

Esse o teor do Programa a ser implementado para todo o setor de transportes, para a formação de um verdadeiro sistema nacional de transportes. Contudo, de início faz-se necessário adaptar o Programa às características atuais do setor, e começar por implementar mudanças por cada subsetor, um a um, mas que sejam coerentes e os conduzam aos objetivos do Programa para todo o setor.

Essa coerência será garantida pela *padronização das cargas em todos os modos*, padronização de medidas e de taxaço regulamentada pelo Estado, de tal sorte que fique evidente a todas as empresas do setor –clientes, transportadoras e ordenadoras– as comparações de aproveitamento de cada modo. Da mesma maneira, se poderá lograr que as mudanças em um subsetor acompanhem ou mesmo impulsionem as mudanças em outro subsetor, incentivando o equilíbrio dos subsetores pela concorrência das empresas multimodais.

Essa padronização carecerá de um elo material confiável que a expresse claramente. Essa a razão por que proponho a *gradual containerização das cargas* como medida a racionalizar o controle setorial e as operações de todas as transportadoras. Isso será imprescindível para o sucesso do Programa, e o contêiner pode ser tomado, portanto, como o elemento fundamental de toda a reforma aqui proposta.

O agente a liderar a transição em direção à containerização das cargas não deverá ser nenhuma das atuais ferroviárias, transportadoras rodoviárias ou companhias aéreas, mas os Correios, a mais avançada empresa de logística atuante no território nacional, a transportar cargas tanto em curta quanto em grande distância, sejam *commodities* ou carga geral.

Somente a ECT será capaz de introduzir com sucesso o uso do contêiner como forma-tipo desse seu carregamento de longa distância. E uma vez postas essas cargas no sentido da containerização, será uma questão de tempo para que se abra o caminho para *que os Correios utilizem inclusive o modo ferroviário em sua atividade logística*.

Com isso, os Correios terão completada a sua estrutura logística, com atividades nos modos rodoviário –com os caminhões, peruas e motos para distribuição e coleta intra-urbana–, aeroviário –com a iminente criação da Companhia Aérea dos Correios, para realizar a entrega das encomendas de Sedex 10 e Sedex Hoje– e ferroviário –com a necessária criação da Companhia Ferroviária dos Correios, a dividir o fluxo de encomendas de longa distância com a Companhia Aérea dos Correios, como Sedex e Exporta Fácil.

E se isso é interessante do ponto de vista empresarial da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, será mais ainda do ponto de vista do planejamento que vise o estabelecimento das ligações do mercado interno lastreadas em estradas de ferro e na operação multimodal. Pois, como a ECT é hoje a maior movimentadora de carga geral do País, *a sua operação multimodal levará finalmente para a infra-estrutura ferroviária a influência do transporte de carga geral*, possibilitando que as ferrovias sirvam cada vez mais ao contato entre brasileiros antes que ao escoamento da produção extrativista-primária.

E isso é condição necessária para que se conformem laços de união entre as pessoas espalhadas por todo o território do Estado brasileiro através da troca de mercadorias, objetos e o que seja levado pelos Correios, para que dessas ligações se dê a possibilidade do que hoje é impossível: o transporte ferroviário de longa distância de passageiros.

Desse modo, a ECT será a primeira empresa a concluir a transição para a multimodalidade, abrindo o caminho para que outras transportadoras também a façam. Mas essas devem se libertar da operação circunscrita a um ou outro subsetor de transporte, razão por que se deve falar, inicialmente, em mudanças no subsetor aeroviário, no subsetor rodoviário e no subsetor ferroviário, um por vez, pois assim estão divididas atualmente as atividades de transporte, e com elas a maioria das empresas e dos interesses, passando com o tempo a se falar de todo o sistema de transporte sem fronteiras entre subsetores, para daí se falar em um sistema continental de transportes, sem fronteiras entre Estados.

Mas isso será no futuro, pois agora deve-se tratar das mudanças subsetoriais, a começar pelo aeroviário, o qual já está mais evoluído na direção programada, e depois pelo rodoviário, em ponto intermediário em relação ao que programo, e finalmente tratar do ferroviário, o mais distante de operar segundo os parâmetros programados.

Transição no subsetor aeroaviário

As empresas envolvidas no subsetor aeroaviário já se dividem quase como a programada separação dos interesses e funções. Há uma empresa-ordenadora responsável pela infra-estrutura, mais uma segunda empresa-ordenadora responsável pelo ordenamento da engenharia de tráfego, umas tantas empresas-transportadoras que vendem o serviço de transporte de carga e de passageiro —as companhias aéreas—, e os clientes, sejam eles passageiros ou empresas-cliente que enviam encomendas.

Digo que as empresas se dividem "quase" segundo os parâmetros de "cada função em uma empresa, cada empresa com um interesse" porque, no âmbito da função de empresa-ordenadora da infra-estrutura, ainda existem interesses conflitantes, pois essa função está dividida em repartições do Comando da Aeronáutica, isto é, entre a Infraero, que administra os aeroportos e a infra-estrutura em solo do setor aeroaviário, o DAC que controla tanto as concessões quanto as operações das companhias aéreas, e o CINDACTA, que controla o tráfego aéreo no território do Estado brasileiro.

Recentemente, após deflagrada a crise do modo aeroaviário com a colisão do transporte privado contra o transporte público que resultou na queda do vôo 1907 e na greve dos controladores de vôo, refletido ainda incidentalmente na superlotação dos vôos de fim-de-ano da TAM, veio a público a idéia antiga de retirar-se o controle do espaço aéreo brasileiro do domínio militar, e passá-lo a um órgão estatal civil.

Durante essa mesma crise, ficou evidente a ineficiência dos órgãos militares em administrar o subsetor, com ou sem crise, e a própria transição já iniciada no controle das concessionárias, que tem passado do DAC para a ANAC, não resultou ainda em nenhuma melhora no conhecimento e, por conseguinte, no enfrentamento do problema.

A solução da reorganização dos aparelhos de estado no subsetor aeroaviário terá de ser, portanto, a consolidação da ANAC como agência responsável por regular o desempenho das concessionárias do serviço de transporte aéreo, que são as companhias aéreas —ou empresas-transportadoras, segundo a nomenclatura que escolhi neste trabalho.

Essa agência, todavia, já deverá ser de caráter distinto de uma ANTT, por exemplo, pois já será *desprovida das instâncias de planejamento do subsetor*. Esse planejamento deverá ser feito dentro do âmbito do CONIT conforme proposto anteriormente.

Portanto, a ANAC deverá regular os contratos de concessão, e a função de empresa-ordenadora caberá a uma Infraero reformada, que inclua as atividades hoje desempenhadas pelo CINDACTA, e que passe também para o controle civil, na forma de uma autarquia federal.

Dessa maneira, o subsetor ficará arranjado favoravelmente à evolução no sentido programado para todo o setor, a multimodalidade, com uma empresa-ordenadora (a Infraero) responsável pela manutenção da infra-estrutura e pela engenharia de tráfego, de controle estatal; outras tantas empresas-transportadoras (as companhias aéreas) concessionárias do serviço público de transporte, de controle privado; e as empresas-cliente ou clientes que comprarão esse serviço oferecido pelas transportadoras.

Transição no subsetor rodoviário

Naturalmente que também para o subsetor rodoviário se deverá ter como meta o estabelecimento das mesmas funções descritas nos capítulos anteriores, restando devidamente separadas as empresas ordenadoras das transportadoras e dos clientes.

Mas nesse subsetor tudo ficará mais complicado porque, não só ele é o mais desenvolvido e o mais empregado por todo o País, como já possui muitas regulações herdadas do século passado, daí que o processo de transição a um sistema de novo tipo será um desafio ao programador, e poderão haver armadilhas no meio do caminho caso não se tenha claro qual o objetivo. Assim que as mesmas mudanças deverão observar alguns passos a mais, em processo provavelmente mais delicado e demorado.

Direcionar o zigue-zague

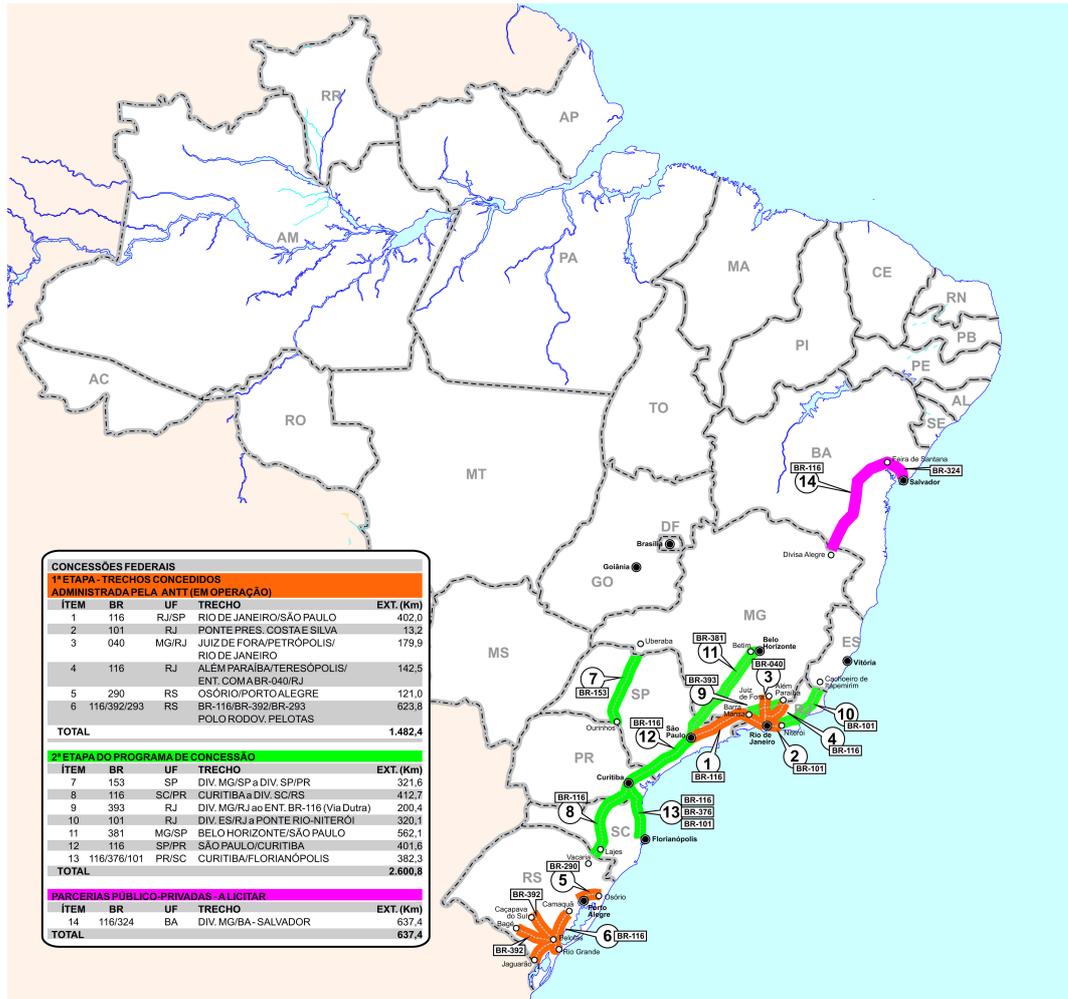
Primeiro de tudo, analisando o subsetor rodoviário da base para o topo, observa-se que atualmente ele está manco de uma empresa-ordenadora de sua infra-estrutura assemelhada a uma Infraero ou um CINDACTA. Existem, isso sim, a Polícia Rodoviária Federal, o DNIT, os DER e as empresas privadas que administram as rodovias concedidas.

Estas últimas são responsáveis pela menor parte da infra-estrutura rodoviária, a menor mas a mais lucrativa parte dessa infra-estrutura. Porém, afora esses casos esparsos, listados no gráfico 1, todas as outras rodovias —e demais estruturas de apoio que compõem a infra-estrutura rodoviária— têm sua manutenção sob responsabilidade ou dos DER de cada unidade federativa ou do DNIT, órgão estatal controlado pelo Governo Federal através do Ministério dos Transportes.

Nunca se esquecendo do objetivo que é unir essa infra-estrutura sob o controle de uma mesma empresa-ordenadora, o Programa subsetorial deverá se amoldar inicialmente a esse cenário fragmentado de diversos ordenadores, direcionando-os à transição para um ente único, que sintetize os mesmos interesses dessa função sob uma mesma empresa-ordenadora, ainda que constituída de muitas partes.

Logo, o primeiro passo está em agir somente sobre o DNIT e os DER pois, ao contrário do que prega a ideologia privatista, as empresas privadas concessionárias não tem o mínimo de iniciativa, e seguirão o rumo ditado pelos órgãos estatais.

Já a relação entre o DNIT e os DER é conflituosa, em parte por causa da sobreposição de jurisdições de suas atividades, em parte por causa da incongruência de interesses. O primeiro desafio neste ponto será concatenar as atividades dos DER com as do DNIT, de maneira que, ainda que aparentemente, o uso da infra-estrutura das estradas de rodagem seja para as empresas-transportadoras o mais contínuo e homogêneo possível.

gráfico 1 - Mapa das Concessões Rodoviárias Federais¹⁵

Os critérios deverão ser iguais ao padrão das rodovias estaduais e federais, com a instalação de balanças para *taxação de todo o tráfego rodoviário por peso* onde houver praças de pedágio, mesmo que para isso se tenha de, num primeiro momento, lançar mão de mais concessões a empresas privadas.

É fato notório que recentemente, em janeiro de 2007, o Governo do Estado Nacional voltou atrás no oferecimento da infra-estrutura rodoviária em concessão a empresas privadas,

15

Fonte: ANTT. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br>>. Acesso em: 19.1.7. As etapas distintas no mapa são:

1ª Etapa - Trechos Concedidos Administrados pela ANTT (em operação): Trecho Rio de Janeiro/São Paulo (BR116) = 402,0 km; Trecho Ponte Presidente Costa e Silva (BR101) = 13,2 km; Trecho Juiz de Fora/Petrópolis/Rio de Janeiro (BR 040) = 179,9 km; Trecho Além Paraíba/Teresópolis/Entrada com a BR-040RJ (BR116) = 142,50 km; Trecho Osório/Porto Alegre (BR290) = 121,0 km; Trecho BR-116/BR-392/BR-293 Polo Rodoviário Pelotas (BR116/392/293) = 623,8 km; Total = 1.482,4 km.

2ª Etapa do Programa de Concessão (a licitar): Trecho Divisa MG/SP a Divisa SP/PR (BR153) = 321,6 km; Trecho Curitiba e Divisa SC/RS (BR116) = 412,7 km; Trecho Divisa MG/RJ ao Ent. BR-116 (Via Dutra) (BR393) = 200,4 km; Trecho Divisa ES/RJ a Ponte Rio-Niterói (BR101) = 320,1 km; Trecho Belo Horizonte/São Paulo (BR381) = 562,1 km; Trecho São Paulo/Curitiba (BR116) = 401,6 km; Trecho Curitiba/Florianópolis (BR116/36/101) = 382,3km; Total = 2.600,00 km.

Parcerias Público-Privadas (a licitar): Trecho Div. MG/BA - Salvador (BR116/324) = 637,4 km; Total = 367,4 km.

resguardando para si a oportunidade de exercer ele mesmo, o Governo, a função de uma empresa-ordenadora, ou seja, manter a infra-estrutura rodoviária e cobrar as taxas necessárias para essa manutenção.

Manobra política muito controversa, interessa aqui saber o que ela sinaliza para o futuro próximo do subsetor. Cairá em engano o observador apressado que imaginar que o Programa aqui descrito está a se implementar de cima para baixo, de uma hora para outra, acreditando que Governo do Estado já encaminha o subsetor na direção do Programa.

E isso não é assim, simplesmente, porque o Governo Federal, guardião do Tesouro Nacional, não pode arcar com a manutenção da infra-estrutura rodoviária nos padrões materiais necessários para o início do Programa multimodal aqui proposto. Os custos de manutenção da parte " não atraente" aos capitalistas privados serão, via de regra, muito maiores do que os lucros advindos de uma administração "razoável" de um trecho pedagiado, seja ela feita ou por uma empresa privada, ou por um braço público do Tesouro Nacional.

Daí que as concessões de trechos rodoviários se imporão como uma necessidade inescapável ao subsetor, e mesmo a participação do Governo enquanto agente público nessa função ordenadora deverá ser por essa via.

Desse modo, o Governo do Estado será persuadido pelos outros poderes públicos e empresas privadas a abandonar essa empreitada a partir de então. Somente no caso de uma improvável resistência do Governo contra essa persuasão é que se lhe apresentará um dilema a vencer: ou segue no mesmo modelo de administração federal de fundo único, no qual atrai receita em uns trechos de rodovia para cobrir um rombo muito maior nos trechos restantes, e assim endivida ainda mais o Tesouro Nacional, pondo sua "governabilidade" em perigo, ou muda a forma de sua atuação no subsetor e cria uma empresa-ordenadora de propósito específico para manutenção e controle das rodovias federais.

Dependendo do modo como faça essa última manobra, o Governo poderá ou não ter sucesso em seus propósitos. Se, por um lado, pretender passar todo o seu poder atual para essa nova empresa, e torná-la concessionária de todas as rodovias federais ainda mantidas pelo fundo público do DNIT, então o Governo terá ido longe demais e posto tudo a perder.

Pois no caso improvável de isso acontecer, teríamos a situação totalmente nova de uma única empresa estatal a disputar os mesmos mercados de licitações com as concessionárias rodoviárias. Ora, isso seria o mesmo que uma declaração de guerra às empresas privadas do subsetor, cálculo político sem chance de ocorrer pelas mãos dos políticos atuais.

É por isso que a saída neste caso será a *criação de empresas públicas de economia mista*, com cada DER controlando a sua, e uma controlada pelo DNIT, as quais possam participar de licitações ao lado de outras concessionárias, mas que não sejam "herdeiras" naturais do direito estatal.

Daí que, qual seja o destino a que nos reservam os políticos, podemos prever desde já um zigue-zague nessa questão, ora "avançando" no controle governamental direto sobre a infra-estrutura rodoviária, ora "recuando" em concessões de trechos de rodovias federais para as empresas-ordenadoras, sejam elas totalmente privadas ou de economia mista.

O importante do ponto de vista deste Programa é identificar, dentro desse aparente ziguezague, a evolução do subsetor na direção da consolidação de empresas-ordenadoras que trabalhem em sintonia e em confluência de interesses, sejam elas empresas privadas, sejam empresas sob controle majoritário do DNIT ou dos DER.

Após essa consolidação das empresas-ordenadoras, deve-se estar preparado para dar o passo mais arriscado, porém necessário: *a união de todas as empresas-ordenadoras de economia mista estaduais sob uma mesma empresa*, uma holding federal, a ser controlada majoritariamente pelo DNIT, mas com participação acionária de cada DER estadual.

Isso estabelecerá uma nova forma para a hierarquia federal-estadual, notavelmente favorável à União, mas sem usurpar os patrimônios dos estados e, mais importante ainda, sem derrotar os estados politicamente. Serão os interesses das empresas estaduais de economia mista que confluirão, por impulso próprio, à síntese de interesses sob uma mesma empresa.

E isso não significará a criação de uma empresa-gigante, um colosso monopolista à imagem de uma Petrobras ou uma CVRD, mas sim uma associação de empresas com interesses coincidentes, naturais na fase atual de nosso desenvolvimento econômico e, prevejo, ainda na próxima fase que se abre.

As empresas-transportadoras rodoviárias a conduzir o subsetor

Sobre essa luta que se desenvolverá na infra-estrutura rodoviária, deverá ser mantida a atuação das transportadoras rodoviárias que hoje em dia garantem 3/4 da circulação terrestre das mercadorias no País. Essa é a parte mais sensível do subsetor rodoviário, e é a que mais atenção ocupa do Estado, que lhe devota quase todos os 1.200 funcionários da ANTT.

O cuidado imprescindível que se deverá ter nessa fase de transição é não opor obstáculos ao tráfego rodoviário de cargas com, por exemplo, a duplicação de documentação ou taxações pelo modelo antigo e pelo novo, isto é, deve-se utilizar ao máximo os instrumentos já existentes para direcionar as empresas-transportadoras a se comportarem segundo o Programa. E serão essas empresas que, uma vez na vanguarda do subsetor, conduzirão todo ele a se adaptar às suas necessidades, acelerando com isso a transição em direção ao Programa setorial.

Para que seja assim, deverá ser dado especial incentivo às transportadoras que privilegiarem o uso de implementos para contêineres em vez de baú simples. Tal incentivo poderá ser oferecido através de Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas, o CTMC, que confere benefícios especiais às empresas-transportadoras que operem em multimodalidade. Essas empresas são, daí, habilitadas como OTM, Operador de Transporte Multimodal, e passam a poder operar em mais de um modo de transporte.

Atualmente existem 230 OTM cadastrados na ANTT, e esses são grandes transportadoras e empresas de logística. Essas empresas deverão ser a vanguarda do subsetor no serviço de transporte, pois já operam na multimodalidade, possuem habilitação que dispensa a

checagem de sua carga a cada posto aduaneiro ou de passagem, o que agiliza em muito o tempo de deslocamento, e também tendem a containerizar suas cargas para se adaptarem a essas operações.

Se puderem influenciar decisivamente as outras empresas-transportadoras menores em seguir o seu modelo, observaremos uma alteração naquela forma do serviço de transporte no modo rodoviário que foi descrita na Parte Retrospectiva.

A principal dessas alterações deverá ser a *disseminação do uso do contêiner como forma-tipo da carga rodoviária*, o que levará a uma segunda mudança, mais difusa, que será a alteração do estatuto do trabalho no serviço de transporte rodoviário.

Isso porque o caminhão hoje, nas pequenas e médias transportadoras, pertence ao motorista, que o emprega na empresa que o contrata como um fator de capital próprio. O mesmo não vale para as grandes transportadoras que apenas empregam mão-de-obra para operar os seus caminhões. Mas nas pequenas e médias transportadoras ele é o instrumento de trabalho do caminhoneiro, e que é utilizado inclusive *fora da empresa contratante*, em trabalhos temporários e avulsos, em fins-de-semana e por conta própria.

Com a gradual transição para a containerização das cargas, observaremos uma alteração na paisagem do interior do País, quando ficará à mostra os caminhões que trafegarão vazios e aqueles que estarão empregados em alguma transportadora.

Com o uso do contêiner, que é um cofre de carga, o volume não pertencerá mais ao caminhoneiro que trabalha para muitos clientes ao mesmo tempo: ele pertencerá à empresa-cliente, que paga o serviço de transporte sobre o volume cúbico do contêiner alugado — e alugado não necessariamente do caminhoneiro ou mesmo da sua empresa-transportadora.¹⁶

Eu devo ser o mais claro possível neste ponto, para que não parem dúvidas: isso provavelmente levará a um aumento da dependência do trabalhador em relação à empresa-transportadora intermediária do serviço de transporte, ou seja, ao *rebaixamento do estatuto de trabalho do caminhoneiro, decorrente da perda da propriedade do seu instrumento de trabalho*. A involução do emprego nesse subsetor é, contudo, condição necessária para a evolução dos outros subsetores de transporte, bem como para a melhoria das condições gerais de trabalho na indústria nacional.

O importante no conjunto dessas mudanças é que o carregamento de cada veículo será racionalizado e tenderá à plenitude, o que, se por um lado otimizará os recursos energéticos em função de toneladas/km-litro despendidos, por outro lado sobrecarregará o leito rodoviário das precárias estradas brasileiras com veículos mais pesados. Mas serão as rodovias que terão de ser preparadas pelas empresas-ordenadoras para suportar esse

16

Atualmente, grande parte das transportadoras rodoviárias já trabalha dessa maneira, tratando o baú do caminhão como área restrita ao acesso do motorista, que é apenas o seu guardião ou segurança, quando nem isso ele é, pois algumas transportadoras controlam seus veículos via satélite. Essa configuração atual leva o trabalho no serviço de transporte a um passo de assumir as formas aqui prognosticadas. Já a distribuição de contêineres na nova forma do serviço terá solução-tipo proposta na seção Projeto, como serviço organizado pelos Correios.

sobrecarregamento, como já foi visto no bloco anterior, pois essa deve ser a direção a se dar às empresas-transportadoras e ao trabalho no serviço de transporte rodoviário.

Pode-se prever que essas alterações no serviço de transporte por modo rodoviário serão ainda mais acentuadas à medida que os subsetores funcionem cada vez mais como sistema e assim se manifeste a retração da hegemonia do modo rodoviário na divisão modal de transportes.

Transição no subsetor ferroviário

O subsetor ferroviário é o que opera na forma mais distante da programada separação de interesses e funções distintas segundo o princípio de "cada função em uma empresa, cada empresa com um interesse", e é por isso mesmo o subsetor que mais tem a ganhar com a transição nesse sentido.

Pois é exatamente em ferrovias que podemos encontrar exemplos históricos de aplicações pioneiras de formas similares a este Programa, e com visão semelhante a que devemos ter se quisermos fazer a transição de uma situação de subsectores de transporte estanques para um sistema nacional de transportes, e daí para um sistema continental de transportes.

Esse foi o exemplo que tomei das leis européias analisadas no início desta Parte Prospectiva. É nessa legislação que se encontra a solução para a superação da atual situação de esgotamento histórico de um modelo.

O que se esgota é tanto o modelo de desenvolvimento econômico guiado pelo planejador cuja função se limita à definição da "alocação dos recursos", quanto a crítica vulgar desse modelo ora aplicada pelos reformadores do Estado que entregam a infra-estrutura nas mãos de empresas privadas e esperam que elas planejem o futuro do País.

Quando, a partir disso, ocorre a obriedade dessas empresas privadas se associarem, como fizeram as concessionárias de ferrovias na ANTF, e cobrarem dos órgãos do Estado as soluções para o futuro do País, então nos encontramos na situação desesperadora de um Estado sem planejamento, e um Governo sem projeto para esse Estado.

Tudo o que o subsetor ferroviário de transportes poderia evoluir pela simples passagem da administração da sua infra-estrutura da responsabilidade da RFFSA para as concessionárias privadas, que são ganhos de gestão principalmente, tudo isso está atingindo o seu limite agora em 2007. Esse processo foi descrito na Parte Retrospectiva, e dele vale destacar o evento "Brasil nos Trilhos", realizado em Brasília em junho de 2006 para celebrar os 10 anos de concessões ferroviárias.

Na interpretação que eu fiz da evolução do subsetor, esse evento pode ser tomado como o marco histórico que significa o fim de uma etapa, e necessário início de outra.¹⁷ Esse foi o tom levado ao evento pela ANTF, representante dos interesses privados, para cobrar dos representantes do Estado planos para a evolução futura do subsetor.

Na opinião das concessionárias privadas, esgotou-se a possibilidade de progresso que se poderia obter do "saneamento" das superintendências regionais da RFFSA, devendo o Estado apontar os novos rumos do progresso das ferrovias, que na opinião da ANTF deve ser a *expansão da malha ferroviária*.

17

Uma semana antes do evento, a Brasil Ferrovias passou para o controle da ALL, encerrando o processo de concessões iniciado em 1996, e com isso tornando-se a última ferrovia a passar pelo processo de desregulação do trabalho, demissão de empregados em massa, quitação de débitos e liquidação de patrimônio por que passaram as outras ferrovias anos antes.

A expectativa privada de expansão da malha de propriedade estatal através da RFFSA justifica-se como ampliação da base econômica de sua atuação, e é justa a sua posição, pois não está no seu caráter, de empresa privada, projetar a superação dos entraves econômicos de conjunto, mas simplesmente ampliar em extensão sua área de atuação.

O que torna o futuro do subsetor temerário é o Governo do Estado que abre mão de fazer esse planejamento e espera, ingenuamente, que esse planejamento brote dos agentes privados.

É verdade que o Governo elabora um Plano Nacional de Logística de Transportes, PNLT, no qual projeta a expansão da rede ferroviária e o enfrentamento de problemas pontuais que põem obstáculos ao desenvolvimento das ferrovias, os chamados "gargalos ferroviários".

Sumarizando aquilo que já foi visto na Parte Retrospectiva, os gargalos logísticos das ferrovias serão resolvidos pelo PNLT com novos *contornos ferroviários de grandes centros urbanos, remoção de moradores urbanos de faixas de domínio de ferrovias, e correção de traçados* de maneira geral, tudo com vistas a aumentar a velocidade média dos trens e, com isso, diminuir os acidentes e o preço do frete, aumentando assim a produtividade do subsetor.

