

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO

Guilherme Grandi
Daniel Huertas

DOS PRIMÓRDIOS À
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO
RODOVIARISMO NO BRASIL (1893-
1945)

GRANDI, Guilherme
HUERTAS, Daniel
DOS PRIMÓRDIOS À INSTITUCIONALIZAÇÃO DO
RODOVIARISMO NO BRASIL (1893-1945)
R. IHGB, Rio de Janeiro, a. 184(491): 17-54, jan./abr. 2023

Rio de Janeiro
jan./abr. 2023

I – ARTIGOS

ARTICLES

DOS PRIMÓRDIOS À INSTITUCIONALIZAÇÃO DO RODOVIARISMO NO BRASIL (1893-1945)

FROM THE BEGINNINGS TO THE INSTITUCIONALIZATION OF THE ROAD TRANSPORT SYSTEM IN BRAZIL (1893-1945)

GUILHERME GRANDI¹
DANIEL HUERTAS²

Resumo:

Do desembarque do primeiro veículo automotor, em 1893, até o governo Artur Bernardes (1922-26), foram pouco mais de três décadas da fase de pioneirismo do rodoviário no Brasil, na qual as políticas públicas de transporte estavam mais direcionadas ao sistema ferroviário. Este artigo trabalha com a hipótese de que somente a partir do governo Washington Luís (1926-30) que é possível falar em institucionalização do rodoviário no país, já que a criação do Fundo Especial para Construção e da Comissão de Estradas de Rodagem Federais (CERF), ambos em 1927, os colocava definitivamente entre as prioridades do poder público federal. Na Era Vargas (1930-45), com a criação do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), em 1937, e a implantação do Plano Rodoviário Nacional (PRN), em 1944, o rodoviário ganha musculatura em termos político-institucionais, adentra gradativamente no imaginário coletivo de parte da população brasileira e adquire capilaridade territorial e base econômica.

Palavras-chave: rodoviário; políticas públicas; papel do Estado.

Abstract:

From the arrival of the first automotive vehicle in Brazil in 1893 until the government of Artur Bernardes (1922-26), little more than three decades had passed in the pioneering phase of the road transport system in Brazil, in which public transport policies had been more focused on the rail system. The article works with the hypothesis that it is only possible to talk about the institutionalization of a road transport system in the country after the Washington Luís government (1926-30), since the creation in 1927 of both the Special Fund for Roads Construction and the Federal Highways Commission (CERF) definitely placed it among the priorities of the federal government. During the Vargas Era (1930-45), when the National Department of Highways (DNER) was created in 1937, and the National Highway Plan (PRN) was implemented in 1944, the road transport system gained strength in political and institutional terms and gradually entered the collective imagination of part of the Brazilian population, acquiring territorial capillarity and an economic base.

Keywords: road transport system, public policies; the state's role.

1 – Professor do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e Coordenador do Hermes & Clio - Grupo de Estudos e Pesquisa em História Econômica. E-mail: ggrandi@usp.br.

2 – Jornalista, geógrafo, mestre e doutor em Geografia Humana. Professor adjunto da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo

INTRODUÇÃO

É de conhecimento geral que, no que diz respeito aos transportes, o rodoviarismo emergiu no Brasil no seio de uma conjuntura amplamente dominada pelo sistema ferroviário. Mas, a partir de 1927, foi sendo forjada em parcelas das estruturas públicas do país, em maior ou menor escala, a “impossibilidade da definição de uma nova política ferroviária no jogo concreto dos interesses econômicos estabelecidos”³, mais intensamente com a instalação da chamada Era Vargas. Mais por opção do que por destino, este novo papel coube ao caminhão – e ao caminhoneiro, chamado por Pierre Monbeig de “bandeirante do asfalto”. Dessa forma, profundas alterações empreendidas pelas dinâmicas territoriais ligadas à inserção e expansão do modal rodoviário em boa parte do território nacional transformar am substancialmente a sua organização espacial, forjada desde o período colonial no que se convencionou chamar de “arquipélago econômico”⁴.

Com o advento das estradas de rodagem e dos veículos automotores, esta antiga determinação seria finalmente rompida, ao mesmo tempo causa e consequência de um rápido processo de urbanização e industrialização pelo qual o Brasil seria submetido – mesmo que de forma desigual e combinada, agravando-se as crônicas e históricas desigualdades regionais. A “política rodoviarista” de Washington Luís iniciou um processo crescente de fortes relações estatais com a empreitada rodoviária, em de-

(EPPEN/Unifesp). E-mail: dmhuertas@unifesp.br.

3 – NATAL, Jorge Luiz Alves. *Transporte, ocupação do espaço e desenvolvimento capitalista no Brasil: história e perspectivas*. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Campinas, 1991, p. 154.

4 – O chamado “arquipélago econômico” pode ser compreendido como o ponto de partida na dimensão territorial brasileira. Trata-se de uma compartimentação territorial na qual as várias “porções” são direcionadas para o exterior (em um primeiro momento para Lisboa), cujo comércio e povoamento eram comandados pelos interesses econômicos de grupos ligados à exportação (cf. ANDRADE, Manuel Correia de. *A questão do território no Brasil*. São Paulo e Recife: Hucitec-Ipespe, 1995). Essa lógica implicou em um determinado funcionamento do conjunto do território colonial, pouco alterado ao longo do Império: uma coleção de células agroexportadoras justapostas (e cada qual drenada por uma ou mais “bacias de drenagem”) e um mosaico de regiões quase autônomas, com pouca comunicação entre si, exceto pela navegação de cabotagem (ao longo da costa) e, mais tarde, pelo Rio São Francisco.

trimento da rede ferroviária alicerçada entre 1870 e 1930 – trucidada por uma espiral de crescentes déficits operacionais, entre outros fatores – e da navegação de cabotagem, reduzida a poucos movimentos pela imensa costa brasileira. Afinal, era preciso ocupar e integrar o território nacional, ampliando o seu raio macroeconômico e levando aos confins do país novos nexos e racionalidades.

Mas uma questão se coloca de imediato: o que entendemos por rodoviarismo, um conceito que praticamente desapareceu da literatura em meados dos anos 1970? Por rodoviarismo, conceituamos todo o conjunto de ações e objetos direta e indiretamente relacionados aos vários elementos componentes do modal rodoviário (construção e pavimentação de estradas de rodagem, veículo, petróleo, políticas públicas, investimento, base normativa, engenharia, mentalidade, entre outros), cuja compreensão demanda a análise de aspectos conjunturais e estruturais, técnicos e políticos, que tornaram possível a sua emergência, expansão e consolidação no país, com profundos impactos em sua configuração territorial. Ou seja, o rodoviarismo precisa ser enquadrado na ótica da economia política e, mais além, envolvido por um conjunto simbólico e ideológico que remete à típica modernidade da segunda Revolução Industrial – o entrelaçamento da indústria do petróleo com os valores ligados à velocidade e capilaridade territorial (transporte porta-a-porta).

Accorsi, em trabalho de fôlego sobre as relações entre Estado e grupos econômicos com o advento das políticas rodoviárias a partir de 1930, define o rodoviarismo como um movimento capaz de reunir legisladores, administradores e funcionários públicos, engenheiros, técnicos, empreiteiros, entidades empresariais diversas relacionadas ao setor automobilístico e setores das Forças Armadas, que “consegue se firmar e se articular visando a defesa dos interesses específicos de entidades ligadas direta ou indiretamente ao setor rodoviário”⁵. Para o autor, a manifestação dessa teia de relações encontrava-se “latente” desde a realização do I Congresso

5 – ACCORSI, Antonio Carlos. *Estado e grupos econômicos: a política de expansão rodoviária no Brasil a partir de 1930*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas (FGV). São Paulo, 1996, p. 25.

Nacional de Estradas de Rodagem, realizado em 1916. Para Campos, que estudou profundamente as relações das empreiteiras no Brasil (e muitas delas ligadas à construção de estradas de rodagem), o rodoviarismo nada mais é do que “a defesa da rodovia como a melhor forma de integrar o território nacional e avaliação de sua superioridade sobre outras formas de transporte, como a ferroviária”⁶.

Seja o que for, é preciso fazer justiça ao termo, cunhado pelo ex-presidente da República Washington Luís. Para ele, o rodoviarismo exprime “o estabelecimento de uma nova política de transportes, já vitoriosa, à época, em outros países, com a utilização do ‘novo veículo’ autônomo, automotor, permitindo a ultrapassagem, transportando de ‘porta-a-porta’, livremente, sem privilégios, (...) sem os rigores da disciplina de horários, a não ser o da conveniência do dono da mercadoria”⁷. A rodovia, assim, significa “um novo estágio da evolução dos ‘caminhos’ e ‘estradas’, onde o ‘automóvel’ transporta pessoas ou mercadorias com rapidez, conforto e segurança”⁸.

O objetivo deste artigo é procurar compreender e delimitar o período inicial da construção histórica do rodoviarismo no Brasil, levando-se em conta o conjunto de eventos e ações (normas, papel do Estado e da iniciativa privada, políticas públicas, ciclos de investimentos, agentes de pressão etc) diretamente relacionados ao que concebemos como rodoviarismo. Desse modo, apontamos como hipótese que existem dois momentos cruciais para o desenvolvimento inicial do rodoviarismo brasileiro. O primeiro, chamado de primórdios, estende-se de 1893, quando desembarca no país o primeiro veículo automotor, até o final do governo de Artur Bernardes, em 1926. Não existe rodoviarismo sem veículo automotor e, portanto, as antigas estradas coloniais e imperiais, que eram estradas car-

6 – CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985*. Tese (Doutorado em História Social). Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói, 2012, p. 244.

7 – BITTENCOURT, Edmundo Régis. Brasil: uma política rodoviária. *Rodovia*, Rio de Janeiro: DNER, n.243, p. 13-76, maio 1960, grifos do autor.

