

ALÉM DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA: POLÍTICAS DE INCENTIVO ÀS RODOVIAS DO GOVERNO WASHINGTON LUÍS AO PRIMEIRO CHOQUE DO PETRÓLEO (1926-1973)¹

*Stella Harumi Okumura*²

Doutoranda em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP)

stella.harumi@gmail.com

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar as principais medidas de fomento às rodovias anteriores à vinda das corporações automobilísticas para o Brasil na década de 1950, bem como a continuidade da expansão rodoviária até o início da década de 1970. Ainda que a fabricação de veículos automotivos tenha contribuído para aumentar a importância das rodovias no transporte de cargas e passageiros, as primeiras políticas públicas de incentivo a esse modal apareceram antes que se cogitasse seriamente internalizar esse setor. Portanto, esta análise procura relativizar seu papel quanto à configuração da matriz de transporte brasileira, colocando em destaque outros elementos que favoreceram o predomínio do modal rodoviário.

Palavras-chave: rodovias; transportes; Estado; políticas públicas; indústria automobilística

Abstract

This paper aims to present the main actions favoring roads before the arrival of international automotive corporations in Brazil in the 1950s, as well the continuity of road expansion until the 1970s. Even though automotive production has contributed to increase roads' participation in the transportation of goods and passengers, the first incentive policies to this mode of transportation appeared before the plans to internalize the automotive sector. Therefore, this analysis seeks to relativize its role concerning the Brazilian transportation matrix, emphasizing other elements that supported the predominance of the roads.

Keywords: roads; transportation; State; public policies; automotive sector

¹ Este artigo contém trechos da dissertação de mestrado da autora, para fins de divulgação da pesquisa.

² Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas e doutoranda na mesma instituição.



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

Introdução

Quando se aborda a questão dos transportes no Brasil, um dos primeiros aspectos destacados é a importância desproporcional do segmento rodoviário no transporte de mercadorias e pessoas, bem como seus altos custos em comparação com outros modais. A explicação comumente oferecida para tal desproporção associa o crescimento da malha rodoviária entre as décadas de 1950 e 1980 à influência da poderosa indústria automobilística sobre as políticas públicas de transporte, principalmente após a instalação de filiais das grandes empresas do ramo durante o Plano de Metas (1956-1960). Todavia, essa influência se fez sentir – direta ou indiretamente – em outros países, como os Estados Unidos, berço de corporações como a Ford e a General Motors, sem que se atingisse o mesmo patamar de dependência das rodovias visto no Brasil. Desse modo, é necessário compreender a política de promoção das rodovias sem reduzi-la a um simples ditame de poderosas corporações transnacionais, ainda que estas tenham contribuído para o predomínio rodoviário.

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é apresentar as principais medidas de fomento às rodovias anteriores à vinda das grandes empresas automobilísticas para o Brasil durante o Plano de Metas (1956-1960) e a continuidade da expansão rodoviária até o início da década de 1970. Apesar da contribuição do setor automobilístico para aumentar a importância das rodovias no transporte de cargas e passageiros, as primeiras políticas públicas de incentivo a esse modal apareceram antes que se cogitasse seriamente internalizar esse setor. A análise proposta visa relativizar o papel desse setor quanto à configuração da matriz de transporte brasileira, destacando a existência de políticas “rodoviarista” antes mesmo da instalação dessa indústria. Sendo assim, a vinda da indústria automobilística ratificou uma trajetória que estava em curso desde a década de 1920 e que prosseguiu com ímpeto nas décadas de 1960 e 1970.

Também é preciso apontar a continuidade de uma política de incentivo às rodovias, em detrimento de outras modalidades de transporte, nas décadas de 1960 e 1970. Enquanto a malha rodoviária verificou um aumento na sua extensão e na pavimentação, as ferrovias e o transporte marítimo foram alvo de políticas de reestruturação durante a década de 1960, com vistas a reduzir seu impacto inflacionário. Desse modo, a política de transportes elaborada a partir de 1964 não visava a expandir os



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

investimentos em transportes, mas selecionar aqueles que seriam mais economicamente viáveis e que reduzissem os custos operacionais dos modais deficitários.

Na próxima seção, serão abordadas as iniciativas pioneiras de política pública voltada para as rodovias, nas décadas de 1920 e 1930. Na terceira parte, será abordado o Fundo Rodoviário Nacional (FRN), o principal mecanismo que possibilitou o crescimento das rodovias nas décadas posteriores. Já a quarta parte aborda o papel do Plano de Metas (1956-1960) na política de transportes, com destaque para os investimentos na infraestrutura de transportes e nos incentivos à indústria automobilística. Na quinta seção, mostraremos a continuidade da política de fomento às rodovias, ao mesmo tempo em que as modalidades ferroviária e marítima foram alvos da racionalização de custos com finalidades anti-inflacionárias.

“Governar é construir estradas”: os primórdios do rodoviarismo

A fim de entender como o transporte rodoviário de mercadorias e passageiros se tornou predominante, é necessário levar em consideração os discursos e as práticas que transformaram a construção de rodovias em uma prioridade da política de transportes nas três esferas de governo. Embora as primeiras estradas³ tenham sido construídas ainda no período colonial, eram obras muito rudimentares e raramente calçadas de pedra. As primeiras estradas “carroçáveis e bem lançadas” foram construídas apenas no século XIX, posteriormente à vinda da família real portuguesa para o Rio de Janeiro (PRADO JR, 2011, p. 272). Além da má qualidade, as vias terrestres ocupavam posição subsidiária em relação às vias fluviais e marítimas nos principais sistemas de comunicação da colônia, servindo para encontra-las (PRADO JR, 2011, p. 254).

O sistema de transportes brasileiro existente até a década de 1930 havia sido moldado para atender às necessidades de uma economia primário-exportadora, promovendo a ligação entre as áreas produtoras e os portos. Por exemplo, as ferrovias construídas a partir de meados do século XIX permitiram a expansão da produção de café rumo ao chamado “Oeste Paulista”, visto que reduziram os altos custos de transporte – antes realizado por tropas de mulas – e aumentaram a capacidade de escoamento (SAES, 1981). Além do café, as ferrovias foram empregadas no transporte de outros bens de

³ De acordo com o Anexo I do Código Brasileiro de Trânsito (1997), uma estrada é uma via rural não pavimentada, ao passo que a rodovia é uma via rural pavimentada. Ou seja, ambas promovem ligações interurbanas, mas as rodovias são pavimentadas e comportam maior circulação de veículos.



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

exportação, como o açúcar no Nordeste, o carvão em Santa Catarina, a erva-mate no Paraná e o couro e o charque no Rio Grande do Sul, e auxiliaram a abertura e a integração de áreas e regiões (PEREIRA, 2014). De modo geral, as ferrovias se destinavam principalmente à conexão de cada economia regional com a navegação de longo curso, de modo que não havia um sistema ferroviário de alcance nacional (BARAT, 2007).