Mas todo esse aumento de produtividade do subsetor insere-se, ainda, nos limites daquela primeira etapa da revitalização das ferrovias, a qual se encerrou para o lado privado do subsetor com a revenda da Brasil Ferrovias em 2006, e deveria ter se encerrado para o lado público no mesmo prazo se o Estado tivesse cumprido com sua parte dos contratos de concessão.

Pois todo esse "avanço" que o PNLT anunciou no fim de 2006 deveria ter sido feito desde 1996, segundo os contratos de concessão, já que remoção de população de propriedade estatal somente o Estado pode fazer, e assim tem de ser, pois se até isso os reformadores do Estado tivessem delegado à iniciativa privada, teriam aberto um precedente jurídico perigosíssimo de privatização do poder policial e quebra do monopólio estatal da violência, ainda que hoje ele não passe de uma idéia jurídica.

Todavia, o que importa para o futuro do subsetor, a partir desse quadro de cegueira do planejamento, é o que fazer para não se deixar estancar o relativo progresso que as ferrovias tiveram na última década.

Essa é a opinião dos representantes do Estado, que esposam a opinião das empresas privadas e vêem o progresso das ferrovias –assim que finalizada a etapa de "saneamento" das superintendências regionais da RFFSA– na ampliação da rede. O problema está em que *os agentes do Estado estão defasados em relação às empresas privadas do subsetor*, e sua parte no saneamento das ferrovias apenas começa a ser "planejada", quem dirá executada!

A diferença das posições quanto à expansão da Rede Ferroviária Federal que causam os conflitos entre as partes privada e pública do subsetor, portanto, não é quanto a *se* devem ou não fazer essa expansão, mas *quando* fazê-la.

Minha proposta, a contrapelo dos agentes públicos e privados do subsetor, é que *não se faça a expansão da rede*, pelo menos *não antes de se fazer a reforma jurídica do Programa* e nunca mais segundo a norma jurídica que rege as atuais concessões.

Antes que essa posição heterodoxa cause estranhamento, devo explicar como prevejo as conseqüências da implementação deste Programa e como ela deverá afetar as diversas partes envolvidas no subsetor e, mais importante, como poderá o subsetor conviver transitoriamente com uma norma jurídica herdada de 10 anos atrás, que rege as atuais concessões, e com uma outra norma para um novo modelo.

Programa de Aceleração do Crescimento retardará a transição

Nestes dias em que escrevo este Programa, a atual administração do Governo do Estado também dá ao público o conhecimento de seu programa, o Programa de Aceleração do Crescimento, PAC.

O principal deste trabalho já estava feito antes do conhecimento do PAC, e somente nestas últimas páginas pude adequá-lo às novas condições que serão impostas pelo PAC para os setores de infra-estrutura econômica, especialmente o de transportes. Essa é a razão por que a análise desse programa não entrou na Parte Retrospectiva, mas nesta Prospectiva, pois tudo no PAC está por acontecer.

Para o caso do subsetor ferroviário de transportes, o PAC já se faz sentir com as medidas jurídicas implementadas desde o dia de seu lançamento, o 22 de janeiro de 2007, antes que com o dispêndio dos quase 8 bilhões de reais de investimentos programados até 2010.

É desse mesmo dia 22 a Medida Provisória MP353, na qual o Presidente da República determina a extinção da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima, RFFSA. Com essas 10 páginas de ato administrativo, o Governo está a alterar sensivelmente a relação entre os agentes do subsetor, inclusive no que respeita às concessões das malhas regionais da Rede.

Pois a RFFSA agonizava dentro do patrimônio estatal desde 1999, enquanto seus bens de capital mais importantes (vias permanentes e material rodante) estiveram arrendados às concessionárias privadas, essas que se associaram na ANTF. Com a MP353, as concessionárias deixarão de ser arrendatárias de patrimônio da RFFSA para serem arrendatárias de patrimônio do Tesouro Nacional.

Para aqueles planejadores que acham que o que seja do Estado é "tudo a mesma coisa", que tudo pertence a um mesmo baú do tesouro, essa medida não terá significado algum. Mas se não for essa a ideologia do planejador, então ele poderá perceber que grandes mudanças se preparam para o subsetor.

Pois a MP353 criou um Fundo Contingente (FC) da extinção da RFFSA para pagar as dívidas remanescentes da Rede, que são principalmente trabalhistas. O quadro de funcionários da extinta RFFSA passará a constar do "quadro de pessoal em extinção" da VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., empresa pública subordinada ao Ministério dos Transportes, o qual pagará os salários dos ex-ferroviários. Enquanto isso, os bens de capital ora em operação (vias permanentes e material rodante) passarão ao Tesouro Nacional, que os administrará através do DNIT.

Já o FC entesourará, *enquanto durar a transição do patrimônio da Rede para o Tesouro Nacional*, um novo capital advindo de:

I - recursos oriundos de emissão de títulos do Tesouro Nacional, até o valor de face total de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais), com características a serem definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda;

II - recursos do Tesouro Nacional, provenientes da emissão de títulos, em valores equivalentes ao produto da venda de imóveis não-operacionais oriundos da extinta RFFSA, até o limite de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais);

III - recebíveis até o valor de R\$ 2.444.800.000,00 (dois bilhões, quatrocentos e quarenta e quatro milhões e oitocentos mil reais), oriundos dos contratos de arrendamento de malhas ferroviárias, contabilizados nos ativos da extinta RFFSA, não adquiridos pelo Tesouro Nacional com base na autorização contida na Medida Provisória no 2.181-45, de 24 de agosto de 2001".¹⁸

Dessa maneira, o Fundo Contingente manipulará capital da ordem de R\$3.744.800.000,00 ou mais, a depender da lucratividade das aplicações financeiras do FC, enquanto durarem as disputas por dívidas trabalhistas, agora herdadas pela VALEC.

O mais importante é que, depois de liquidadas todas as dívidas da extinta RFFSA, o FC será igualmente extinto e *os recursos sobranes do Fundo Contingente passarão para o Tesouro Nacional*. Com esse passo, previsto na MP353, o fundo único do Tesouro Nacional embolsará os lucros da liquidação do patrimônio imóvel não-operacional da RFFSA, direcionando-os, é certo, ao pagamento de dívidas de outros setores.

É o que se depreende da leitura do Art. 10, inciso IV, parágrafo 4 da medida provisória, onde se lê que

"O produto da venda dos imóveis referidos no inciso II do caput do art. 6º [citado acima] será imediatamente recolhido, pelo agente operador [do Fundo Contingente], à conta do Tesouro Nacional, e será integralmente utilizado para amortização da Dívida Pública Mobiliária Federal, devendo ser providenciada a emissão de títulos em valor equivalente ao montante recebido para capitalização do FC".¹⁹

Por esse enredo jurídico, o capital fixado na infra-estrutura ferroviária nos últimos 50 anos *será parcialmente absorvido pelo Estado para cobrir suas despesas em outros setores*, sem que o povo a perceba, através do "mecanismo de vasos comunicantes" do fundo público único do Tesouro Nacional.

O "humor negro" contido nessa MP do PAC, para quem acompanhou a hipótese defendida neste trabalho de desenvolvimento econômico pelo remanejamento de capital ocioso de um setor para outro, é que é isso mesmo o que está acontecendo agora, *porém no sentido inverso!* Retira-se capital ocioso dos imóveis da RFFSA transferindo-o ao Tesouro Nacional,

¹⁸

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; CASA CIVIL; SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. *Medida Provisória 353 de 22 de janeiro de 2007*. Brasília, 2007. p. 3. Disponível em: <<http://www.revistaferroviaria.com.br/upload/MP353.pdf>>. Acesso em: 23.jan.07. Além dessas receitas, o Fundo Contingente será complementado com o "resultado das aplicações financeiras dos recursos do FC" e com "outras receitas previstas em lei orçamentária". Vale lembrar, também, que as receitas oriundas das concessões, citadas no inciso II, até ontem se direcionavam a abater os custos correntes da manutenção da RFFSA no patrimônio estatal, orçados em 14 milhões de reais por ano.

¹⁹

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; CASA CIVIL; SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS, 22 de janeiro de 2007, p. 5.

operado pelo Ministério da Fazenda, para redirecioná-lo a outros setores e "cobrir" o rombo de outras dívidas do Estado. Ou seja, o capital imobilizado pela atividade ferroviária que poderia servir no seu revigoramento, será jogado na vala comum das dívidas do Estado. Não se acelerará crescimento algum com essa sorte de planejamento!

Mais acima escrevi que essa absorção do capital imobiliário não-operacional da RFFSA pelo "buraco sem fundo" da Dívida do Estado não será percebida pelo povo. Isso ocorrerá assim porque esse capital não está fixado na forma de material ferroviário (locomotivas, vagões, trilhos) ou em instalações de sua infra-estrutura (estações, terminais, escritórios, etc.), mas na forma de imóveis intra-urbanos atualmente sem uso ferroviário.

Por conta disso, somente a RFFSA sabe o que é ou não é imóvel da Rede, de maneira que a sua transferência a outrem não será percebida como descapitalização da RFFSA pelo povo, e é essa a "jogada-de-mestre" implícita na MP353.

Pelo contrário, atualmente a maior parte desses imóveis intra-urbanos está ocupada por famílias pobres que, na atual conjuntura, não podem ter moradia sem ajuda do Estado. O Governo poderá agora dar largas aos seus programas habitacionais com o capital ferroviário, na medida em que o leilão desses imóveis dará preferência para construção de "habitação de interesse social" pelo Ministério das Cidades, tal como se pode ler nos artigos 13 e 14 da MP353:

"Art. 13. Aos ocupantes de baixa renda de imóveis não-operacionais é assegurado o direito de preferência na aquisição do imóvel, nos termos da Lei nº 9.636, de 1998, e do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, após os procedimentos necessários de regularização fundiária de interesse social, afastada a aplicação do art. 23 da Lei nº 9.636, de 1998.

Art. 14. Os imóveis não-operacionais oriundos da extinta RFFSA, excetuados os referidos no inciso II do caput do art. 6º, poderão ser alienados diretamente a Estados, ao Distrito Federal, a Municípios e a entidades públicas que tenham por objeto provisão habitacional, nos termos da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, bem como ser utilizados em Fundos de Investimentos Imobiliários, previstos na Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993, quando destinados a programas de reabilitação de áreas urbanas centrais, sistemas de circulação e transporte, regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social, afastada a aplicação do art. 23 da Lei nº 9.636, de 1998".²⁰

Através desse favorecimento à aplicação dos imóveis da RFFSA em programas habitacionais "de interesse social", a ação do Governo pelo Ministério das Cidades parecerá ao povo como uma mágica fabricação de recursos *ex nihilo*, mas cuja causa real será a descapitalização do subsetor ferroviário, retirando-se da RFFSA justamente aquele capital que os técnicos do subsetor acreditavam poderia dar a contribuição necessária à recapitalização das ferrovias.

20

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; CASA CIVIL; SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS, 22 de janeiro de 2007, p. 5. No programa do Ministério do Planejamento que escreveu a MP, está indicado que o propósito da venda dos imóveis não-operacionais será bancar "Programas de Regularização Fundiária, Habitação de Interesse Social no âmbito do Ministério das Cidades: aproveitamento de áreas não-operacionais da extinta RFFSA para instituição de projetos de regularização fundiária e revitalização de centros urbanos". MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070122_extincao_RFFSA.pdf>. Acesso em: 25. jan.07.

Vê-se neste ponto como as políticas do Governo do Estado se encontram e se chocam, umas contra as outras, de maneira que o "interesse social" supostamente resguardado no programa habitacional do Ministério das Cidades está se aproveitando do "desinteresse social" no revigoramento das ferrovias. Houvesse um plano do Governo que explicasse como tudo isso se sustentará e se complementarará ao mesmo tempo, não haveria razão para se temer essas alterações. Ocorre que não existe tal plano.

Daí que este Programa que escrevo na intenção de capitalizar a infra-estrutura ferroviária já não poderá seguir as mesmas diretrizes que vinha programando até agora para o subsetor. Pois era minha intenção inicial fazer da RFFSA a empresa-ordenadora no subsetor ferroviário, de acordo com o princípio de separação de interesses e funções que adotei para os outros subsetores.

Já não poderá mais ser assim, e devo programar essa transição a partir de um cenário sem a RFFSA. Que restará então?

Primeiro de tudo, como depositário da infra-estrutura ferroviária que era patrimônio da extinta Rede, restará o DNIT. Lembramos que ele já é o depositário da infra-estrutura rodoviária, e que se programa seja também o sócio majoritário da empresa-ordenadora naquele subsetor.

De resto, há a VALEC, empresa ligada ao Ministério dos Transportes, responsável hoje pela construção da Ferrovia Nortesul, e que herdará a "banda podre" da RFFSA, as suas dívidas.

A VALEC é uma empresa pública com seus dias contados, programada para desaparecer assim que a Ferrovia Nortesul estiver entregue à iniciativa privada por meio de concessão de serviço público. Aliás, como pode se ver aqui, a sua atuação sobrepõe-se à do DNIT, qual seja, construir a infra-estrutura de transporte, mais um motivo para sua existência ser "abreviada", *mas que não por isso causará essa extinção a priori.*

E isso pode ser proveitoso para o futuro do subsetor no médio prazo, pois a coexistência "incoerente" de DNIT e VALEC pode ser um instrumento útil ao planejamento do subsetor, caso os planejadores saibam fazer bom uso dele.

Pois, dadas as características atuais do subsetor, inteiramente concedido a empresas privadas, pode ser que o mais interessante de início, do ponto de vista do planejamento do setor inteiro, seja *tornar a VALEC a empresa-ordenadora de economia mista* a concorrer e cooperar com as outras ferroviárias na função de ordenação, e não a empresa de economia mista sob controle do DNIT —tratada no capítulo sobre a transição no subsetor rodoviário—, a qual estaria, aparentemente, mais perto de se tornar a empresa-ordenadora. Vejamos por que pode ser mais seguro esse caminho "em zigue-zague".

Intransigências previsíveis

Viu-se no início desta seção, quando explicava a sobreposição de funções e interesses no subsetor ferroviário, que as concessionárias ferroviárias são, ao mesmo tempo, ordenadoras e transportadoras. A partir de agora, deve-se ver como essas mesmas empresas, que detêm as

concessões por prazo de 30 anos —até mais ou menos 2026-8— têm de ser adaptadas para restringirem-se a uma única dessas funções, e como poderão aceitar a existência da empresa-ordenadora de economia mista que direcionará o subsetor.

Para tanto, deve-se lembrar o que foi contratado entre a RFFSA e essas empresas na concessão do serviço público de transporte uma década atrás, para que, a partir de sua base legal, programe-se a transição nessa direção, sem rupturas institucionais.

Naqueles contratos, lê-se que o objeto da concessão é *o serviço público de transporte* sob responsabilidade da RFFSA. Logo, o que está confiado às empresas privadas é a exploração desse *serviço*, em função do que lhe é arrendado o substrato material que possibilita tal exploração. A etiologia jurídica do núcleo do contrato entre empresa privada e União está, portanto, no *serviço*, do qual o arrendamento do patrimônio nada é senão uma parte acessória, conquanto essencial.

E essa ordem pôde ser estabelecida muitas vezes seguidas como foi —concedendo-se muitas vezes o mesmo "direito" de exploração do serviço público de transporte a várias empresas— somente pela *característica regional* como foi feito o certame.

Pois só se garantiu a aplicação *de fato* desse direito concedido, que em si não pode ser replicado ou dividido, mediante a repartição da base material que lhe dava sustento jurídico, que era a malha e o material ferroviários, o que eu havia chamado de "acessório" parágrafos acima.

Se pensarmos agora que o próximo passo necessário ao subsetor bem como a todo o setor é separarem-se as empresas responsáveis pela infra-estrutura daquelas responsáveis pelo serviço, nos encontraremos diante do problema de separarmos a atividade-fim inscrita no corrente contrato de concessão, da base material que lhe dá sustento jurídico. Isso não é uma questão teórica, mas um problema prático que será enfrentado no caso de aplicação deste Programa, e para o qual se deve estar preparado para resolver assim que ele se apresentar.

Para qual lado levar as atuais concessionárias ferroviárias que sobrepõem ambas funções de ordenadora e transportadora, eis a questão agora. Vimos pelo examinado do contrato neste capítulo e igualmente na Parte Retrospectiva, quão intrincadas estão as duas funções nas concessionárias ferroviárias. Mas também vimos que *existe uma relação de dependência entre essas funções, pela qual uma função surge da outra*.

É por isso que o procedimento nessa questão deve ser pela continuidade jurídica que esse contrato pode ter nessa fase de transição a uma nova norma estável que imponha a existência de empresas distintas para funções distintas—, ou seja, *a partir do enquadramento das concessionárias ferroviárias como empresas-transportadoras*.

Por esse caminho, ficará descoberta a função de empresa-ordenadora a dar as condições de operação a todas essas empresas que passarão à função do serviço. Essa lacuna deverá ser preenchida por uma empresa do Governo do Estado, a VALEC, mas não de uma vez, senão que gradualmente. Logo, o crucial nessa nova questão não será *o que* fazer, que já sabemos, mas *quando* fazê-lo. A transição deverá observar alguns passos, os quais agora posso apenas esboçar.

Em primeiro lugar, o CONIT tem de instituir o *direito de acesso*, definido no início desta Parte Prospectiva, com igual estatuto que o *direito de passagem*. Isso porque este último já existe assente na norma jurídica brasileira, e é parte integrante dos contratos de concessão.

Com isso, será possibilitada a operação inicial de mais de uma empresa-transportadora em uma mesma estrada de ferro. Essa possibilidade será de início quase imperceptível, pois o *direito de passagem* é dependente de acordo entre as partes, no que se pode esperar muita intransigência da parte das atuais concessionárias em compartilhar a "sua" infra-estrutura. Contudo, o que importa é ter o direito aprovado o quanto antes.

Pois deverá ser por novas vias que o novo estatuto do subsetor se desenvolverá, em infra-estrutura nova, para empresas de novo tipo. Aí sim a expansão da malha deverá ser feita, para que em uma nova estrada de ferro, a empresa-ordenadora de propriedade estatal designada a iniciar a transição no subsetor possa executar sua tarefa sem incidir em quebra de contratos ou rupturas institucionais. As eventuais transformações que se esperam para o subsetor deverão aparecer, entenda-se, gradualmente e por força do interesse em aproveitar uma norma jurídica mais apropriada ao desenvolvimento do modo ferroviário daqui para a frente, e não pela força do Governo.

E quando essa nova estrada de ferro puder aproveitar-se das novas características do Acesso Aberto no subsetor, e nela influam cargas rodoviárias e aeroviárias de verdadeiras empresas de logística, operando em multimodalidade, então a força motriz do seu desenvolvimento já não deverá mais ser o artificial programa de "alocação de recursos" dos planejadores do Governo, mas a própria manifestação da transformação da capacidade ociosa do setor em movimento dinâmico da economia.

Essa estrada deverá ser, daí, o eixo de desenvolvimento do novo sistema nacional de transportes com base em ferrovias, e por isso a localização dessa estrada não será fortuita.

Por tudo isso, a nova estrada de ferro a iniciar a transição deverá ser a Ferrovia Nortesul, que ligará o Centro-sul ao Norte do Brasil, cobrindo 2.000km de desentendimentos históricos e exploração de desigualdades.

Por que a Nortesul?

Como ferrovia axial, a futura Nortesul poderá servir adequadamente a esse propósito.²¹ Seu caráter transformador do território brasileiro é, talvez, ignorado pela maioria dos planejadores. Mesmo o atual Presidente da República somente veio a compreender a

²¹

Talvez dali alcançar Recife e o Peru, como previra Rangel:

"Sim, porque o que é mister fazer é o lançamento de um sistema ferroviário nacional, no lugar dos múltiplos sistemas regionais que temos. E, para isso, faz falta uma ferrovia que seja a espinha dorsal do sistema. Ora, a locação dessa ferrovia não poderá diferir muito da que o projeto momentaneamente engavetado esboçava [-1987]. Uma ferrovia da qual venham a partir esporões em várias direções, à direita e à esquerda, quem sabe, até Recife, de um lado, e à fronteira do Peru, de outro". RANGEL, Ignácio. "Ainda a Norte-Sul". In: RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005, v. 2, p. 525.

importância dessa estrada depois de assumir seu cargo. Quando em campanha, atacava abertamente sua construção, dizendo que a Ferrovia Nortesul ligaria "nada a lugar nenhum".²²

O traçado projetado ligará o estado de Goiás e Tocantins ao porto de Itaqui no Maranhão, de Porto Nacional-TO a Açailândia-MA (trecho norte) primeiro, e depois de Porto Nacional/Palmas-TO a Porangatu-GO (trecho sul). O primeiro trecho está virtualmente concluído, e tem estudo de viabilidade econômica aprovado pela Casa Civil e Ministério dos Transportes. Já o trecho sul, ainda em projeto, pode não vir a ser construído tão cedo.

Isso porque o estudo encomendado à Comissão Andina de Fomento (CAF) retornou um cenário negativo de sua futura exploração. Era da esperança do Governo do Estado brasileiro construir o trecho sul com o almejado lucro de R\$200 milhões da concessão do trecho norte. A concessão de ambos os trechos projetava-se para período de 20 anos, renováveis para mais 20 anos. Mas essa inversão de capitais de um trecho para o outro, se acontecer, será no futuro, pois não se concluiu o trecho norte para concedê-lo a uma empresa privada, permanecendo o que existe do trecho norte da nova ferrovia sob os cuidados da CVRD, que é proprietária da E.F.Carajás à qual se liga a Ferrovia Nortesul. Avançar nesse sentido está fora da perspectiva da atual administração do Governo do Estado, que já aloca recursos extras do PAC para construir o trecho sul de Porangatu-GO a Anápolis-GO.

A área de abrangência da ferrovia compreende os estados de Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Tocantins, Pará e Distrito Federal. Apenas nestes dois últimos, para se ter uma vaga idéia das transformações que estão em curso no "Brasil Central",²³ a área plantada com a cultura da soja aumentou quase oito vezes de 2000 a 2005.²⁴ A Nortesul será, em breve, a nova "ferrovia da soja", cuja cultura implanta-se na nova fronteira agrícola do território do Estado brasileiro.

22

Discurso do Presidente da República presenciado por mim no Seminário "Brasil nos Trilhos" ocorrido em Brasília em junho de 2006.

23

Essa "região", o "Brasil Central", foi delimitada pela ANTT para designar as unidades federativas Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Tocantins, e partes do Pará, Bahia, Minas Gerais, Maranhão, Piauí e Paraná. Foi lançada uma concorrência pública entre empresas projetistas tendo "como objeto a avaliação econômica e identificação de prioridades relativas a projetos estratégicos de transporte terrestre - ferrovias e rodovias - na Região Central do Brasil. Como projetos estratégicos são considerados trechos ferroviários e rodoviários existentes (a serem estendidos ou melhorados) ou novos (a serem implantados), para a movimentação de produtos de grande concentração de produção ou consumo, em rotas de longa distância". ANTT. "Anexo I- BR Central", versão preliminar do texto da concorrência disponibilizada em visita à ANTT em junho de 2006. A concorrência pública demorou 6 meses para ser lançada e, quando foi, em seguida foi cancelada, sem previsão de retorno, segundo pude apurar com um funcionário técnico responsável por essa matéria na Superintendência de Logística (SULOG) da ANTT.

24

"Além da logística de transporte, fatores como o preço baixo das terras, o clima bem definido e um mercado favorável contribuíram para esse incremento", afirma Francisco Machado Júnior, técnico da Conab no Tocantins. A maior procura por terras ocorre em torno de Pedro Afonso, na região central do Estado". NORTE-SUL ABRE CAMINHO PARA PRODUÇÃO AGRÍCOLA. O Estado de São Paulo, 2 de outubro de 2005. A valorização média do preço da terra atingiu 163% entre 2001 a 2004.

Relembre-se o que foi escrito na Parte Retrospectiva quanto à função da ligação da fronteira agrícola ao mercado interno no desenvolvimento do modo rodoviário e no estabelecimento do mercado interno na forma de rodovias no século passado. Veja-se agora como essa necessidade volta a se apresentar para ser realizada por uma rede de transporte. Restará incontestemente o quão crucial será o estabelecimento da Ferrovia Nortesul como espinha dorsal do novo sistema a se desenvolver pelo impulso da ocupação dessa fronteira, *antes que a Rodovia Belém-Brasília o faça* e se perda essa oportunidade histórica.

Se compararmos o quadro atual do projeto dessa ferrovia, com o que foi descrito do projeto das antigas ferrovias no território do Estado brasileiro na Parte Retrospectiva, veremos que pouco mudou de lá para cá no que importa a determinação de seu traçado. As ferrovias continuam sendo a infra-estrutura de transporte de produtos primários de baixo valor agregado e elevados volume e peso, cujo destino é o exterior.

E esse quadro pouco mudou porque essa característica nacional não mudou de lá para cá, e o Brasil continua sendo visto, do ponto de vista estrangeiro, como um reino de "cultura e opulência por suas drogas e minas", como escreveu Antonil.²⁵ Mas porque a transformação dessa característica fundamental da história brasileira não será alterada "com um só golpe", ou com quantos forem, mas pela transformação das relações de produção internas pela industrialização, é que se deverá persistir nesse destino das ferrovias para implantá-las antes de tudo, *pois a exportação primária poderá seguir pela rodovia Belém-Brasília em um cenário sem ferrovias, mas a industrialização do País não poderá prescindir delas*.

Contudo, afora os interesses estrangeiros em matéria-prima barata, quais interesses *internos* estão em pugna nessa nova fronteira agrícola?

Passando por cima de toda a importante "questão da terra", que não encontra espaço neste trabalho já bastante dilatado, uma única promessa assoma dos projetos governamentais para a dita fronteira agrícola: o Programa do Biodiesel.

Neste ponto em que estamos, tratando da área de influência e abrangência da Ferrovia Nortesul, o Programa do Biodiesel incide como o principal produtor nessa área de abrangência a procurar novas vias de transporte para o escoamento de sua produção, pois essa produção está, assim como a ferrovia, em fase de implantação. A diferença importante é que a fronteira agrícola avança muito mais rapidamente do que a construção da ferrovia.

Do ponto de vista do Programa do Biodiesel, a sua distribuição para consumo se dará, de início, no mercado interno, e primeiro pelo Programa B-20 —que estabelece que o volume de diesel derivado de petróleo comercializado como combustível no transporte deverá ter uma participação de 20% de biodiesel. Outras soluções serão ainda mais avançadas, como a previsão da FCA, em acordo com a Petrobras, de utilizar até 50% do biodiesel em 5 anos, tendendo a transformar seus motores totalmente para o novo combustível até 2020.²⁶

25

ANTONIL, André João. *Cultura e opulência do Brasil por suas drogas e minas*. São Paulo: Editora Itatiaia/EDUSP, 1982.

Daí que, para dar vazão ao escoamento do biodiesel para suprir o mercado interno de combustíveis, a Ferrovia Nortesul deverá cumprir seu papel a contento. Ligar diretamente o Norte com o Sul, a região de maior produção com a região de maior consumo, sob a pena de perder a concorrência com a rodovia Belém-Brasília.

Vale frisar, por fim, que esse impulso do biodiesel legará, para o modo ferroviário no Brasil, uma infra-estrutura preparada para novas atividades e, o mais importante, já ligando os portos do litoral norte com os portos do leste, sejam aqueles no Maranhão ou Pará, sejam estes em Pernambuco, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo ou Paraná.

E com essas ligações prontas, *o eixo nacional* da Ferrovia Nortesul ficará a um passo de se conectar com *o eixo continental* a se estabelecer entre Santos, no Brasil, e Arica, no Chile.

Definida a importância capital da Nortesul, resta prever como se garantirá a aplicação do Programa para essa nova estrada. Escrevi anteriormente na conclusão da Parte Retrospectiva, que sua garantia deverá ser física, em estrutura material que impossibilite o desvirtuamento dos propósitos do Programa por arbitrariedades surgidas de interesses dos políticos.

Daí a razão de se fazer uma estação de transição intermodal, que movimente contêineres, articulando fluxos ferroviários, rodoviários, e aeroviários, para realizar o Partido do Programa. Essa estação será explicada no próximo e último capítulo, mas falta apenas que se delimitem as condições de contorno de seu futuro funcionamento que geraram o seu projeto.