8 – *Ibid.*, grifos do autor.

roçáveis, ficariam relegadas a um papel secundário, em detrimento das novas estradas de rodagem – a não ser que sofressem algum processo técnico de adaptação. O segundo, demarcado pela institucionalização do rodoviário, abrange o período 1927-45, quando se percebe a inserção de sua mentalidade e de seus ideais na máquina pública, tornando-se, efetivamente, alvo direto de políticas públicas.

1. Primórdios do rodoviário (1893-1926)

O aparecimento do primeiro veículo automotor no Brasil (um Peugeot Phaéton importado da França), em 1893, na capital paulista, pode ser considerado o marco inicial do rodoviário. Nesta etapa inicial, é preciso destacar o papel pioneiro das iniciativas particulares, em longas jornadas sob péssimas condições de trafegabilidade, e das entidades promotoras do rodoviário-automobilismo, concentradas no eixo Rio-São Paulo (QUADRO 1). Automóvel Club do Brasil (ACB), de 1907; Automóvel Club Paulista (ACP), de 1908; e Associação Permanente de Estradas de Rodagem (APER), de 1917 – transformada em Associação de Estradas de Rodagem (AER), em 1923, e Associação Paulista de Boas Estradas (APBE), em 1927 –, foram responsáveis pela organização e propagação do rodoviário nesta fase, sobretudo com a realização de congressos e a veiculação da mentalidade rodoviária com revistas especializadas e exposições automobilísticas.

QUADRO 1.
Iniciativas em prol do rodoviário-automobilismo (1907-27)

Ano	Iniciativa	Promotor (instituição ou particular)
1907	Fundação do Automóvel Club do Brasil (ACB)	Antônio Santos Dumont
1908	Fundação do Automóvel Club Paulista (ACP)	Conde Lesdain Antônio Prado Júnior, Clóvis Glicério, Bento Canabarro e Mário Cardim ACP Washington Luís
	Viagem Rio-São Paulo	
	Viagem São Paulo-Santos	
	Circuito de Itapeverica	
	Viagem São Paulo-Alto da Serra	
1909	Circuito de São Gonçalo	ACB
1911	Revista dos Automóveis	ACB
1913	Viagem São Paulo-Curitiba	Washington Luís e Antônio Prado Jr.

1916	1º Congresso Nacional de Estradas de Rodagem (CNER)	ACB
1917	1º Congresso Paulista de Estradas de Rodagem (CPER)	Governo estadual
1919	2º CPER Fundação da Associação Permanente de Estradas de Rodagem (APER)	Governo estadual
1921	Revista A Estrada de Rodagem	APER
1922	2º CNER	ACB
1923	3º CPER 1ª Exposição de Automobilismo e Rodoviação do Brasil	APER APER
1924	2ª Exposição de Automobilismo e Rodoviação do Brasil 3º CNER Revista Boas Estradas	AER ACB AER
1925	Revista Automóvel-Club Bandeira automobilística São Paulo-Rio 1ª Exposição de Automobilismo, Estradas de Rodagem e Auto-propulsão	ACB AER ACB e AER
1926	Bandeira Washington Luís (Rio-São Paulo) Prova geral de eficiência para autocaminhões (São Paulo-São José dos Campos-São Paulo) Prova de turismo coletivo para automóveis pelo interior paulista	AER AER AER
1927	Livro Caminhos para o Brasil 4ª Exposição de Automobilismo e Rodoviação do Brasil Fundação do Club dos Bandeirantes do Brasil Revista A Bandeira 4º CNER	D. L. Derron e Americo R. Netto APER Washington Luís Club dos Bandeirantes ACB

Fonte: Elaboração própria

Ao longo da República Velha, uma série de leis federais incumbiu os governos estaduais a implementar as suas próprias redes rodoviárias, mas muito pouco foi feito nesse sentido. Nesse momento inicial do rodoviarismo, comprova-se que não havia uma coordenação para a construção e conservação das estradas de rodagem, configurando uma miscelânea de caminhos abertos para atender aos interesses imediatos dos municípios, obedecendo a padrões técnicos deploráveis e generalizados (com pouco movimento de terra e no aspecto do menor custo) e sem a devida preocupação com a formação de uma malha de cunho regional e, muito menos ainda, estadual.

No exagerado municipalismo característico da República Velha, as estradas de rodagem eram percebidas por boa parte dos políticos locais como complementares às vias férreas e, diante de extrema precariedade geral das finanças municipais, pouca ou quase nenhuma verba sobrava para a construção e/ou melhoria das estradas. Mas alguns poucos Estados (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás, Bahia e Pernambuco), na medida do possível, acompanharam o desenvolvimento rodoviário e passaram a regulamentar, mesmo que às vezes de forma incipiente, os serviços de estradas de rodagem.

Entretanto, para uma pequena (mas influente) elite, a construção de uma desejada visão modernista misturou “ideias historiográficas com modismos de consumo e tecnologia automotiva de ponta” e celebrou “uma forma de fazer política que é muito característica de São Paulo e que se espalhou pelo país afora”, destacando-se figura de Washington Luís com a sua política de grandes obras “voltadas para a dinamização dos fluxos automotivos”⁹. Para o historiador Joel Wolfe, o automóvel apareceu no Brasil como uma “ferramenta perfeita para conseguir o progresso com ordem”, ou seja, “um ícone do crescimento de um Estado democrático, desenvolvido e moderno”, cuja tecnologia “serviria para quebrar as barreiras da integração nacional de forma pacífica e ordeira”¹⁰.

Esse ímpeto e desejo pela modernidade, atrelados a uma possível e correlata nova ordem social por parte das elites em questão, não podem ser desprezados na análise, mas outras variáveis precisam ser buscadas para uma aproximação razoável de uma questão importante: por qual motivo o rodoviarismo deixou de ser um caso de iniciativa particular para se tornar política de Estado? Para além do cosmopolitismo, da simbologia de modernidade (“Há liras de Orfeu em todos os automóveis”, na frase do

9 – SÁVIO, Marco Antônio C. “Há liras de Orfeu em todos os automóveis”: as feiras automobilísticas e as seduções do automóvel em São Paulo, nos anos 1920. *Cadernos do CEOM*, Chapecó: UnoChapecó, ano 19, n. 24 (Cultura Material), p. 217-36, 2014.

10 – HAAG, Carlos. Fé na modernidade e pé na tábua: a polêmica relação que o Brasil criou com o automóvel. *Revista Pesquisa Fapesp*, São Paulo: Fapesp, n.179, jan. 2011, p. 80-5, jan. 2011.

poeta Luís Aranha)¹¹ e do privilégio burguês, outros interesses foram se entrecruzando e, por que não, se retroalimentando entre São Paulo e Rio de Janeiro. Aqui seguem algumas hipóteses:

1. O crescente sentimento de esgotamento do sistema ferroviário como peça-chave do sistema de transportes do país. Mesmo de importância vital para a exportação de produtos agrícolas, no início da República já era evidente uma crise ferroviária no Brasil, decorrente da baixa rentabilidade das empresas, encampações recorrentes pelo Estado, fim da garantia de juros (em 1901) e críticas pela ausência de uma política nacional que fosse capaz de racionalizar a implantação das ferrovias e integrar territorialmente o país¹².
2. O interesse por uma demanda reprimida de construção (e conservação) de estradas de rodagem em um país de dimensões continentais e na sua intrínseca relação com os planos urbanísticos de cunho rodoviário. Em meados da década de 1920, entre os sócios do ACB estavam Octavio da Rocha Miranda (vice-presidente na gestão Guinle), proprietário da Construtora Ipanema; Paulo de Frontin, dono da Cia. Edificadora Nacional; Henrique Lage, da Civilhidro; Eduardo Pederneiras, da Companhia Construtora Pederneiras e José Colagrossi Filho, da Companhia Auxiliar de Viação e Obras (CAVO). Apresentada como incorporadora da agência brasileira da empreiteira suíça *The Neuchatel Asphalte Co.*, a CAVO foi a responsável pelo projeto e construção da maior parte da estrada Rio-Petrópolis (apenas o trecho entre os rios Saracura e Tapera foi construído pela empresa Meande Curty), que ficou conhecida por Estrada do ACB, pois foi financiada com a banca organizada por Guinle.

Uma estrada particular, que seria encampada pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) no final dos anos 1930, mas que já indicava o potencial construtivo de estradas de rodagem e de futuros loteamentos urbanos. A própria família Guinle, cujo epicentro em-

11 – SÁVIO, *op. cit.*

12 – NATAL, *op. cit.*

presarial era a concessão do Porto de Santos, ramificou os seus negócios em outras atividades, inclusive com a construção de avenidas e venda de lotes (“chacrinha”), como no Parque Nova Iguaçu, “lugar saudável e ótimo para a pequena lavoura, principalmente para a cultura da laranjeira”¹³, em sociedade com a Construtora Pederneiras. O boletim semanal da Comissão Técnica do Club dos Bandeirantes do Brasil trazia informações sobre as excursões dos associados pela capital federal e arredores, e anúncios de venda de lotes no Recreio dos Bandeirantes, até então uma praia deserta e muito distante do centro da cidade, mas de grande potencial imobiliário.

3. O elemento “nacional” posto logo no 1º CNER, de 1916, como pedra angular do rodoviário, que gradativamente encontraria ressonância em setores específicos da máquina pública da União – que, por dever do ofício, era impelida a pensar o país em seu conjunto, mesmo que de acordo com as possibilidades e conveniências de cada momento político. ACB, APER e Club dos Bandeirantes do Brasil empenharam-se desse “sentimento de unidade nacional” desde o início, defendendo a unhas e dentes a ideia de que o desenvolvimento do país só seria alcançado sobre quatro rodas.
4. A estreita ligação entre o binômio rodoviário-automobilismo com o turismo, que começou a despontar no Brasil com a fundação da Sociedade Brasileira de Turismo, em 1923, alterada para Touring Club do Brasil, em 1926, ganhando maior visibilidade e internacionalização. “Tanto o turismo quanto o automóvel significavam progresso, algo almejado pela elite política e social paulista”¹⁴. O desenvolvimento de uma cultura da atividade turística ocorria de forma simultânea com o incremento da infraestrutura de transportes, sobretudo a rodoviária. Como afirmou Downes, o automóvel fez

13 – Extraído de um anúncio da *Revista do Automóvel-Club*, n.117-18, dez. 1933-jan. 1934, p. 4.