Assim, a viabilidade econômica das ferrovias dependia do aparecimento de mercadorias “novas” a serem transportadas ou do aumento do volume de carga transportada. Tais bens não necessariamente garantiam a lucratividade do empreendimento, como ocorreu quando o açúcar e outros produtos substituíram o café nas ferrovias paulistas (PEREIRA, 2014; SAES, 1981). Logo, o sistema ferroviário não se voltava para integração do país, cujas distintas regiões permaneciam relativamente isoladas umas das outras e se conectavam principalmente ao mercado externo.

O sistema de ferrovias foi administrado majoritariamente pelo setor privado, sob a forma de concessões e de propriedade direta, até a década de 1940, quando se encontrava fisicamente desgastado e economicamente inviável. A participação do capital internacional nas estradas de ferro foi significativa, seja diretamente, como no caso da *São Paulo Railway*, administrada pelos ingleses, quanto indiretamente, na forma de empréstimo aos empresários brasileiros (PRADO JR, 1970; SAES, 1981). Para continuar a prestação de serviços, o Estado passou a controlar as ferrovias deficitárias, contudo sem recursos suficientes para realizar os investimentos necessários à sua recuperação (BARAT, 1978; SAES, 1981). Em 1930, 68% do sistema ferroviário era controlado pelos governos federal e estaduais, passando a 94% na década de 1950 (PEREIRA, 2014).

Enquanto isso, a crescente influência cultural dos Estados Unidos desde a década de 1920 trouxe consigo a valorização do automóvel como meio de transporte moderno. Por exemplo, o almirante Lúcio Meira, que seria um dos responsáveis pela implantação da indústria automobilística no Brasil nos anos 1950, viajou àquele país nos anos 1920 e ficou impressionado com o papel do automóvel na transformação do sistema de vida daquela sociedade e com seus efeitos multiplicadores para a economia (LATINI, 2007). Além disso, a rodovia, ou mais precisamente, o automóvel, passa a ser o símbolo da modernidade industrial a partir dos anos 1920, enquanto as ferrovias perdiam seu *glamour* (SHAPIRO, 1994).



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

Um dos mais conhecidos entusiastas⁴ do automóvel e do transporte rodoviário foi o presidente Washington Luís (1926-1930), o qual ficou conhecido por afirmar que “governar é abrir estradas” (LAGONEGRO, 2008; LATINI, 2007). Enquanto prefeito do município de São Paulo (1914-1919), adquiriu as primeiras máquinas modernas de construção de estradas usadas no Brasil. Também foi autor da Lei Estadual nº 1406 de 26/12/1913, que estabeleceu a construção de rodovias como forma precípua de trabalho penitenciário em São Paulo. Na presidência da República, ele radicalizou o discurso antiferroviário e tributou os insumos automobilísticos de modo a tornar o setor imune a restrições orçamentárias e flutuações da economia (LAGONEGRO, 2008).

Entre as medidas concretas tomadas para fomentar as rodovias, houve a criação do Fundo Especial para Construção e Conservação de Estradas de Rodagem Federais em 1927, composto por 20% *ad valorem* sobre os impostos de importação de gasolina, veículos automotores, pneumáticos, câmaras de ar rodas, motocicletas e acessórios. O Fundo seria administrado pela Comissão de Estradas de Viação e Obras Públicas, responsável pela implantação das obras da estrada Rio-São Paulo e da Rio-Petrópolis. A comissão foi extinta em 1931, enquanto o Fundo Especial foi incorporado ao Orçamento da União (LAGONEGRO, 2008; PEREIRA, 2014).

Durante a década de 1930, os planos ferroviários tornaram-se mais escassos, ao passo que os planos gerais privilegiavam o modal rodoviário e foram criados alguns dos primeiros planos rodoviários (NATAL, 2003). Em 1934, o Decreto nº 24.297 criou o Plano de Viação Nacional, ainda fortemente ancorado no modal ferroviário, em razão de sua extensão e importância estratégica para o país (MACHADO, 2016). Já o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER)⁵ foi criado em 1937 pela Lei nº 467 e tinha como funções planejar, construir e prover a manutenção das rodovias federais (BARAT, 2007).

Em termos de planejamento de âmbito nacional, a retórica do Estado indicou uma opção pelo rodoviarismo-automobilismo, ao passo que as forças econômicas e políticas articuladas em torno do Estado sinalizavam contrariamente à revitalização das ferrovias

⁴ De acordo com Pereira (2014, p. 87–89), o pioneirismo do “rodoviarismo” no estado de São Paulo está associado à cultura do “automobilismo”, esporte de elite que ganhou adeptos entre a elite paulista no início do século XX. Ambos se encaixariam perfeitamente aos descendentes dos bandeirantes por seus valores de “liberdade individual, de competição, de alargamento de fronteiras”.

⁵ O DNER foi substituído pelo Departamento de Infraestrutura de Transportes (DNIT) em 2001.



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

(NATAL, 2003). Desse modo, tanto na prática quanto no discurso havia uma convergência em torno do projeto de expansão das rodovias, ainda que não significasse um consenso. Porém, ainda era necessário assegurar os recursos para que o modal rodoviário não reproduzisse a situação deficitária das ferrovias e do transporte marítimo, dependentes de repasses orçamentários para manter suas atividades.

Criação do FRN e das bases para a expansão rodoviária a partir da década de 1940

Ao longo dos anos 1940, foram realizados diversos estudos a respeito dos principais problemas do Brasil, como aqueles realizados por missões estrangeiras. Por exemplo, a crítica da Missão Cooke (1942)⁶ ao sistema brasileiro de transportes deu origem ao termo “pontos de estrangulamento” (LIMA, 1957). Os relatórios dessas missões apontavam que o setor de transportes era um dos principais obstáculos ao desenvolvimento do país, ainda que não entrassem no mérito da produção de veículos. Em 1948, o governo Dutra lançou o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transportes e Energia), transformado em lei em 1950. A falta de recursos e a proximidade do fim do mandato presidencial limitaram as ações desse plano, o qual iniciou a construção da Rodovia Presidente Dutra (ligação Rio – São Paulo) e da Companhia Hidrelétrica de Paulo Afonso, no Rio São Francisco. No segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), o Plano SALTE começou a ser executado por etapas, devido à escassez de recursos e às preocupações com seus possíveis efeitos inflacionários (GATTÁS, 1981).

Nesse período, as iniciativas em prol da construção de rodovias também ganharam destaque no âmbito da política de transportes. Entre elas, a criação de um fundo para financiar a expansão rodoviária, com base em recursos gerados por um imposto relacionado aos transportes. A existência de uma fonte regular de recursos para construção e manutenção da malha rodoviária foi fundamental para seu crescimento nas décadas seguintes, assim como posteriormente o fim desse esquema de financiamento comprometeu seriamente a conservação das rodovias.