Pois o caso de uma estação de transição intermodal na Ferrovia Nortesul é ainda mais complexo do que "simplesmente" unir diversos modos de transporte. É preciso unir o País dividido em dois, em Norte e Sul, divisão cantada pelos cientistas políticos nas últimas eleições, e que ainda por cima criou a estupidez técnica de se ter duas bitolas para os trilhos de uma mesma ferrovia: 1,60m no Trecho Norte —de Colinas do Tocantins-TO a Açailândia-MA para conexão nos 1,60m da E.F.Carajás—; e 1,00m no Trecho Sul —desde Porangatu-TO até a conexão em Senador Canedo-GO no 1,00m da FCA.

Foram projetadas duas bitolas para uma mesma ferrovia, uma para o Norte, uma para o Sul, de maneira que as cargas da fronteira agrícola pudessem ser divididas uma parte para o Norte, até Itaqui-MA, e outra parte para o Sul, até Santos-SP. E essas características técnicas da Nortesul lhes foram dadas para servir aos interesses regionais de quem a projetou; *interesses que dão a forma da ocupação do território nacional* e de como ele é apropriado

Atualmente, somente a Petrobras compra a produção de pequenos, médios e grandes plantadores de oleaginosas que compõem o Biodiesel: girassol, mandioca, mamona e soja. Estas duas últimas são as mais importantes no ponto em que trato: a mamona porque é a esperança do Programa de Reforma Agrária e de Irrigação do São Francisco Setentrional, pois cresce em áreas áridas e com pouco investimento; a soja porque é o produto da vez do *agribusiness* no Brasil que empurra a fronteira agrícola na direção da Amazônia. A informação de previsão do avanço mais rápido do biodiesel nos motores ferroviários eu colhi no "Seminário Brasil nos Trilhos", realizado em Brasília em junho de 2006, no qual representantes das principais empresas energéticas divulgaram o assunto, entre elas Petrobras e Shell.

sucessivamente no tempo. Uma ferrovia "maranhense", queria o Presidente Sarney, quando aprovou a sua construção.²⁷

Mas essas características genéticas podem ser transformadas depois de nascida a ferrovia, através da construção de uma estação onde se faça a transição de bitolas.

Portanto, a Estação de Transição deverá ser tanto de transição intermodal, como já foi argumentado, bem como de transição de bitolas de trilho. Por isso proponho que o Trecho Norte não acabe em Colinas do Tocantins-TO, mas seja prolongado até Brasília-DF, onde se faça a transição de bitolas e de modos de uma só vez. Por outro lado, deve-se prolongá-la ao norte, para além de Açailândia-MA, até Belém, cujo porto está mais preparado a operar contêineres e é um porto público, diferente do de Itaqui-MA dominado pela CVRD para a E.F.Carajás.

A importância de Brasília para o planejamento dos transportes está mais além de ser a sede das autarquias, empresas, ministérios, agências e demais órgãos públicos do setor.

Independente do papel que se guarde para esses órgãos no futuro do planejamento dos transportes no Brasil, Brasília destaca-se pelo posicionamento estratégico no planalto central de vultosa infra-estrutura urbana, preparada para suportar a atividade de uma Estação como essa.

E deverá ser Brasília o fundamento desse eixo da Ferrovia Nortesul, o que já era previsto vinte anos atrás, quando a ferrovia era só uma idéia.²⁸

Basta que se crie agora a Estação que dê início à transição.

²⁷

Dilma Rousseff, ministra da Casa Civil, explica por que a atual administração do Governo do Estado contemporizou com esse disparate técnico: "Como os dois percursos estão parcialmente construídos, o custo da correção de bitola seria muito alto, impedindo a viabilidade econômica do projeto", explicou Dilma". MAIS OBRAS NA FERROVIA NORTE-SUL. *Gazeta Mercantil*, 4 de janeiro de 2006.

²⁸

"Não duvido que a Norte-Sul será um desses casos em que o sonho será amplamente esmaecido pela realidade. Como o sonho do Quadrilátero de Cruls, que sugeri a Juscelino uma Brasília pequena e acolhedora, para abrigar a administração nacional, e que está rapidamente caminhando para converter-se numa metrópole de cinco ou mais milhões de habitantes. Não era o que Juscelino queria, como teve ocasião de dizer-me, mas era o que estava na ordem natural das coisas, como me coube retrucar-lhe.

Pois é a partir dessa Brasília supermetrópole, filha de nossa mente —embora não a primogênita, pois seria mister pensar primeiro em Teresina, na Chapada do Corisco, e em Belo Horizonte, no Curral d'el Rei, isso sem falar em Goiânia—, é a partir dessa Brasília, que será forçoso empreender a integração do sistema ferroviário nacional, a começar por uma estrada ligando o Sul a Itaqui e, por isso mesmo, a todo o Atlântico Norte. Como o Transiberiano, sem o qual nunca teria havido a União Soviética". RANGEL, Ignácio. "Ainda a Norte-Sul", em *Obras reunidas*. Rio de Janeiro, Editora Contraponto, 2005, v. 2, p. 525.

O PROJETO

A Estação de Transição em Brasília será um complexo de equipamentos.

Ela deverá direcionar a aproximação do fluxo rodoviário para seu alinhamento com o fluxo ferroviário, de forma tal que se facilite ao máximo a transição de um modo para o outro.

Para tanto, escolhi o terreno contíguo à atual estação rodo-ferroviária de Brasília para sua implantação. Ali já estão dadas as condições para essa aproximação, pois nela a ponta final da malha sul, pertencente à FCA, já tange o eixo rodoviário EPIA –Estrada Parque Indústria e Abastecimento–, ligação expressa para a Rodovia Belém-Brasília.

O terreno citado encontra-se fora do Plano-Piloto de Brasília (como se vê na folha [ET7]_ISO-A3_implantação1_50-000) e, portanto, fora do perímetro tombado pela UNESCO. Segundo o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Brasília (PDOT) –que ainda está em fase de elaboração–, esse terreno está incluído na Zona Urbana de Dinamização-ZUD, enquanto o Plano-Piloto corresponde à Zona Urbana de Consolidação-ZUC.²⁹

Com essa localização estratégica, falta apenas a "ferramenta urbana" que retire carga do eixo rodoviário e a reponha no eixo ferroviário, cumprindo a função do Projeto no Programa, que é retirar carga da rodovia Belém-Brasília e passá-la à Ferrovia Nortesul. Essa "ferramenta urbana" será a Estação de Transição.

Já a transição para o modo aeroviário não será feita no mesmo terreno, mas no Aeroporto Internacional de Brasília, aonde se direcionarão as cargas contêinerizadas movimentadas na Estação. O aeroporto poderá ser atingido tanto por rodovia –circulando pelo eixo-rodoviário EPIA, que liga na rodovia federal BR-003–, quanto por ferrovia, cerca de 15km ao sul da Estação, entrando no terreno do aeroporto pelo lado oeste. (ver a mesma folha [ET7]_ISO-A3_implantação1_50-000)

A transição de bitolas será feita sobre o próprio leito ferroviário no pátio da Estação, utilizando-se para tanto a bitola mista, e será o destino do trem que determinará se aquela composição estará sobre *trucks* de 1,00m, ou de 1,60m.³⁰

O que será constante em todas essas operações de transição é que todas serão feitas por movimentação de contêineres, uma necessidade colocada pelo Partido tomado no enfrentamento do problema.

29

A Lei que regulamenta o limite de preservação do Plano-Piloto é o Decreto n° 10.829, de 14 de outubro de 1987, complementado pelo tombamento federal no IPHAN, efetivado em 14 de março de 1990, com a inscrição de n° 532 no Livro do Tombo Histórico, e disciplinado por meio da Portaria n° 314, de 14 de outubro de 1992. O zoneamento do PDOT está disponível em: <<http://www.districtofederal.df.gov.br/sites/100/155/PDOT/titulo02.htm>>. Acesso em: 20.out.06.

30

Trucks são os eixos ferroviários, que são construídos com as rodas espaçadas em uma determinada bitola. A bitola mista é o conjunto de três trilhos que comporta *trucks* de 1,00m ou 1,60m.

Por isso o contêiner foi tomado como *unidade básica da Estação*, adotando o contêiner de 40 pés, ou 12,2m, como o padrão para o dimensionamento dos espaços e equipamentos de movimentação de carga, configurando com isso o núcleo do projeto.

Mas é sabido que para se fazer a transição no sentido da containerização das cargas —a partir da situação atual em que o contêiner é pouco utilizado— se deverá preparar tanto essas estruturas físicas do tipo da Estação, quanto o suprimento inicial desse material.

Conforme enunciado na seção do Programa, os Correios deverão liderar o setor para o uso do contêiner no transporte de carga geral, razão por que eu proponho que a administração da Estação seja concedida à ECT, sob a condição de que nesse mesmo terreno construa a Oficina de Containerização do Correios (OCC), instalação acessória ao núcleo de movimentação e carregamento da Estação (chamado Circuito 1 na folha [ET7]_ISO-A1_implantação_1—500).

Nessa OCC, as cargas chegadas à Estação em caminhões de baú simples e que não tenham volume suficiente para preencher o seu próprio contêiner de 20 ou 40 pés, poderão ser confiadas aos Correios que se encarregarão de realizar o serviço de transporte pelo modo ferroviário.

Ou seja, os Correios se responsabilizarão pela prestação do serviço complementar de transporte ferroviário perante aquelas transportadoras que não tenham o porte adequado à operação multimodal, dando chance que inclusive essa pequena carga influa no novo sistema multimodal de transporte, e não apenas os grandes volumes das grandes transportadoras, típicas usuárias de contêiner.

O sentido inverso também será facilitado: cargas de outras pequenas transportadoras trazidas pelos Correios de outros pontos da rede poderão ser recolhidas na Estação por caminhões de pequenas transportadoras contratadas pelo cliente para esse frete, caso opte por não usar os próprios Correios para realizar o serviço até o final, isto é, a entrega porta-a-porta.

Mas deverão ser os Correios o meio através do qual mesmo as grandes transportadoras terão acesso à infra-estrutura ferroviária por essa Estação.

Pois não se pode franquear o Acesso Aberto à infra-estrutura ferroviária assim, de uma hora para a outra, e esperar que o sistema funcione por si mesmo. Essa deve ser a meta, mas não é o caminho a se chegar lá. O exercício desse direito guardado no Acesso Aberto deve ser dirigido pelos Correios, como tratado no Programa, e por intermédio dele devem as outras empresas-transportadoras iniciar suas participações, através da *subconcessão do direito*, pelo menos nessa fase de transição até a construção de outros tipos de estações, para outras necessidades de um novo sistema de transportes.

Isso é necessário para organizar a atividade das diferentes empresas-transportadoras a funcionar de acordo com as características do modo ferroviário. E para a realização da prestação de serviço citada acima, pelo menos nesse primeiro instante de transição, a Companhia Ferroviária dos Correios poderá operar em parceria com essas outras empresas-transportadoras, que deverão manter instalações na própria Estação, de maneira a facilitar o embarque de suas cargas.

Tal parceria deverá funcionar na própria forma de composição dos trens. A locomotiva —e portanto o guia da composição e responsável pela viagem até o destino— será prioritariamente da ECT.

Já os vagões conduzidos por ela transportarão cargas de empresas-transportadoras que operam em multimodalidade, donde a própria forma de se fazer a montagem da composição deverá atender a esse princípio de várias empresas-transportadoras utilizando uma mesma infra-estrutura: utilizando a mesma infra-estrutura mas sob a condução dos Correios.³¹

A necessidade de se possibilitar a operação de várias empresas-transportadoras na mesma infra-estrutura instalada foi explicada nas seções anteriores. Agora trata-se de dar o meio material de se realizá-la.

Por isso as instalações de movimentação das cargas containerizadas, que compõem o núcleo da Estação, deverão ser compartilhadas por mais de uma empresa, *sem que nenhuma detenha a propriedade de sua instalação, nem mesmo os Correios responsáveis pela administração da Estação.*

Pois mesmo sendo responsável pela administração, a propriedade não deverá ser da ECT. Isso porque parto do Programa no qual a infra-estrutura deve ser de uma empresa-ordenadora, distinta das empresas-transportadoras, cujas implicações estão mais além da solução de projeto dessa Estação.

E como nos encontramos em uma fase de transição, nesse instante esse Programa não poderá ser aplicado em pureza, daí que ele será necessariamente imperfeito. Isto é, a propriedade do terreno deverá ser da VALEC, que é a construtora da Ferrovia Nortesul, e responsável pela função-ordenadora da infra-estrutura, mas a administração do seu uso deverá ser dos Correios, que possuem a experiência logística para se responsabilizar pelo funcionamento da Estação.

Sendo a propriedade pública, na figura da empresa-ordenadora VALEC, dela deriva a concessão de uso da instalação a uma administração —durante o período em que ela ainda não for capaz de fazer a própria "engenharia de tráfego" de responsabilidade de uma empresa-ordenadora— e essa administração faz então a intermediação das diferentes empresas-transportadoras que operarão nessa infra-estrutura.

Essa forma é transitória, e imperfeita, é claro. Porque a ECT não terá a concessão da ferrovia, tal como fazem hoje as ferroviárias; nem será já uma empresa-transportadora de novo tipo, porque ainda não se verá livre do encargo de ordenação da infra-estrutura, pois deverá ordenar o funcionamento da Estação.

31

Por isso os Correios serão uma empresa-transportadora de tipo especial, enquanto durar a transição, operando no modo ferroviário como "uma prestadora de serviço às prestadoras de serviço", exercendo a função dentro da função, isto é, intermediando o serviço das empresas-transportadoras dando-lhes garantias e seguros tal como um banco. A analogia ao banco não é gratuita: não só os Correios já operam um Banco Postal, como em outros países são os Correios os maiores bancos nacionais, como é o caso do Japão.

As outras empresas-transportadoras também não serão nem uma coisa nem outra: não terão a exclusividade do uso da infra-estrutura, porém terão acesso a ela; terão acesso a ela, mas ainda não o Acesso Aberto, pois deverão ser conduzidas pelos Correios em primeiro momento.

Ao menos a ordenação do restante da infra-estrutura envolvida, a Ferrovia Nortesul como um todo, essa não será função de empresas-transportadoras, Correios ou outras, mas da VALEC, o que será a parte de avanço do Projeto.

Aí por que é uma forma transitória e imperfeita.

Logo, a subconcessão do direito de uso de parte do terreno virá com o direito de construir instalações necessárias à função de transportadora, isto é, instalação de ponte rolante, escritório, estoque e demais estruturas necessárias à movimentação das cargas da empresa-transportadora. A diferença em o terreno ser público será que os produtos advindos desse direito concedido —que serão esses escritórios, estoques, etc. —, esses serão posteriormente revertidos à propriedade da Estação, ou seja, serão considerados como infra-estrutura ferroviária, portanto de propriedade da empresa-ordenadora, a VALEC.

Por ser direito concedido e não propriedade, ele será finito no tempo, mas renovável, o que será a garantia do interesse da empresa-transportadora em planejar em longo prazo o investimento nessas estruturas.³²

Já do ponto de vista da função ordenadora, representada pela VALEC, isso interessará como meio eficiente de lograr a fixação de capital na indústria ferroviária, particularmente na construção de sua infra-estrutura. Esse é o destino a se dar ao setor, e é a própria razão-de-ser do Projeto: levar capital colhido da atividade do serviço de transporte executada por variados modos —onde está a se realizar praticamente a multimodalidade—, para a sua fixação em infra-estrutura ferroviária, o que significará a inversão de capitais de um subsetor a outro, em direção ao equilíbrio intersetorial.

Materialmente, esse compartilhamento das instalações por várias empresas-transportadoras tomará a forma de hangares que organizarão a atividade de montagem dos trens alinhando os estoques, os escritórios, *toda a instalação* em função da montagem do trem com os contêineres.

Com o *direito de acesso* —do qual derivaram o Acesso Aberto e o direito de construir na forma como tratei acima— cada empresa-transportadora comprará junto *tempos de embarque* nos trens da Estação. Isto quer dizer que as empresas-transportadoras funcionarão à semelhança de como operam hoje as companhias aéreas, que detêm *slots* nos aeroportos —tal como aqui serão esses hangares— e também tempos de decolagem e aterrissagem concedidos pela torre de comando.

Porém, no caso desta Estação, esses "tempos de decolagem e aterrissagem" não serão concedidos a empresa por empresa —já que se trata de outro modo de transporte que

32

Outro fim para esses investimentos poderá ser a compra da parte das outras empresas-transportadoras nessa Estação pelos Correios, a ser revertida à VALEC em última instância.

trabalha com longas composições e não simples aeronaves, ao qual essas empresas deverão ser condicionadas pela condução dos Correios—, mas deverá ser feito arranjo de partilhas dos espaços em cada composição de acordo com o porte de cada empresa-transportadora ali instalada.

Daí que uma empresa-transportadora comprará algo como o espaço-tempo de 15 vagões-contêiner em uma composição, por exemplo. Outra empresa-transportadora comprará o espaço-tempo de 10 vagões-contêiner, outra 5 ou mesmo nenhum naquela composição que ora se monta. Assim, o trem que partir da Estação será a composição das cargas dessas diversas empresas-transportadoras, conduzidas pelos Correios na locomotiva.

O controle sobre a operação da Estação, a montagem da composição, os tempos de entrada e saída, bem como o destino de cada trem será feito no Centro de Controle Operacional (CCO), em instalação a ser compartilhada com o escritório central dos Correios que atraia a carga geral para a Estação.

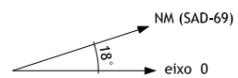
Dessa maneira, já se pode enunciar o programa de necessidades como segue:

1. Área de estacionamento e de manobra rodoviária, para executar sua aproximação à linha férrea;
2. Pátio de manobra ferroviária, tangente ao fluxo rodoviário, e com acesso à Oficina de Manutenção;
3. Centro de Controle Operacional (CCO) que administre a Estação e comande a composição dos trens e a chegada e saída dos caminhões.
4. Oficina de Containerização de Cargas (OCC), serviço necessário na transição para o uso do contêiner como forma-tipo da carga no setor, serviço a ser executado pelos Correios.
5. Posto dos Correios interligado à OCC e à atual estação rodo-ferroviária para influxo de carga geral de alto valor agregado, típica da ECT, para aproveitar espaço-útil nos trens e abrir caminho para esse tipo de carga no modo ferroviário;
6. Hangares de estoque e movimentação de contêineres para a montagem das composições, a serem construídos paulatinamente pelas empresas-transportadoras, prevendo-se a sua modulação e processo construtivo independente dos hangares vizinhos.
7. Postos avançados de monitoramento das composições nos pontos extremos do terreno.

Com esses 7 pontos, tem-se a síntese do programa de necessidades da Estação, aquilo que o arquiteto Louis Khan diria que deveria "ser servido". O mais que projetei foi "para servir" a essas estruturas.



1_todas as medidas em metros, exceto onde indicado diferentemente.

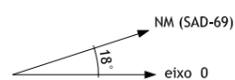


localização_ terreno e zoneamento

[ET7]_ISO-A3_implantação1_50.000

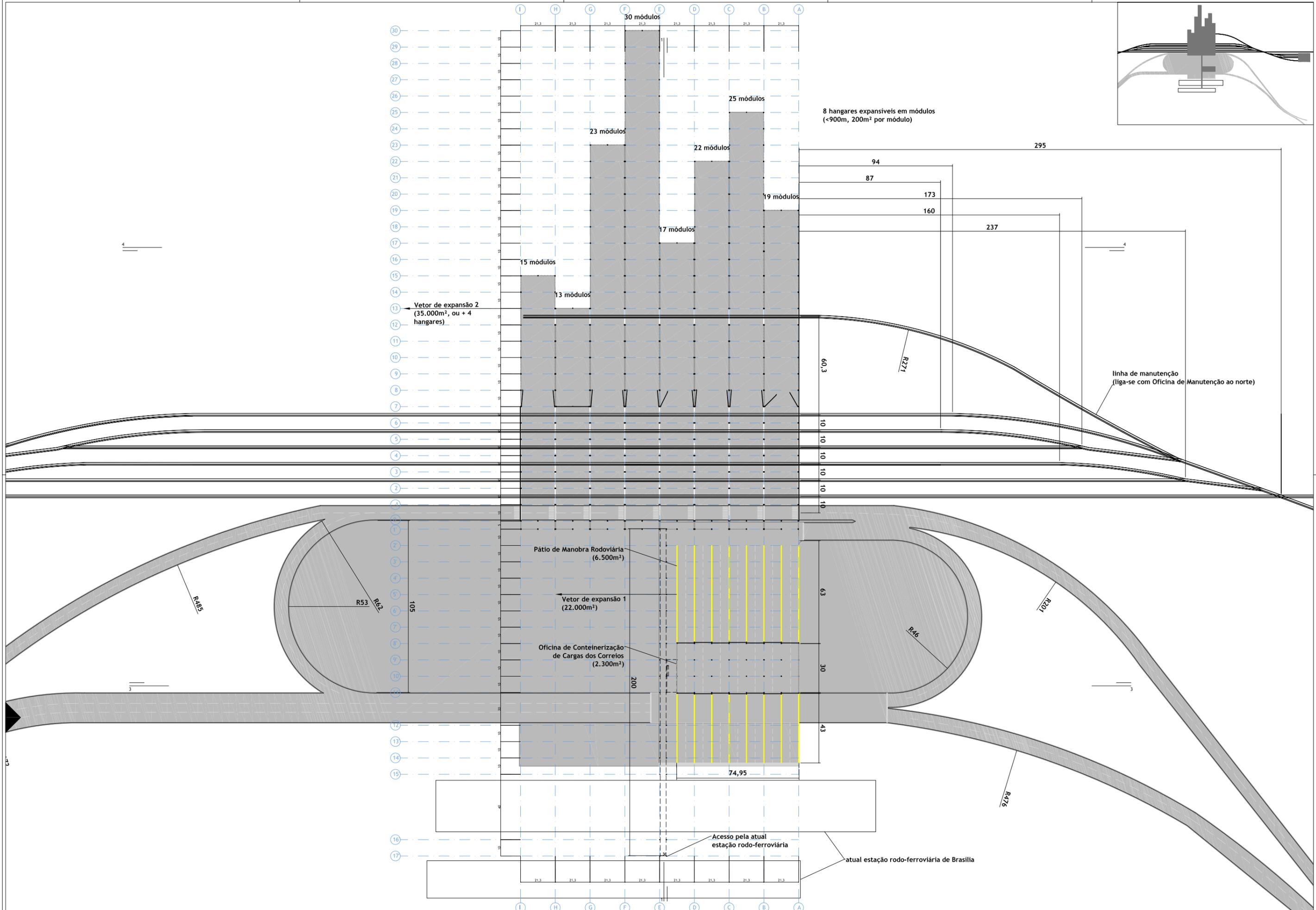
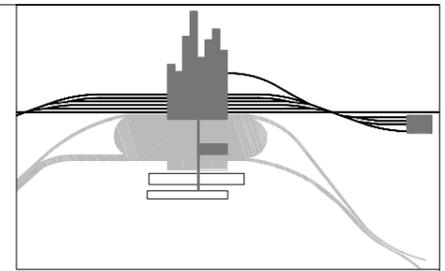


1_todas as medidas em metros, exceto onde indicado diferentemente.

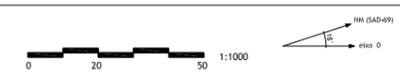


situação_ marcos principais

[ET7]_ISO-A3_implantação1_10.000

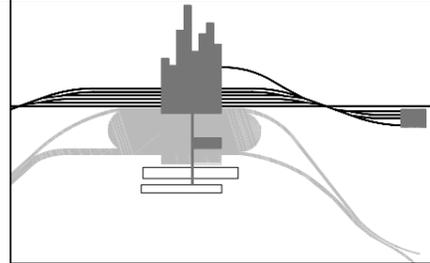


1_todas as medidas em metros, exceto onde indicado diferentemente.
 2_somente as principais cotas de projeto geométrico e descrição dos edifícios.



15 módulos

13 módulos



linha de manutenção
(liga-se com a Oficina de Manutenção ao norte)

CIRCUITO 2
estoque de contêineres de 20 e 40 pés
carregados

CIRCUITO 2
próxima composição (20 peças: 1 locomotiva + 19 vagões)
sentido NORTE
carregando

CIRCUITO 2
saída de composição (20 peças: 1 locomotiva + 19 vagões)
sentido NORTE
carregado

TR-06

TR-05

TR-04

TR-03

TR-02

TR-01

21,3

60

7,4 8,8 6,25 6,25 2,6 12,5 4,85 7,7 2,8 2,4 4,22 12,2 10,65 10 10 0,8 0,4 5,2 8,6 10,55

CIRCUITO 2
saída de composição (20 peças: 1 locomotiva + 19 vagões)
sentido NORTE
carregado

CIRCUITO 2
entrada de caminhão
com implemento de contêiner
vindo da EPIA
carregado

CIRCUITO 1
entrada de caminhão
com implemento de baú simples

pátio de manobra rodoviária
para containerização na oficina dos Correios

oficina de containerização dos Correios

CIRCUITO 1
saída de caminhão
com implemento de contêiner para **CIRCUITO 2**

CIRCUITO 2
saída de caminhão
com implemento de contêiner
sentido EPIA
descarregado

CIRCUITO 2
próxima composição (20 peças: 1 locomotiva + 19 vagões)
sentido SUL
carregando
CIRCUITO 3
saída de trem-expresso
sentido AEROPORTO
carregado

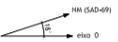
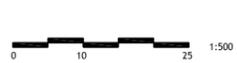
CIRCUITO 2
saída de caminhão
com implemento de contêiner
sentido EPIA
descarregado
CIRCUITO 3
saída de caminhão
com implemento de contêiner
sentido AEROPORTO
carregado

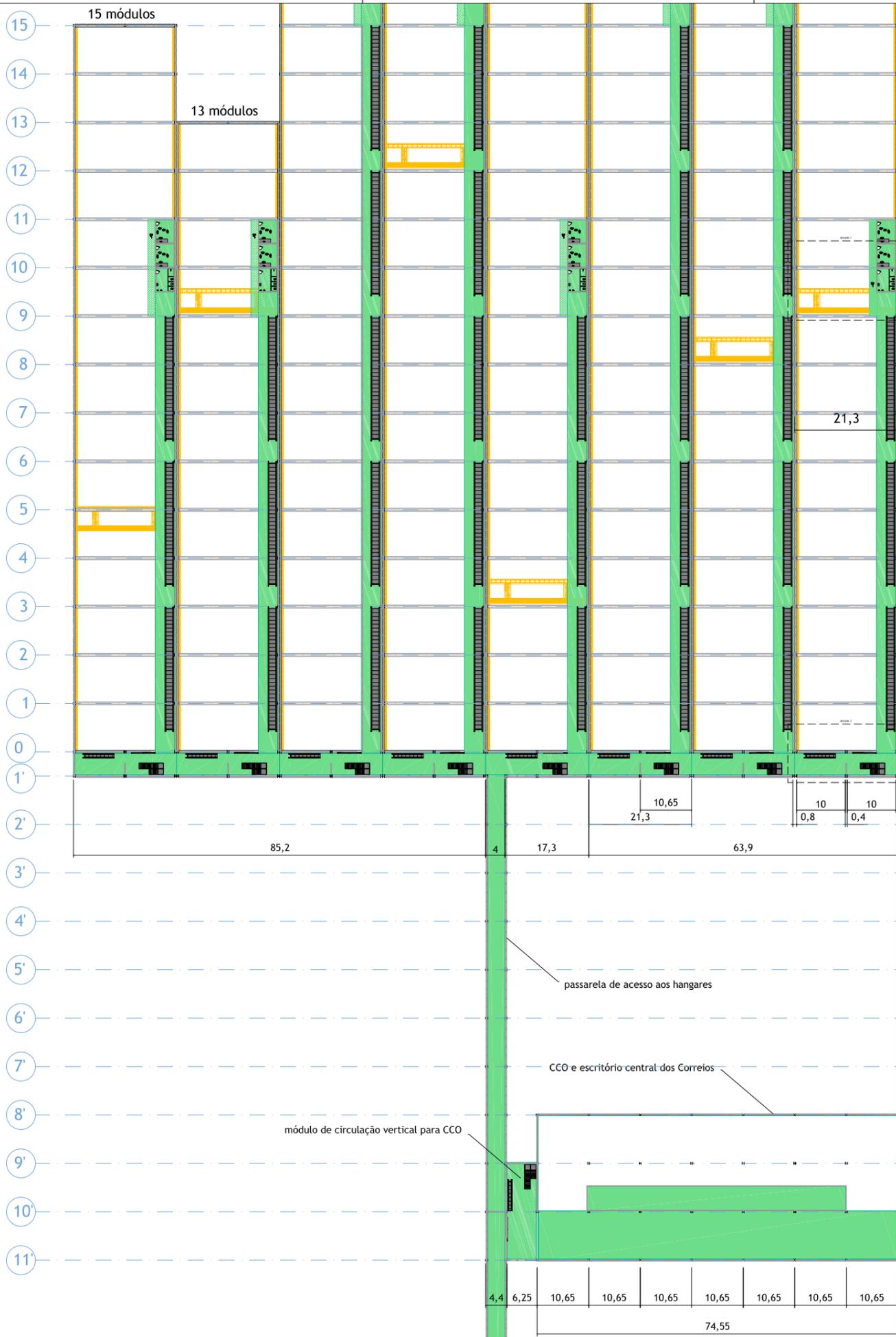
CIRCUITO 2
entrada de caminhão
com implemento de contêiner
vindo da EPIA
carregado
CIRCUITO 2
saída de caminhão
com implemento de contêiner
sentido EPIA
descarregado

200

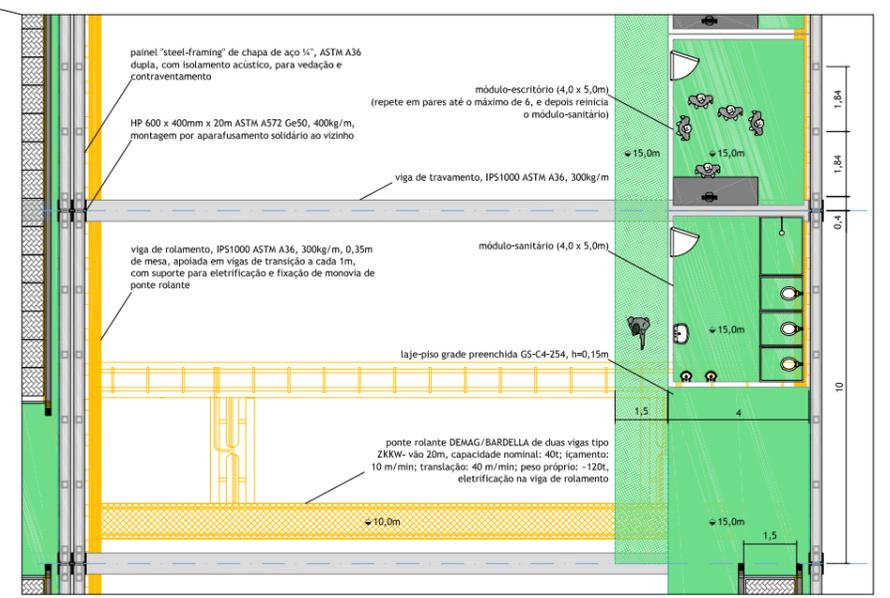
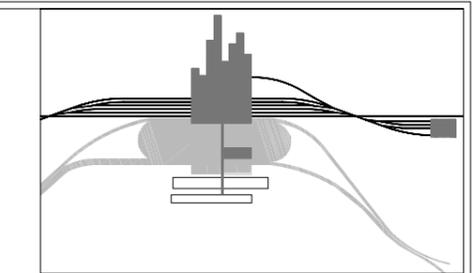
4,4 6,25 10,65 10,65 10,65 10,65 10,65 10,65 10,65 10,65 74,55 18,15

1_todas as medidas em metros, exceto onde indicado diferentemente.