14 – SILVA, Vania da. *Mobilidades e viagens imaginativas: o papel da Associação de Estradas de Rodagem para o turismo em São Paulo (1919-1930)*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento do Turismo). Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2019, p. 111.

surgir novos clubes sociais que, entre outros objetivos, funcionaram como grupos de pressão em prol do rodoviarismo, enquanto seus membros participavam de “animados finais de semana de aventuras em automóveis”¹⁵.

Cabe destacar que a 1ª Guerra Mundial (1914-18) havia paralisado as tradicionais viagens da elite para a Europa, valorizando os passeios internos, de curta distância – atividade que, nos primórdios, ainda não era conhecida como turismo. Assim, gradativamente as abastadas famílias de São Paulo e Rio de Janeiro passaram a buscar banhos de mar (Guarujá e atual faixa Barra da Tijuca-Recreio dos Bandeirantes) e tratamentos nas estâncias hidrominerais e climáticas de Minas Gerais (Caxambu, São Lourenço, Poços de Caldas, Lambari e Cambuquira) e São Paulo (Águas da Prata, Águas de São Pedro e Águas de Lindóia), estimulando a fuga para momentos de prazer e deleite e hospedagem em outros lugares¹⁶. A APBE inseriu o turismo como uma de suas metas, amplamente difundido em sua revista e o Touring Club do Brasil desenvolveu uma seção de rodoviarismo. Em tempo: o presidente dessa entidade era Octavio Guinle, irmão de Carlos e fundador do Copacabana Palace.

5. A inserção da variável geopolítica na temática dos transportes, fato que de certa forma aproximaria bastante os militares do rodoviarismo. Este ponto parece ter sido minuciosamente arquitetado pelos agentes do rodoviarismo a fim de angariar simpatia e apoio de figuras de renome nas Forças Armadas. Uma das cinco sessões do 1º CNER foi a “militar”, que contou com um representante do Ministério da Guerra e teve como missão avaliar e eleger as estradas de rodagem estratégicas. Em outras palavras, o rodoviarismo franqueava a voz dos militares ao debate sobre a questão.

Todos esses indícios parecem apontar para um mesmo caminho: a insuficiência das iniciativas particulares para, de fato, enraizar, expandir e consolidar o rodoviarismo como uma das alavancas de desenvolvimen-

15 – *Ibid.*, p. 37.

16 – *Ibid.*

to do Brasil. Consequentemente, seria necessário levá-lo para o âmago da máquina pública, única perspectiva real e possível de conjugação dos recursos necessários à elevação do rodoviarismo. Ou, como bem colocado por Sávio, “para se levar à frente o projeto de recolonizar o Brasil e recontar a história das bandeiras, agora sobre rodas, era necessário muito mais do que aliados, eram necessárias políticas que resultassem em avanços significativos do automóvel pelas antigas trilhas do sertão”¹⁷. Mas exatamente aqui desponta outra inquietação: havia, de fato, um interesse em ampliar o desenvolvimento nacional ancorado no rodoviarismo? Ou, por trás dessa narrativa, escondiam-se outros objetivos?

Primeiramente é preciso levar em consideração que a associação entre rodoviarismo e automobilismo começava “a envolver grupos de interesse cada vez mais heterogêneos, embora a causa fosse comum e talvez por isso mesmo, a rapidez e dimensão com que no país elites econômicas, políticas ou técnicas abraçaram a defesa de um tema ou de outro e às vezes de ambos”¹⁸. Dessa simbiose, pode-se advogar a tese, como apregoa Reis, de que os agentes do rodoviarismo almejavam convencer o nascente empresariado paulista a empreender em uma tecnologia totalmente nova (e desconhecida para muitos deles) e obter o apoio de fazendeiros para a construção de rodovias no interior do Estado, principalmente com a valorização das terras que estavam situadas longe das ferrovias¹⁹.

Ou, do lado fluminense, de que a Rio-Petrópolis, “vendida” pela CAVO como a “chave de ligação para o interior do país” (como disposto em sua peça publicitária na edição nº 1 da revista *Automóvel-Club*, de abril de 1925), tinha como objetivo apenas facilitar o acesso da ricaça às suas ostentosas e bucólicas fazendas da Serra Fluminense, não dependendo mais do “passe ferroviário”²⁰ para o embarque de seus veículos ou do

17 – SÁVIO, *op. cit.*, p. 233-34.

18 – COSTA, Renato da Gama Rosa. *Entre “avenida” e “rodovia”: a história da Avenida Brasil (1906-1954)*. Tese (Doutorado em Urbanismo). Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2006, p. 152.

19 – REIS *apud* SILVA, *op. cit.*

20 – O ACB providenciava aos abastados um passe (autorização) para que os automóveis pudessem ser embarcados para o Rio de Janeiro (e vice-versa) nos vapores do cais

transbordo estação de trem-fazenda de carruagem (ou até mesmo de automóvel). A lógica também pode ter validade para os fazendeiros abastados do interior paulista, como se o automóvel os “libertasse” da rigidez e do coletivismo do trem. São questões em aberto e que merecem pesquisas mais aprofundadas.

2. Institucionalização do rodoviarismo (1927-45)

A criação da Comissão de Estradas de Rodagem Federais (CERF) e do Fundo Especial para Construção e Conservação de Estradas de Rodagem Federais, ambos em 1927, durante o governo de Washington Luís, marcam o início da segunda etapa. Assim, o rodoviarismo penetrou com força nas engrenagens do Estado e passou a ser alvo constante de políticas públicas e investimentos, em maior ou menor escala. Durante o Estado Novo, tal premissa foi concretizada com a criação do DNER, em 1938, a quem coube o papel de esteio do rodoviarismo em uma conjuntura demarcada de modo contraditório pela confusão e pelo entrosamento entre técnica e política. Também despontaram nesse período a questão do petróleo e os interesses estadunidenses ligados ao rodoviarismo no âmbito estatal e corporativo, além do lançamento da revista *Rodovia*, em 1938, sob a chancela do DNER, tornando-se o principal porta-voz dos agentes do rodoviarismo.

2.1. ‘Governar é, pois, fazer estradas’: a política rodoviarista de Washington Luís

Coube ao último presidente ligado à oligarquia cafeeira, em uma espécie de prenúncio do que estaria por vir, alçar o ideário rodoviarista a um estágio superior e mais avançado no Brasil, dado que a política de transporte durante as duas primeiras décadas do século XX continuava refletindo uma mentalidade das autoridades públicas mais a favor das fer-

Pharoux (atual Praça Mauá) até o Porto da Estrela, no fundo da Baía de Guanabara (no atual município de Magé), de onde eram transferidos para pranchas acopladas aos vagões da EF Leopoldina até a Estação Alto da Serra (na atual Rua Teresa, em Petrópolis), cujo sistema de cremalheira, que permitia a subida da serra, havia sido implantado no final do século XIX.

rovias, em outros termos os interesses dos grupos econômicos que atuavam no setor de estradas de ferro, marcando assim o caráter da fluidez e da mobilidade sobre o território brasileiro. Quando do lançamento de sua candidatura à Presidência da República, Washington Luís proferiu um discurso, em 28 de dezembro de 1925, no qual explicitou a sua “verve rodoviária”:

A terra, sem contestação, por si só produz, e produz na inconsciência da própria fecundidade. Na produção, a ação do homem é, apenas, a de multiplicação e disciplina, conforme as necessidades. Consomem os animais o que está ao seu alcance. Só o transporte é humano; só o transporte é civilizado e civilizador. Sobre estradas de rodagem nada há mais a acrescentar. Um sistema rodoviário só pode ser desprezado, hoje, por quem não conheça o automóvel, o caminhão, e suas utilidades. Devemos fazer estradas...ligadas às estradas de ferro, correndo ao lado das estradas de ferro, de quem são poderosas auxiliares²¹.

Já como presidente, em mensagem dirigida ao Congresso em 1927, Washington Luís anunciou o início, a cargo da União, da “*construção da sua rede rodoviária, sistematicamente organizada*, tendo como centro a Capital Federal, a irradiar-se por todos os Estados da Federação”²². O mandatário da nação encerrou este seu pronunciamento com a frase célebre, que para muitos marca o verdadeiro início da era rodoviária no Brasil: “Governar é povoar; mas não se povoa sem abrir estradas, e de todas as espécies. Governar é, pois, fazer estradas. É essa a campanha que ora se começa”²³. Apesar de não se referir especificamente ao transporte rodoviário, essa opção ficou bastante nítida em seu governo (1927-30).

O primeiro relatório do Ministério de Viação e Obras Públicas (MVOP), ainda no início do mandato de Washington Luís em 1927, evidencia que, em certos aspectos, havia divergências na condução de uma política para o setor, como as subvenções – que, sem coordenação federal, ficavam sob a iniciativa de governos estaduais e entidades privadas. A

21 – OLIVEIRA, Maria Chambarelli de. *Achegas à história do rodoviário no Brasil*. Rio de Janeiro: Memórias Futuras, 1986, p. 83.

22 – ANDRADE, Almir. *Contribuição à história administrativa do Brasil. Na República, até o ano de 1945*. São Paulo: José Olympio, 1950, p. 270; grifos no original.

23 – *Ibid.*, p. 270.

nova gestão concluiu que havia claros sinais de ineficiência dos governos anteriores, com um descompasso entre o exponencial aumento do número de automóveis no país e a diminuta expansão da rede de estradas nacionais²⁴.