A preponderância da política rodoviária sobre a ferroviária tornou-se mais visível tanto no âmbito institucional (Planos e legislações) quanto nas ações efetivas (expansão

⁶ A Missão Cooke (1942) foi uma missão dos Estados Unidos cujo relatório apresentou as deficiências, insuficiências e precariedades do sistema de transportes brasileiros.



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

da malha rodoviária) (NATAL, 2003). O Plano Rodoviário Nacional, apresentado em 1944, foi o primeiro plano rodoviário de âmbito federal aprovado pelo governo federal (LATINI, 2007; LIMA, 1957). Nesse mesmo ano, o DNER foi reorganizado, transformando-se em autarquia e tendo seu escopo de atribuições ampliado (BARAT, 2007).

Um dos primeiros passos na direção do estabelecimento de um fundo para o financiamento das rodovias foi a criação do Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos e Lubrificantes (IUCL) por meio do Decreto Lei nº 2.61 em 1940, que também estabeleceu que seria competência exclusiva da União tributar esses produtos. Em 1944, parte das receitas do IUCL foram destinadas ao Fundo Rodoviário Nacional (FRN)⁷, criado para financiar a construção e a manutenção das rodovias (IPEA, 2010; LATINI, 2007). Por conta de sua vinculação com o financiamento do setor de transportes, esse tributo representava um subsídio implícito às rodovias, já que realizava a transferência de recursos provenientes de outros setores da economia. Como parte crescente do transporte de mercadorias era realizada por caminhões, a arrecadação do IUCL afetava produtores e consumidores finais por meio do custo do frete, sendo que muitos deles não utilizavam diretamente as rodovias (BARAT, 1973, 1978).

A destinação de massivos recursos para o financiamento da ampliação da malha rodoviária ocorreu concomitantemente à progressiva deterioração das estradas de ferro e da navegação, modais que não contavam com tal vantagem. Para o modal rodoviário, inaugurou-se um “círculo virtuoso” em que a ampliação da frota de veículos gerava as receitas que financiaram a expansão das estradas de rodagem, o que permitia o crescimento dos veículos em circulação e, conseqüentemente, dos recursos para os investimentos rodoviários (BARAT, 1973; SHAPIRO, 1994). Ao mesmo tempo, tratava-se de um processo “vicioso” para as demais modalidades de transporte, que perdiam participação no transporte de cargas e passageiros (SHAPIRO, 1994).

Além da influência cultural dos Estados Unidos, outros fatores contribuíram para que as rodovias ocupassem um papel predominante nas políticas de transporte no Brasil a partir da década de 1940. O avanço do processo de industrialização a partir da crise de 1929 traduziu-se na reorientação da produção para o mercado interno, visto que a escassez

⁷ O Decreto-Lei Nº 8.463 de 27/12/45 criou o Fundo Rodoviário Nacional (FRN) e reorganizou o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) (PESSOA, 1993).



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

de divisas provocada pelo colapso na divisão internacional do trabalho impossibilitava a obtenção de bens importados (FURTADO, 1981; PRADO JR, 1970). A consolidação do mercado interno significava um aumento considerável nos fluxos de mercadorias entre as distintas regiões do país (BARAT, 1978), o que requeria um sistema de transportes que cumprisse o papel de realizar a conexão entre elas.

Como já foi mencionado, as ferrovias não cumpriam esse papel, dado que se orientavam para o escoamento de bens para o comércio exterior, o que também se aplicava ao transporte marítimo, de modo geral. Logo, a combinação dos processos de urbanização e industrialização aceleradas fazia com que a matriz de transportes herdada da fase primário-exportadora se mostrasse inadequada à nova realidade. Enquanto isso, ao transporte por rodovias eram atribuídas as vantagens de maior rapidez, ligação direta entre expedidor e consumidor, maior segurança e flexibilidade (LATINI, 2007; LIMA, 1957).

Outra vantagem relativa do transporte rodoviário seria sua maior economicidade para cargas de manufaturados, que possuem características distintas das cargas brutas de produtos primários. Apesar do custo do frete ser mais alto e com reajustes que acompanhavam de perto a inflação, o modal rodoviário ganhou espaço no transporte de cargas de grandes toneladas e em distâncias médias e longas, o que provocaria grandes distorções (BARAT, 1978). Portanto, as rodovias não apenas simbolizavam um ideal de modernidade em si, mas pareciam mais adequadas a um país que se industrializava e se urbanizava rapidamente, garantindo a flexibilidade que faltava às ferrovias.

Considerações de ordem financeira também foram levadas em conta na promoção das rodovias. O tempo de maturação dos investimentos rodoviários e seu custo para o Estado eram relativamente menores do que aqueles do transporte ferroviário, já que era possível ampliar as rodovias aos poucos e transferir boa parte dos custos aos usuários dos transportes (SHAPIRO, 1994). A recuperação das ferrovias exigia elevado investimento público e demandava um período longo de maturação, em comparação com o que seria requerido pelo investimento rodoviário (LATINI, 2007; SHAPIRO, 1994).⁸ O mesmo

⁸ Deve-se lembrar de que o financiamento externo estava escasso desde a Grande Depressão, tendo a Segunda Guerra Mundial agravado o quadro. Quanto às fontes internas, o Estado não contava ainda com um moderno sistema de financiamento, dependendo principalmente das emissões para financiar os déficits públicos.



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

poderia ser aplicado à navegação e aos portos, os quais não acompanharam a revolução tecnológica no transporte marítimo, por exemplo, o uso dos *containers*.

Durante a Segunda Guerra Mundial, a dificuldade de importar material de transporte contribuiu para piorar o estado de conservação das ferrovias, portos e navegação, estimulando sua substituição pelas rodovias.⁹ Além disso, tanto as ferrovias quanto os portos dependiam de subvenções do governo federal, ou seja, de aportes diretos do Tesouro para cobrir seus déficits operacionais (BARAT, 1973, 1978). Essa situação estava relacionada à política de preços adotada nessas modalidades, dado que suas taxas de serviços não acompanhavam o nível geral de preços. A justificativa para a contenção no reajuste das tarifas era evitar seu efeito inflacionário e, assim, minimizar o custo político de um aumento nesses preços (BAER; KERSTENETZKY; SIMONSEN, 1962). Somente durante a ditadura militar essa política seria revertida, em prol do chamado “realismo tarifário”¹⁰, o que não evitou que as ferrovias e o transporte marítimo continuassem em segundo plano na política de transportes.