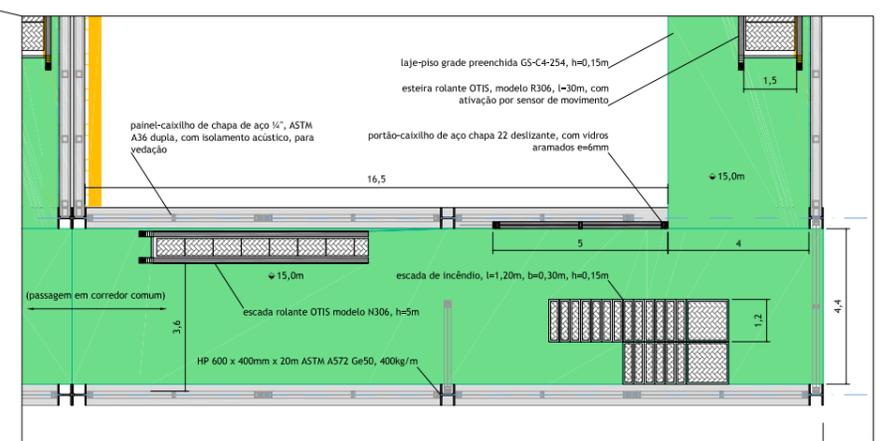




planta_nivel 15
1:500

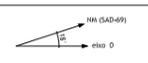


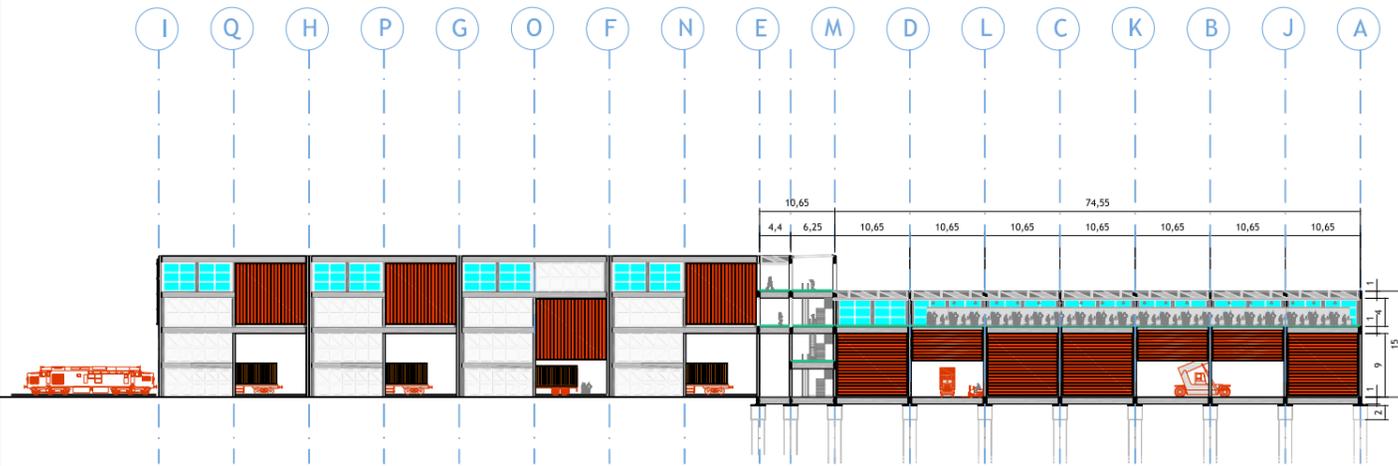
detalhe 1_módulos de trabalho: esteira rolante dá acesso aos módulos de sanitários e escritórios
1:100



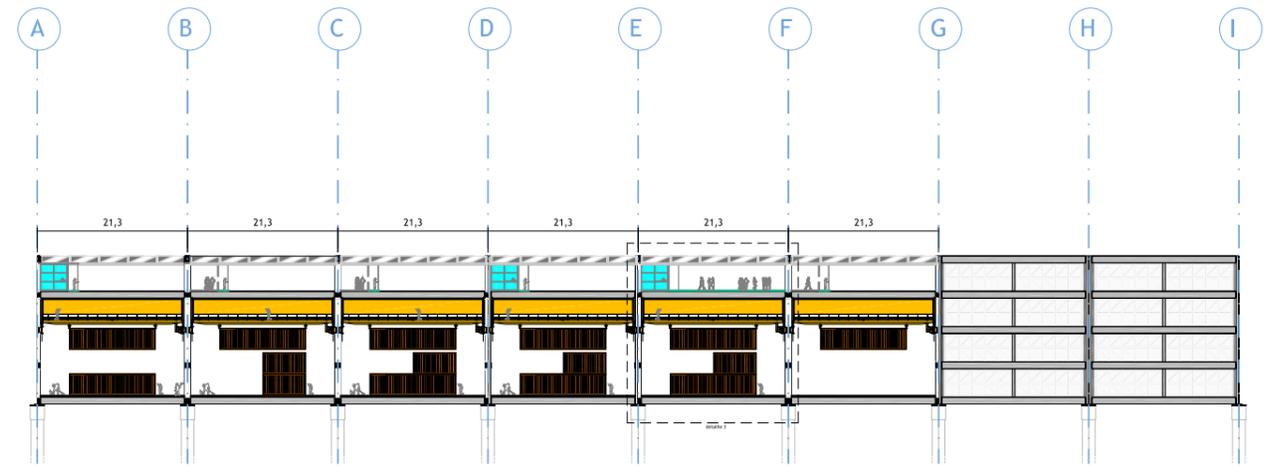
detalhe 2_módulo de circulação vertical: escada rolante e escada de incêndio em corredor comum
1:100

1_todas as medidas em metros, exceto onde indicado diferentemente.





corde 3_ção-tipo: CCO, Oficina de containerização de carga geral e escritório central dos Correios (hangares ao fundo)
1:500



corde 4_ção-tipo: nível 0 para movimentação e nível 15 para escritórios
1:500



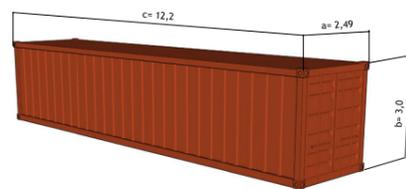
Imagem_1
"Spreader" pendurado em ponte rolante a 12m de altura aproximando-se para içar contêiner de 40 pés



Imagem_2
galpão industrial com ponte rolante instalada a 9m de altura



Imagem_3
vagão-chato para contêiner de 40 pés



Imagem_4
(perspectiva sem escala)
contêiner 40 pés, capacidade nominal 40t, volume=90m³, dimensões: a=2,49m; b=3,0m; c=12,2m.

Alternativa a este é o contêiner de 20 pés, metade do comprimento (2,49 x 3,00 x 6,1m, capacidade nominal 20t, volume=45m³), que é mais usado no Brasil e se adapta melhor à carga geral típica das encomendas dos Correios.

Memória

O Partido do Projeto da Estação definiu o contêiner como unidade básica do seu dimensionamento, forma-tipo do transporte de carga por multimodalidade a se implantar no setor.

Tomei, por isso, as dimensões do maior contêiner comercial, o "top-deck" 40 pés (2,49 x 3,00 x 12,20m; capacidade nominal de 40t e volume de 90m³) para dimensionar a Estação, resultando daí a escolha da ponte rolante que teve de ser especialmente dimensionada (Bardella e Demagi) para funcionar nas condições descritas no detalhe 3.

Tendo, destarte, a ponte-rolante o vão necessário de 20m, e sendo o momento torçor na viga estrutural do edifício diretamente proporcional ao momento fletor das vigas de transição de sua viga de rolamento, optei por desenhar essa transição a mais curta possível, locando as duas vigas a 0,45m entre eixos, como se vê no detalhe 3.

Com isso o vão entre eixos dos hangares resultou em 21,3m, o que por si determinou novas condições.

O processo construtivo já estava determinado pelo Projeto, tendo-se de construir cada hangar por vez, às custas de cada empresa-transportadora.

Com isso, o perfil H terá de suportar todo o esforço independentemente em um primeiro instante. E esse perfil não é leve: com massa de 300kg/m, com altura de 20m, cada peça tem peso próprio de 8t direto sobre as sapatas de concreto (estacas-raiz, a princípio).

Contudo, uma vez construído o hangar vizinho, os pilares poderão ser aparafusados pelas abas e solidarizar esforços, resultando daí um perfil com centro de gravidade enclausurado, o que aumentará a resistência à flambagem axial dos pilares.

A capacidade de empilhamento de contêineres desse tipo ("side-deck" ou "top-deck") excede em muito o que foi optado neste Projeto.

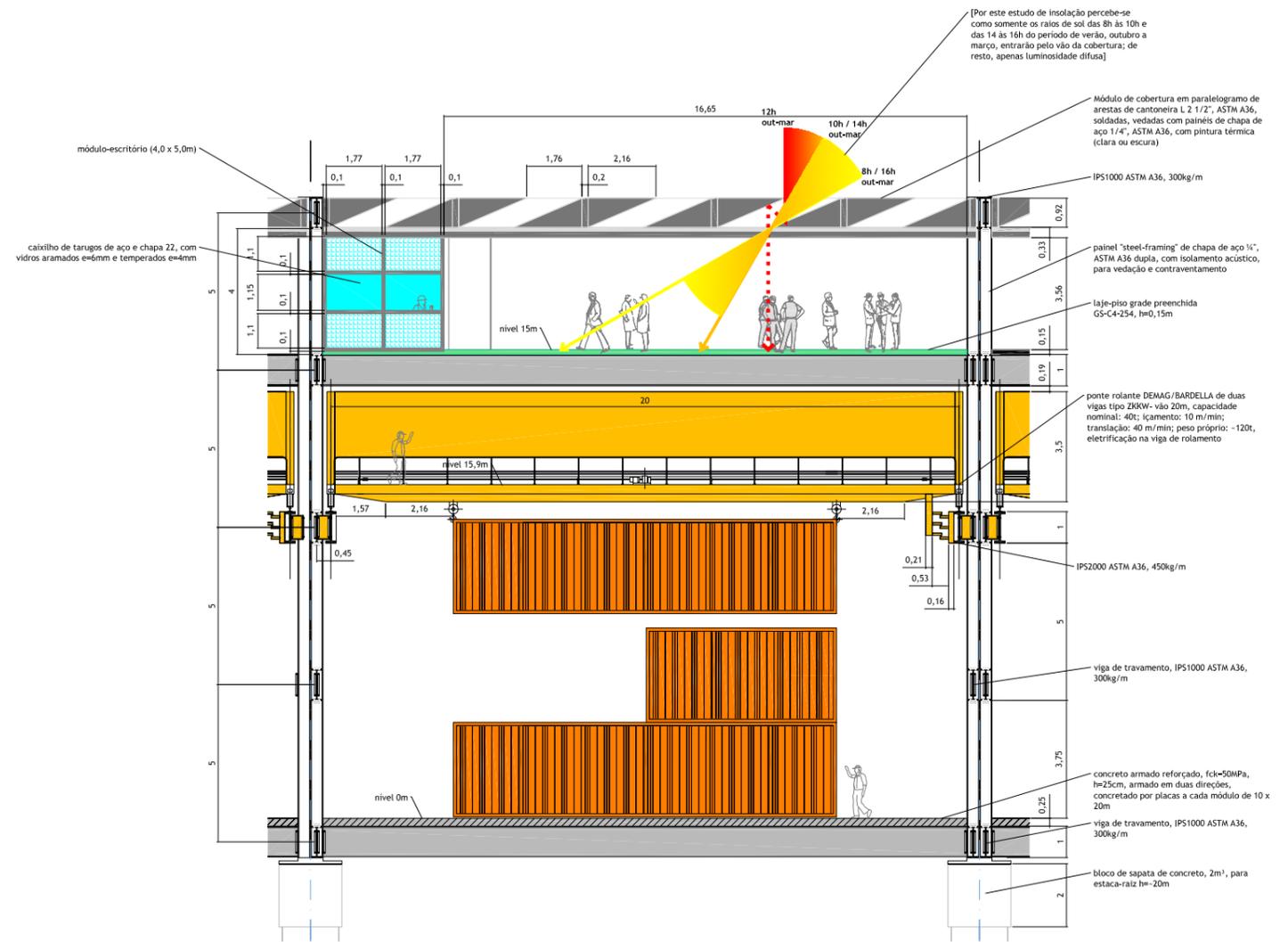
Como defini a altura máxima de toda a construção em 20m, que é o gabarito-padrão na cidade de Brasília (terreno + 6 níveis), o empilhamento acabou reduzido a duas séries, pois acima delas deverá haver espaço para translação do contêiner içado pela ponte rolante.

Com essa limitação em altura, a Estação teve de crescer em extensão, o que impôs novas condições à programação de sua operação, como detalhado na folha [ET7]_ISO-A1_cortes longitudinais/detalhe 1, prevenindo-se por isso a instalação de cada hangar por blocos, o primeiro com um módulo-sanitário e dois módulos-escritório entre as linhas de trem (TR-01 a TR-06) e a linha de manutenção, e assim subsequentemente.

Essa forma de instalação gradual dos hangares, conforme crescem as empresas-transportadoras, determinou o dimensionamento das esteiras-rolantes de 30m e também, finalmente, deu a forma externa do conjunto a se construir inicialmente.

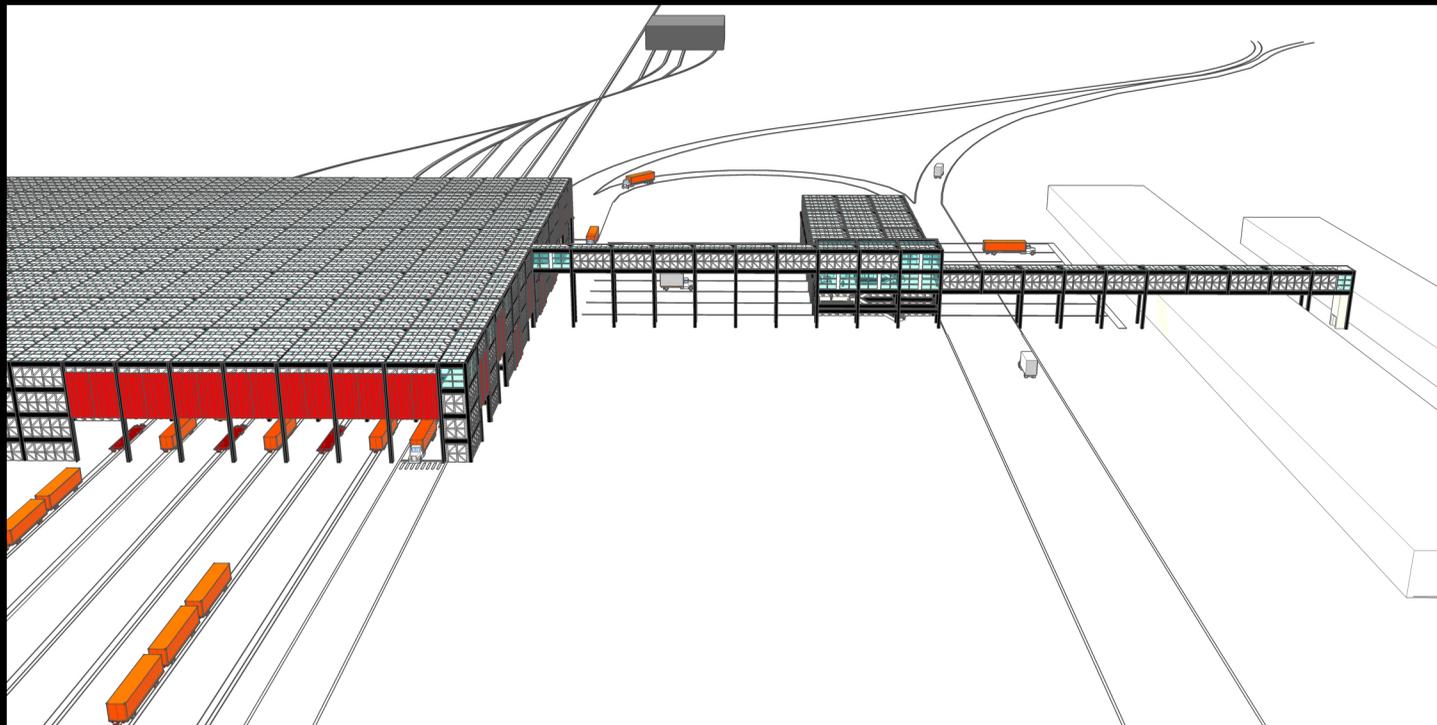
"Inicialmente" porque o projeto prevê seu próprio desenvolvimento, podendo-se tanto ampliar cada hangar em extensão, como instalarem-se novos hangares em paralelo, como indicado na folha

[ET7]_ISO-A1_Implantação_1-1000.



detalhe 3_ção-tipo: nível 0 para movimentação e nível 15 para escritórios
1:100

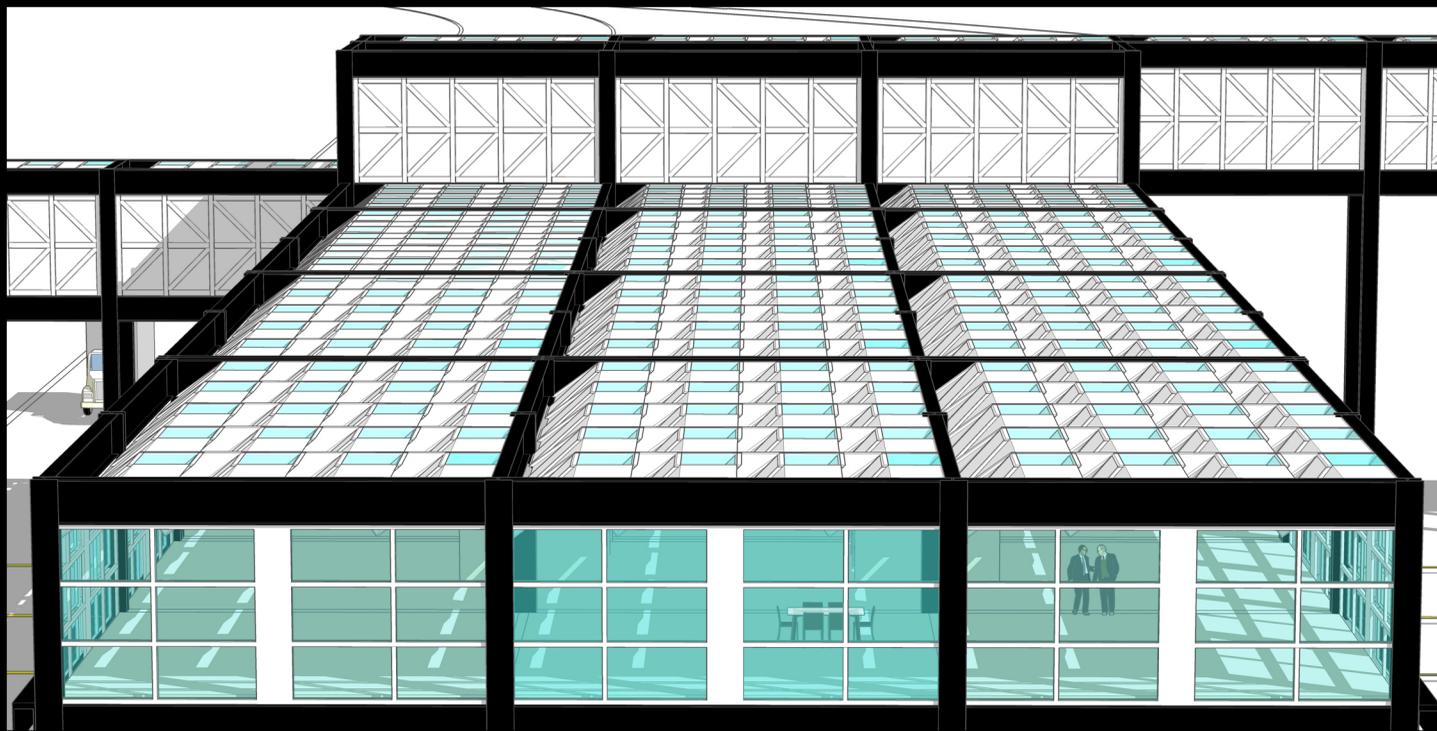




img1_vista sudoeste: hangares à esquerda, Correios ao centro e estação atual à direita

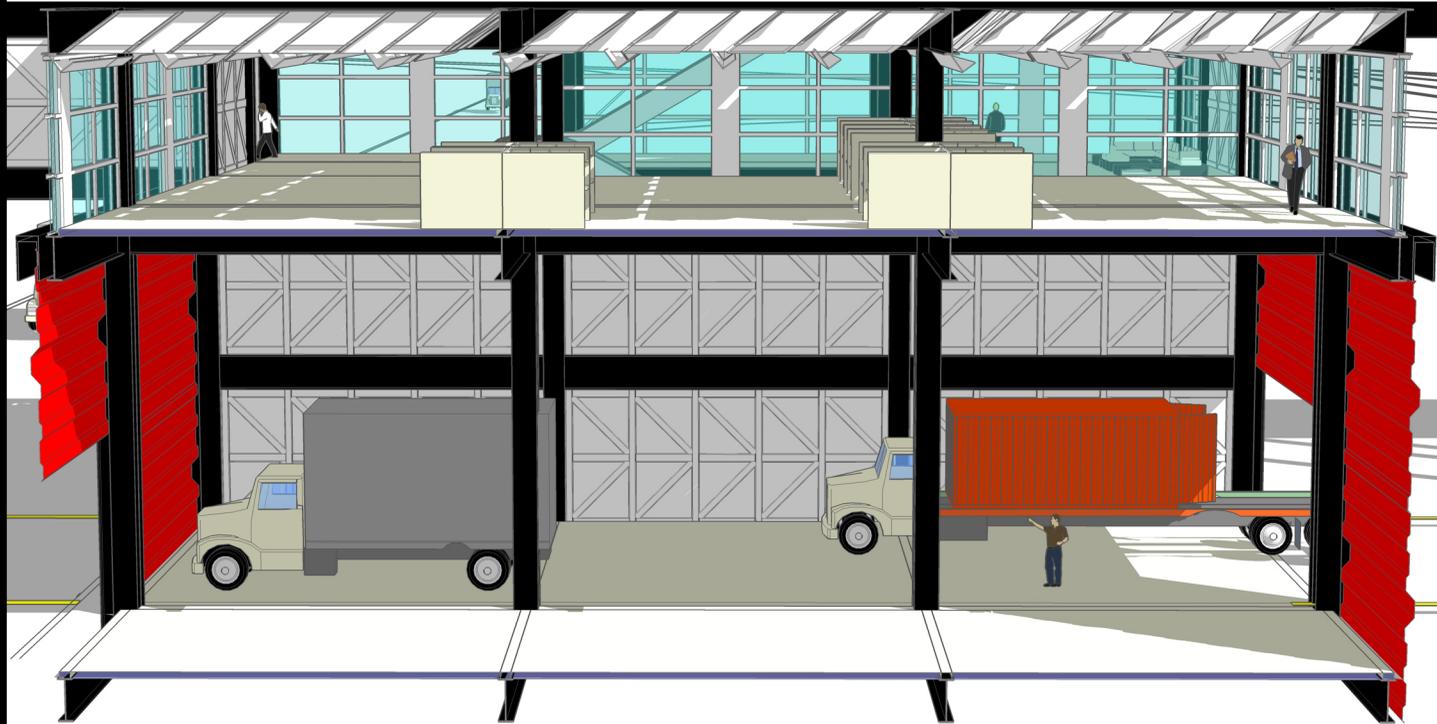
img2_vista nordeste: Oficina de Containerização dos Correios (OCC) à esquerda, hangares à direita





img3_vista nordeste: insolação no CCO e escritório dos Correios (14h de 6 de junho)