É certo também que o tom do relatório que fora elaborado por um governo eleito sob a égide do automobilismo não podia ser diferente. Também não podia ser diferente, pelas mesmas razões, a crítica velada no relatório, ao próprio fato de os estados possuírem uma política de construção de sistemas rodoviários independente do governo federal, e apoiada, principalmente, na tradição de atuação de entidades ligadas ao automobilismo. Na visão do relator, a ação do governo federal estava *entrapada*, principalmente devido à burocracia, ou desinteresse, que impedia a liberação de recursos para estes fins²⁵.

Em 5 de janeiro de 1927, o presidente sancionou o decreto nº 5.141 que cria o Fundo Especial para Construção e Conservação de Estradas de Rodagem Federais, deliberado no 4º Congresso Nacional de Estradas de Rodagem. A norma estabelecia arrecadação sobre a gasolina e imposto de 20% *ad valorem* sobre cada unidade adquirida de veículos e acessórios. Para complementar a lei, o MVOP aprovou uma portaria voltada para a criação das comissões das Estradas de Rodagem Rio-São Paulo e Rio-Petrópolis, extintas alguns meses depois para serem incorporadas à Comissão de Estradas de Rodagem Federais (CERF), subordinada à Inspeção Federal de Estradas (IFE), órgão vinculado ao MVOP.²⁶

Encontravam-se em obras as rodovias São Paulo-Rio e Rio-Petrópolis, nas quais o MVOP contava com o apoio do Serviço de Cartografia Militar e do Batalhão de Engenharia do Exército em uma empreitada árdua, sem

24 – COSTA, *op. cit.*

25 – *Ibid.*, p. 146-47, grifo do autor.

26 – Criada em 1911, no período de maior expansão das construções ferroviárias no Brasil, a IFE passou a exercer, a partir de 1921, outros tipos de funções, como o planejamento da viação terrestre, a superintendência das administrações federais das ferrovias de propriedade da União e a fiscalização das companhias arrendadas ou concedidas pelo governo federal. Foi extinta quando da instituição do DNER, em 1937, e do Departamento Nacional de Estradas de Ferro (DNEF) em 1941.

uso extensivo de equipamentos em terreno hostil (serras cobertas por vegetação densa e alta umidade) e com parâmetros técnicos inspirados nas modernas rodovias estadunidenses da época (rampa máxima de 6%, raio mínimo de curva de 50 m, tangente mínima de 40 m, largura da plataforma de 8 m e largura da pista de rolamento de 6 m).

Inauguradas em 1928, a São Paulo-Rio e a Rio-Petrópolis foram tidas como os dois grandes troncos formadores de uma futura rede, “que deve ligar, entrelaçar, apertar, ajuntar todo o território brasileiro em seu desenvolvimento econômico para maior unidade política, para integração completa da Pátria (...)”²⁷. Em nova mensagem ao Congresso, em 1929, o presidente anunciou com destaque a inauguração das estradas Rio-São Paulo (que reduziu o tempo da viagem de automóvel entre as duas cidades de 33 dias para 14 horas) e Rio-Petrópolis (que unida à antiga União e Indústria, ou Petrópolis-Juiz de Fora, transformou-se na Rio-Minas), mas reconheceu dificuldades de ordem técnica e financeira.

As receitas do fundo implementado em 1927 foram insuficientes e as obras executadas em lodaçais, mangues e encostas de serra ampliaram demasiadamente seus custos. Para cobrir o rombo, o Legislativo havia aprovado em 5 de setembro de 1928 a Lei nº 5.525, autorizando a contração de empréstimo interno por meio de apólices, denominadas “obrigações rodoviárias”. Em um de seus últimos discursos ao Congresso, proferido no ano de 1930, Washington Luís destacou a aprovação da CERF para o início das obras das estradas Petrópolis-Teresópolis, Dona Francisca (Joinville-Curitiba), São João-Barracão e Areias-Caxambu, além da execução de melhoramentos nas estradas da Tijuca, no Rio de Janeiro.

Ainda no governo de Washington Luís destacam-se a edição de outros três decretos: o de nº 18.323 de 24 de julho de 1928, que aprovou o regulamento para a circulação internacional de automóveis no território brasileiro e para sinalização, segurança do trânsito e policiamento das estradas de rodagem; o de nº 5.686 de 30 de julho de 1929, que aprovou a Convenção Internacional relativa à circulação de automóveis (assinada

27 – ANDRADE, *op. cit.*, p. 271.

em Paris em 1926); e o de nº 19.190 de 23 de abril de 1930, que aprovou o regulamento para a concessão de franquias aduaneiras a automóveis e motocicletas destinados ao transporte privado.

O governo de Washington Luís talvez tenha atingido o ápice das intenções rodoviárias na plataforma política federal naquela conjuntura e um dado serve para ilustrar essa nossa hipótese: o número de veículos no Brasil saltou de 30 mil, em 1920, para 250 mil, em 1930 (para fins de comparação, apenas as fábricas da Ford nos Estados Unidos produziram neste ano 1,27 milhão de veículos, dos quais 175 mil para exportação).

Estavam dadas as condições políticas básicas para a expansão do rodoviarismo, com a razoável estruturação de um órgão federal encarregado da política rodoviária nacional e aprovação de regulamentos de trânsito, serviços de contabilidade e de instruções para a construção de estradas de rodagem. Mas, como advertia Silva, “tudo (...) em caráter provisório, sujeito às oscilações da política e sem a garantia da continuidade, tão necessária a empreendimentos desta ordem”²⁸. Cabe, entretanto, ressaltarmos que diante de tal conjuntura, a quilometragem rodoviária em todo o território nacional, mesmo em condições inadequadas (leito natural, sem pavimento asfáltico), já havia ultrapassado os 32 mil km existentes de linhas férreas. Paulo de Frontin, que fora senador, deputado federal e prefeito da capital federal ao longo da República Velha, comentou que, com a política desencadeada no decorrer da presidência de Washington Luís, o projeto rodoviário ganhou autonomia e apoiadores frente à modalidade de transporte por trilhos²⁹.

2.2. A luta pela criação do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER)

Com o declínio das oligarquias cafeeiras no comando do país, um novo cenário de mudanças institucionais e territoriais profundas estaria por vir; era preciso desbravar os sertões, ocupar a hinterlândia e ampliar o

28 – SILVA, Antonio Furtado da. Estradas de rodagem federais. *A Rodovia*. Rio de Janeiro: DNER, n.23, p. 37-46, dez. 1941.

29 – PAULA *apud* CAMPOS, *op. cit.*

alcance das políticas macroeconômicas pelo imenso território brasileiro. Em suma, tornou-se imperativo a ruptura do “arquipélago econômico”, com papel de destaque à gradativa implantação de estradas de rodagem. Mas em um momento inicial, porém, as medidas adotadas pelo governo provisório (1930-34) não foram favoráveis ao rodoviarismo, que vinha sendo promovido pelo governo desde 1927. Muito provavelmente por questões de ordem política, o novo governo extingue a APBE – que sempre fora presidida por Washington Luís, deposto pela Revolução de 1930 – e ordena a paralisação das atividades de construção e conservação de todas as estradas de rodagem, sejam municipais, estaduais ou federais.

A CERF, “com avultadas despesas de pessoal técnico e administrativo”³⁰, teve suas funções transferidas para a Inspeção Federal de Estradas em janeiro de 1931. Além disso, o decreto nº 20.853, de 26 de dezembro de 1931, extinguiu todos os fundos especiais (inclusive o rodoviário) e, desse modo, as obras rodoviárias passaram a depender, de forma provisória, de dotações orçamentárias de uma “caixa rodoviária” com recursos depositados no Banco do Brasil. O governo provisório justificou tal medida ao revelar que encontrou o fundo rodoviário deficitário por conta das despesas de juros e amortizações de títulos emitidos e também deixou evidente o descaso das administrações anteriores com respeito às rodovias construídas pela Inspeção Federal de Obras contra as Secas (IFOCS), inutilizáveis após as primeiras chuvas dado a ausência de obras de arte que simplesmente desapareceram por completo em virtude das avarias sofridas.

Por conta de sua importância, entretanto, o projeto varguista exigia que a temática dos transportes fosse analisada com cuidado. Em manifesto à nação de 1931, o presidente anunciava que o novo governo estaria disposto a enfrentar o desafio da precariedade geral dos transportes no Brasil, cuja carência seria um dos elementos responsáveis pelo descompasso entre a coexistência de áreas densamente povoadas e industrializadas com outras de povoamento rarefeito e nenhuma industriali-

30 – ALMEIDA, José Américo de. *O ministério da Viação no Governo Provisório*. Rio de Janeiro: Oficinas dos Correios e Telegraphos, 1933, p. 86.

zação. Como ação imediata, Vargas ordenou que o MVOP organizasse a Comissão do Plano Geral de Viação para indicar as diretrizes principais das estradas e sua articulação à navegação marítima e interior.

Sempre se observou, no que respeita à construção de estradas, a falta de um programa de conjunto. Daí a dispersão de trabalhos e dispêndios, que, certamente, teriam sido mais bem aproveitados se houvessem obedecido a um plano prévio, traçado de arcado com as necessidades gerais e que se haveria de impor contra pretensões descabidas ou inoportunas³¹.

