

ESTADO E APARELHOS PRIVADOS DE HEGEMONIA NA SUPRESSÃO DE RAMAIS FERROVIÁRIOS (1964-1974)

Dilma Andrade de Paula (Universidade Federal de Uberlândia)

Após 1955, na configuração de um novo padrão de acumulação capitalista mundial, baseado na industrialização e na urbanização, o Estado brasileiro definiu novas áreas estratégicas no setor de transportes, priorizando o transporte rodoviário. Os ramais ferroviários considerados não estratégicos (principalmente os de passageiros do interior), foram desativados, em contraposição ao transporte de cargas de minérios, do aço e do transporte suburbano, essencial às fábricas. Esse processo acelerou-se durante o Regime Militar, através da constituição do GESFRA – Grupo Executivo de Substituição de Ferrovias e Ramais Antieconômicos, em 1966.

A questão da desativação de ramais ferroviários não se explica somente pela política de Estado ou pelas “necessidades econômicas”, mas também sob os ângulos da política mais ampla, da cultura e das lutas entre os vários sujeitos sociais. As organizações da sociedade civil foram fundamentais no processo do “desarraigar” ferroviário, divulgando, através de periódicos, opiniões e estudos para um público mais amplo, contribuindo para a construção hegemônica do modal rodoviário. A proposta deste trabalho insere-se no quadro de análises de políticas públicas no Brasil contemporâneo, destacando as relações Estado-sociedade. O foco central deste texto é sobre a política de erradicação de ramais ferroviários, sua repercussão na sociedade civil e a forma como adquire traços de “senso comum”. Tratar-se-á, principalmente do Clube de Engenharia, da Associação Ferroviária Brasileira e do Conselho Nacional de Economia.

Os protestos contra a extinção de ramais eram, às vezes, vistos como expressões de “sentimentalismo”. Nesses casos, setores técnicos dos serviços públicos, economistas e engenheiros do Clube de Engenharia se irmanavam. Tais organizações da sociedade civil foram fundamentais no processo do “desarraigar” ferroviário. Ao divulgar, através dos periódicos, opiniões e estudos para um público mais amplo, contribuía para a hegemonia do modal rodoviário. Havia opiniões divergentes, porém, mas exerceram influência limitada. E, não nos esqueçamos de considerar o contexto autoritário, de vigência do Regime Militar, havendo, então, uma combinação de coerção e consenso.

Segundo Gramsci, a relação entre os intelectuais e o mundo da produção é mediatizada pelo contexto social e “*pelo conjunto das superestruturas, do qual os intelectuais são precisamente os ‘funcionários’*”.¹ Os intelectuais seriam os “*comissários’ do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político*”.² A atuação dos intelectuais no plano da sociedade civil realizar-se-ia através de um conjunto de organismos chamados comumente de privados. Analisaremos, então, vários desses aparelhos privados, assim denominados, pois

representam a adesão política programática espontânea, fundamentais à produção consensual sobre os transportes.

O Clube de Engenharia, fundado em 1880, no Rio de Janeiro, congregava o meio técnico nacional e sempre teve uma participação fundamental nos debates dos grandes projetos nacionais. Os discursos de fundação da entidade são esclarecedores quanto ao seu futuro papel. Vejamos um trecho do que dizia o futuro sócio Conrado Niemeyer:

[...] esta sala será um ponto de reunião para os engenheiros, industriaes, fabricantes etc., e que é um excellent meio de facilitar os negócios ao mesmo tempo um fóco onde as questões technicas se discutirão resultando portanto o esclarecimento d'ellas, de todo conveniente principalmente quando submetidas a opinião pública.³

Da escravidão à Transamazônica, muitas foram as questões debatidas pelo Clube de Engenharia que extrapolavam o caráter meramente "técnico". Seu principal órgão de divulgação ainda é a *Revista do Clube de Engenharia* que, principalmente a partir dos anos 30, passou a manifestar-se inclusive sobre assuntos políticos. A partir de 1934, a Revista, refletindo as transformações institucionais do Clube, perdeu as características de publicação oficial da entidade, convertendo-se num periódico comercial, atendendo a um público mais vasto⁴. Portanto, o seu poder difusor de idéias também se ampliava.