O problema da falta de integração entre os meios de transportes no Brasil acentuou-se com a expansão das rodovias no pós-guerra, já que, ao invés de se promover a complementariedade entre eles, incentivou-se a competição (SHAPIRO, 1994), notadamente entre ferrovias e rodovias. Como apontou Lima (1957, p. 62), “Por vezes mesmo as rodovias acompanham os traçados das ferrovias, servindo desse modo aos mesmos centros”. A superposição de vias acentuou a substituição de ferrovias por rodovias no transporte de cargas volumosas, as quais não lhe eram próprias, causando elevações de custos que se propagaram pelo sistema econômico (BARAT, 1978).

De acordo com Barat (1978), é possível identificar os fatores que fundamentaram a ênfase excessiva no transporte rodoviário, os quais se dividem entre subjetivos e objetivos. No primeiro grupo, destacam-se: 1) crença de que um bom governo seria aquele que promovesse uma expansão acelerada da infraestrutura rodoviária; 2) crença que a

⁹ Ainda que a limitação imposta às importações também tenha afetado a frota nacional de veículos, neste caso a saída foi positiva: estimulou a criação de um setor de autopeças de capital majoritariamente brasileiro, o qual teria papel crucial na implantação da indústria automobilística na década seguinte, mesmo no papel de sócio menor.

¹⁰ Baer et al. (1962) já defendiam o realismo nas tarifas públicas antes mesmo de 1964, como fica evidente em seu artigo. Para tais autores, a tentativa de minimizar os efeitos inflacionários no reajuste de tarifas de serviços públicos era contraproducente porque as subvenções concedidas às ferrovias contribuíam para aumentar o déficit orçamentário, coberto com emissão de moeda, e, consequentemente, tinham efeito inflacionário.



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

infraestrutura rodoviária seria condição necessária e suficiente para promover o desenvolvimento; 3) a sobrestimação do papel do transporte rodoviário como fator de modernização; 4) a sobrestimação dos investimentos rodoviários frente a outras oportunidades de utilização de recursos escassos (como saneamento básico e saúde pública); 5) importância exagerada imputada à indústria automobilística como fator de dinamismo econômico.

Entre os fatores objetivos, podem-se mencionar: 1) a necessidade de consolidação de um mercado nacional para matérias-primas, alimentos e produtos manufaturados; 2) vantagens oferecidas pelo transporte rodoviário para atendimento do deslocamento dos acréscimos da oferta interna; 3) a posição da indústria automobilística no contexto de nosso modelo de desenvolvimento; 4) o desinteresse das antigas concessionárias em modernizar as ferroviárias e os portos; 5) o mecanismo de geração de recursos destinados aos investimentos rodoviários, vinculados à expansão da frota de veículos.

Portanto, o aumento da importância relativa das rodovias no transporte de cargas e de passageiros não decorreu unicamente de suas vantagens intrínsecas, mas constituiu uma política deliberada de promoção de um meio de transporte considerado mais moderno e mais eficiente. Ainda que tal substituição tenha sido verificada em outros países, como na Inglaterra e nos Estados Unidos, ela não aconteceu com essa mesma intensidade¹¹, assim como esses países não se urbanizaram em ritmo tão intenso quanto o Brasil e outros países latino-americanos. Desse modo, é possível ver nisso os esforços de uma economia subdesenvolvida para alcançar o mundo “desenvolvido”, ainda que com grandes custos sociais e ambientais a longo prazo.

O papel do Plano de Metas (1956-1960) na expansão das rodovias

Segundo o Censo de 1950, existiam 529.577 veículos em operação (276.845 carros, 236.732 caminhões e 16.000 ônibus), e 126.000 km de estradas de rodagem, com apenas 1.000 km pavimentados (GATTÁS, 1981). Em 1955, o Anuário Estatístico do

¹¹ Enquanto isso, na União Soviética e nos países socialistas do Leste Europeu predominava o transporte ferroviário, em regime de monopólio (Barat, 1978). Isso nos faz pensar em como a mentalidade de um país ou sistema influencia as políticas públicas no caso do transporte: não é à toa que os Estados Unidos, o *locus* por excelência do liberalismo e do individualismo, valorizam tanto o transporte individual e a “liberdade” das autoestradas. Com a expansão do regime fordista no pós-guerra, também a “cultura” ou “ideologia” do automóvel foi exportada para outros países, com consequências sociais e ambientais desastrosas.



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

Brasil (1956) indicou a extensão da rede rodoviária nacional em 459. 714 km, sendo destas 22. 250 km federais, 54. 048 km estaduais, 383. 416 km municipais e 3.133 km pavimentados (LIMA, 1957).

Além da infraestrutura de transportes em si, a manutenção e a renovação dos veículos automotivos – comerciais e de passeio – eram outros problemas relevantes nas décadas de 1940 e 1950. Durante a Segunda Guerra Mundial, a impossibilidade de obter veículos ou peças provenientes dos países envolvidos no conflito incentivou a produção doméstica de autopeças, movida pela demanda dos consumidores (MERICLE, 1984). Com o fim da guerra, as importações foram retomadas, sendo facilitadas pela política liberal do governo Dutra (1946-1950). A demanda reprimida por produtos importados e a sobrevalorização interna do Cruzeiro contribuíram para o crescimento das importações, em especial de veículos e itens automotivos, a fim de repor a frota desgastada (GATTÁS, 1981; SHAPIRO, 1994). As divisas acumuladas foram gastas rapidamente, com o agravante de que os saldos comerciais em moedas europeias estavam inconversíveis. Os déficits comerciais pressionaram o Balanço de Pagamentos em 1947 e levaram a uma nova crise cambial. Para lidar com o problemas, recorreu-se ao licenciamento de importações, divididas em cinco categorias, por ordem de prioridade (SHAPIRO, 1994).

As oscilações na política cambial e na disponibilidade de importações ora favoreceram, ora ameaçaram a indústria nacional¹² de autopeças até meados da década de 1950. Dado que as peças importadas vinham de fornecedores pouco conhecidos, como o Leste Europeu, e não condiziam com os veículos em circulação, a ameaça ao setor não foi tão grave quanto o esperado. O regime de licença prévia para importações vigente até 1950 também trouxe alívio para o setor (GATTÁS, 1981). Por último, a escassez de dólares no início dos anos 1950 estimulou a importação de veículos provenientes de países da Europa Ocidental (em especial, Reino Unido e a Alemanha), cuja produção começava a se recuperar e competir com a dos Estados Unidos (SHAPIRO, 1997).

A eclosão da Guerra da Coreia em 1950 levantou o temor de um novo bloqueio às importações, fazendo o governo brasileiro relaxar o controle cambial para permitir o estoque de produtos (GATTÁS, 1981; SHAPIRO, 1994). O aumento nas importações automobilísticas contribuiu para uma nova crise cambial, colocando o dilema entre

¹² De acordo com Lima (1957), a indústria de autopeças se tratava de uma iniciativa inteiramente nacional, opinião compartilhada por Gattás (1981).