Inicialmente, a comissão realizou uma verdadeira devassa em todo o setor de transportes, com exame e revisão de todos os contratos, além da abertura das seguintes sindicâncias: Repartição Geral dos Telégrafos e dos Correios; sistema portuário; Lloyd brasileiro; IFOCS e estradas de ferro Central do Brasil, Noroeste do Brasil e Oeste de Minas. No plano técnico, evidenciava-se a preocupação com a concorrência entre as estradas de ferro e de rodagem. “Ao contrário de nosso primitivismo de nossa legislação sobre estradas de rodagem, serão definidas todas as relações de direito desse meio de comunicação terrestre, sem as confusões e conflitos que ainda perturbam o seu desenvolvimento.”³²

Pouco a pouco, amadurecia no seio do governo a necessidade de se construir um sistema rodoviário eficiente no Brasil. Vargas, em mensagem à Assembleia Nacional Constituinte em 1933, afirmou em relação às rodovias que “a administração revolucionária empenhou decisivos esforços para não deixar em segundo plano *um dos pontos fundamentais do seu programa de ação*” e que, “*dentro de pouco mais de um ano, realizou um plano de construções rodoviárias de maior extensão que a obra total das administrações anteriores*”.³³

O fato é que, mesmo diante de situação econômica adversa – intenso estrangulamento das exportações causado pela crise de 1929 e a necessidade imediata de renegociar a dívida, além da fragilidade de um

31 – ANDRADE, *op. cit.*, p. 274.

32 – ALMEIDA, *op. cit.*, p. 96.

33 – ANDRADE, *op. cit.*, p. 275-76, grifos do original.

Estado dependente do comércio exterior, no qual o preço do café havia despencado de 22,5 centavos de dólar, em setembro de 1928, para 8 centavos de dólar, em setembro de 1931³⁴ –, Vargas manteve a conservação das estradas já construídas a partir do Rio de Janeiro e fixou um novo plano rodoviário a cargo da IFOCS – que no triênio 1931-33 construiu 2.462 km de estradas na Região Nordeste, além de vários investimentos em projetos de drenagem³⁵. Ao analisar esse momento, Neto observa “que o setor rodoviário ganhou a simpatia do governo provisório”³⁶, e cita um pronunciamento do então ministro da Viação e Obras Públicas, José Américo, de público favorecimento à expansão rodoviária:

(...) estrada de rodagem deveria conquistar o deserto com as suas facilidades de penetração, criando núcleos de riqueza para o transporte ferroviário. Resolvido o problema do álcool-motor ou de qualquer combustível nacional e desenvolvida a indústria de pneumáticos, recrudescerão essas facilidades para o encurtamento de distâncias, num território de população disseminada. Aliás a estrada de rodagem já está concorrendo vantajosamente com a estrada de ferro ao longo da Central e da Leopoldina e nas zonas servidas pela Great Western³⁷.

Em 13 de dezembro de 1932, o jornal *O Globo*, citando como fonte o próprio ministro, divulgou a notícia sobre a intenção de se criar o DNER, “custeado pelo Fundo Especial, e destinado a cortar os Estados do Nordeste ao Sul com boas estradas”³⁸. Mas, a portaria ministerial de 24 de dezembro contrariava as palavras do ministro e frustrava novamente os rodoviários, pois se criava a Comissão de Estudos Rodoviários, diretamente subordinada ao MVOP, medida oposta do almejado projeto de um órgão nacional coordenador e executor das políticas públicas de cunho rodoviário. Em novo lance, no início de 1933, o governo é pressionado

34 – NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

35 – O plano rodoviário original da IFOCS previa a abertura de quatro linhas-tronco (Recife-Fortaleza, Fortaleza-Teresina, Rodovia Principal do Rio Grande do Norte e Ligação Central Ceará-Piauí), ampliado posteriormente para um sistema com mais três linhas-tronco servidas por 50 estradas subsidiárias (cf. ANDRADE, *op. cit.*).

36 – NETO, Oswaldo Lima (coord). *Transportes no Brasil: história e reflexões*. Brasília e Recife: Geipot/Ed. UFPE, 2001.

37 – COIMBRA *apud* NETO, *ibid.*, p. 224-25.

38 – NETO, *op. cit.*, p. 225.

pelos rodoviaristas e a transforma em CERF, mantendo, em linhas gerais, o molde da comissão que havia sido criada por Washington Luís, mantendo todos os seus encargos.

Ainda em 1933, o V Congresso Nacional de Estradas de Rodagem, no Rio de Janeiro, renovou a pressão para a criação de um órgão federal centralizado e entre os seus encaminhamentos estava a elaboração de um anteprojeto de lei, a ser enviado ao Legislativo, que propunha o funcionamento de uma comissão com a função de preparar a organização do futuro DNER. Como estratégia para demonstrar o avanço do rodoviarismo em todo o país, a Comissão Executiva do evento convidou o diretor do Departamento Nacional de Estatística (então subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio), Antonio Cavalcanti Albuquerque de Gusmão, para apresentar a tese “Estatística das estradas em geral e do número de veículos automotores existentes, por classes, aumento posterior à construção de estradas; fundação de fábricas de automóveis e acessórios, operários empregados nestas indústrias”.

Gusmão havia acabado de concluir o relatório “Estatística dos meios de transporte no Brasil”, um panorama minucioso do sistema de transportes no início da Era Vargas. Ficava explícita, nesse relatório, a intenção dos agentes que procuravam expandir a mentalidade rodoviarista e a tentativa de, por meio de um documento produzido por um órgão público de envergadura, demonstrar, mesmo que quantitativamente, o avanço acelerado de todas as variáveis (veículos existentes, extensão da malha rodoviária e gastos municipais com estradas de rodagem) envolvendo a questão.

No item “Veículos terrestres automotores e estradas de rodagem”, o relatório já anunciava a intenção de criar o DNER, “órgão especializado de técnica rodoviária, funcionando dentro da coordenação de todos os interesses do problema”, cujo objetivo final seria o de se tornar o “meio de assegurar a facilidade interestadual de comunicações e transportes por automóveis”³⁹. O documento apresenta 14 quadros estatísticos ligados ao rodoviarismo e, a propósito, destacamos:

39 – GUSMÃO, Antonio Cavalcanti Albuquerque de. *Estatística dos meios de transpor-*

- Importação de automóveis para passageiros e para carga (1906-32): total de 284.802 veículos importados, com valor equivalente a 36,99 milhões de libras esterlinas;
- Veículos para passageiros e carga existentes no país, por cada unidade da Federação (1927-29): de 93.682 veículos de passageiros em 1927 para 109.810 em 1929 (crescimento de 17,2%), e de 38.075 veículos de carga em 1927 para 57.116 em 1929 (crescimento de 50%);
- Municípios do país que registraram o maior número de veículos (carga e passageiros) em 1929: entre os 50 apresentados, São Paulo possuía 31; Rio Grande do Sul, 7; Rio de Janeiro, 4 (incluindo o Distrito Federal); Minas Gerais, 2; Santa Catarina, 2; e Paraná, Bahia, Pernambuco e Ceará com um cada;
- Extensão das estradas de rodagem existentes (1930), por cada unidade da Federação, e discriminadas por classe (concreto, concreto asfaltado, macadame, pedra britada, terra melhorada e não melhorada): total de 113.242,9 km, sendo 28.062 km em São Paulo, 12.408,7 km em Minas Gerais e 11.542 km no Rio Grande do Sul;
- Despesa municipal com estradas de rodagem comparada com a despesa geral de cada município (1932): compõe nove páginas do relatório, com a discriminação de 851 municípios (145 indicaram não haver qualquer tipo de despesa com construção e conservação de estradas de rodagem) dos 1.366 existentes no país na ocasião. Na média, a despesa da administração municipal com estradas ficou em 6,2% da despesa total, enquanto na administração estadual ficou em 3,3%. No total, a União gastou naquele ano com estradas 22,98 milhões de contos de réis, contra 1,82 milhão dos estados e 456,28 mil dos municípios⁴⁰.

O ministro José Américo acatou a decisão aprovada no congresso e instalou, no âmbito de seu ministério, a referida comissão – composta por

te no Brasil. Rio de Janeiro: Departamento Nacional de Estatística, 1933, p. 19-20.
40 – *Ibid.*

três engenheiros e um jurista. Após um ano de trabalho, a comissão apresentou o anteprojeto (com 1.078 artigos), “que tratava, de forma abrangente, de toda matéria rodoviária, considerando não só a organização e as normas de funcionamento do novo órgão, mas a forma do financiamento de suas atividades”, baseada “em uma dotação fixa de 3,5% sobre o total da receita da União, a ser depositada em uma conta especial”⁴¹.

Mas, em oposição, havia o Ministério da Fazenda, que barrou a proposta ao não permitir qualquer tipo de alteração das normas orçamentárias, muito menos em relação a fundos especiais de qualquer natureza. Oficialmente, a ideia do DNER continuava, contudo, de pé pelo menos no plano discursivo. Em mensagem já citada anteriormente, de 1933, Vargas apenas reforçava a intenção: “Considerando-se o que significa, como poderoso fator de progresso, num país vasto como o nosso, a expansão das comunicações rodoviárias, *constitui deliberação do Governo Provisório organizar o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem*”, enumerando, em seguida, as atribuições gerais do referido órgão⁴².

Mas os defensores do rodoviarismo colhem nova decepção com o Plano Geral de Viação Nacional (PGVN), sancionado pelo decreto nº 24.497, de 29 de junho de 1934, que reservou um “modesto papel para as rodovias”⁴³. O artigo 4º do plano estabeleceu que uma comissão permanente deveria coordenar da melhor forma os transportes ferroviários, rodoviários, fluviais, marítimos e aéreos, mas “preconceitos técnicos ameaçam dividir a opinião dos responsáveis, entre a estrada de ferro e a autoestrada, portanto ainda no sentido unilateral dos transportes”⁴⁴. Moacir Silva advoga que o PNGV era ferro-rodo-fluvial, no qual a rodovia, em muitos trechos, teria uma finalidade, numa primeira etapa, preparadora de uma futura ferrovia, e que o oceano, ou seja, o transporte de cabotagem, seria o “tronco principal de nossa viação” no sentido norte-sul⁴⁵.

41 – NETO, *op. cit.*, p. 225.

42 – ANDRADE, *op. cit.*, p. 276, grifos do original.