A partir de 1964, após o Golpe Militar, o Clube e a Revista assumem uma nova luta. No auge da criação das empresas de economia mista, articulando Estado, empresariado nacional e estrangeiro e também da formação de Grupos Executivos com a participação de empresas de consultoria estrangeiras, o Clube sentia a "perda de terreno". Lançou uma campanha nacional, que durou até o final da década de 60, visando a defesa da engenharia nacional, exigindo igualdade de tratamento na contratação de firmas estrangeiras e nacionais⁵. Esse objetivo entrava em consonância com a propaganda "nacionalista" do Regime Militar. Um interessante episódio é relatado por Honorato: em 1967, o Clube lançava os livros *A luta pela Engenharia Brasileira* e *Em defesa da Engenharia Brasileira*. Na solenidade de lançamento deste último estiveram presentes dois ministros de Estado: Afonso de Albuquerque Lima e Mário David Andreazza. Logo depois foi aprovado o decreto 61.795, de 29/11/67, "*instituinto um grupo de trabalho para estudar e propor ao Governo medidas de política tecnológica que promovessem o desenvolvimento da Engenharia Brasileira*".⁶ O ideal do Clube passava de oposição à situação. Assim, por exemplo, manifestou-se sobre a Transamazônica: "*Uma obra do século*", estampada na capa da Revista do Clube de Engenharia, em agosto de 1970.⁷ É nesse contexto, portanto, que se inserem os debates sobre a questão dos transportes no geral e sobre as ferrovias, em particular, que mereceriam não só reportagens, mas também a formação de grupos de trabalho por parte dos engenheiros associados.

Segundo uma avaliação da Divisão Técnica do Clube de Engenharia, em 1961, deveriam ser extintas as linhas que servissem a regiões sem "nenhuma densidade econômica" (e sem

"possibilidades" de recuperação) e que justificassem a utilização da ferrovia como meio. E, assim, *"enfrentando com decisão, o impacto sentimentalista que representará para as populações que serão privadas desses serviços, e os interesses da política partidária regional"*.⁸ A execução de uma política coordenada de transportes seria baseada em critérios *"inteiramente racionais e perfeitamente ajustados à realidade brasileira"*, pois o sistema ferroviário achava-se inadequado ao processo de desenvolvimento da economia brasileira.⁹

A Associação Ferroviária Brasileira, criada sintomaticamente em 1960, com sessão solene no Clube de Engenharia, passou a editar também um periódico – *Revista Ferroviária* – que se colocava no *"front"* dos embates em torno das questões dos *déficits* ferroviários. Definia-se como uma *"entidade civil, com finalidade educativa, técnica, de divulgação e de defesa dos interesses ferroviários do país, que pugna pelo fortalecimento de uma mentalidade ferroviária nacional capaz de levar a rede de transportes sobre trilhos no grau de eficiência indispensável ao progresso e desenvolvimento econômico do país"*.¹⁰ Algumas de suas propostas para o setor ferroviário eram: supressão dos ramais deficitários, a reconquista de passageiros, a intensificação do tráfego pesado, a contenção dos serviços de favor, a transferência do pessoal excessivo e a adoção de modificações tarifárias¹¹. Embora questionassem a forma de divulgação dos *déficits* e propusessem uma recuperação do modal ferroviário, não divergiam da metodologia dos cálculos e absorviam o argumento do excesso de pessoal e das baixas tarifas, por exemplo.

O Conselho Nacional de Economia também se manifestava. Num estudo feito pela Divisão de Energia e Transporte, afirmando a necessidade de uma política coordenada para o setor, apontavam as dificuldades para a exploração ferroviária:

traçados irregulares, ramais e estradas antieconômicas, face à reduzida densidade de tráfego, rampas e curvas demasiadamente acentuadas, problemas de bitolas e falta de interligações de sistemas, são atualmente observadas, exigindo métodos de correção que, além de necessitarem investimentos adicionais, implicam na determinação de uma política ferroviária severa e corajosa que, certamente, há de contrariar grandes interesses em jogo, notadamente em áreas regionais ou locais.¹²

Enfatizava, portanto, a necessidade da extinção dos ramais antieconômicos e alertava para as possíveis contrariedades às medidas. A política ferroviária *"severa e corajosa"* certamente seria implementada durante a ditadura, seguindo os *"racionais"* ditames e desconsiderando as possíveis oposições.