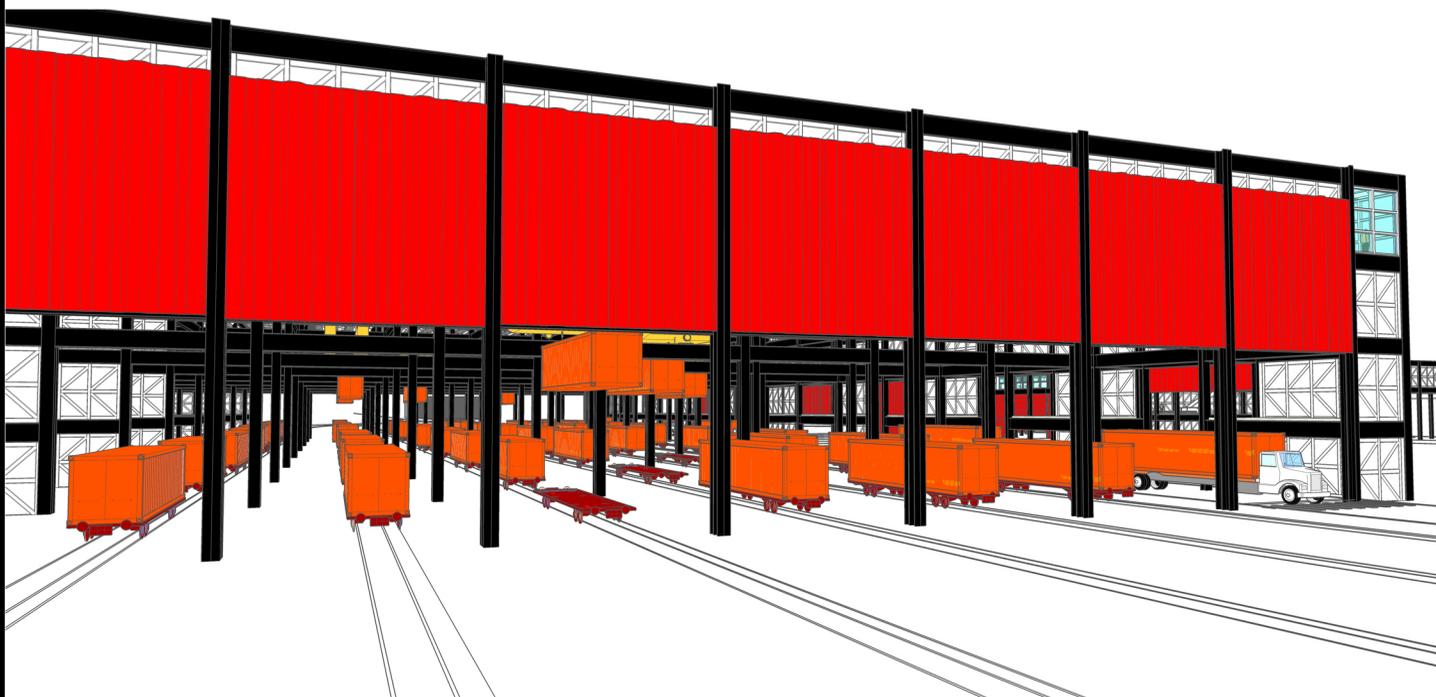
img4_corte OCC: esquema de containerização de carga de baú simples

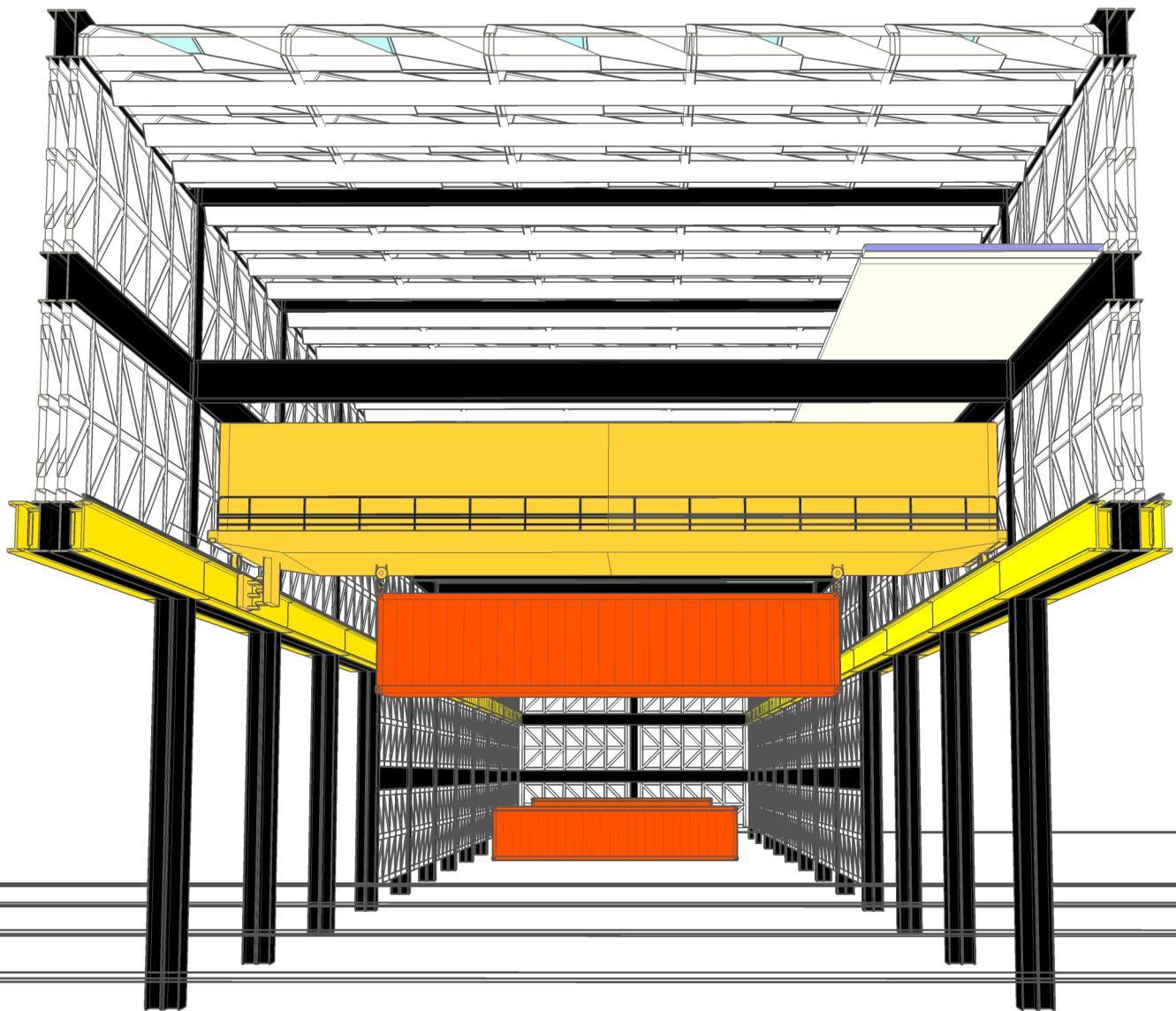




img5_vista sul: hangar em extensão total e gare de montagem em primeiro plano

img6_vista oeste: gare de montagem com pontes rolantes em translação





img7_corte hangar: ponte rolante em translação de contêiner de 40' sobre viga de rolamento, com vista do estoque ao fundo

FICHAMENTO DO DOCUMENTO "Fluxo de passageiros nas ligações aéreas nacionais" do Instituto de Aviação Civil, órgão técnico do DAC que elaborou o estudo.

Ano base: 1999

Ligações iguais ou superiores a 40 mil passageiros (ida e volta): 130 ligações (90% da demanda nacional.)

Optou-se por desagregar as 130 ligações em 6 grupos:

G1: "ligações entre Brasília e os demais mercados nacionais(...). As 17 ligações deste grupo são motivadas, principalmente, por razões político-administrativas."

G2: "todas as ligações que envolvem cidades da Região Norte. Essas ligações apresentam etapas médias comparativamente maiores às demais, além de uma menor concorrência modal. É contemplado com 13 ligações aéreas."

G3: "ligações entre cidades da Região Nordeste e demais regiões do País. Este grupo é constituído por 20 ligações. Sua demanda é constituída principalmente por turistas, tanto brasileiros quanto estrangeiros."

G4: "Ligações envolvendo exclusivamente aeroportos da Região Nordeste [INTRAREGIONAL]. Este grupo é constituído por 16 ligações, que têm como principais características: a etapa média comparativamente menor que as demais e o grande fluxo turístico na região."

G5: "ligações entre cidades das Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Este grupo, constituído de 58 ligações, tem como principal característica a demanda impulsionada por negócios."

G6: "este grupo é composto pelas denominadas linhas aéreas especiais, (...) como 'aquelas que ligam diretamente dois aeroportos centrais ou um aeroporto central ao aeroporto da Capital Federal.' As ligações especiais:

- Congonhas (SBSP) - Pampulha (SBBH);
- Congonhas (SBSP) - Brasília (SBBR);
- Pampulha (SBBH) - Brasília (SBBR);
- Santos-Dumont (SBRJ) - Pampulha (SBBH);
- Santos-Dumont (SBRJ) - Congonhas (SBSP);
- Santos-Dumont (SBRJ) - Brasília (SBBR);

Incorporou uma metodologia econométrica de "modelos do tipo gravitacional generalizado, envolvendo áreas de influência de pares de cidades." (p.10) Preferido pela OACI (Organização da Aviação Civil Internacional).

"A estrutura geral do modelo gravitacional generalizado é a seguinte:

$$T_{ij} = a_0 \times (M_i \times M_j)^{\beta_1} \times C_{ij}^{\beta_2}, \text{ onde:}$$

T_{ij} = volume de tráfego aéreo de passageiros entre as áreas de influência das localidades i e j ;
 M_i e M_j = vetores de variáveis sócio-econômicas da atratividade entre as áreas de influência das localidades i e j ;

C_{ij} = vetores de variáveis características de oferta de transporte aéreo entre as localidades i e j ;

a_0, β_1 e β_2 = parâmetros.

Regressão linear

Transforma-se:

$$\ln T_{ij} = a_0 + \beta_1 \ln (M_i \times M_j) + \beta_2 \ln C_{ij}$$

A base de dados abrangeu o período de 1995 a 1999 e considerou como horizontes de planejamento os anos de 2005, 2010 e 2020.

Fontes:

VARIÁVEL DEPENDENTE:

VOLUME DE TRÁFEGO AÉREO DE PASSAGEIROS (I A J): Matriz Origem/Destino publicada nos Anuários do transporte Aéreo - Dados Estatísticos, Volume I, do DAC (1995-1999).

VARIÁVEIS INDEPENDENTES:

TEMPO DE VÔO MINUTOS (entre aeroportos): Hotran (agosto 2000) e Panrotas (262 a 321).

YIELD (R\$/km): Panrotas (262 a 321).

(Sócio-econômicas):

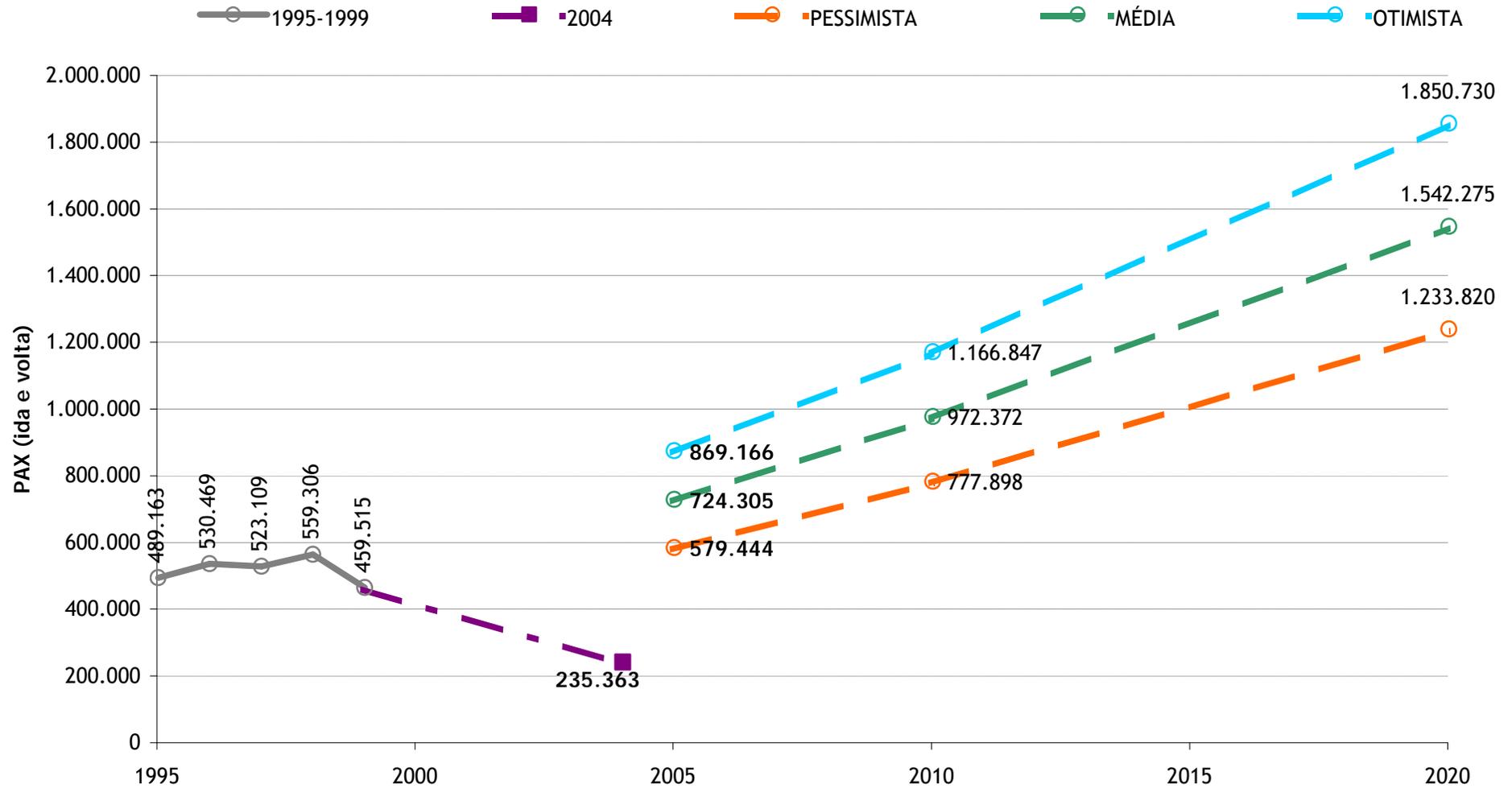
PRODUTO DO CONSUMO ANUAL DE ENERGIA ELÉTRICA DOS MUNICÍPIOS: relatórios das 65 concessionárias de Energia Elétrica do País.

PRODUTO DA POPULAÇÃO RESIDENTE DOS MUNICÍPIOS: Censos Demográficos (1980, 1981 e 1996), Anuários Estatísticos (IBGE 1996 e 1997) e outros IBGE.

PIB: (1997-2002) BNDES.

Anexo 1
Guarulhos a Brasília

SBGR SBBR



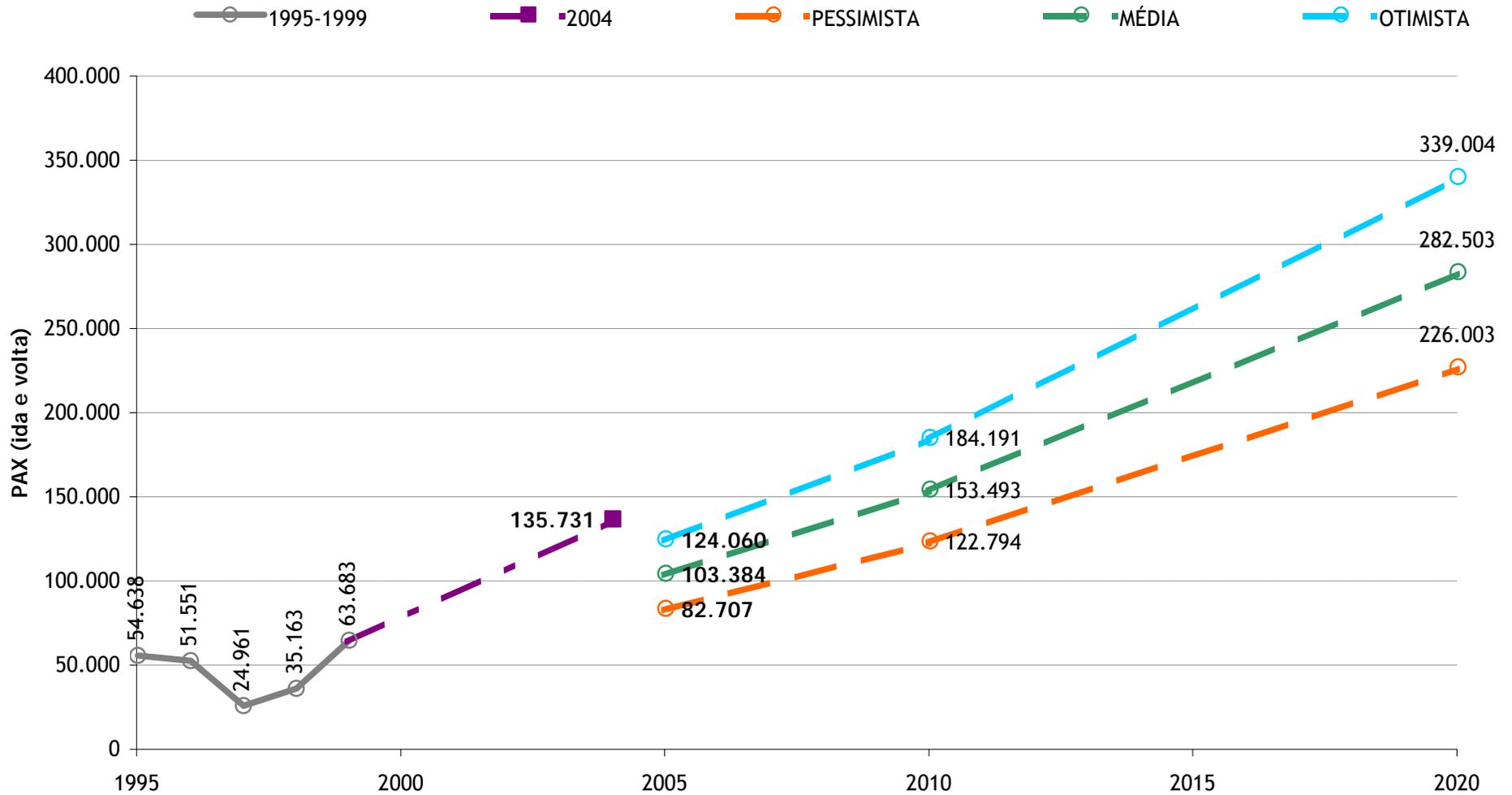
NOTA 1_Grupo 1: "ligações entre Brasília e os demais mercados nacionais(...). As 17 ligações deste grupo são motivadas, principalmente, por razões político-administrativas".

NOTA 2_ Seleta de 6 ligações do Grupo.

Anexo 1

Porto Alegre a Brasília

SBPA SBBR



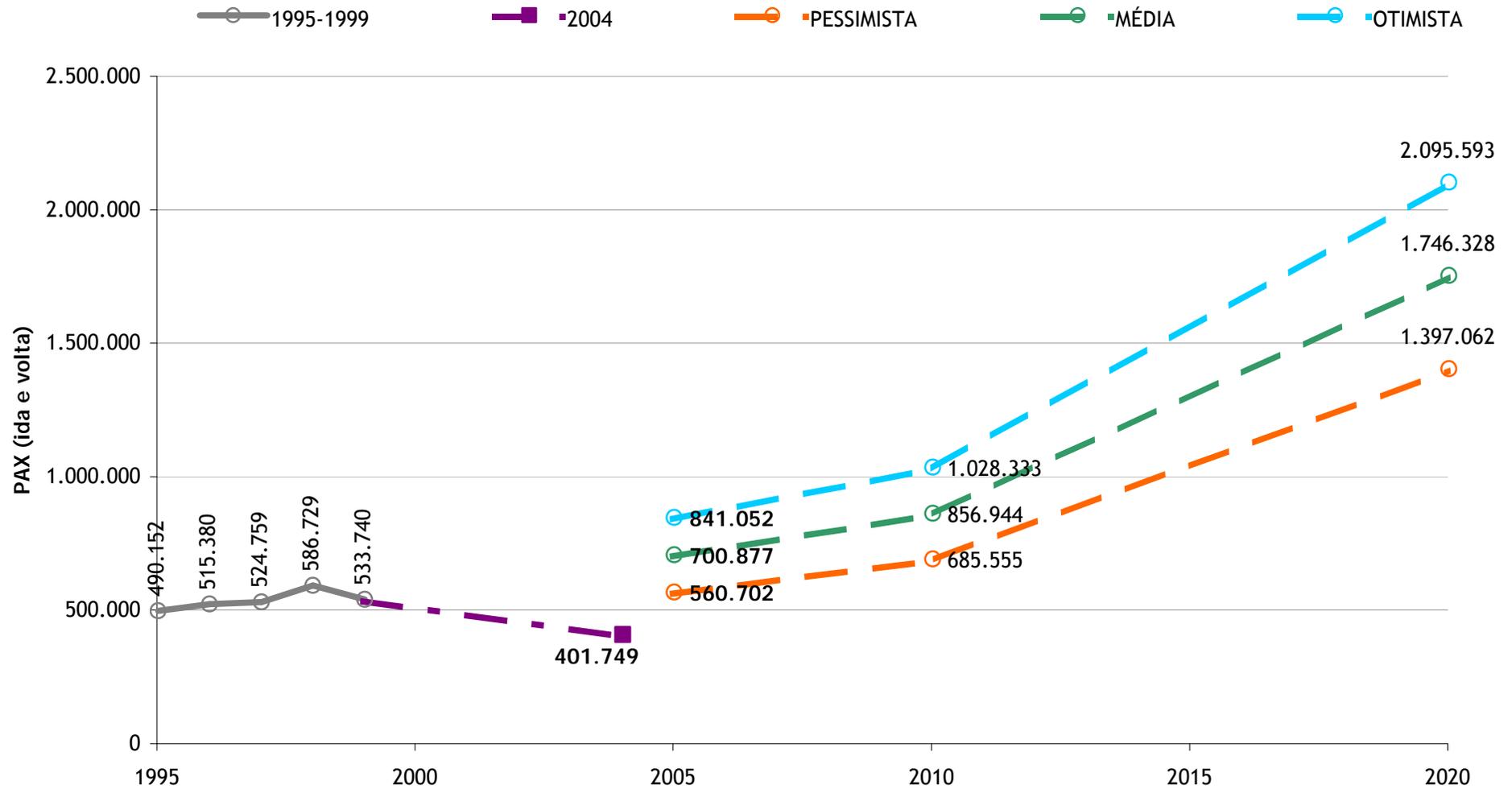
NOTA 1_Grupo 1: "ligações entre Brasília e os demais mercados nacionais(...). As 17 ligações deste grupo são motivadas, principalmente, por razões político-administrativas".

NOTA 2_ Seleta de 6 ligações do Grupo.

Anexo 1

Rio de Janeiro a Brasília

SBGL SBBR



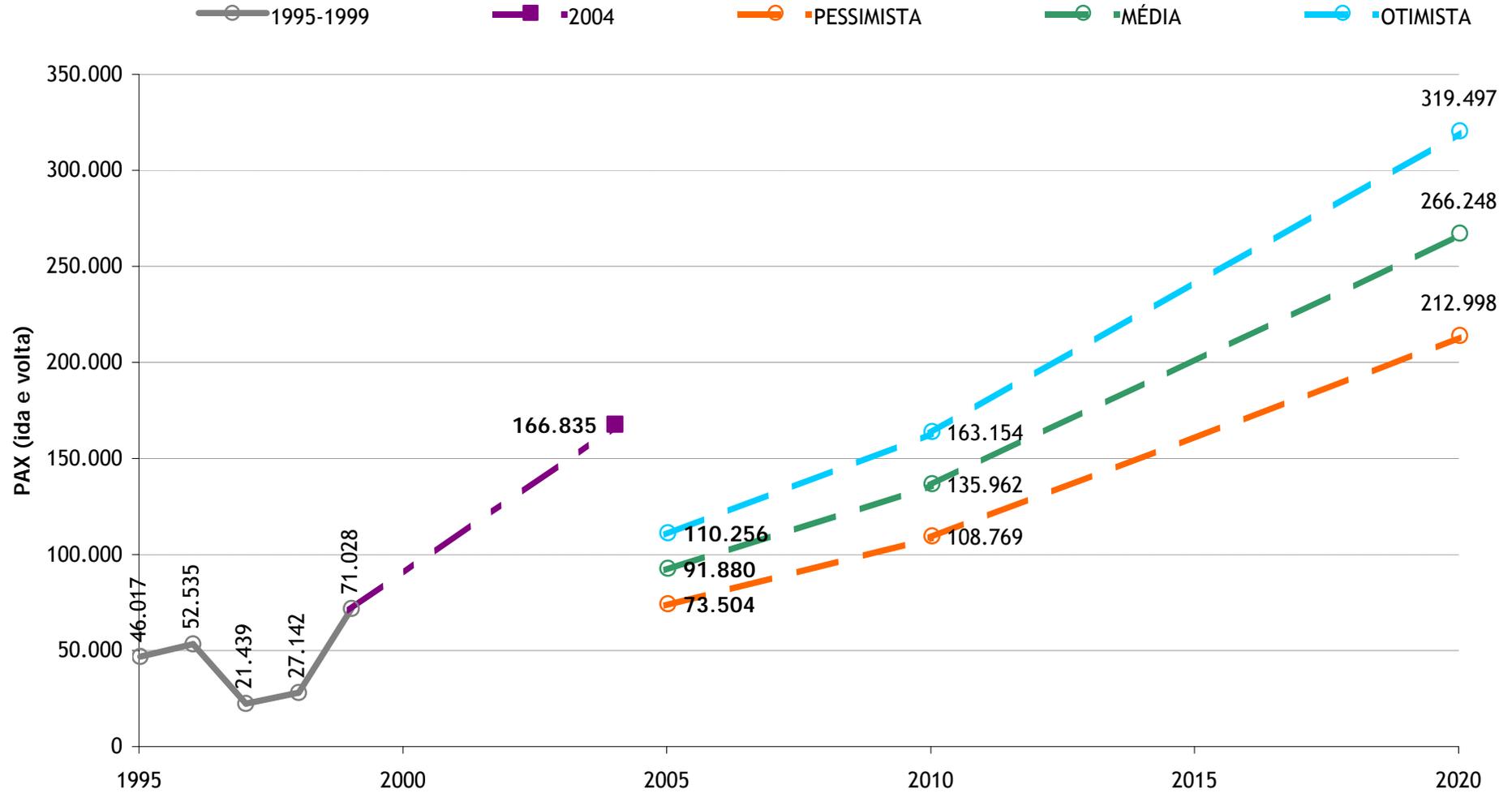
NOTA 1_Grupo 1: "ligações entre Brasília e os demais mercados nacionais(...). As 17 ligações deste grupo são motivadas, principalmente, por razões político-administrativas".

NOTA 2_ Seleta de 6 ligações do Grupo.

Anexo 1

Curitiba a Brasília

SBCT SBBR

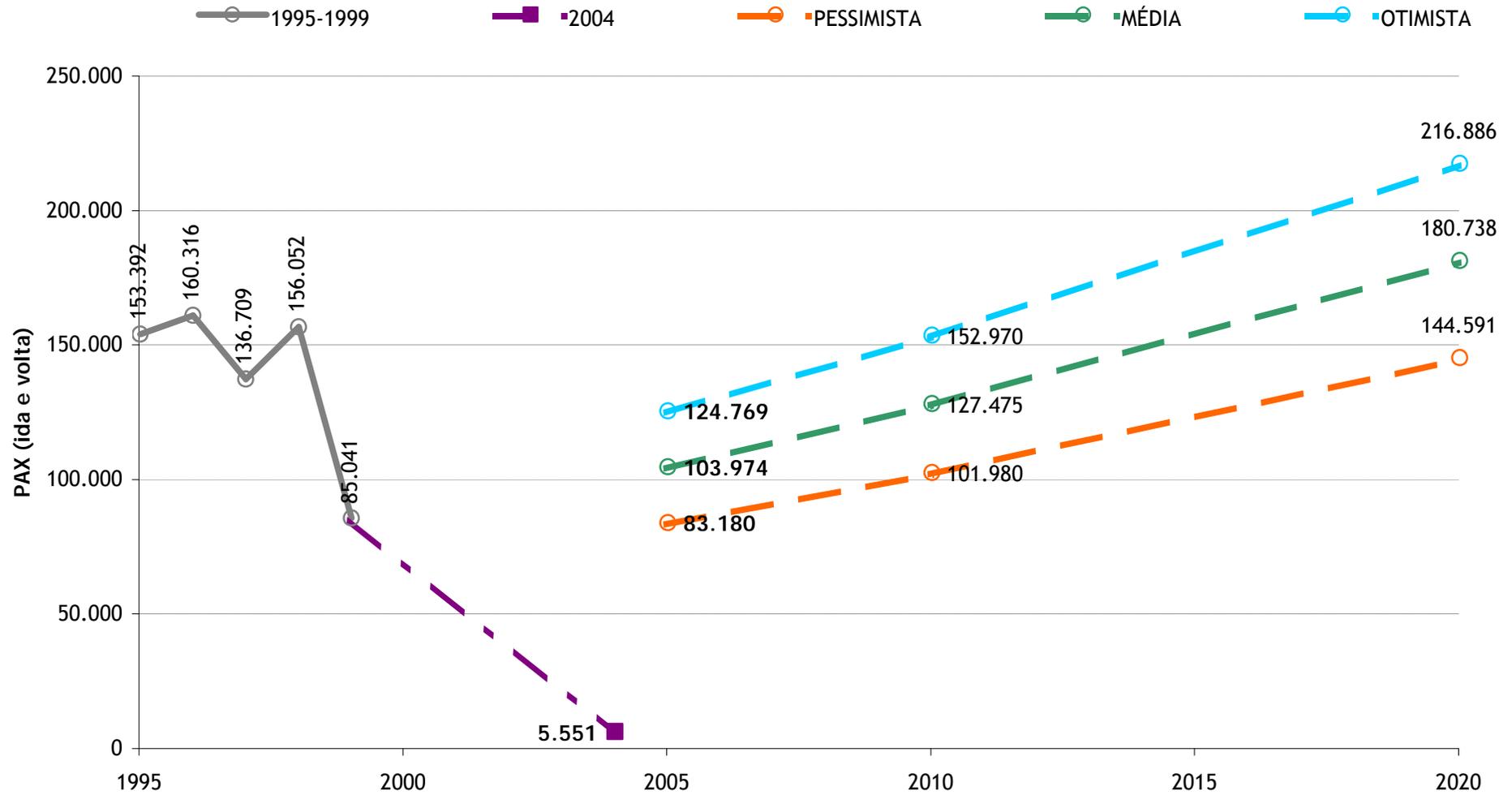


NOTA 1_Grupo 1: "ligações entre Brasília e os demais mercados nacionais(...). As 17 ligações deste grupo são motivadas, principalmente, por razões político-administrativas".