43 – NETO, *op. cit.*, p. 215.

44 – TRAVASSOS, Mário. *Introdução à geografia das comunicações brasileiras*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1942, p. 206-07.

45 – SILVA, Moacir Malheiros Fernandes. *Geografia dos transportes no Brasil*. Rio de

Dos 51.077 km projetados de vias, 11.180 km referiam-se à navegação marítima e interior, e os restantes 39.897 km à parte terrestre, mas sem especificar quais trechos seriam ferroviários e quais rodoviários. O mesmo autor esclarece que havia no plano a previsão de construção de novas linhas com o objetivo de compor os grandes eixos ferroviários, isto é, “realizar a articulação das várias estradas, de forma a constituírem de fato a grande *rede* ferroviária nacional”⁴⁶. Tratava-se da primeira tentativa de integrar nacionalmente o sistema de transportes, já que a malha ferroviária era formada por pequenos sistemas regionais sem conexão.

A comissão de estudos formada pelo MVOP em 1931 para a formulação do PNGV se revelou evidentemente pró-ferrovias, com sete de seus nove integrantes com algum tipo de atuação profissional prévia no setor ferroviário. Independentemente de suas colorações, o fato é que o PGVN inaugura no setor de transportes a fase do “planejamento empírico, ou seja, aquela em que os planos começam a surgir como resultado da intenção governamental de vincular sua atividade a algum objetivo previamente formulado, ou, ao menos, a recursos pré-fixados e especialmente alocados a determinadas realizações públicas”⁴⁷.

Mesmo diante de diretrizes mais racionais, contudo, a sua eficácia ficou comprometida pela inexistência de um marco regulatório adequado para o setor de transportes e de estimativa financeira (recursos disponíveis e fontes de financiamento necessárias) para implementá-lo. Consequentemente, o Estado demonstrava, por meio do PNGV e das políticas de transporte subsequentes, certo fracasso em sua tentativa de reaparelhar e modernizar as ferrovias no Brasil. Assim, pouco a pouco, a política brasileira de transporte passou a privilegiar a construção e manutenção das estradas de rodagem em detrimento das ferrovias, de modo a

Janeiro: IBGE, 1949.

46 – *Id.* Geografia das estradas de ferro brasileiras em seu primeiro centenário (1854-1954). In: IBGE. *I Centenário das ferrovias brasileiras*. Rio de Janeiro: IBGE/CNG, 1954, p. 8, grifo do autor.

47 – BRASIL. *A ocupação do território nacional e a participação dos transportes*. Brasília: Ministério dos Transportes, 1973, p. 10.

buscar atender a crescente demanda por transporte através da forma mais rápida, barata e flexível, ou seja, por meio de rodovias.

Não obstante, a CERF continuou exercendo a política rodoviária federal e funcionou até 1935 com verbas exíguas e atuação limitada à reparação da estrada Rio-Petrópolis (muito danificada pelas chuvas), à conservação da Rio-São Paulo e início da construção da Rio-Bahia no trecho Itaipava-Teresópolis. Em 1936, com a concessão de créditos mais vultosos, suas atividades foram expandidas para a construção da estrada Rio-Caxambu/MG e pavimentação da União e Indústria, além da manutenção dos trabalhos anteriores.

No plano político, a ideia do DNER continuou sendo debatida e reafirmada no I Congresso Brasileiro de Transportes, realizado em Porto Alegre, em 1935, “por entender que o problema rodoviário brasileiro nunca será resolvido sem esta providência”, que é de “importância vital”⁴⁸. No ano seguinte, no Rio de Janeiro, uma das atividades do VI Congresso Nacional de Estradas de Rodagem foi a inauguração do Monumento Rodoviário no início da descida da Serra das Araras, na estrada Rio-São Paulo (futura Via Dutra).

O discurso do presidente da Associação dos Rodoviários, Emílio de Mesquita Vasconcellos, diante de Vargas e do ministro da Viação e Obras Públicas, colocou o problema das estradas de rodagem como de “vastas proporções”, e que a criação do DNER era um “consenso unânime de todos os que estudam as questões rodoviárias”. E prossegue:

Fortalecidos ainda pela resolução do VI CNER, que buscava perante o poder público as mesmas garantias que as leis sociais concediam aos ferroviários, os rodoviaristas mantinham a sua luta incessante pela constituição do DNER – agora tratada como “necessidade urgente” no congresso supracitado –, já mistificado como o símbolo maior de sua expressão e de seus interesses.

48 – ALVARENGA *apud* OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 99.

2.3. Readequação e consolidação do rodoviário durante o Estado Novo (1937-45)

O novo projeto varguista enfatizava a unidade política, o desenvolvimento econômico e a defesa militar, e o governo estendia ao máximo essa concepção adotando a postura geopolítica de Mário Travassos, que “fornece elementos importantes para a implantação de uma política territorial por meio de redes de transporte com amplitude nacional, que permitam o estabelecimento de comunicações entre as regiões brasileiras”⁴⁹. A malha rodoviária que se estabeleceria a partir desse contexto “já afirmava um sentido geral longitudinal e mais interiorizado da formação territorial se sobrepondo ao direcionamento histórico litoral-interior desenhado desde os primórdios da colonização”⁵⁰. Soma-se à essa determinação a extinção das tarifas comerciais interestaduais, “um avanço fundamental no processo de integração econômica do espaço nacional”⁵¹.

A deficiência ferroviária e da navegação de cabotagem elevou o transporte rodoviário ao posto de alternativa mais adequada para a suplementação de capacidade e maior abrangência espacial da malha de transportes – embora no discurso inicial do Estado Novo, no que diz respeito à questão da circulação, havia a intenção de elaborar um projeto de integração entre os diversos modais. Segundo Barat, o “setor portuário praticamente estagnou em termos de novas tecnologias e investimentos na ampliação de capacidade, limitado ainda por uma legislação altamente desestimulante”, e as “restrições para utilização mais intensa das ferrovias e da navegação estimularam o rápido desenvolvimento do transporte rodoviário”⁵².

49 – VLACH, Vânia Rubia Farias. Estudo preliminar acerca dos geopolíticos militares brasileiros. *Terra Brasilis*, Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense (UFF), anos III-IV, n.4-5, p. 137-59, 2002-03.

50 – MORAES, Antonio Carlos Robert. *Geografia histórica do Brasil: cinco ensaios, uma proposta e uma crítica*. São Paulo: Annablume, 2009, p. 115.

51 – SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 3.ed. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 42.

52 – BARAT, Josef. O setor de transportes. In: AFFONSO, Rui de Britto A. & SILVA, Pedro Luiz Barros. *Empresas estatais e federação*. São Paulo: Fundap, 1996, p. 203-80.

Ao fim e ao cabo, o DNER foi instituído pela lei nº 467, de 31 de julho de 1937, para planejar, construir e prover a manutenção das estradas federais, coroando a opção rodoviária para o sistema de transportes do país. Ademais, outras medidas também foram adotadas até 1940 em prol do rodoviarismo:

- Criação do Conselho Nacional de Petróleo (CNP), pelo decreto-lei nº 395 de 29 de abril de 1938, a partir da constatação da irrisória margem de alternativas de fontes energéticas para atender ao rápido crescimento da demanda de transportes;
- Publicação da revista *A Rodovia*, editada pelo DNER a partir de janeiro de 1938, decisiva para a defesa dos interesses rodoviaristas e da veiculação de uma ‘mentalidade rodoviária’;
- Inclusão na Constituição, pela Lei Constitucional nº 4 de 1940, de uma emenda que atribuiu à União a competência privativa de tributar combustíveis e lubrificantes líquidos. Assim, foi possível criar o Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL) para compor o Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios, pelo decreto-lei nº 2.615 de 21 de setembro de 1940, a ser recolhido pelo Banco do Brasil e distribuído pelo CNP. Antes da instituição do fundo, apenas São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina dispunham de alguma autarquia estadual organizada com foco nas estradas de rodagem. Logo em seguida, Maranhão (1940), Rio Grande do Norte (1941 e Rio de Janeiro (1943) repetem a fórmula;
- Criação do Código Nacional de Trânsito, pelo decreto-lei nº 3.651 de 25 de setembro de 1941, responsável pela regulamentação do tráfego de veículos automotores com regras gerais de circulação; provas desportivas em vias públicas; circulação internacional; sinalização; especificação e identificação dos veículos; impostos e taxas; habilitação de condutores; infrações; e constituição e funcionamento dos conselhos de trânsito (nacional e regionais).

Outro impulso rodoviário no Estado Novo veio com a execução de diversas obras pela Comissão de Estradas da Diretoria de Engenharia do Exército (algumas de grande valor estratégico, como as estradas Curitiba-Joinville, Vacaria-Passo Fundo, Campo Grande-Cuiabá, Aquidauana-Bela Vista, Ponta Grossa-Foz do Iguaçu e Cuiabá-Cáceres), totalizando, em 1940, a construção de 580 km e a reconstrução de 850 km. Outros 300 km em construção e 1.260 km em estudos elevavam substancialmente a extensão rodoviária total do país (TABELA 1).

TABELA 1. Extensão rodoviária total (1928-1939) (em km)

Revestimento	1928	1930	1937	1939
Concreto de cimento	36,0	105,4	163,4	371,0
Concreto asfáltico	59,1	59,1	81,2	207,3
Macadame	1.550,1	829,6	2.062,2	2.263,9
Pedra britada	3.372,1	4.322,5	6.508,1	8.622,0
Terra (melhorada e não melhorada)	108.552,8	116.467,5	191.521,4	246.925,0
Total	113.570,1	121.784,1	200.336,3	258.390,1

Fonte: Adaptado de SILVA, 1949, *op. cit.*, p. 131.