Nos periódicos especializados¹³, com algumas exceções, a visão divulgada geralmente não contrastava com os Relatórios oficiais, havendo algumas transformações no decorrer do tempo. Até 1961, havia ainda algumas defesas das ferrovias. A partir de 1961, e principalmente a partir de 1967, os periódicos começam a divulgar a ideologia da Segurança Nacional, vinculada à

programação estratégica dos transportes, paralelamente, extinguindo-se aqueles que não mais atendessem a esses interesses.

Na *RAE* - Revista da Associação dos Engenheiros da E. F. Central do Brasil, até 1959-60, havia espaço para a defesa do reaparelhamento das ferrovias. As mudanças sugeridas ainda eram no nível de revisão das linhas e ramais, de modo a manter o tráfego existente e considerando os eventuais reflexos sociais e políticos da supressão de linhas.¹⁴ A partir de 1961, no entanto, aumentaram as reportagens e editoriais defendendo a extinção progressiva dos ramais antieconômicos, ainda que mantendo o espaço para posicionamentos contrários e para artigos de opinião. No início de 1964, a discussão ainda centrava-se nos ramais "deficitários". Vejamos as considerações de Geraldo Barroso do Amaral, da EFCB. Afirmava que a ferrovia estava propensa a perder o seu caráter pioneiro de via de penetração, devido à supressão de ramais sem a adoção de medidas que poderiam torná-los exploráveis e economicamente viáveis:

ramais existem, também, que por uma simples retificação sem eu traçado, fazendo-os avançar um pouco além ou desviando-os para centros produtores de grande importância, transformar-se-iam de antieconômicos e improdutivos que são em rendosos e úteis ao povo de toda uma região. É também ponto pacífico que o déficit de um ramal ou mesmo de toda uma estrada de ferro desaparece em confronto como benefício produzido na área penetrada e servida.¹⁵

Através de cálculos contábeis imediatos e imediatistas, desconsiderava-se a questão do custo social da erradicação. De fato, não havia interesse em se aproveitar os ramais ferroviários, o projeto era a sua extinção. O autor publicou um outro artigo, dando continuidade ao primeiro, citando o caso da E. F. Maricá, pertencente à Leopoldina e condenada à extinção. Estudando o fluxo de mercadorias e de passageiros, demonstrava que era uma área economicamente viável.¹⁶

Outro artigo de um engenheiro, Paulo de Queirós Matoso, afirmava que "*antieconômica geralmente é a erradicação do ramal, e não o ramal, o que facilmente pode ser demonstrado*".¹⁷ Ponderava que haveria também o custeio e manutenção das rodovias substitutivas e apresentava uma lista de seis itens com sugestões de exploração "menos antieconômica" dos ramais. Essa lista incluía a redução de pessoal e racionalização dos serviços, adoção de material rodante leve, com velocidade reduzida, etc. Propunha a reforma rentável dos ramais, em contraposição à sua destruição. Denunciava que alguns trechos de linhas recentemente reformadas tinham sido condenados à destruição.¹⁸

A partir de 1967, a *RAE* adquiriu cada vez mais o perfil técnico, despolitizado, focalizando também eventos de confraternização dos engenheiros ferroviários. Praticamente desaparecem os artigos que ponderavam sobre a extinção de ramais.¹⁹

A Revista do DNEF refletia a própria política e a divulgava para setores da imprensa ferroviária. Em 1972, afirmava:

a manutenção de certos ramais e até mesmo de algumas ferrovias vem se tornando inviável. Justifica o seu desaparecimento o baixo potencial de carga, que não chega a aconselhar a reconstrução de linhas obsoletas, de péssimas condições técnicas, carecendo do mínimo de segurança e que leva, por todas essas razões, a uma conservação altamente dispendiosa. Isso ocorre não somente em nosso país, mas no mundo inteiro e é, sobretudo, uma consequência da própria evolução tecnológica dos transportes e das mudanças das zonas servidas. [...]