NOTA 2_ Seleta de 6 ligações do Grupo.

Anexo 1
Belo Horizonte a Brasília

SBCF SBBR



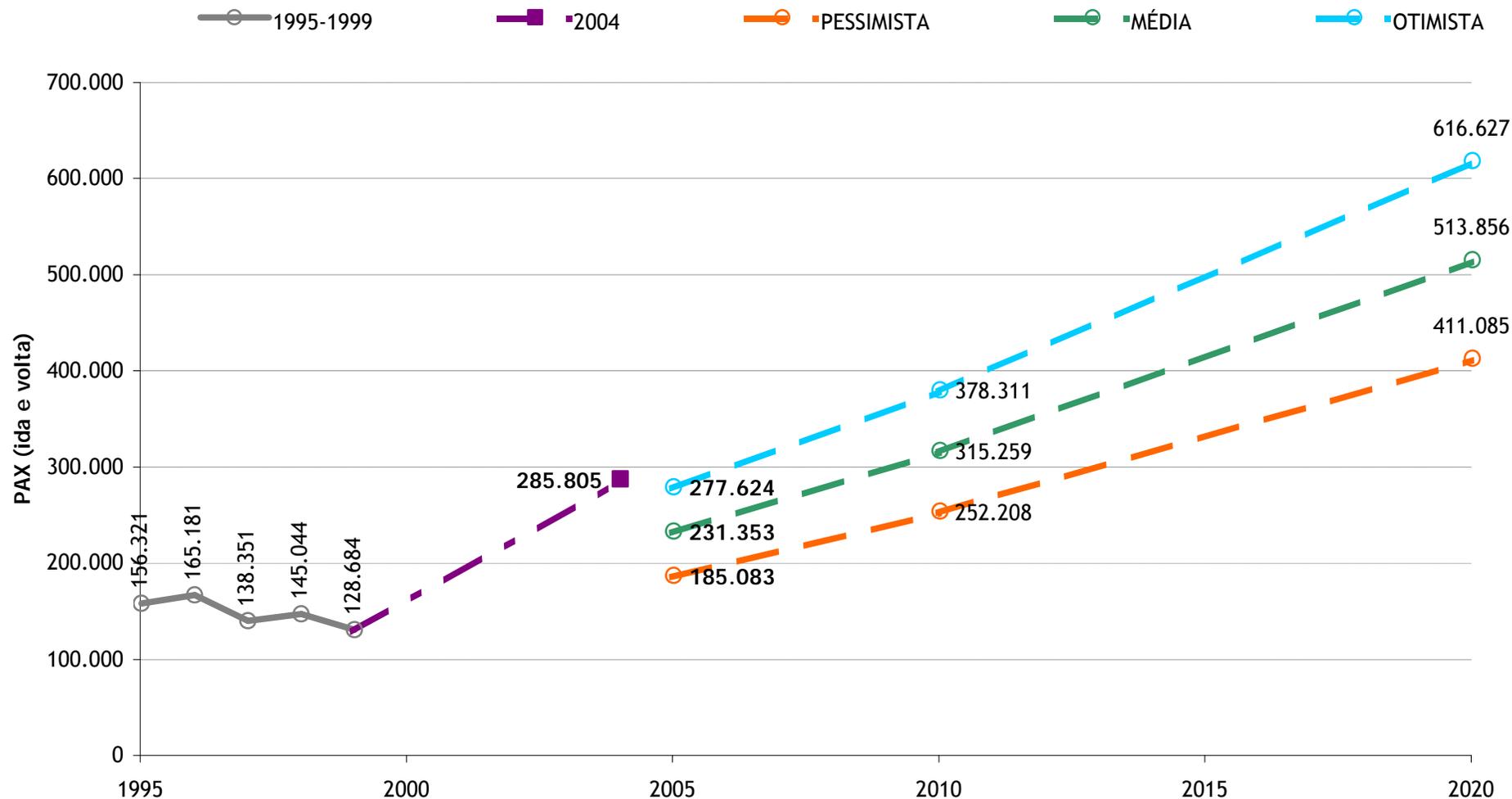
NOTA 1_Grupo 1: "ligações entre Brasília e os demais mercados nacionais(...). As 17 ligações deste grupo são motivadas, principalmente, por razões político-administrativas".

NOTA 2_ Seleta de 6 ligações do Grupo.

Anexo 1

Manaus a Brasília

SBEG SBBR



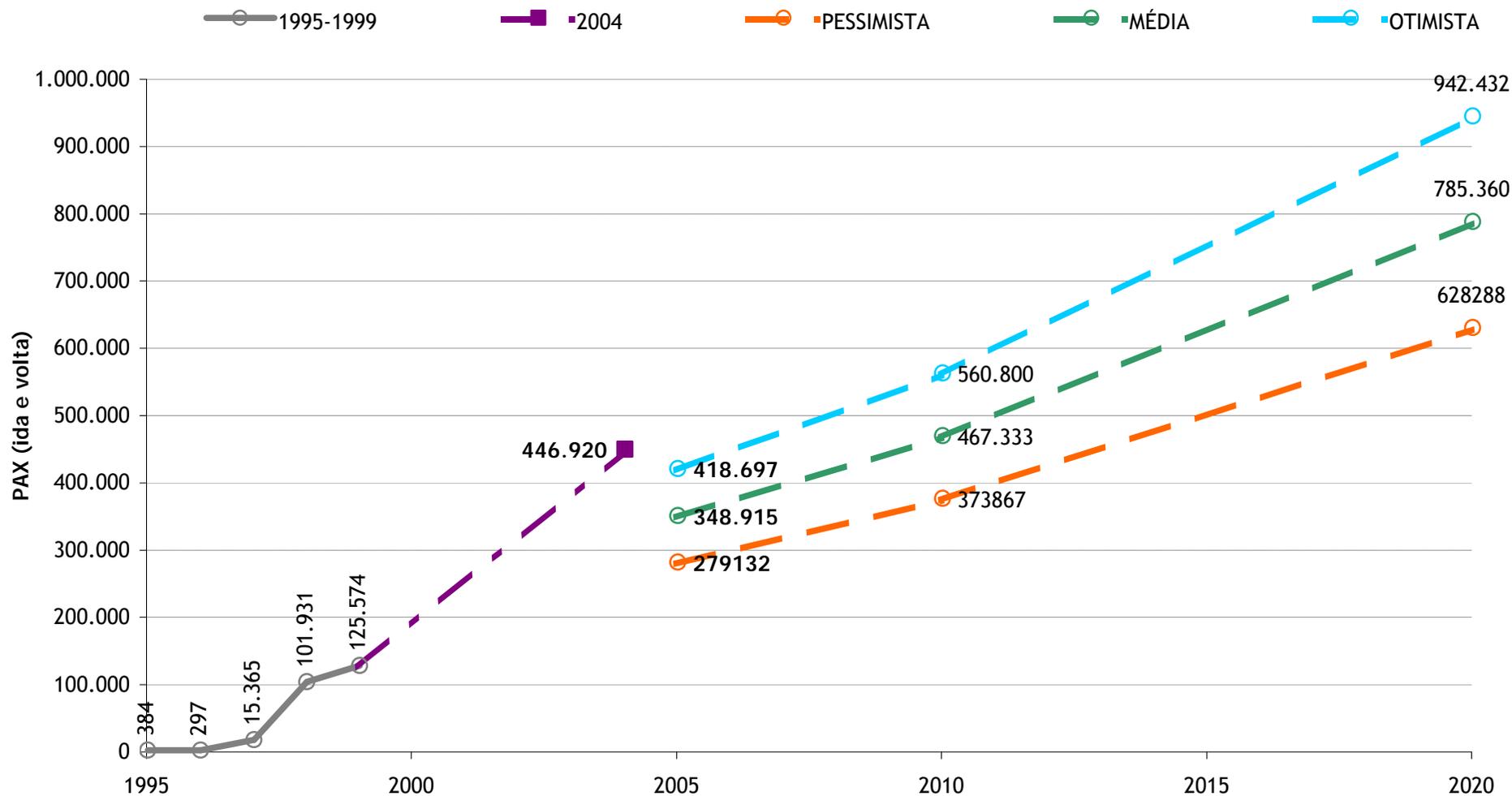
NOTA 1_Grupo 1: "ligações entre Brasília e os demais mercados nacionais(...). As 17 ligações deste grupo são motivadas, principalmente, por razões político-administrativas".

NOTA 2_ Seleta de 6 ligações do Grupo.

Anexo 1

Brasília a Rio de Janeiro

SBBR SBRJ

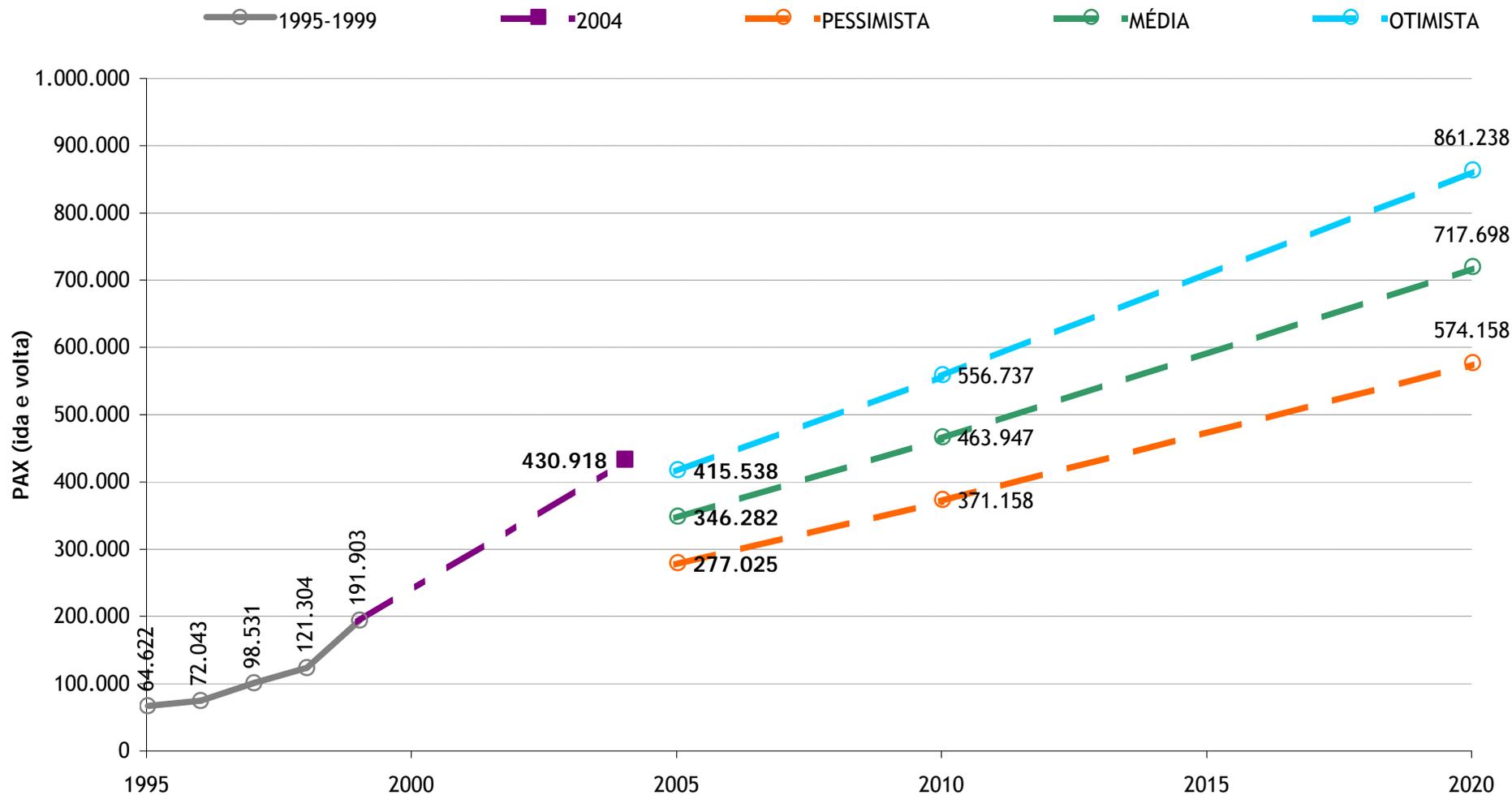


Nota 1_Grupo 6: "este grupo é composto pelas denominadas linhas aéreas especiais, (...) como 'aquelas que ligam diretamente dois aeroportos centrais ou um aeroporto central ao aeroporto da Capital Federal'".

Anexo 1

Brasília a Belo Horizonte

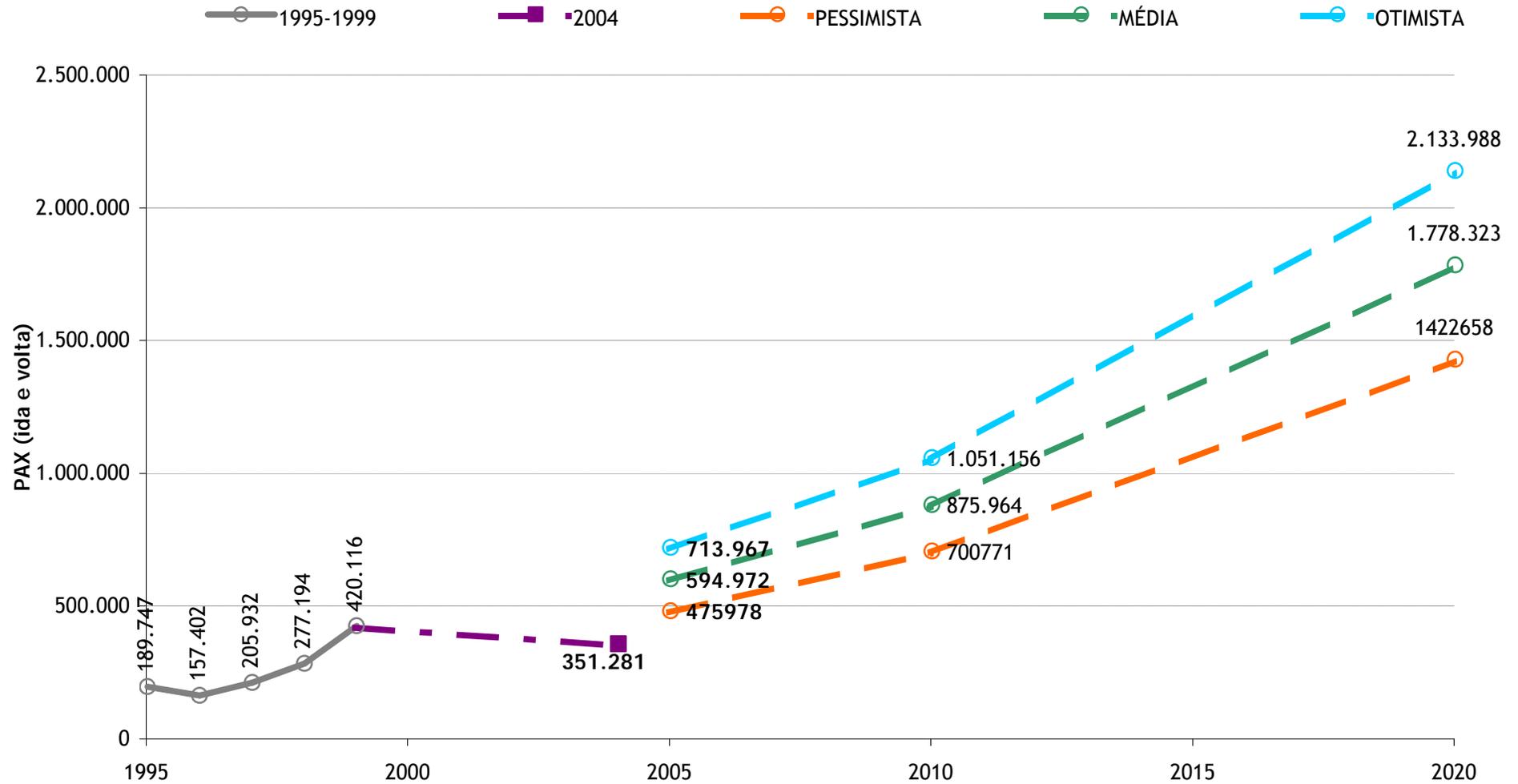
SBBR SBBH



Nota 1_Grupo 6: "este grupo é composto pelas denominadas linhas aéreas especiais, (...) como 'aquelas que ligam diretamente dois aeroportos centrais ou um aeroporto central ao aeroporto da Capital Federal'".

Anexo 1
Belo Horizonte a Rio de Janeiro

SBBH SBRJ

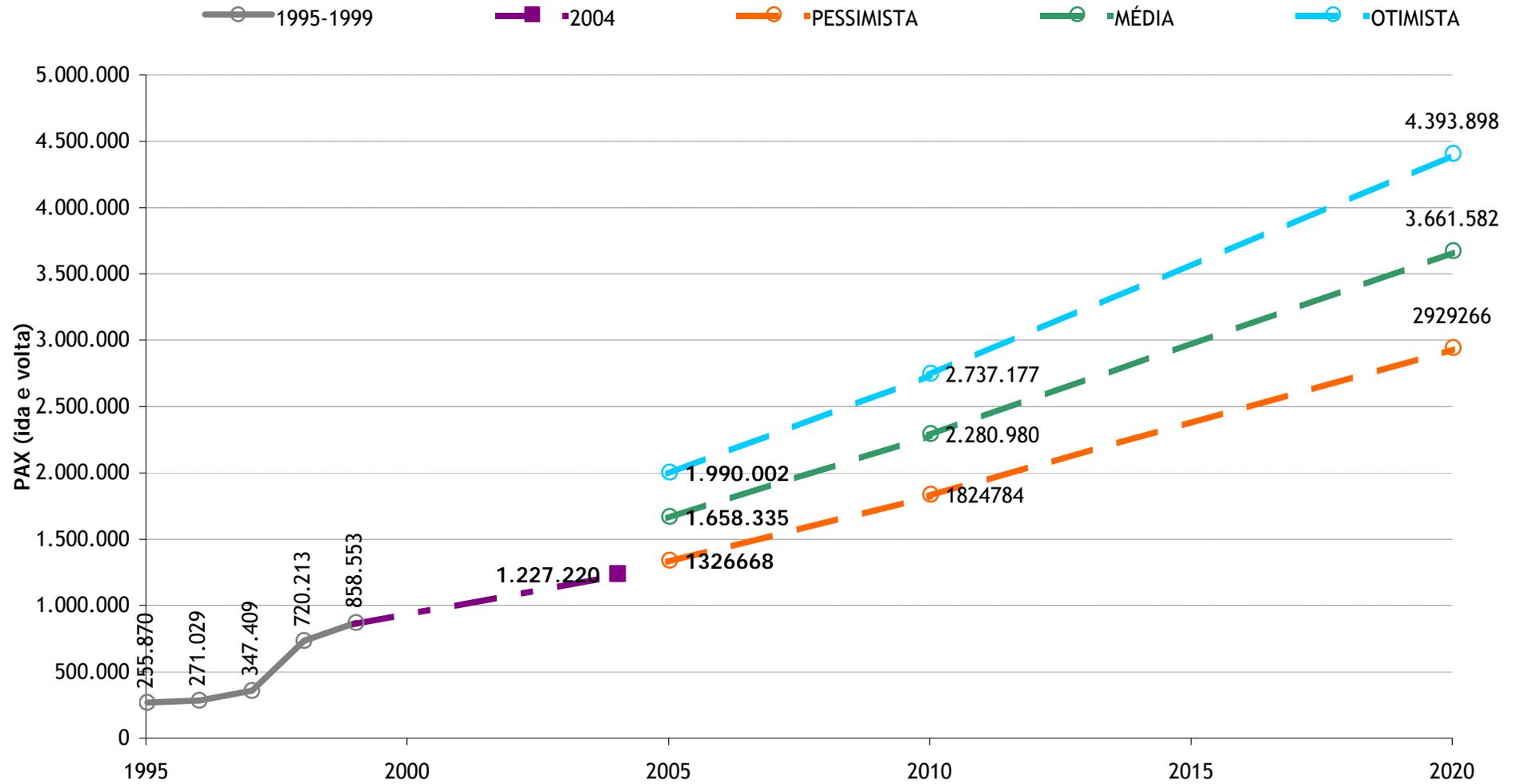


Nota 1_Grupo 6: "este grupo é composto pelas denominadas linhas aéreas especiais, (...) como 'aquelas que ligam diretamente dois aeroportos centrais ou um aeroporto central ao aeroporto da Capital Federal'".

Anexo 1

Brasília a São Paulo

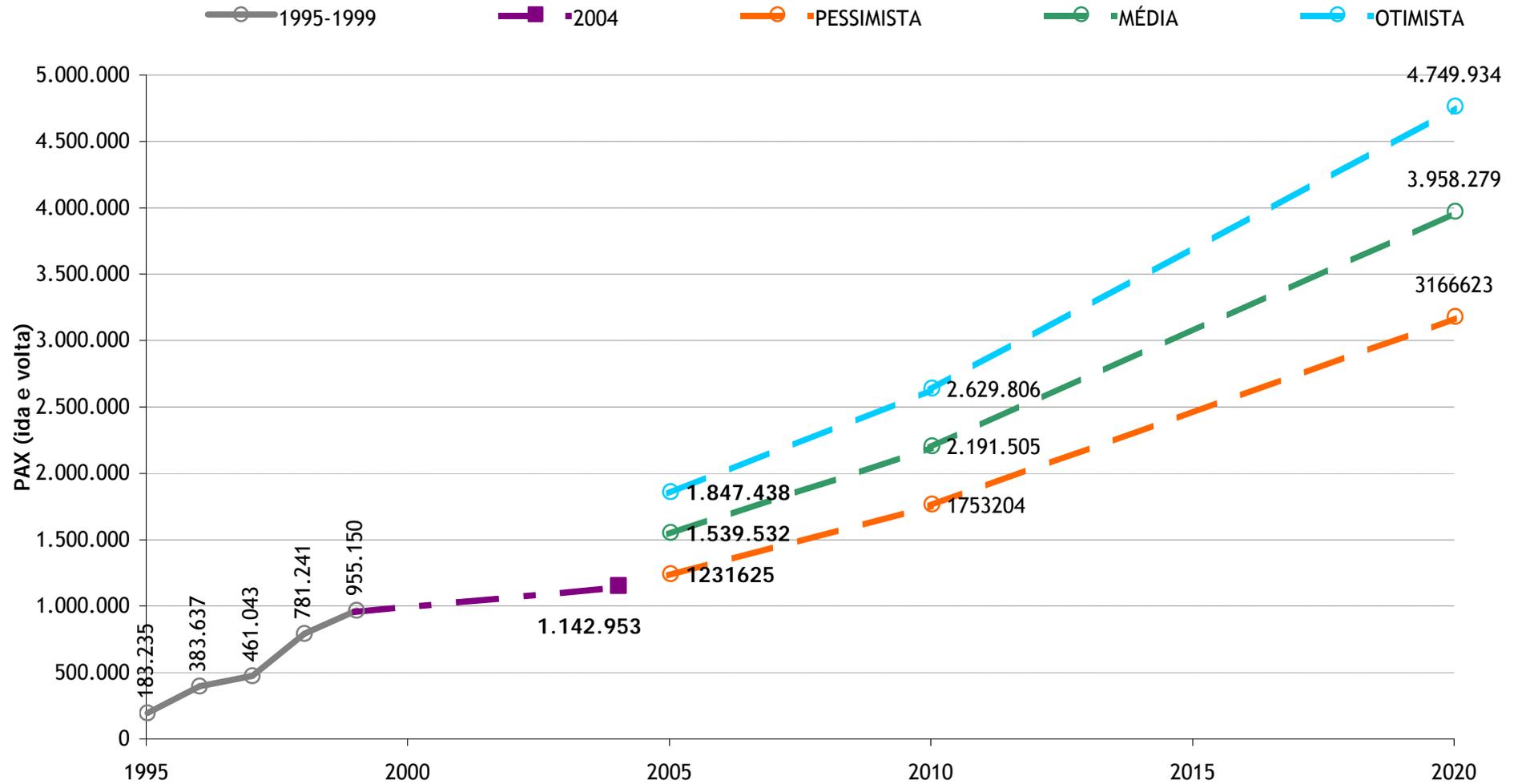
SBBR SBSP



Nota 1_Grupo 6: "este grupo é composto pelas denominadas linhas aéreas especiais, (...) como 'aquelas que ligam diretamente dois aeroportos centrais ou um aeroporto central ao aeroporto da Capital Federal'".