Mas havia ainda um certo clima de frustração dos rodoviaristas, pois o DNER nasce “equiparado a qualquer repartição federal, sem garantias de recursos e de autonomia administrativa, impossibilitado, portanto, de impulsionar vigorosamente a expansão das rodovias brasileiras”⁵³. Exagero ou não dos defensores do rodoviarismo, o órgão não dispunha de estrutura suficiente (até 1941, eram apenas 10 engenheiros efetivos em exercício e reduzido número de técnicos, com alta contratação de funcionários diaristas e mensalistas) e não gozava de “recursos carimbados”, dependendo de dotações orçamentárias que a União destinava ao MVOP – e deste ao DNER.

53 – OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 100.

Era pouco para enfrentar o grande desafio de construir e pavimentar os caminhos do Brasil, pois, sem autonomia administrativa, não seria possível “definir um campo próprio de atuação sem o controle imediato do MVOP e indiretamente do Poder Executivo”, além de não garantir um “fluxo de recursos contínuo e de longo prazo” desvinculado das “incertezas e condicionalidades do jogo político”⁵⁴.

Mesmo havendo um grupo de rodoviaristas literalmente dentro do governo, ocupando altos e médios cargos no DNER, a luta seria “azeitada” por engrenagens mais próximas aos anseios do projeto nacional em questão. E, com a entrada definitiva do Brasil na 2ª Guerra Mundial, em 1942, ao lado dos Aliados, surge o apelo geopolítico, que não pode ser desprezado. Em outras palavras, para proteger o país de uma possível invasão nazista e/ou comunista, era necessário construir estradas, que poderiam facilitar o deslocamento das Forças Armadas – principalmente do Exército – por todo o território nacional.

Conseqüentemente, os defensores do rodoviarismo se lançaram em nova ofensiva, que tinha a autonomia financeira e administrativa do DNER como pedra angular. Mas, a ela, seguiram-se outras demandas, dentre as quais é importante ressaltar a elaboração de um Plano Nacional de Estradas de Rodagem com viés geopolítico, de interesse à organização da defesa nacional⁵⁵. Para Rocha, o DNER “deve exercer no organismo nacional o mesmo papel do órgão distribuidor do sangue na vida do indivíduo”⁵⁶, referindo-se ao papel central que seria outorgado ao órgão a partir de sua autonomia e unidade de direção.

O VII Congresso Nacional de Estradas de Rodagem, realizado em 1939, no Rio de Janeiro, é um reflexo desse novo momento – e um marco para a influência rodoviarista, que alavanca as suas demandas. A pauta, dividida em duas grandes seções (I – Política, legislação, administração e

54 – ACCORSI, *op. cit.*, p. 29.

55 – *A Rodovia*, Rio de Janeiro: DNER, n.7-8, 1939.

56 – ROCHA, Geraldo. A ação do DNER: a construção da Rio-Bahia representa a primeira vitória do interesse do Brasil contra os espíritos rotineiros de antanho. *A Rodovia*, Rio de Janeiro: DNER, n.24, p. 51, jan. 1942.

economia rodoviária e II – Projeto, construção, conservação e exploração de estradas), trouxe à tona, de modo explícito, a questão do financiamento das rodovias. O caderno com conclusões aprovadas no evento contém 84 itens, entre apontamentos, sugestões e recomendações, demonstrando a amplitude dos debates travados no evento e o grau de amadurecimento alcançado pelos defensores do rodoviarismo.

No exame da questão sobre a política rodoviária, os congressistas defendiam a “independência” dos interesses do transporte rodoviário e insinuavam um “ataque” ao setor ferroviário ao defender a investida exclusivamente rodoviária para as linhas de penetração do interior do país. Nitidamente os rodoviaristas defendiam a necessidade da elaboração de um plano de viação exclusivamente rodoviário e, nas entrelinhas, demonstravam preocupação com a drenagem de recursos públicos pelo setor ferroviário. Por isso, as “recomendações” de reorganização daquele setor “através de uma legislação mais liberal e consentânea com o seu caráter industrial” e de “grande esforço (...) para melhoramento e reaparelhamento da rede existente, cuja eficiência pode ser assim enormemente aumentada”⁵⁷. Em suma, defendia-se mais recursos públicos para rodovias e menos para ferrovias.

Para a administração rodoviária, havia a “urgente necessidade” da reorganização do DNER para “assegurar a eficiente atuação desse órgão em todo o país e para o adaptarem à atual organização político-administrativa da Nação”⁵⁸. Para tal, o evento chamava a atenção para a existência do anteprojeto apresentado pelo MVOP e que nesta tarefa deveriam “constar, obrigatoriamente, os serviços de cadastro, de estatística do tráfego rodoviário e de seleção e adaptação do pessoal”⁵⁹. Sugerem ainda, os rodoviaristas, um censo do tráfego rodoviário, a conveniência de uma classificação das estradas brasileiras, a divisão de trabalho entre DNER, DERs e distritos rodoviários (municipais), a uniformização de normas e modelos para execução e publicação de serviços estatísticos pelo IBGE e

57 – *A Rodovia, op. cit.*

58 – *Ibid.*

59 – *Ibid.*

a incorporação de estradas estaduais/municipais ao PGVN. Na seção II, ficou sugerida às organizações rodoviárias de todo o país uma melhor racionalização dos estudos e projetos de construção de estradas, com várias recomendações de cunho técnico.

Em linhas gerais, ficava mais evidente a busca pela consecução de um plano exclusivamente rodoviário de âmbito nacional, pois a sua inexistência não assegurava, “no tempo, a continuidade de ação e a unidade de concepção”, em detrimento de “uma atividade dispersiva, que traria como resultado final, não um sistema nacional de estradas de rodagem, ajustado aos verdadeiros interesses do país, mas uma infinidade de estradas”, cuja multiplicidade retrataria “influências diversas, orientações discordantes, sem que fossem contempladas as razões de ordem econômica ou política que deveriam ter presidido a construção”⁶⁰.

O PGVN, em vigor desde 1934, relegou o modal rodoviário a um estágio inferior da circulação, como visto anteriormente, e, portanto, não fora recebido entusiasticamente pelos rodoviaristas. No mesmo ano, o presidente Vargas, em discurso na Conferência Nacional de Economia e Finanças, ressalta a complexidade do problema dos transportes no país. Apesar de não considerar o modal rodoviário diretamente como uma possível forma de resolução dos gargalos existentes, afirmou que 561 dos 1.483 municípios brasileiros “sentem falta de transportes”, e reconhece a articulação em geral, dos meios de transporte, como algo que precisa ser enfrentado. E prossegue:

Inaugurei, ultimamente, importantes trechos das principais estradas, que estão sendo rasgadas em obediência ao plano geral de rodovias. Destinam-se elas a dar ao país extraordinário impulso, ligando zonas ricas do interior e o centro ao litoral, para facilitar o escoamento dos nossos produtos, aumentando o intercâmbio nacional e melhorando as condições de vida das populações⁶¹.

Ao final de sua fala, entretanto, Vargas observou que o sistema rodoviário servia a 83% dos municípios do Brasil, enquanto as estradas

60 – *Id.*, n.5, 1939, p. 39.

61 – ANDRADE, *op. cit.*, p. 277.

de ferro chegavam a apenas 47% dos municípios⁶². “De qualquer forma, mesmo com uma rede de estradas pavimentadas de menos de 8.000 km e uma frota de pouco mais de 25.000 caminhões, o sistema rodoviário assumiu no Brasil o protagonismo do transporte de pessoas e mercadorias ao final da década de 1940”⁶³.

Em 1940, o então diretor-geral do DNER, Yêddo Fiúza, deu a entender que no interior do órgão, atendendo à “diretriz que vem o Governo (...) imprimindo à construção de estradas de rodagem”, já estava em andamento um trabalho de coordenação das estradas existentes em todos os municípios do país para a fixação das “linhas mestras” do Plano Rodoviário Nacional (PRN). A partir dessa base, anunciou que haveria a convocação de um congresso com delegados de todos os estados, sob a presidência do ministro da Viação e Obras Públicas, “para estudo dos múltiplos aspectos do problema”⁶⁴.

Em seguida, o mesmo diretor afirmou que as linhas gerais da resolução dos problemas já estavam esquematizadas em quatro premissas e que, com os novos e modernos processos de construção disponíveis, novos problemas surgiriam, como alteração das normas de estudos, traçados e obras de arte; aquisição e abastecimento do maquinário; composição e alojamento das equipes e escavação mecânica em condições de solo muito diversas. “Todas essas questões precisam com urgência, de soluções práticas, adotáveis às condições brasileiras”, escreveu Fiúza, encerrando o editorial com a metáfora de que o futuro PRN “dará ao Brasil a maior das conquistas de que se poderá orgulhar um povo: a conquista de si mesmo, a afirmação de sua unidade nacional”⁶⁵. A questão da integração territorial do Brasil foi um ponto alto nas discussões preliminares.

Não encontramos documentação que comprove a realização do tal congresso referido por Fiúza, mas, pela portaria nº 168 de 19 de feve-

62 – *A Rodovia*, Rio de Janeiro: DNER, n.10-11, 1939.

63 – PEREIRA, Vicente de Britto. *Transportes: história, crises e caminhos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 80.

64 – *A Rodovia*, Rio de Janeiro: DNER, n.12-16, 1940, p. 5.

65 – *Ibid.*

Outra justificativa bastante plausível para a elaboração de um plano eminentemente rodoviário estava ligada ao conceito de planejamento, tão caro ao Estado Novo, no qual deveria haver uma coordenação para a utilização das verbas do Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios. O artigo 3º do decreto supracitado estabeleceu os princípios gerais da política administrativa rodoviária, “relativamente ao financiamento, execução e fiscalização da construção e conservação das linhas do Plano Nacional”, além da indicação das linhas prioritárias. A partir de um conjunto de arcos e cordas motivados por razões geográficas e históricas – articulado aos “eixos espontâneos esquemáticos” oriundos da teoria das regiões naturais de circulação, de Mário Travassos –, o DNER elaborou o estado da arte das 27 rodovias indicadas no plano (MAPA 1), constituído por 6 vias longitudinais (norte-sul), 15 vias transversais (leste-oeste) e 6 vias de ligação (entre pontos importantes de duas ou mais rodovias).