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

renovar a frota nacional de veículos (caminhões, principalmente) ou evitar as pressões no Balanço de Pagamentos (LATINI, 2007).

Embora já houvesse produção de autopeças e mesmo a montagem de veículos desde os anos 1920¹³, ainda não existiam planos concretos de produção completa de automóveis e caminhões no país. Um dos primeiros estudos sobre o tema foi produzido pela Subcomissão de Jipes, Tratores, Caminhões e Automóveis, criada em 1952 para “estudar medidas necessárias à promoção da indústria automobilística e propor providências e estímulos à implantação desta” (LATINI, 2007, p. 89). Ela era parte da Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI – 1951), estabelecida em 1951 para estudar um plano de desenvolvimento industrial para enfrentar os principais problemas econômicos do país. Apesar do seu efeito reduzido sobre o crescimento industrial, a CDI deixou um importante legado por meio de seus estudos, principalmente na área de transportes (GATTÁS, 1981).

A subcomissão constatou que a faixa de mercado para a indústria automobilística era significativa, mas também insuficiente para alegar imprescindibilidade. Ademais, reforçou a importância do *problema do transporte* para o desenvolvimento do país. Por último, chegou à conclusão de que o Brasil não cumpria os pré-requisitos necessários à implantação desse tipo de indústria, devido à inexistência de mão-de-obra especializada, de técnicos ou das matérias-primas exigidas. Apesar disso, o responsável pela Subcomissão, Lúcio Meira, não desistiu da criação de uma indústria automobilística no Brasil, contando com o apoio dos fabricantes brasileiros de autopeças. O Plano Nacional de Estímulo à Produção de Automóveis e à Implantação Gradativa da Indústria Automobilística, de 1952, foi a certidão de nascimento daquela indústria, apesar de suas atividades terem se iniciado alguns anos depois (LATINI, 2007).

O setor de peças conseguiu algumas formas de proteção contra importações, como o Aviso 288 da Carteira de Exportação e Importação (CEXIM), em 1952. Ela permitiu o licenciamento da importação de peças e acessórios para veículos, *com exceção* dos itens constantes em uma lista com os artigos já produzidos pela indústria nacional (GATTÁS, 1981; MERICLE, 1984). Já o Aviso 311, de 1953, proibiu a importação de veículos a

¹³ A Ford e a General Motors já contavam com linhas de montagem no Brasil (a Ford em 1919 e a General Motors, em 1925), mas produziam os veículos a partir de conjuntos importados (GATTÁS, 1981).



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

motor, para fins comerciais, devidamente montados a partir de 01/07/1953 (LATINI, 2007; MERICLE, 1984). Em 1954, foi criada a Comissão Executiva da Indústria de Material Automobilístico (CEIMA), cujas atribuições eram as mesmas que viria a ter o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA) no governo Juscelino Kubitschek (PEREIRA, 2014).

Em resposta ao grande déficit em transações correntes em 1952, no ano seguinte houve significativa mudança cambial (SHAPIRO, 1994). A Instrução 70 da SUMOC (1953) eliminou o sistema de licença prévia e criou cinco categorias de importação por ordem decrescente de prioridade, com taxas de câmbio diferentes da taxa oficial. Além disso, houve a criação do leilão de câmbios, com a negociação de PVCs (Promessas de Venda de Câmbio) no mercado livre, com um ágio de 8% para a União (CAMPOS, 2009)¹⁴, o que favorecia a importação de equipamentos básicos (LESSA, 1981).

Durante o segundo governo Vargas (1951-1954), foram criadas outras facilidades para a posterior produção de veículos e para a promoção do transporte rodoviários. Entre elas, a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1952), o qual visava apoiar a diversificação industrial, porém no início esteve comprometido com o financiamento dos programas de infraestrutura; e a criação da empresa estatal de petróleo, a Petrobras, em 1953. Ademais, houve a reestruturação do Plano Nacional Rodoviário, o estabelecimento do Fundo Nacional de Eletrificação e inversões públicas nos sistemas de transportes e energia (LESSA, 1981).

Vargas e Meira fizeram uma primeira tentativa de atrair as fabricantes internacionais de veículos para produzirem no Brasil (ALMEIDA, 2006), mas as condições internas e externas não eram tão favoráveis à vinda das montadoras transnacionais quanto seriam durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-1960). O plano da Subcomissão foi adaptado posteriormente aos objetivos do Plano de Metas e aos instrumentos de política econômica disponíveis. Por exemplo, foram seguidas algumas diretrizes apontadas pela Subcomissão: a) fechar o mercado às importações; b) aumentar nível de componentes nacionais em troca de incentivos financeiros; c) uso de incentivos indiretos, como constrangimentos políticos e econômicos; d) taxas de câmbio diferenciadas (Instrução 70 da SUMOC) (SHAPIRO, 1994).

¹⁴ Também substituiu a CEXIM pela Carteira de Comércio Exterior (CACEX).



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

Em linhas gerais, o Plano de Metas se caracterizou como um “ambicioso conjunto de objetivos setoriais (...) que constitui a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país” (LESSA, 1981, p. 27). Havia 30 metas, além da meta especial – Operação Nordeste – e da meta síntese – construção de Brasília, que podiam ser agrupadas em quatro categorias: a) transporte e energia; b) setores produtores intermediários; c) bens de capital; e d) a construção da nova capital. Para coordenar as ações do Plano, criou-se um novo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI-56) (GATTÁS, 1981; LESSA, 1981).

As prioridades do Plano de Metas eram a construção dos estágios superiores da pirâmide industrial e do capital social básico de apoio a esta estrutura. Em outras palavras, os investimentos estatais nos setores de energia e transportes e em algumas atividades industriais básicas destinavam-se a fornecer a infraestrutura básica imprescindível para a instalação das indústrias mais avançadas no Brasil (LESSA, 1981). Os investimentos se concentraram nos setores de transportes, energia e indústria de base, equivalendo a mais de 90% dos recursos, como podemos ver nas **Tabelas 1 e 2**:

Tabela 1. Distribuição dos investimentos por setores no Plano de Metas

	Em Cr\$ bilhões	%
Energia (elétrica, petróleo)	120,8	42,4
Transportes (ferroviário e rodoviário, construção, aparelhamento e pavimentação)	94,9	33,3
Alimentação	9,5	3,4
Indústria de base	47,3	16,6
Educação	12,2	4,3
Total	284,7	100

Fonte: Gattás (1981, p. 328).

Tabela 2. Investimentos em moeda estrangeira

	US\$ milhões
Energia	862,2
Transportes	582,6
Alimentação	130,9
Indústria de base	742,8
Total	2318,5

Fonte: Gattás (1981, p. 328).