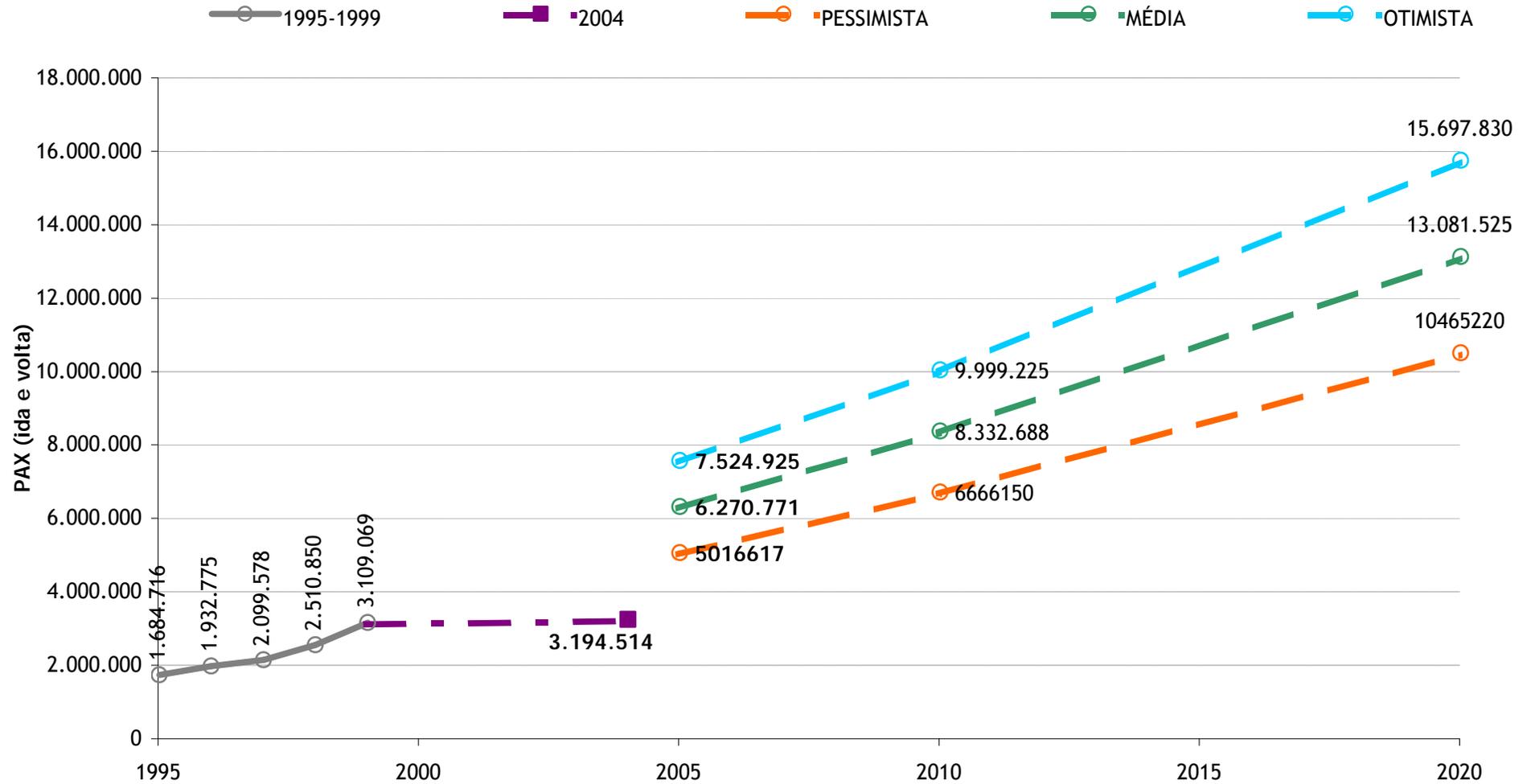
Anexo 1
São Paulo a Belo Horizonte

SBSP SBBH

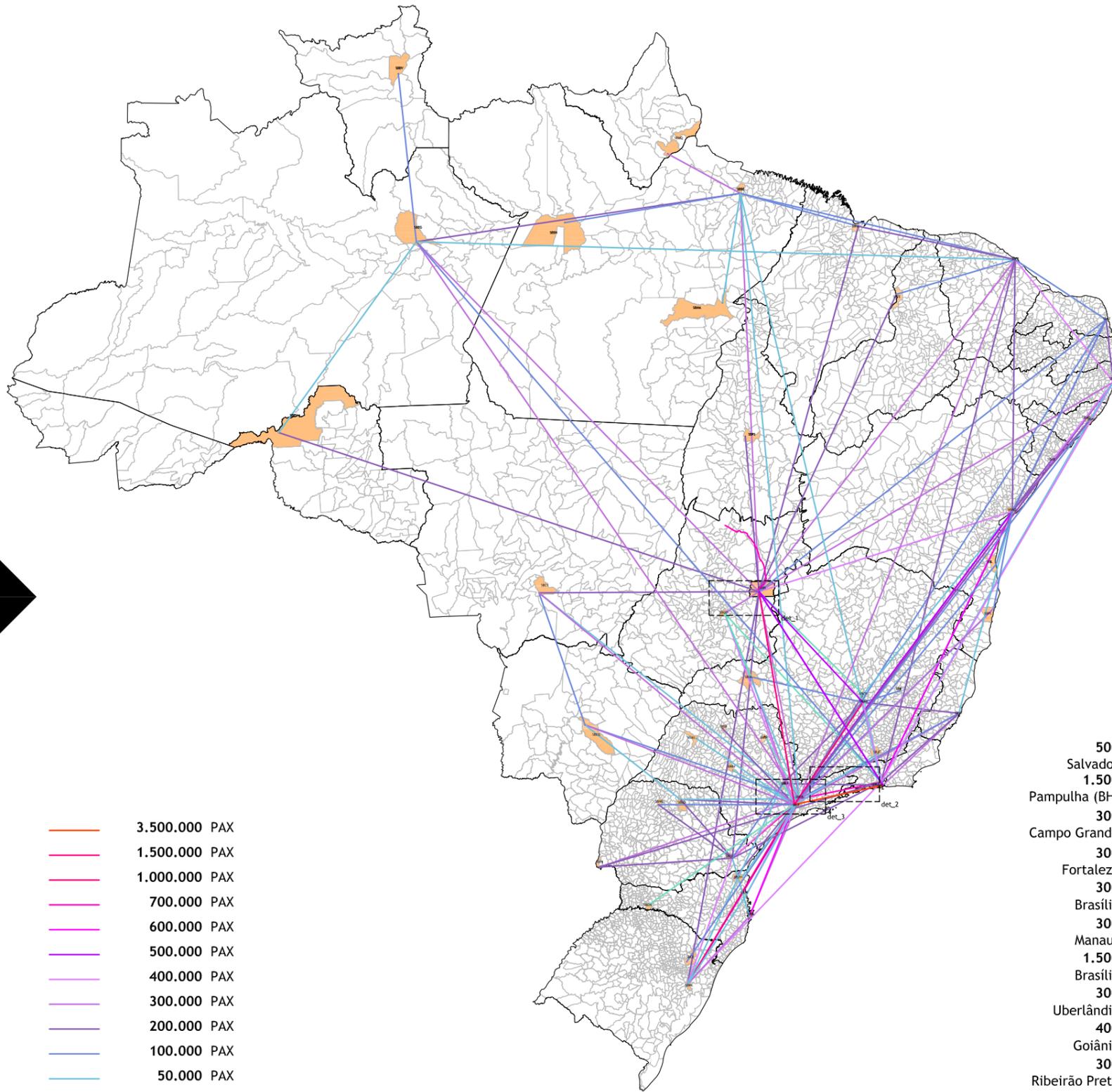


Nota 1_Grupo 6: "este grupo é composto pelas denominadas linhas aéreas especiais, (...) como 'aquelas que ligam diretamente dois aeroportos centrais ou um aeroporto central ao aeroporto da Capital Federal'".

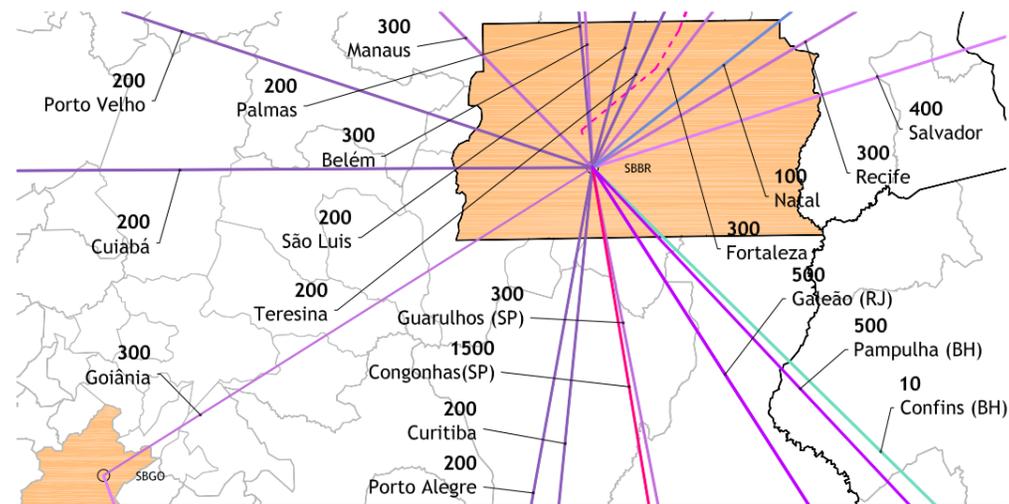
SBSP SBRJ



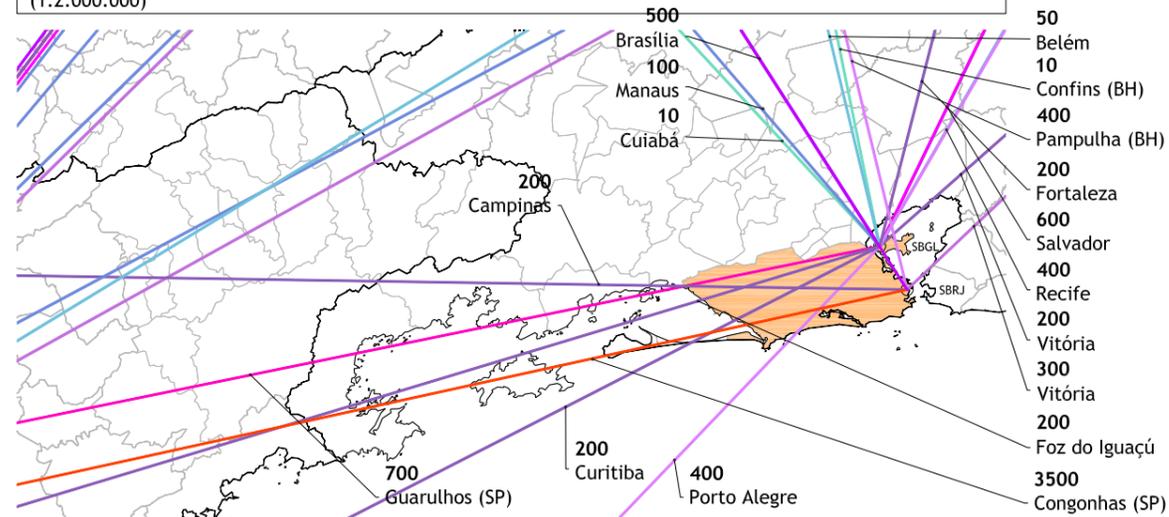
Nota 1_Grupo 6: "este grupo é composto pelas denominadas linhas aéreas especiais, (...) como 'aquelas que ligam diretamente dois aeroportos centrais ou um aeroporto central ao aeroporto da Capital Federal'".



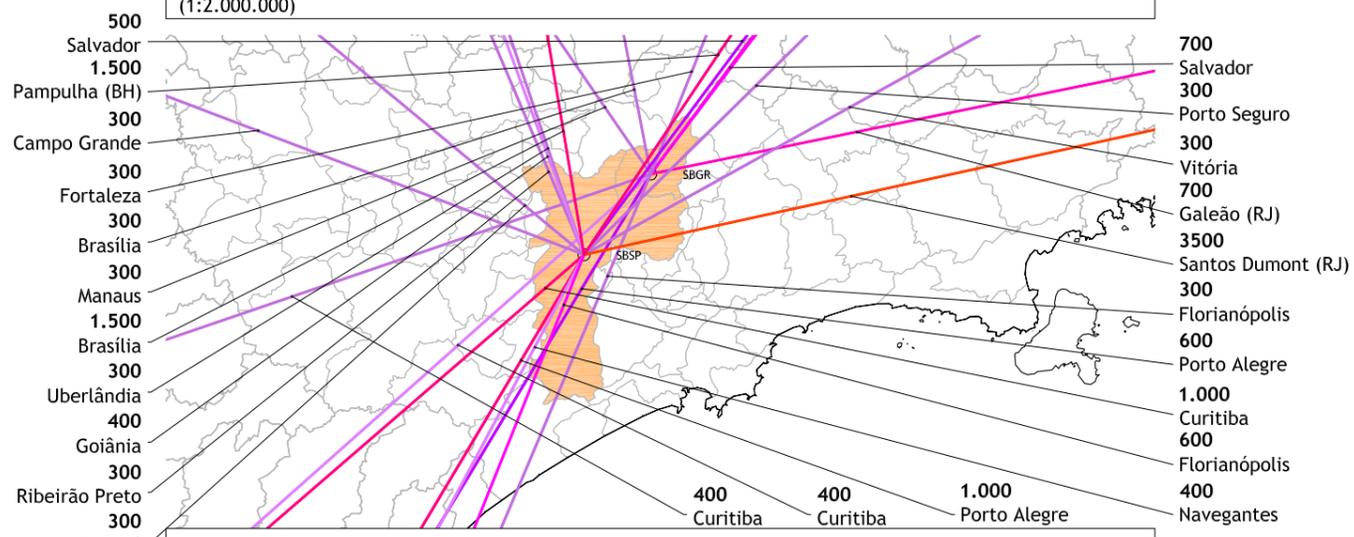
- 3.500.000 PAX
- 1.500.000 PAX
- 1.000.000 PAX
- 700.000 PAX
- 600.000 PAX
- 500.000 PAX
- 400.000 PAX
- 300.000 PAX
- 200.000 PAX
- 100.000 PAX
- 50.000 PAX
- 10.000 PAX



det_1- SBBR (Brasília): quantidade (mil.PAX) de passageiros e respectivos destinos em 2004 (1:2.000.000)



det_2- SBGL e SBRJ (Rio de Janeiro): quantidade (mil.PAX) de passageiros e respectivos destinos em 2004 (1:2.000.000)



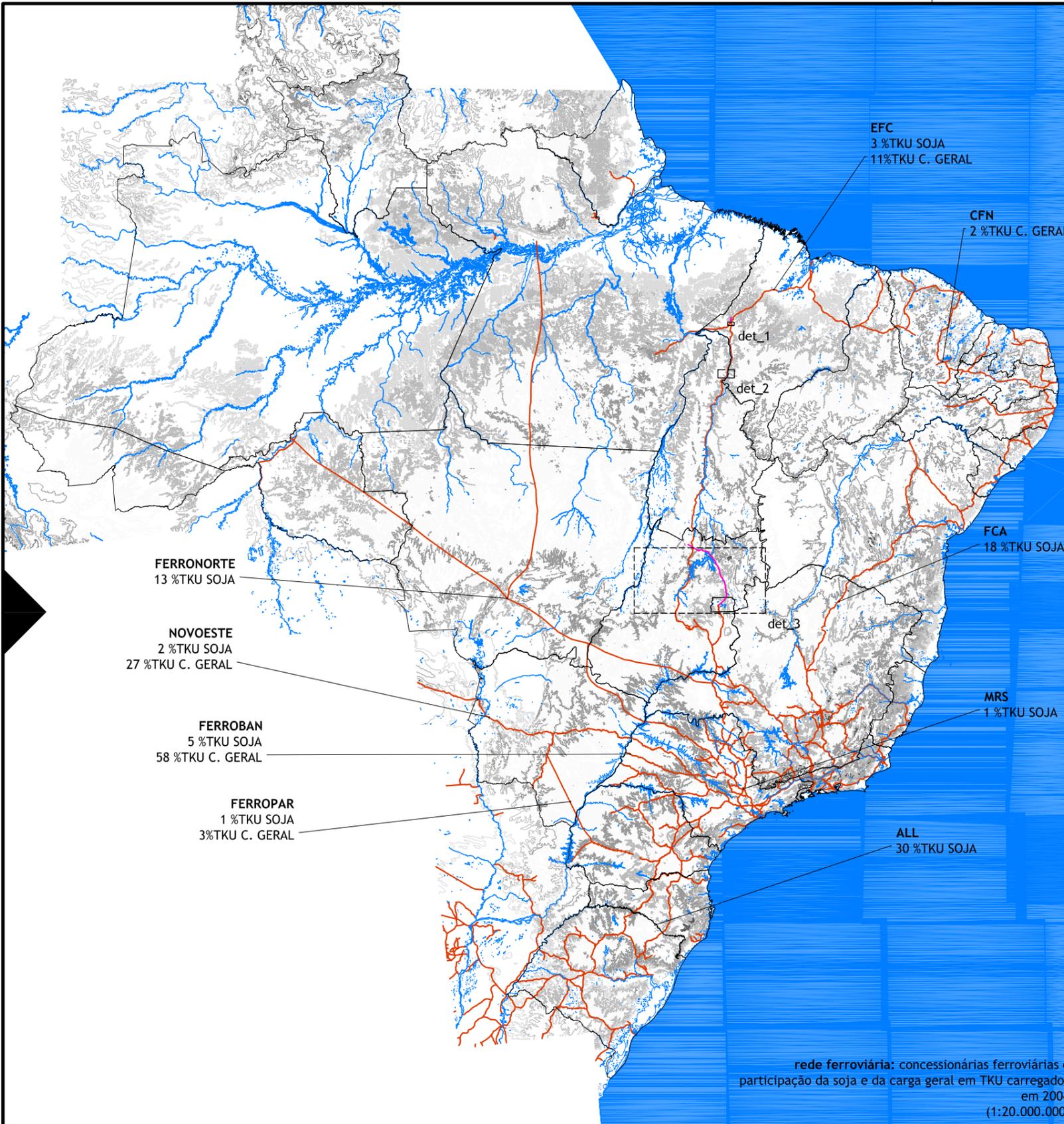
det_3- SBGR e SBSP (São Paulo): quantidade (mil.PAX) de passageiros e respectivos destinos em 2004 (1:2.000.000)

1_todas as distâncias em quilômetros, exceto onde indicado diferentemente.

2_AS QUANTIDADES DE PASSAGEIROS ESTÃO MEDIDAS EM MIL.PAX



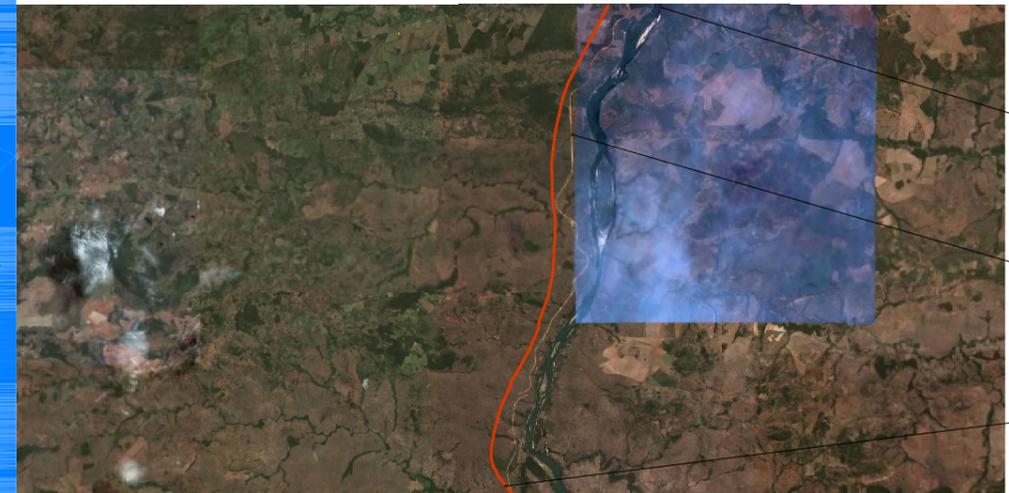
mapa1_PAX 2004: rede aeroviária de passageiros no território nacional e detalhes das ligações dos principais aeroportos



det_1 origem da Nortesusul: atual origem da Nortesusul em Açailândia-MA em entroncamento com E.F. Carajás que deve ser superado para atingir Belém-PA (1:200.000)

obra 4
prolongamento da Nortesusul até Belém-PA

4°54'57" S
47°24'39" W
Açailândia-MA, entroncamento com a E.F. Carajás

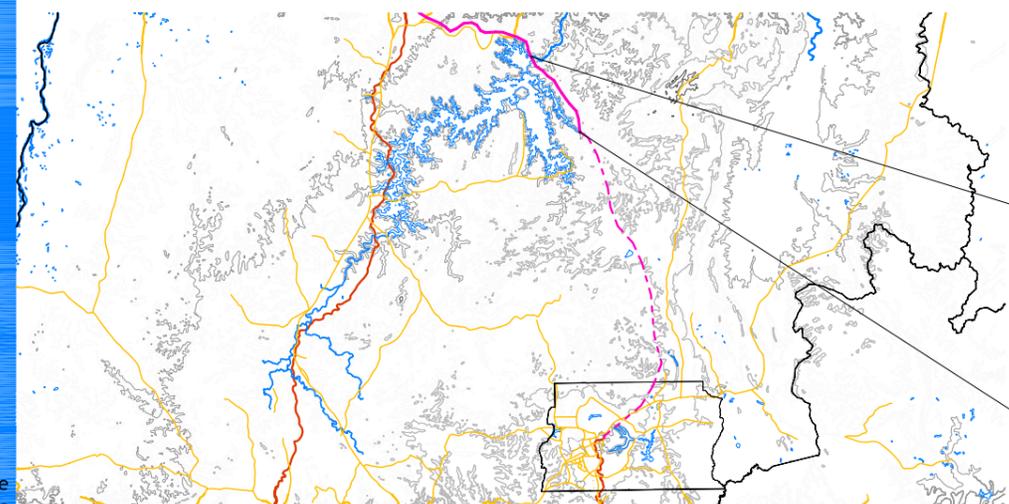


det_2 estado da obra: atual estágio da terraplenagem e assentamento da Ferrovia Nortesusul (janeiro de 2007) (1:400.000)

6°33'45" S
47°27'45" W
Estreito-MA / Aguiarnópolis-TO

6°36'23" S
47°28'55" W
extensão atual dos trilhos (1,60m)

6°51'41" S
47°32'17" W
estágio atual da terraplenagem

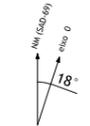
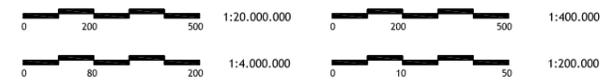


det_3 outras obras necessárias: prolongamento do Trecho Norte até Brasília; 2ª Estação de Transição hidro-ferroviária na nascente do rio Tocantins (a se estudar) (1:4.000.000)

obra 3
cruzar para a margem esquerda do rio Tocantins na UHE Serra da Mesa (sentido Porangatu-GO)

obra 2
possível Estação hidro-ferroviária em Colinas do Sul-GO (nascente do rio Tocantins)

1_todas as medidas em quilômetros, exceto onde indicado diferentemente.



mapa2_obras complementares: carregamento de soja nas concessionárias ferroviárias, estado da obra da Nortesusul e obras complementares propostas

BIBLIOGRAFIA

1. Referências Bibliográficas

2. ANTONIL, André João. *Cultura e opulência do Brasil por suas drogas e minas*. São Paulo: Editora Itatiaia/EDUSP, 1982.
3. ARAÚJO, Maria Celina D'; Soares, Gláucio Ary Dillon; Castro, Celso. *Visões do golpe: a memória militar de 1964*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.
4. ARIDA, Pérsio (org). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
5. BARAT, Josef. *A evolução dos transportes no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE/IPEA, 1978.
6. BATISTA JR., Paulo Nogueira. *Da crise econômica internacional à moratória brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
7. BICCA, Antonio José. *Metodologia para estudo de pré-viabilidade de um projeto ferroviário*. São Carlos, dissertação de mestrado, UFSC, São Paulo, 2001.
8. BRAGA, José Carlos de S.; AGUNE, Antonio Celso. *Os transportes na política econômica: Brasil 1956-1979*. Brasília: FUNDAP, 1979.
9. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Plano Nacional de Viação e Conselho Nacional de Transporte: projeto nº 326 a 327 de 1949*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1952.
10. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido. Textos para Discussão, 137*, FGV, agosto de 2004.
11. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. "Discurso lançando o Plano de Estabilização ('Plano Bresser')". In: *Pronunciamento na Reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico, Palácio do Planalto, Junho 12, 1987*. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 27.jul.05.
12. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. "Do estado patrimonial ao gerencial". In: PINHEIRO, Wilheim e SACHS (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, p. 222-259.
13. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. "Do ISEB e da CEPAL à teoria da dependência". In: TOLEDO, Caio Navarro (org.). *50 Anos do ISEB (2005)*. São Paulo, Editora da UNESP. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 27.jul.05.
14. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. "Economista ou sociólogo do desenvolvimento". In: NAKANO, Yoshiaki; REGO, José Marcio; FURQUIM, Lilian. *Em Busca do Novo: O Brasil e o Desenvolvimento na Obra de Bresser-Pereira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 509-576.
15. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. "Por um partido democrático, de esquerda e contemporâneo." *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 39, 1997, p. 53-71.
16. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. "Rangel, um Grande Mestre". *Folha de S. Paulo*, 7 de março de 1994.
17. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. "Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995". *Revista do Serviço Público*, 50(4), 1999, p. 5-30.

18. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998.
19. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. "Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano". *Revista do Serviço Público*, 52 (1), janeiro 2001, p. 5-24.
20. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki. "Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação". *Revista de Economia Política*, v. 4, nº 1, janeiro a março de 1984.
21. BRUTON, Michael J. *Introdução ao Planejamento dos Transportes*. Rio de Janeiro: Editora Interciência; São Paulo: EDUSP, 1979.
22. CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
23. CASTRO, Antonio Barros de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
24. CERQUEIRA, Ceres Aires. *Dívida Externa Brasileira: processo negocial, 1983-1996*. Brasília: Banco Central do Brasil, 1997.
25. COUTINHO, Luciano G. "Inflexões e crise da política econômica: 1974-1980". *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 1, nº 1, janeiro a março de 1981.
26. CRUZ, Isolina. *Gestão ambiental da operação do transporte ferroviário de carga*. Rio de Janeiro: Instituto Militar de Engenharia, 2004.
27. DÉAK, Csaba. *Acumulação entravada no Brasil*. Espaços e Debates, n.32, p. 32-46, 1991.
28. DELIJAICOV, Alexandre. *Os rios e o desenho urbano da cidade: proposta de projeto para a orla fluvial da Grande São Paulo*. São Paulo, dissertação de mestrado, USP, 1999.
29. FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A ferrovia do diabo*. São Paulo: Melhoramentos, 2005.
30. FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo). *Livre para crescer: proposta para um Brasil moderno*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1990.
31. FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.
32. LAFER, C. *O planejamento no Brasil - observações sobre o programa de metas*. São Paulo: Perspectiva, 1970.
33. LAGONEGRO, Marco Aurélio. *Metrópole sem Metrô: transporte público, rodoviarismo e populismo em São Paulo, 1955-1965*. São Paulo, tese de doutoramento, FAU/USP, 2003.
34. LÊNIN, Vladimir Ilitch. *O Estado e a Revolução*. São Paulo: Hucitec, 1983.
35. LESSA, Carlos. *A estratégia do desenvolvimento: 1974-76, sonho e fracasso*. São Paulo: Brasilia, 1978.
36. MAMIGONIAN, Armen; REGO, José Márcio (orgs). *O pensamento de Ignácio Rangel*. São Paulo: Editora 34, 1998.
37. MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*. São Paulo: Vozes, 2000.

38. MASSEY, Doreen. "O legado perdura: o impacto do papel internacional da Grã-Bretanha em sua geografia interna". *Espaços e debates*, ano 8, nº 25, 1988, p. 45.
39. MARTINS, Margareth. *Caminhos Tortuosos: um painel entre o Estado e as empresas ferroviárias brasileiras, 1934-1956*. São Paulo, tese de doutoramento, FFLCH/USP, 1995.
40. MENDES, Rossana Rebello. *Programação matemática fuzzy aplicada a um problema de transporte multiproduto em ferrovias*. Campinas, tese de doutoramento, UNICAMP, 1999.
41. MORAES, Antonio Carlos Robert. *Bases da formação territorial do Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2000.
42. MORI, Klara Kaiser. "Notas sobre a formação do espaço brasileiro". *Espaços e debates*, ano 8, nº 25, 1988, p. 90.
43. NEMETZ, Peter N. "Basic concepts of sustainable development for business students". *Journal of International Business Education*, 2003.
44. OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista/ O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
45. OLIVEIRA, Francisco. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989.
46. PRADO, E. *A ilusão americana*. São Paulo: Alfa-Ômega, 2000.
47. RANGEL, Ignácio. "A dualidade básica da economia brasileira" In: RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005.
48. RANGEL, Ignácio. "Ainda a Norte-Sul". In: RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005.
49. RANGEL, Ignácio. "A inflação brasileira". In: RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005.
50. RANGEL, Ignácio. "A paralisação do Estado". *Revista de Economia Política*, v. 1, nº 1, janeiro e março de 1981.
51. RANGEL, Ignácio. "Esta crise não se administra"... *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 3, nº 3, julho a setembro de 1983.
52. RANGEL, Ignácio. "O desenvolvimento econômico no Brasil". In: RANGEL, Ignácio. *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005.
53. RANGEL, Ignácio. "O quarto ciclo de Kondratiev". *Revista de Economia Política*, v. 10, nº 4, outubro a dezembro de 1990.
54. RANGEL, Ignácio. "Recado ao futuro presidente". Publicado na *Folha de São Paulo* em 09 de dezembro de 1989.
55. RANGEL, Ignácio. "Recessão, inflação e dívida interna". *Revista de economia política*, Rio de Janeiro, v. 5, nº 3, julho a setembro de 1985.
56. SOUZA NETO, Manoel Fernandes. *Planos para o Império: Os Planos de Viação do Segundo Reinado*. São Paulo, tese de doutoramento, FFLCH/USP, 2005.