Transporte é problema técnico, a ferrovia tem características específicas, à estrada de ferro não cabe, há muitos anos, a função de via pioneira de transporte, deverá ser enquadrada corretamente para prestar os serviços que lhe são próprios, evitando, assim, uma função decorativa ou causadora de transtornos.²⁰

Essa e outras muitas argumentações transmitem uma imagem extremamente parcial e ideologizada da ferrovia (travestida de argumentação técnica), como se ela estivesse tecnicamente estagnada no mundo inteiro e condenada, naturalmente, à extinção. Sabemos o quanto a tecnologia ferroviária vem sendo desenvolvida na Europa, na América do Norte e no Japão, principalmente. Por outro lado, reduzir o transporte a um mero "problema técnico" é, de fato, desconsiderar a sua função social e colocar o problema no nível da racionalidade macroeconômica, apolitizada. Esse tipo de opinião-reportagem era muito freqüente nos periódicos do setor, nesse período. A *Revista Ferroviária*²¹ foi, talvez, um dos poucos periódicos especializados que manteve uma autonomia, publicando também artigos que consideravam o problema dos transportes nas suas várias vertentes que, em 1961 afirmava em seu editorial:

nos 5 anos de direção que agora terminaram, nunca tivemos uma política ferroviária. Assistimos a tudo que se poderia imaginar de menosprezo pelas nossas estradas e a própria instituição da RFFSA não escapou ao descalabro. Criada para uma finalidade que deveria ser útil, em que pese o pouco que dela ainda se pode salvar, a Rede nunca funcionou senão como empresa burocrática, ninho de apaniguados e asilo de politicastos. O governo, seu exclusivo dono, jamais a levou a sério e assistiu impassível, como ainda está assistindo até o seu derradeiro dia, o fato escabroso de no Brasil transportar-se minério e gado em pé sobre caminhões.²²

Essa perspectiva mais crítica era uma posição rara no meio, ainda que no início de 1960. O grande consenso que se começava a formar dificultava o aparecimento de vozes discordantes. Ainda quando se podia falar em oposição política, em 1963, o Suplemento da *Revista Ferroviária*, *Estradas de Ferro do Brasil*, numa reportagem sem assinatura, justificava as desativações:

com as dificuldades que comumente se antepõem às medidas do porte com que se apresenta, e as reações que por tal motivo suscita – dificuldades e reações entre as quais mais se destacam a incompreensão de muitos e o regionalismo facilmente explorável pela oratória demagógica de políticos sem responsabilidade, a supressão de ramais antieconômicos existentes nas estradas de ferro de propriedade da União vai seguindo seu curso lento, mas continuado.

Até abril do corrente ano, já 1.549 quilômetros dessas linhas prejudiciais haviam sido suprimidos [...].²³

De antieconômicas, as linhas passavam, qualitativa e ideologicamente, a prejudiciais...

Em outro contexto, já após o Golpe Militar e no início do período de maior "fechamento" do Regime, a revista *Ferrovias* proclamava o princípio da livre-concorrência aplicado ao transporte ferroviário:

para a redenção do sistema ferroviário nacional devem os seus responsáveis encarar as estradas de ferro como empresas industriais cujo único produto a oferecer é o transporte e que os fretes sejam vendidos em livre concorrência, como uma mercadoria qualquer, num balcão de uma loja comercial.²⁴

O principal "usuário" da ferrovia era o grande produtor (de grãos, de minérios etc.). O usuário-passageiro não constava das principais preocupações, tampouco conseguiu se organizar suficientemente para se fazer presente nas políticas do setor de transportes, em especial.

A erradicação de ramais foi um processo político, institucional, jurídico, técnico e estratégico que envolveu a constituição de Grupos de Trabalho formados por consultores estrangeiros, diretores do Departamento Nacional de Estradas de Ferro, Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, Rede Ferroviária Federal S.A., Ministério dos Transportes, Ministério do Planejamento e representantes das Forças Armadas que programavam e selecionavam não só os ramais a erradicar, mas também a construção de rodovias substitutivas. Foi necessária a elaboração de leis e decretos que garantiam verbas e disciplinavam o programa. Não bastava retirar as linhas, precisava-se criar a cultura do anti-ferroviarismo. Literalmente, significava erradicar, termo originado do latim *erradicare*, que significa desarraigar; arrancar pela raiz, geralmente empregado para o ato de exterminar pragas da agricultura. Para desarraigar, foi preciso produzir e cultivar o discurso do deficitário, do antieconômico, do empreguismo das ferrovias, do seu atraso tecnológico crônico em contraponto ao progresso que chegava pela via rodoviária. Desta forma, as organizações da sociedade civil foram cruciais na produção e divulgação deste ideário. A civilização do automóvel ganhava espaço (e com ela o transporte privado e individual), legitimidade e força política e o transporte ferroviário estrangulava-se, de fato e culturalmente falando.