Em sua análise, Neto não hesita ao afirmar que “o governo reconhecia formalmente a importância das estradas de rodagem, dando-lhes o destaque que seus adeptos há muito vinham buscando”⁶⁶. O fato é que a partir de meados dos anos 1940, o rodoviarismo no Brasil estabeleceu uma relação estreita com a indústria petrolífera, principalmente por meio do imposto único sobre combustíveis e pelo FRN, por um lado, e, por outro, pela imbricação com grandes refinarias em um primeiro momento na Bahia, em Duque de Caxias (RJ), Paulínia (SP), Betim (MG), Esteio (RS) e Araucária (PR); e, em momento posterior, pela exploração do petróleo por meio da Petrobras. Tal relação, segundo Pereira (2014, p.89), sugere a existência de fortes interesses empresariais nacionais e estrangeiros nos diversos setores produtivos, em especial nas áreas de produção de veículos e autopeças, construção civil, cimento e de produtos metalúrgicos e siderúrgicos. Além disso, políticas governamentais objetivaram apoiar o Plano Rodoviário mediante empresas estatais que assumiram diretamente a produção desses insumos, como foram os casos dos setores siderúrgico e petrolífero.

66 – NETO, *op. cit.*, p. 217.

Não obstante, e diante dos fatos e especificidades acima apontados, o financiamento e a construção de rodovias se deram de modo claudicante e pouco sistematizado. O resultado foi, como observam Paranaíba e Bulhões, a construção de trechos de rodovias em paralelo às ferrovias, prejudicando dessa forma a complementaridade entre esses modais, e a construção de trechos em paralelo também à costa litorânea, desviando assim o tráfego da navegação de cabotagem para o percurso terrestre⁶⁷. Ou seja, as estradas de rodagem tiveram um desenvolvimento no país contrário à integração entre as modalidades de transporte. Em vez de integrar o sistema, a política de transporte de viés rodoviarista criou uma competição danosa à fluidez da circulação de passageiros e mercadorias.

3. Considerações finais

Durante o governo constitucional, entre 1934 e 1937, ocorreu uma fase de grande investimento federal em rodovias. Mas essa expansão é causada apenas pela facilitação das importações e pela melhora econômica dos níveis gerais da economia do país? Não, pois outro fator deve ser levado em consideração: as elites estatais ligadas diretamente aos órgãos e conselhos que pensavam o país, principalmente do ponto de vista econômico, já estavam se convencendo de que um sistema rodoviário robusto seria o melhor caminho, na perspectiva dos transportes, para deslanchar o impulso à urbanização e industrialização do Brasil. Como afirma Xavier, o objetivo de interiorizar a ocupação e integrar o território “encontrou no transporte rodoviário uma solução”, pois a rede territorial formada pelas rodovias “tornou-se uma possibilidade materializada de realização dos fluxos de mercadoria entre os estados da federação”⁶⁸.

Natal explica que “às economias insulares correspondia um transporte também capsulado”, esgotado e inadequado “frente aos novos e cres-

67 – PARANAÍBA, Adriano & BULHÕES, Eliezé. *Transportar é preciso! Uma proposta liberal*. São Paulo: LVM, 2019, p. 45.

68 – XAVIER, Marcos Antonio de Moraes. *O sistema rodoviário brasileiro: um elemento técnico do território*. Trabalho de Graduação Individual (Graduação em Geografia), Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 1997, p. 36-7.

centes fluxos de comércio inter-regionais que vão se estabelecendo”⁶⁹. Ou, como diz Dain de forma mais incisiva, “a integração regional pela via férrea rapidamente se constituiu em atividade antieconômica”⁷⁰. O rodoviário, portanto, aparece no período varguista mais como um reflexo da intervenção do Estado na economia (e da consequente busca por centralização política e administrativa) e que, aos poucos, foi se tornando um elemento nevrálgico para o projeto nacional que estava sendo desenhado. Não se enquadra em uma simples quimera competitiva entre trem e caminhão, ferrovia e rodovia, trilho e asfalto – um modo muito reducionista de enxergar e analisar a questão, que é muito mais profunda e complexa.

Industrialização requer circulação e mercado interno, que apareceria com o crescimento do emprego e da renda, alavancados pelo processo de urbanização que já havia se iniciado⁷¹. E o projeto do Estado Novo, que viria em seguida como um projeto nacional com contornos autoritários, chegou à conclusão de que o sistema ferroviário instalado no país não seria adequado para cumprir essa função. “É dessa conjugação entre autoritarismo e industrialismo que começa a surgir no cenário político nacional uma nova fração de classe que vai, cada vez mais, interferir nos rumos da política de transporte na passagem dos anos trinta para o quarenta”⁷².

Além disso, já havia uma percepção, desde meados da República Velha, de crescente preocupação em relação à saúde financeira das ferrovias, “transformando-se, com o tempo, em problema crônico que jamais veio a ser adequadamente resolvido”⁷³. Tanto que, em 1945, a situação

69 – NATAL, *op. cit.*, p. 103.

70 – DAIN *apud* NATAL, *op. cit.*, p.104.

71 – Foi registrado um forte crescimento industrial no decênio 1930-39, com elevação considerável da produção de bens de consumo como produtos alimentícios, bebidas, vestuário e calçados, entre outros, e também do setor de bens de produção. Entre 1932 e 1937, aumentou expressivamente a produção de ferro gusa (240%), aço em lingotes (123%), laminados (142%) e cimento (282%) (cf. FONSECA *apud* SILVEIRA, Márcio Rogério. *A importância geoeconômica das estradas de ferro no Brasil*. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Estadual de São Paulo (Unesp). Presidente Prudente, 2003.

72 – GRANDI, Guilherme. *Estado e capital ferroviário em São Paulo: a Companhia Paulista de Estradas de Ferro entre 1930 e 1961*. São Paulo: Alameda, 2013, p. 148.

73 – GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas. Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil: uma perspectiva histórica. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*.

financeira (relação receita-despesa) do sistema ferroviário nacional chegou ao limite, com a passagem de um quadro geral superavitário para um deficitário⁷⁴.

Velocidade, capilaridade territorial (o transporte porta-a-porta e para qualquer lugar, com amplas condições de configurar uma rede verdadeiramente nacional), flexibilidade nas operações de coleta e entrega e relação custo-benefício na amortização dos investimentos (a construção da infraestrutura rodoviária é mais barata do que a ferroviária) foram as principais variáveis que colocaram a rodovia em vantagem no planejamento do qual o país seria submetido até 1945, tendo o Estado como o principal artífice, com visão de conjunto aliada às condições gerenciais e executivas que estavam sendo gestadas para quase todos os setores da vida econômica nacional.

Também é necessário mencionar que a partir de 1930 os planos ferroviários tornam-se cada vez mais escassos – em 1932 houve o plano desenhado pelo engenheiro Eugênio Souza Brandão – e o uso intensivo da malha ferroviária nos anos 1940, por causa da redução brutal da cabotagem pelos riscos de bombardeio de navios alemães na costa brasileira, teve como resultado o seu desgaste excessivo pelo regime de sobrecarga, sobretudo na ligação norte-sul. Por outro lado, o principal incremento na malha (a linha Vitória-Minas) é explicado pelo interesse conjuntural dos EUA derivado do conflito bélico mundial, ou seja, o suprimento de metais para viabilizar a produção de armamentos⁷⁵.

Com a situação econômica mais bem equacionada, a demanda dos rodoviaristas foi atendida com a criação do DNER – parcialmente, é verdade, pois o órgão ainda não contava com autonomia financeira e administrativa. E juntamente com o DNER vieram outras políticas correlatas, evidenciando que, na questão dos transportes, havia chegado a hora da rodovia receber mais apoio administrativo, técnico e financeiro. O sis-

Brasília: Ipea, n.13, p. 183-214, jun. 1996.

74 – NATAL, *op. cit.*

75 – NATAL, *op. cit.*, 1991.

tema ferroviário, apesar de contar com pouco mais de 30 mil km, estava fragmentado em várias linhas e empresas – algumas delas já deficitárias, inclusive –, e não oferecia ao país, portanto, a visão de conjunto de que tanto necessitava o projeto varguista.

Apesar da retração de obras rodoviárias entre 1942 e 1945 por causa da Segunda Guerra Mundial, o fato é que o rodoviarismo cresceu substancialmente durante o Estado Novo no aspecto técnico, administrativo, político e simbólico, indicando que ônibus e caminhão desempenhariam papel crucial no futuro do Brasil. Naquele contexto de início da industrialização, a rodovia tornou-se uma “tendência espontânea”, e “não havia nenhuma opção a fazer, mas sensatamente organizar o movimento espontaneamente imposto pela vida”⁷⁶. Com o final do Estado Novo, o país retomou o debate político democrático e, em 27 de dezembro de 1945, o decreto-lei nº 8.463, idealizado pelo ministro da Viação e Obras Públicas, Maurício Joppert, alçaria o rodoviarismo para um patamar ainda mais elevado, pois seu texto instituiria um fundo específico para as estradas de rodagem, ou seja, “dinheiro carimbado” que levou à autonomia financeira do DNER. O rodoviarismo, a partir daí, entraria em flagrante e acelerada fase de ascensão, marcando, categoricamente, a estrutura viária brasileira.

Texto apresentado em agosto de 2021. Aprovado para publicação em março de 2022.

76 – RANGEL, Ignácio. *Ferrovias versus rodovia*. In: BENJAMIN, César (org.). *Obras reunidas: Ignácio Rangel (v.II)*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005 (Os desenvolvimentistas), p. 517-19.