De acordo com Lessa (1981), um dos principais alvos do Plano era a transformação da estrutura de transportes, herdada da fase primário-exportadora. Para tanto, procurou-se reequipar o sistema ferroviário, ampliar e pavimentar as rodovias,



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

melhorar os portos e modernizar a frota comercial. A malha rodoviária cresceu vertiginosamente em extensão e qualidade, principalmente as rodovias federais e estaduais. A meta inicial do Plano era a construção de 10.000 km de novas rodovias federais, melhoramentos em 3.800 km e a pavimentação de 3.000 km. As metas foram totalmente atingidas, com a construção de 12.169 km e a pavimentação de 7.215 km de rodovias federais.

Também houve preocupação com a construção e reaparelhamento das ferrovias, acompanhada pela criação da Rede Ferroviária Federal (RFFSA) em 1957, a qual alcançou sua máxima extensão em 1960 (GATTÁS, 1981). Já o transporte marítimo contava com planos de ampliação da frota mercante e reaparelhamento e expansão dos portos. Houve êxito praticamente integral na expansão da frota marítima (cabotagem e petroleiros, principalmente) e parcial no reaparelhamento dos portos, mas isso não impediu o declínio da navegação marítima (LESSA, 1981).

Embora as metas do setor ferroviário não tenham sido atingidas em sua totalidade, a essa modalidade coube a maior porcentagem dos recursos no período 1956-1960, no total de Cr\$ 1510,9 milhões¹⁵, o que equivalia a 38% do total dos investimentos em transportes, ao passo que o setor rodoviário recebeu Cr\$ 1037 milhões¹⁶ (26%). Já ao setor marítimo foram destinados Cr\$ 888,1 milhões¹⁷ (23%), aos portos, Cr\$ 460 milhões¹⁸ (11%), e ao setor aéreo, Cr\$ 95,4 milhões¹⁹ (2%) (BARAT, 1978, p. 142–144).

Durante o Plano de Metas, consolidou-se uma forte presença pública nas áreas de planejamento, implantação e manutenção da infraestrutura de transportes, ao passo que ao setor privado coube a operação dos transportes rodoviários de passageiros e de mercadorias e a aviação civil, bem como a construção civil²⁰ associada principalmente ao setor rodoviário (PEREIRA, 2014).

Em termos setoriais, a indústria automobilística foi uma das principais apostas do Plano de Metas, visto que era considerada como um meio de atrair tecnologia e capitais

¹⁵ Em valores de 1968.

¹⁶ Idem

¹⁷ Idem

¹⁸ Idem

¹⁹ Idem

²⁰ Segundo Pereira (2014: 92-94), da década de 1940 à de 1980, o setor rodoviário foi fundamental para o crescimento do setor de construção civil, porém a crise do modelo de financiamento rodoviário e o surgimento de novas oportunidades de negócio, nos anos 1970, diminuíram a importância das obras rodoviárias para as empreiteiras.



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

estrangeiros para o país. A Subcomissão de Jipes, Tratores, Caminhões e Automóveis já havia concluído que o investimento estrangeiro por companhias transnacionais era imprescindível para a empreitada da fabricação do veículo “nacional”, dada a fraqueza do setor privado brasileiro e a inadequação das empresas estatais para atuar na manufatura complexa (SHAPIRO, 1994).

O Grupo Executivo da Indústria Automobilística – GEIA – foi instituído pelo Decreto nº 39 412, de 16/06/56, e foi a principal inovação institucional do Plano de Metas. Por estar ligado diretamente ao Executivo e, portanto, isolado das pressões políticas do Congresso Nacional, permitiu maior grau de autonomia para os tomadores de decisão (LATINI, 2007). Embora o prazo previsto de duração fosse de cinco anos, continuou suas atividades até 1964, quando foi substituído pelo Grupo Executivo da Indústria Mecânica – GEIMEC (GATTÁS, 1981; SHAPIRO, 1994).

O GEIA estabeleceu as diretrizes para nacionalizar o conteúdo dos veículos em cada ramo principal da indústria e as condições de participação que impôs providenciaram incentivos que reduziram o risco do empreendimento. Entre os incentivos concedidos às empresas, o mais importante foi o acesso ao protegido mercado brasileiro (MERICLE, 1984). Outros estímulos, de natureza fiscal e cambial, diminuíram o risco do investimento, que parecia considerável em uma economia como a brasileira. Inicialmente, o governo preocupava-se com a fabricação de veículos de maior interesse econômico, isto é, os caminhões, sem descartar a produção de automóveis, que também tinham importância considerável nas importações (SHAPIRO, 1994).

Entretanto, apenas proteção do mercado interno não seria suficiente para conseguir trazer ao Brasil as empresas transnacionais do setor. Foi imprescindível a capacidade do Estado de colocar uma ameaça crível e prover subsídios para diminuir o risco das empresas (SHAPIRO, 1994). Ou seja, as empresas montadoras foram pressionadas a fabricar seus veículos no país (LIMA, 1957), principalmente por meio da proibição da importação de veículos montados e de um número significativo de componentes. Apesar de a pressão governamental não ser a única motivação para a entrada dessas companhias, foi um fator relevante para a aceleração desse processo.

Não menos importante foi a estratégia das corporações transnacionais, as quais buscavam novos mercados em resposta ao aumento da competição internacional. Depois de satisfazer a demanda no imediato pós-guerra, as grandes fabricantes de automóveis



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

passaram a enfrentar um novo padrão de competição no começo da década de 1950. As transnacionais dos Estados Unidos instalaram filiais na Europa Ocidental a fim de aproveitar o crescimento do mercado europeu e contornar as barreiras protecionistas, ao passo que as empresas europeias em recuperação passaram a disputar também o mercado americano. Satisfeitos os mercados domésticos, tanto as firmas europeias quanto as americanas se empenharam em aumentar as exportações para outros mercados (SHAPIRO, 1997).

Com o objetivo de promover a concorrência entre empresas, o GEIA aceitou projetos de muitas firmas, porventura imaginando que nem todos teriam sucesso. De fato, desses 17 projetos, apenas 11 se concretizaram (MERICLE, 1984). A **Tabela 3** lista as empresas envolvidas:

Tabela 3. Projetos aprovados pelo GEIA

Empresas	Origem das patentes ou desenhos dos veículos	Tipo de veículo fabricado
Fábrica Nacional de Motores (Estado do Rio)	Itália	Caminhão pesado, automóvel
Ford Motor do Brasil (São Paulo – Capital)	Estados Unidos	Caminhão leve, caminhão médio (F350 e F600)
General Motors do Brasil (S. Caetano do Sul – SP e S. José dos Campos – SP)	Estados Unidos	Caminhão leve, caminhão médio
International Harvester (Santo André – SP)	Estados Unidos	Caminhão médio
Mercedes-Benz (S. Bernardo do Campo – SP)	Alemanha	Caminhão médio, caminhão pesado, ônibus
Scania-Vabis do Brasil (São Paulo – Capital)	Suécia	Caminhão pesado
Simca do Brasil (S. Bernardo do Campo – SP e Sta. Luzia - MG)	França	Automóvel
Toyota do Brasil (São Paulo - Capital)	Japão	Jipe
Vemag (São Paulo - Capital)	Alemanha	Automóvel, camioneta, jipe
Volkswagen do Brasil (S. Bernardo do Campo – SP)	Alemanha	Camioneta e automóvel
Willys Overland do Brasil (S. Bernardo do Campo – SP e Taubaté – SP)	Estados Unidos e França	Jipe, camioneta, automóvel “Aero-Willys” e “Dauphine-Renault”

Fonte: Gattás (1981, p. 324).