57. STOPATTO, Sérgio. *Via permanente ferroviária: conceitos e aplicações*. São Paulo: EDUSP, 1987.
58. TORRACCA, Nelson Antonio. *Produtividade e qualidade do sistema de transporte ferroviário de cargas*. Rio de Janeiro, dissertação de mestrado, Instituto Militar de Engenharia, Rio de Janeiro, 1996.
59. TORRACCA, Nelson Antonio. *Alocação dinâmica de tripulações de trens de carga*. Rio de Janeiro, tese de doutoramento, UFRJ, 2003.
60. VENCOVSKY, Vitor Pires. *Sistema ferroviário e o uso do território brasileiro: uma análise do movimento de produtos agrícolas*. Campinas, dissertação de mestrado, Unicamp, 2006.

61. Fontes de dados e textos de trabalho

62. ANTT. *Evolução recente do transporte ferroviário*. Brasília, junho de 2006.
63. ASPECTOS MACROECONÔMICOS DO PLANO DE METAS. *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 6, nº 4, outubro a dezembro de 1986.
64. ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE. *Loi fédérale sur les chemins de fer, du 20 décembre 1957 (Etat le 25 octobre 2005)*. CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE. *Ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire, du 25 novembre 1998 (Etat le 12 août 2003)*. CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE. *Ordonnance sur la construction et l'exploitation des chemins de fer, du 23 novembre 1983 (Etat le 9 décembre 2003)*. Disponível em: <<http://www.europa.eu>>. Acesso em: 27.mar.06.
65. BACHA, Edmar. "Aspectos macroeconômicos do Plano de Metas". *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 6, nº 4, outubro a dezembro de 1986.
66. BACHA, Edmar. "Observações preliminares sobre a estratégia econômica do novo governo brasileiro". *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 6, nº 1, janeiro a abril de 1986.
67. BATISTA, Jorge Chami. "A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento". *Revista de Economia Política*, v.7, nº 2, abril a junho de 1987.
68. BIOCOMBUSTÍVEIS. *Cadernos NAE / Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República*, nº 2. Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, janeiro de 2005.
69. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 27.jul.05.
70. CASTRO, Newton de. "Privatização do setor de transportes no Brasil". In: PINHEIRO, A. C.; FUKASAKU, K. (orgs.). *A privatização no Brasil - O caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES/OCDE, 2000. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 3.ago.05.
71. CENTRO DE ESTUDOS DE ECONOMIA E GOVERNO (CEEG) DO INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA (IBRE / FGV-RJ). *Tabulações especiais (mimeo)*. Obs.: Dados referentes ao total do governo federal. Série interrompida. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em jul. 2006.
72. COMUNIDADE EUROPEIA. *Livre blanc: une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires*. União Européia, 1996. Disponível em: <<http://www.europa.eu>>. Acesso em: 27.mar.06, traduções minhas.
73. CONGRESSO NACIONAL. *Relatório Final dos Trabalhos da CPMI "dos Correios"*. v I. Brasília, 2005.
74. DIRECTIVE 2001/16/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, OF 19 MARCH 2001, ON THE INTEROPERABILITY OF THE TRANS-EUROPEAN CONVENTIONAL RAIL

- SYSTEM. *Official Journal of the European Communities*. Disponível em: <<http://www.europa.eu>>. Acesso em: 27.mar.06.
75. ESTATÍSTICAS DO SÉCULO XX. Rio de Janeiro: IBGE / Centro de documentação e disseminação de informações, 2003. Série interrompida. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em jul. 2006.
76. FLORIDA, Richard. "The New Megalopolis: our focus on cities is wrong, growth and innovation come from new urban corridors". *Newsweek International*, 27 de junho de 2006.
77. FOROZHAR, Rana. "Unlikely Boomtowns: the last half-century was the age of the megacity, the next will belong to their smaller, humbler urban relations". *Newsweek International*, 27 de junho de 2006.
78. GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas. "Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil – uma perspectiva histórica". In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n° 13, Brasília: IPEA, junho de 1996.
79. GOUNET, Thomas. *El toyotismo o el incremento de la explotación*. Partido dos Trabalhadores da Bélgica (PTB), 1998, tradução minha. Disponível em <<http://www.wpb.be/icm/98es/98es11.htm>>. Acesso em 31 ago. 2006.
80. HADDAD, Cláudio Luiz da Silva. *Crescimento do produto real no Brasil, 1900-1947*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1978.
81. LESSA, Carlos. "Nordeste poderá ser solução do Brasil". *Valor Econômico*, 20 de junho de 2005.
82. LIMA, Eriksom Teixeira; FAVERET FILHO, Paulo; PAULA, Sérgio Roberto Lima de. *Logística para os agronegócios brasileiros: o que é realmente necessário?* Rio de Janeiro: BNDES Setorial, n. 12, p. 161-174, setembro 2000.
83. LIMA, Eriksom Teixeira; PASIN, Jorge Antonio Bozoti. "Regulação no Brasil: colocando a competitividade nos regulações no Brasil: colocando a competitividade nos trilhos". *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 169-194, dezembro de 1999.
84. MELLO, José Carlos; GALL, Norman. "Encruzilhada nos transportes: O Brasil poderá vencer os altos custos da negligência e do corporativismo?" *Publicações - braudel papers*, edição n° 19. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2003.
85. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, n° 1 a 11. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 27.jul.05.
86. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Perfil das Famílias do Programa Bolsa Família no Cadastro Único: Brasil, Regiões e Unidades da Federação*. Brasília, 2005.

87. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070122_extincao_RFFSA.pdf>. Acesso em: 25. jan.07.
88. MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. Relatório da Reunião Final do Plano Plurianual 2004-2007 para o Setor de Transportes. Brasília, 28 de agosto de 2003.
89. NASSIF, Luís. "O Programa 'Avança Brasil' e a Reforma da Gestão Pública de 1995-98". In: *Folha de S.Paulo*, setembro 2003.
90. NOBRE, Marcos. "Que projeto de país?". Disponível em: <<http://www.uol.com.br/tropico>>. Acesso em: 27.out.05.
91. NOGUEIRA, Sofia Guerra; ALMEIDA, Roberto Flávio de Mesquita; GRANDIS, Rafael Monteiro de Barros; SIQUEIRA, Julio César Souza; SILVA, Josye Saraiva. *Empresa: Planetacor*. TCC apresentado ao curso CBA, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Especialista em Gestão de Negócios do Ibmec São Paulo. São Paulo, 2005.
92. PIRES, Jose Cláudio Linhares; Piccinini, Maurício Serrão. "A Regulação dos Setores de Infra-Estrutura no Brasil". *Revista do BNDES*, dezembro de 1999.
93. PIZZO, Maria do Rosário Rodrigues de. *Participação do setor privado nas áreas de infraestrutura*. Superintendência da Área de Infra-Estrutura e da Área Social do BNDES, 1989.
94. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; CASA CIVIL; SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS. *Medida Provisória 353 de 22 de janeiro de 2007*. Brasília, 2007. Disponível em:
<<http://www.revistaferroviaria.com.br/upload/MP353.pdf>>. Acesso em: 23.jan.07.
95. RECEITA FEDERAL. "Carga tributária no Brasil, 2002". *Estudos tributários 11*. Brasília, abril de 2003.
96. RESENDE, Fernando; PAULA, Tomás Bruginski de. "Infra-estrutura: perspectiva de reorganização, transportes". In: *Transportes*, v. 1. Brasília: IPEA, 1998.
97. RIZZIERI, Juarez Alexandre B. e CARMO, Heron C. E. do. *Retrospectiva histórica e metodológica do IPC-FIPE*. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1995. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: jul. 2006.
98. SANT'ANNA, José Alex. *Integración en el sector transporte en el Cono Sur: transporte terrestre*. Buenos Aires: BID-INTAL, 1997.
99. TRANSPORTES NA AMAZÔNIA. *Informe Infra-estrutura nº 22*, Rio de Janeiro: BNDES, maio de 1998.

NO MODO AEROVIÁRIO

100. ANAC. *Dados comparativos avançados*. Brasília, set. 2006. Disponível em:
<<http://www.anac.gov.br/estatistica/asspassi6.asp>>. Acesso em: 12 out. 2006.

101. ATTUCH, Leonardo. "Gordura aérea". *Istoé Dinheiro*. São Paulo, 30 nov. 2001. Disponível em: <<http://www.terra.com.br/istoedinheiro/223/moeda/index.htm>>. Acesso em: 10 out. 2006.
102. ATTUCH, Leonardo. "Nas asas da Gol". *Istoé Dinheiro*. São Paulo, 30 ago. 2006. Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoedinheiro/467/negocios/asas_gol.htm>. Acesso em: 14 out. 2006.
103. BNDES. "Aviação Regional Brasileira (Modal Aéreo IV)". *Informe Infra-estrutura*, n° 50. Rio de Janeiro: BNDES, novembro de 2002.
104. BRIGUGLIO, Núnzio: depoimento. In: CASTANHEIRA, Joaquim. "O desmanche forçado da Transbrasil". *Istoé Dinheiro*. São Paulo, 22 fev. 2006. Disponível em: <<http://www.terra.com.br/istoedinheiro/440/negocios/transbrasil.htm>>. Acesso em: 3 out. 2006.
105. CAMPASI, Roberta; ADACHI, Vanessa. "Correios estudam operação direta da malha aérea". *Valor Econômico*. São Paulo, 7 ago. 2006.
106. CASTANHEIRA, Joaquim. "O desmanche forçado da Transbrasil". *Istoé Dinheiro*, 22.2.2006. Disponível em: <<http://www.terra.com.br/istoedinheiro/440/negocios/transbrasil.htm>>. Acesso em: 3.out.06.
107. CIOFFI, Sílvio. "BRA responde por até 12% do mercado aéreo". *Folha de São Paulo*. São Paulo, 11 ago. 2005.
108. CRUZ, Christian Carvalho. "A Vasp sai do chão?". *Istoé Dinheiro*. São Paulo, 19 out. 2005. Disponível em: <<http://www.terra.com.br/istoedinheiro/423/negocios/vasp.htm>>. Acesso em: 10 out. 2006.
109. DAC. *Anuários Econômicos do Transporte Aéreo*. Brasília, 1999 - 2005. Disponível em: <<http://www.dac.gov.br>>. Acesso em: 9 abr. 2006.
110. DAC. *Anuários Econômicos do Transporte Aéreo*. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.dac.gov.br>>. Acesso em: 17 abr. 2006.
111. DAC. *Anuários Econômicos do Transporte Aéreo*. Brasília, 1999 - 2005. Disponível em: <<http://www.dac.gov.br>>. Acesso em: 17 abr. 2006.
112. DAMIANI, Marco; PACHECO, Paula. "Vôo popular". *Istoé Dinheiro*. São Paulo, 5 jan. 2001. Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoedinheiro/176/negocios/176_voo_popular.htm>. Acesso em: 10 out. 2006.
113. IAC. *Fluxo de passageiros nas ligações aéreas nacionais*. Brasília: DAC, 2002.
114. JUSTIÇA CRITICA POSIÇÃO DA VARIG. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 13 set. 2005.
115. LIMA, Bruno. "Canhedo afirma ter fechado venda da Vasp". *Folha de São Paulo*. São Paulo, 28 mai. 2005.
116. MEIRELES, Andrei. "Conexão perigosa". *Revista Época*. São Paulo, n. 372, jul. 2005.

117. PASIN, Jorge Antonio B. e LACERDA, Sander M. "A reestruturação do setor aéreo e as alternativas de política para a aviação comercial no Brasil". *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 19, p. 217-240, junho de 2003.
118. PRADO, Mali. "Acordo da Varig com a Ocean Air é vetado". *Folha de São Paulo*. São Paulo, 11 abr. 2006.
119. PRADO, Maeli. "Arrendadores pedem retomada de aviões". *Folha de São Paulo*. São Paulo, 18 abr. 2006.
120. PRADO, Maeli. "Prioridade para Varig é manter aviões". *Folha de São Paulo*. São Paulo, 21 jul. 2006.
121. PRADO, Mali. "Protesto acaba, mas Vasp cancela vôo". *Folha de São Paulo*. São Paulo, 30 set. 2004.
122. PRADO, Maeli. "Varig aposta em acordo com a Ocean Air". *Folha de São Paulo*. São Paulo, 8 abr. 2006.
123. PRADO, Maeli. "Vôos podem ser compartilhados com Ocean Air". *Folha de São Paulo*. São Paulo, 7 abr. 2006.
124. SASAKI, Daniel Lebi. *Pouso forçado: a verdadeira história da destruição da Panair do Brasil pelo regime militar*. São Paulo: Record, 2005.
125. THOMPSON, Fernando. "Ataque aéreo". *Istoé Dinheiro*. São Paulo, 3 abr. 2002. Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoedinheiro/240/negocios/240_ataque_aereo.htm>. Acesso em: 10 out. 2006.
126. VARIG QUER AJUDA DO BNDES PARA COMPRAR AVIÕES DA EMBRAER. *Valor Econômico*. São Paulo, 16 ago. 2006.
127. A VASP NO SOLO. *Istoé Dinheiro*. São Paulo, 13 out. 2004. Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoedinheiro/371/negocios/vasp_solo.htm>. Acesso em: 10 out. 2006.
128. VILELLA, Janaína. "Variglog arremata o controle da Varig em leilão por US\$ 20 milhões". *Valor Econômico*. São Paulo, 21 jul. 2006.

NO MODO HIDROVIÁRIO

129. KELMAN, Jerson. "Navegação: um dos setores usuários dos recursos hídricos". Seminário *As Hidrovias como Fator de Integração Nacional* - Confederação Nacional da Indústria, CNI. Brasília, junho de 2004.
130. LACERDA, Sander M. "Transporte marítimo de longo curso no Brasil e no mundo". *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, p. 209 a 232, junho de 2004.
131. NÓBREGA, Carlos Alberto W. "As hidrovias e a logística das exportações". Seminário *As Hidrovias como Fator de Integração Nacional* - Confederação Nacional da Indústria, CNI. Brasília, junho de 2004.

NO MODO FERROVIÁRIO

132. ACERVO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DAS FERROVIAS DA RFFSA. De conhecimento público. Disponível em: <<http://antt.gov.br>> Acesso em: 28 jun. 2006.
133. ADACHI, Vanessa. "ALL compra a Brasil Ferrovias com ações". *Valor Econômico*. São Paulo, 8 mai. 2006.
134. ADACHI, Vanessa; RIBEIRO, Ivo. "MRS e ALL fecham propostas para levar a Brasil Ferrovias". *Valor Econômico*. São Paulo, 20 mar. 2006.
135. ANTT. "Anexo I- BR Central", versão preliminar do texto da concorrência disponibilizada em visita à ANTT em junho de 2006.
136. ARAÚJO, Délio. "Bitola métrica ou larga: um estudo do ponto de vista econômico". *Centro-Oeste* nº 15, abril e maio de 1986.
137. ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE. LOI FÉDÉRALE SUR LES CHEMINS DE FER, DU 20 DÉCEMBRE 1957 (ETAT LE 25 OCTOBRE 2005). Disponível em: <<http://www.europa.eu>>. acesso em: 27.mar.06.
138. BESSA, Antônio Telmo Nogueira. "Plano Preliminar de Reativação do Transporte Ferroviário de Passageiro de Médio e Longo Percurso e de Pequenas Cargas Nas Linhas Ferroviárias do Estado do Ceará". In: *Palestra Railroad Transport*, 15 de outubro de 2002.
139. BRANCO, José Eduardo Castello. *Retrospectiva do financiamento público ao setor ferroviário*. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br>> Acesso em: em 18 ago. 2005.
140. BRASIL FERROVIAS RECEBE APORTE DE R\$ 500 MILHÕES. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 28 set. 2005.
141. CENTRO INDUSTRIAL DO BRASIL. "Descriminação por ordem chronologica da construcção dos caminhos de ferro. Condições technicas. Custo aproximado da construcção. De 1852 a 1889". In: CENTRO INDUSTRIAL DO BRASIL. *O Brasil, suas Riquezas Naturais, suas Indústrias*. Rio de Janeiro, 1909, v. 2, tomo 3. Re-edição fac-similar SÉRIES ESTATÍSTICAS RETROSPECTIVAS. Rio de Janeiro: IBGE, 1986.
142. CONTRATO DE CONCESSÃO QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES E A EMPRESA FERROVIÁRIA NOVOESTE S.A., PARA A EXPLORAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE CARGA NA MALHA OESTE. 1 jul. 1996. De conhecimento público. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br>>. Acesso em: 28 jun. 2006.
143. COREANOS QUEREM PAGAR U\$ 2 bilhões PELA BF. *Revista Ferroviária*. Rio de Janeiro, 26 abr 2006.
144. DECRETADA FALÊNCIA DA BRASIL FERROVIAS. *Estado de São Paulo*. São Paulo, 13 mar. 2006.
145. DELCÍDIO CRITICA PRIVATIZAÇÃO DE FERROVIAS. *Revista Ferroviária*, Rio de Janeiro, 10 de março de 2006.
- 146.

147. DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM (DNER); DEPARTAMENTO NACIONAL DE PORTOS E VIAS NAVEGÁVEIS (DNPVN); DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE FERRO (DNEF). *Contratos de concessão de malhas regionais da RFFSA*. 1997.
148. DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). *Ferrovias Norte-sul: modelagem do processo de subconcessão, audiência pública*. Brasília: DNIT, em 03 de fevereiro de 2006.
149. ESTRADAS DE FERRO: DESCRIMINAÇÃO POR ORDEM CHRONOLOGICA DA CONSTRUÇÃO DOS CAMINHOS DE FERRO. CONDIÇÕES TÉCNICAS. CUSTO APPROXIMADO DA CONSTRUÇÃO. DE 1852 A 1889. *Séries Estatísticas Retrospectivas*. Rio de Janeiro: IBGE, 1986.
150. FERROVIAS: PRIVATIZAÇÃO E REGULAÇÃO. *Informe Infra-estrutura* nº 34. Rio de Janeiro: BNDES, maio de 1999.
151. GRUPO DE TRABALHO DO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. *Projeto de ligação ferroviária por trem de alta velocidade entre as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro: Relatório final*. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.revistaferroviaria.com.br>>. Acesso em: 25.abr.06.
152. LACERDA, Sander M. *BNDES 50 Anos - Histórias Setoriais: O transporte ferroviário de cargas*. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, 2002.
153. LIMA, Eriksom T.; PASIN, Jorge Antonio B. "Regulação no Brasil: Colocando a Competitividade nos Trilhos". *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, 1999.
154. MAIS OBRAS NA FERROVIA NORTE-SUL. *Gazeta Mercantil*, 4 de janeiro de 2006.
155. NORTE-SUL ABRE CAMINHO PARA PRODUÇÃO AGRÍCOLA. *O Estado de São Paulo*, 2 de outubro de 2005.
156. PORTO, Telmo Giolito. *PTR 2501- Ferrovias*. Apostila de curso do Departamento de Engenharia de Transportes. EPUSP, 2004.
157. *Revista Você S/A*, São Paulo, Editora Abril, nº 96, jun. 2006.
158. RODRIGUES, Carlos Alceu. *Contribuição ao planejamento da manutenção preditiva da superestrutura ferroviária*. Rio de Janeiro, tese de doutoramento, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2001.
159. SIQUEIRA, André. "Negócio fora dos Trilhos", *CartaCapital*, nº 389, 2006.
160. SIQUEIRA, Tagore V. de. "As primeiras ferrovias do Nordeste Brasileiro: processo de implantação e o caso da Great Western Railway". *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 9, nº 17, p. 169-220, junho de 2002.
161. SEMINÁRIO BRASIL NOS TRILHOS. Brasília, junho de 2006.
162. TRANSPORTE FERROVIÁRIO REGIONAL DE PASSAGEIROS. *Informe Infra-estrutura* nº 19. Rio de Janeiro: BNDES, março de 1998.

NO MODO RODOVIÁRIO

163. AS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS. *Cadernos de Infra-estrutura do BNDES*, nº 17. Rio de Janeiro: BNDES, agosto de 2001.
164. AUTOPEÇAS - PANORAMA ATUAL. *Publicação interna da Área de operações industriais 2 - AO2 - gerência setorial de automotivos-BNDES*, nº 37. Abril de 2001.
165. AUTOPEÇAS - UM SETOR EM TRANSFORMAÇÃO. *Publicação interna da Área de operações industriais 2 - AO2 - gerência setorial de automotivos-BNDES*, N° 8. 30 de outubro de 1995.
166. BNDES. *Cadernos de Infra-estrutura: as concessões rodoviárias*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.
167. CARRO BRASILEIRO INVADIA MERCADO AMERICANO. *Tecnologia Nacional*, 26 de setembro de 2005.
168. CONCESSÕES RODOVIÁRIAS NO BRASIL. *Informe Infra-estrutura* nº 30. Rio de Janeiro: BNDES, janeiro de 1999.
169. DELUCCHI, Mark A. *The Annualized Social Cost of Motor-Vehicle Use in the United States, based on 1990-1991 Data*. Davis, California, Institute of Transportation Studies, University of California, October 2004.
170. DESEMPENHO DO SETOR DE AUTOPEÇAS. *Publicação interna da Área de operações industriais 2 - AO2 - gerência setorial de automotivos-BNDES*, N° 12. Setembro de 1997.
171. DISTRIBUIÇÃO DO MERCADO DE VEÍCULOS LEVES: PASSEIO E COMERCIAIS LEVES. *Publicação interna da Área de operações industriais 2 - AO2 - gerência setorial de automotivo*
172. *s-BNDES*, N° 28. Dezembro de 1999.
173. EMPREGO NA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA E DE AUTOPEÇAS. *Publicação interna da Área de operações industriais 2 - AO2 - gerência setorial de automotivos-BNDES*, N° 27. Dezembro de 1999.
174. IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. 1988.
175. INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO MERCOSUL. *Publicação interna da Área de operações industriais 2 - AO2 - gerência setorial de automotivos-BNDES*, N° 32. Abril de 2000.
176. INTERIORES: ASSENTOS AUTOMOTIVOS E COMPONENTES DE INTERIOR. *Publicação interna da Área de operações industriais 2 - AO2 - gerência setorial de automotivos-BNDES*. Outubro de 1997.
177. IPEA; ANTP. *Pesquisa de acidentes de trânsito nas aglomerações urbanas de Belém, Recife, São Paulo e Porto Alegre - Renavam*. Brasília: Ipea, ANTP, 2004.
178. NOVOS INVESTIMENTOS DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA. *Publicação interna da Área de operações industriais 2 - AO2 - gerência setorial de automotivos-BNDES*, N° 11. Abril de 1997.

179. PANORAMA DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA. *Publicação interna da Área de operações industriais 2 - AO2 - gerência setorial de automotivos-BNDES, N° 38*. Maio de 2001.
180. PIRES, José Cláudio Linhares; GIAMBIAGI, Fabio. *Retorno dos novos investimentos privados em contextos de incerteza: uma proposta de mudança do mecanismo de concessão de rodovias no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, julho de 2000.
181. REESTRUTURAÇÃO DA INDÚSTRIA DE AUTOPEÇAS. *Publicação interna da Área de operações industriais 2 - AO2 - gerência setorial de automotivos-BNDES, N° 10*. 5 de julho de 1996.
182. SANTOS, Ângela Maria Medeiros Martins. *Complexo Automotivo*. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, 1997.
183. SANTOS, Ângela Maria Medeiros Martins; BURITY, Priscilla. *BNDES 50 Anos - Histórias Setoriais: O Complexo Automotivo*. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, 2002, sem paginação.
184. SANTOS, Ângela Maria Medeiros Martins e PINHÃO, Caio M. A. *Pólos automotivos brasileiros*. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, 1999.
185. SANTOS, Ângela Maria Medeiros Martins. *Reestruturação da indústria automobilística na América do sul*. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, n. 14, p. 47-64, setembro de 2001.
186. SANTOS, Ângela Maria Medeiros Martins; GONÇALVES, João Renildo Jornada. *Evolução do comércio exterior do complexo automotivo*. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, n. 13, p. 205-18, março de 2001.
187. SANTOS, Ângela Maria Medeiros Martins; PINHÃO, Caio Márcio Ávila. *Investimentos do complexo automotivo: atuação do BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, n. 12, p. 3-16, setembro de 2000.
188. SANTOS, Ângela Maria Medeiros Martins; PINHÃO, Caio Márcio Ávila. *Pólos automotivos brasileiros*. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, n. 10, p. 173-200, setembro de 1999.
189. SCHROEDER, Élcio Mário; CASTRO, José Carlos de. *Transporte rodoviário de carga: situação atual e perspectivas*. Rio de Janeiro: Gerência de Estudos Setoriais 2 da Área de Infra-Estrutura do BNDES. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: ago.05.

TABELA DE SIGLAS

a.a.	ao ano
ABIFER	Associação Brasileira da Indústria Ferroviária
ADTREM	Agência para o Desenvolvimento do Trem Rápido entre Municípios
ALL	América Latina Logística
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANTAQ	Agência Nacional de Transporte Aquaviário
ANTF	Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ASILA	Asian Latin American Marketing Center
BACEN	Banco Central
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Bando Internacional da Reconstrução e Desenvolvimento
BIS	Bank of International Settlements
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRA	Brasil Rodo-Aéreo
CADIN	Cadastro Nacional de Inadimplentes
CAF	Comissão Andina de Fomento
CCO	Centro de Controle Operacional
CEEG	Centro de Estudos de Economia e Governo
CFN	Companhia Ferroviária Nacional
CINDACTA	Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CONAB	Comissão Nacional de Abastecimento
CONIT	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação História Contemporânea do Brasil
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CTMC	Conhecimento de Transportador Multimodal de Carga
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DAC	Departamento de Aviação Civil
DEDIV	Departamento da Dívida Externa
DER	Departamento Estadual de Estradas de Rodagem
DNEF	Departamento Nacional de Estradas de Ferro
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes
DNPVN	Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EF	Estrada de Ferro
EFB	Estrada de Ferro Bragança

EFBM	Estrada de Ferro Bahia-Minas
EFC	Estrada de Ferro Carajás
EFCB	Estrada de Ferro Central do Brasil
EFCP	Estrada de Ferro Central do Piauí
EFCRN	Estrada de Ferro Central do Rio Grande do Norte (Sampaio Corrêa)
EFDTG	Estrada de Ferro Dona Teresa Cristina
EFG	Estrada de Ferro Goiás
EFM	Estrada de Ferro Mossoró-Souza
EFMM	Estrada de Ferro Madeira-Mamoré
EFNB	Estrada de Ferro Noroeste do Brasil
EFSLT	Estrada de Ferro São Luis Teresina
EFVM	Estrada de Ferro Vitória Minas
EPIA	Estrada Parque Indústria e Abastecimento
EU	Estados Unidos
FAU	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FC	Fundo Contingente
FCA	Ferrovia Centro-Atlântica
FEPASA	Ferrovia Paulista S.A.
FFLCH	Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisa Econômica
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMP	Fundo de Melhoramento dos Portos
FOB	Free on Board
FPN	Fundo Portuário Nacional
FSE	Fundo Social de Emergência
FTC	Ferrovia Teresa Cristina
FUNCEF	Fundo de pensão dos trabalhadores da Caixa Econômica Federal
FUNDAP	Fundação do Desenvolvimento Administrativo
GEIPOT	Grupo Executivo de Integração de Políticas de Transporte / Empresa Brasileira de Planejamento de
IAC	Instituto de Aviação Civil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRE	Instituto Brasileiro de Economia
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPF	Instituto de Pesquisa Ferroviária
IPR	Instituto de Pesquisa Rodoviária
ITA	Instituto Tecnológico da Aeronáutica
JK	Juscelino Kubistchek
MAFERSA	Material Ferroviário Sociedade Anônima
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

OTM	Operador Multimodal
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PAX	Passageiros aéreos
PED	Plano Econômico de Desenvolvimento
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento / Programa Nacional de Desestatização
PND/NR	Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
PNLT	Plano Nacional de Logística de Transportes
PNRF	Plano Nacional de Revitalização das Ferrovias
PPP	Parceria Público-Privada
PREVI	Fundo de pensão dos trabalhadores do Banco do Brasil
QAV	Querosene Aéreo de Vôo
RBHA	Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica
RFFSA	Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
Seae	Secretaria de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda
SULOG	Superintendência de Logística da Agência Nacional de Transportes Terrestres
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TFG	Trabalho Final de Graduação
TKU	Tonelada quilômetro-útil
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
USP	Universidade de São Paulo
VEM	Varig Engenharia e Manutenção
VEMAG	Veículos e Máquinas Agrícolas
ZUC	Zona Urbana de Consolidação
ZUD	Zona Urbana de Dinamização