¹ Gramsci, Antônio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p.10.

² Idem, p. 11.

³ HONORATO, Cezar T. (Coord.). *O Clube de Engenharia nos momentos decisivos da vida do Brasil*. Rio de Janeiro: Venosa Design/Clube de Engenharia, 1996, p. 36.

⁴ Idem, *Ibidem*.

⁵ Idem, p. 104.

⁶ *Revista do Clube de Engenharia*, n. 381. Apud: Honorato, op. cit., p.108.

⁷ Honorato, op. cit, p. 110.

⁸ Maurício Joppert da Silva e E. John Gepp. *Trabalho elaborado pela divisão Técnica sobre déficit ferroviário, encaminhado ao MVOP*. Rio de Janeiro: Clube de Engenharia, 22/05/61, p. 10.

⁹ Idem, p. 06.

¹⁰ *Revista Ferroviária*, jan. 1964, p. 17.

¹¹ *Revista do Clube de Engenharia*, set. 1960, p. 27.

¹² CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA/DIVISÃO DE ENERGIA E TRANSPORTE. *Aspectos e Perspectivas do Transporte Ferroviário*. S.l: 1961, V. 1, p. 06. Centro de Documentação/Rede Ferroviária Federal S.A.

¹³ É interessante observar a formação de uma verdadeira "imprensa ferroviária". Numa reportagem em 1972, a *REFESA*, publicação bimestral do Departamento de Relações Públicas da RFFSA afirmava o aumento de notícias

ferroviárias nos periódicos (e o aumento numérico destes) e também nos noticiários televisivos. Cf. O negócio é falar de trem. *REFESA*, Rio de Janeiro, jul. /ago.1972, p. 08-09.

¹⁴ A função das Estradas de Ferro nos países subdesenvolvidos. Tese apresentada no X Congresso Pan-americano de Estradas de Ferro. *RAE - Revista da Associação dos Engenheiros da EFCB*, Rio de Janeiro, ano III, n. 28, dez. 1960, p. 14-20. SEDOC/RFFSA

¹⁵ Geraldo Barrozo do Amaral. Ramais Deficitários. *RAE*, v.6, n. 65, jan. 1964, p. 07.

¹⁶ Esse episódio, por dizer respeito à Leopoldina, será descrito mais detalhadamente no próximo capítulo.

¹⁷ Paulo de Queirós Mattoso. Erradicação de Ramais Antieconômicos. *RAE*, v. 10, n. 84, nov. 1987, p. 14.

¹⁸ Idem, *ibidem*.

¹⁹ Analisei esse periódico de 1958 a 1976.

²⁰ A erradicação de linhas férreas antieconômicas. *Revista do DNEF*, n. 16, ano VI, março 1971, p. 01. [grifo DAP]. Era trimestral, foi analisado até 1974, quando se extinguiu o DNEF.

²¹ Esse periódico existe ainda hoje, sediado no Rio de Janeiro. Começou como uma publicação da Associação dos engenheiros da E. F. C. B. e, em 1940 passou a ser independente. Em 1960, tornou-se oficialmente um órgão de divulgação da então criada Associação Ferroviária Brasileira. De periodicidade mensal, a publicação circulava nacionalmente no meio técnico e político da área dos transportes: Ministérios, empresas ferroviárias e vários ramos industriais. Existia também um Suplemento: *Estradas de Ferro do Brasil*, consultado de 1954 a 1975 (sendo que em 1966 o título modifica-se para *Anuário das Estradas de Ferro*). De propriedade da Empresa Jornalística dos Transportes S. A., que também editava a *Revista dos Transportes*, cujo diretor era Jorge de Moraes Gomes.

²² *Revista Ferroviária*, jan. 1961, p. 19.

²³ Linhas e ramais antieconômicos. *Estradas de Ferro do Brasil*, 1963, p. 176.

²⁴ José Sartori Netto. Uma das causas dos déficits nas ferrovias. *Ferrovias*, São Paulo, agosto de 1967, ano 31, p. 05. Revista fundada pelos engenheiros da E. F. Santos a Jundiáí, em 1935.