Antes da chegada dessas novas montadoras, a Fábrica Nacional de Motores havia sido uma iniciativa pioneira na indústria automobilística brasileira. Essa empresa estatal foi inaugurada em 1942 com o propósito de fabricar motores para aviões durante a



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

Segunda Guerra Mundial. Com o fim da guerra, foram feitas várias tentativas de adaptá-la ao uso civil, até que se tornou montadora dos caminhões da empresa italiana *Isotta-Fraschini*, posteriormente adquirida pela italiana *Alfa Romeo* (GATTÁS, 1981). Apesar de sua importância em termos econômicos e estratégicos, a FNM não recebeu a mesma atenção dispensada às corporações estrangeiras, havendo mesmo intenção do GEIA de propor sua privatização. Esta ocorreu apenas em 1968, quando a empresa italiana *Alfa Romeo* passou a ser proprietária de fato da FMN (SHAPIRO, 1997; TORRES, 1977).

Quanto aos investimentos realizados pelos fabricantes de veículos e pelo setor de autopeças, podemos ver na **Tabela 4** que ambos os segmentos tiveram acesso a investimento direto e financiamentos obtidos no exterior, sendo que para os fabricantes, os investimentos diretos foram mais expressivos, ao passo que para o setor de autopeças, o valor dos financiamentos foi mais importante.

Tabela 4. Investimentos realizados - 30/12/1960 (Em US\$1 milhão)

Discriminação	Fábricas de autopeças	Fábricas de veículos	Total
Existente antes do GEIA	117,1	90,5	207,6
Período GEIA (1957/60)			
-Investimentos diretos	99,4	133,9	233,3
-Financiamentos obtidos no exterior	43,9	35,3	79,2
-Financiamentos à vista, extra licitação	8,2	-	8,2
-Investimentos diretos, através de licitação, no leilão de divisas	2	-	2
US\$ milhões	270,6	259,7	530,3
Em Cr\$ milhões			
Investimentos em terrenos, construções e equipamentos nacionais	8095	8511	16606

Fonte: Gattás (1981, p. 326)

É possível perceber que o Plano de Metas combinou os investimentos em infraestrutura e indústria básica com os esforços de coordenar os investimentos das empresas do ramo automobilístico, o que contribuiu para manter ou mesmo acentuar a trajetória ascendente das rodovias. Concomitantemente, os portos, a navegação, as ferrovias e até mesmo o incipiente transporte aéreo receberam atenção e recursos para seu fortalecimento, o que não impediu que se mantivessem em um plano secundário. Dentro de poucos anos, o cenário se tornaria bastante adverso para essas modalidades, que passaram por uma reestruturação para conter seus déficits operacionais e assim reduzir o impacto sobre o déficit orçamentário da União e, conseqüentemente, as pressões inflacionárias.



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

A continuidade do rodoviarismo nos anos 1960 e 1970

Durante os anos 1960, prosseguiu a tendência à expansão da malha rodoviária e ao predomínio do transporte rodoviário. Contudo, a crise do início da década e a recessão produzida pelas reformas introduzidas pela ditadura militar a partir de 1964 tiveram um impacto negativo sobre a circulação de mercadorias e a indústria automobilística, sendo que aquelas reformas adiaram a retomada do crescimento dos setores que apoiaram a derrubada do governo Goulart. A partir de 1968, a expansão da demanda das corporações do ramo automobilístico reforçou a tendência para o transporte rodoviário, ao passo que foram impostas medidas austeras ao sistema ferroviário (“racionalização”) e houve desestatização e desnacionalização da frota marítima mercante (DREIFUSS, 1981).

Em relação aos transportes, o objetivo do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), lançado em 1964, era sanear o setor, promovendo a racionalização das operações de serviços e a melhor seleção de investimentos. A preocupação com a contenção de custos se submetia ao objetivo maior do PAEG, que era o combate à inflação. Nesse sentido, além da redução de custos, buscou-se promover o reajuste nas tarifas dos segmentos considerados deficitários, atuando assim também no lado das receitas. Já o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), previsto para o período 1968-1970, colocou o setor de transportes como uma de suas prioridades e manteve a orientação do PAEG de adequar as tarifas aos custos de cada modalidade (BARAT, 1978). Logo, é possível perceber que os planos lançados pela ditadura não previam investimentos massivos na infraestrutura de transporte, ainda que a considerassem fundamental para o processo de desenvolvimento econômico. Por serem modais cuja operação dependia de recursos orçamentários, o transporte ferroviário e o transporte marítimo foram os principais alvos dessa política de racionalização, o que os distanciava ainda mais da situação do transporte rodoviário.

A despeito disso, a proporção dos investimentos em transportes no Brasil foi elevada em comparação com os padrões internacionais. Entre 1965 e 1967, verificou-se uma expressiva participação do setor de transportes na formação bruta de capital, o que se explica pela redução do investimento em total devido à crise econômica, mas também pela reativação dos investimentos rodoviários e a relativa autonomia destes e da indústria automobilística em face da mencionada crise (BARAT, 1978, p. 5–6). Apoiado nos empréstimos concedidos por instituições públicas internacionais e no crédito de longo



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

prazo dos fornecedores de equipamentos hidrelétricos e rodoviários, o investimento público em infraestrutura (energia e transportes) abriu caminho para a recuperação da economia (TAVARES; ASSIS, 1985).

A partir de 1968 a economia brasileira entrou em um novo ciclo expansivo, derivado do crescimento do mercado para os bens de consumo duráveis. Também houve incentivos às exportações de produtos industriais, para contornar a insuficiência da demanda interna em determinados setores. Entre as principais medidas adotadas pelo Estado para promover a expansão do consumo de bens duráveis, está o *arrocho salarial*, ou seja, os salários reais decresceram, mesmo sem corte de salários nominais. Outras políticas relevantes foram a promoção do crédito ao consumidor daqueles bens, a neutralização da inflação por meio da correção monetária e o incentivo fiscal à aquisição de ações de empresas (FURTADO, 1986).

Já em 1966, a indústria automobilística verificou um aumento em seu ritmo de expansão, apoiada, em um primeiro momento, na criação de consórcios, os quais constituíram uma forma de financiamento utilizada para vender os estoques de veículos existentes. O setor também passou por um movimento de fusões, em resposta à pressão das novas condições do mercado nacional. No segmento de automóveis, surgiram novos modelos em 1967 e 1968, evidenciando o aumento do poder competitivo dos automóveis de porte médio. Todavia, houve redução na produção de caminhões e ônibus, em função de uma crise de natureza estrutural relacionada às melhores condições das rodovias e aos aperfeiçoamentos dos caminhões, o que trouxe ganhos de eficiência e produtividade (ALMEIDA, 1972). Ou seja, a pavimentação de rodovias contribuiu para diminuir a necessidade de reposição de veículos comerciais, reduzindo suas vendas.

A nova fase expansiva provocou um aumento no fluxo de mercadorias, o que gerou mais recursos para investimento por meio do FRN, cujas receitas cresciam de acordo com o aumento do consumo de combustíveis. Entretanto, o FRN não cobria todas as necessidades de investimento do DNER, sendo que somente a partir de 1964 o fundo havia passado a financiar efetivamente a expansão rodoviária. Em 1970, o FRN respondia somente por 28% dos recursos do DNER; os recursos externos²¹ respondiam por 8%, os

²¹ A partir da década de 1960, aumentou a importância dos recursos provenientes de convênios com agências internacionais como o BIRD, BID, USAID, entre outras.



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

recursos próprios²² por 59% e as verbas orçamentárias por 5% das receitas do Departamento (BARAT, 1978, p. 68). Para complementar as receitas, em 1969 criou-se a Taxa Rodoviária Única (TRU) e, em 1976, foi instituído o Imposto sobre os Serviços de Transportes Rodoviário Intermunicipal e Interestadual de Passageiros e Cargas (ISTR) (IPEA, 2010)²³.

Para complementar as receitas, também se instituiu a cobrança de pedágio em alguns trechos das rodovias federais, como a BR-101 (ponte Rio-Niterói). Outras fontes de financiamento eram as transferências de recursos pelos Tesouros (Nacional, Estaduais e Municipais) e o crédito fornecido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (IPEA, 2010; PESSOA, 1993). Logo, a ampliação da malha rodoviária passou a demandar cada vez mais recursos, os quais passaram a ser obtidos de outras fontes além do FRN.

O predomínio das rodovias no transporte de cargas e passageiros passou a ser questionado a partir da década de 1973, principalmente após o primeiro choque do petróleo, em 1973. O aumento de preço dos combustíveis estimulou medidas para substituí-lo ou reduzir seu uso, como foi o caso do Programa Nacional do Álcool (PROÁLCOOL), lançado em 1975. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) também contemplou a questão, de maneira que as sugestões para o setor de transportes deveriam levar em conta a situação no setor energético.

Em 1970, a rede rodoviária tinha aproximadamente 180 mil quilômetros, enquanto a frota de veículos atingira 3.127.000 unidades, resultado das políticas de estímulo à indústria automobilística e ao subsetor rodoviário. Enquanto o crescimento do PIB no período 1950-1970 foi de aproximadamente 6,4% a.a. , em média, a expansão do sistema de transportes, no mesmo período, atingiu a média de 7,97% a.a. Também houve significativo crescimento do tráfego de mercadorias por meio de rodovias (taxa de crescimento médio de 13,7%) e do transporte de passageiros pela mesma modalidade

²² Antecipação de despesas, taxa rodoviária única e imposto sobre transporte de passageiros.

²³ A TRU foi substituída em 1986 pelo Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cuja arrecadação é atualmente destinada aos estados e municípios. Além de financiar as rodovias federais, parte desses recursos também era destinada aos estados na execução de seus investimentos rodoviários (IPEA, 2010; PESSOA, 1993).



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

(crescimento médio de 12,3% a.a.), sendo que, em 1978, o transporte rodoviário respondia por mais de 96% do transporte total de passageiros no Brasil (BARAT, 1978).

Os diagnósticos feitos no início da década de 1970 apontavam para a necessidade de repensar a infraestrutura de transportes brasileira para corrigir as distorções decorrentes da dependência das rodovias para o transporte de cargas em médias e longas distâncias, bem como no transporte de passageiros nas grandes metrópoles. Por exemplo, Barat (1973) constatou a necessidade de priorizar aspectos operacionais e administrativos do sistema de transportes ao invés de se manter a tendência de crescimento extensivo da infraestrutura viária, a fim de promover a eficiência e a coordenação entre as diferentes modalidades de transporte. A urbanização acelerada nas duas décadas anteriores e o crescimento acentuado dos investimentos em rodovias contribuíram para que houvesse uma tomada de consciência em relação aos problemas do sistema de transportes, antes mesmo da crise do petróleo.

O aumento abrupto nos preços do petróleo promovido em 1973 colocou em evidência as fragilidades do sistema de transportes brasileiro, excessivamente dependente dos combustíveis derivados de petróleo. Não apenas os caminhões e automóveis dependiam da gasolina e do óleo diesel, mas também boa parte dos trens era movida a diesel, enquanto a participação da energia elétrica era desprezível (BARAT, 1978). Assim, o choque do petróleo colocava um desafio para o transporte de cargas volumosas em longas distâncias e de passageiros nas metrópoles e grandes aglomerações urbanas, tornando mais urgente a necessidade de repensar a política de transportes.

A iniciativa mais conhecida para lidar com o aumento do preço do combustível foi o PROÁLCOOL, lançado em novembro de 1975, o qual buscava estimular a produção de álcool de cana-de-açúcar para usá-lo como combustível (MELLO, 1981). Por sua vez, a política de energia foi um dos destaques do II PND, dado o contexto da crise do petróleo. De um lado, buscou-se aumentar a produção interna de combustíveis; de outro, modificar a estrutura de consumo desses combustíveis, incentivando ferrovias e hidrovias, bem como o transporte coletivo (LESSA, 1998). Logo, os objetivos da política de transportes estavam condicionados pela necessidade de controlar o consumo de petróleo, o que contribuía para acentuar a crítica ao predomínio rodoviário e ao transporte individual nas cidades.



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

Além da questão do petróleo, as rodovias passaram a enfrentar um desafio para seu financiamento a partir de 1974, quando uma parte da arrecadação destinada ao FRN foi direcionada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), retirando uma parcela significativa dos recursos do setor rodoviário. A desvinculação tributária foi reforçada em 1982, quando se extinguiu qualquer forma de vinculação de receitas de impostos a fins específicos, e pela Constituição de 1988, que a proibiu. Com isto, o setor rodoviário perdeu importantes receitas e passou a depender exclusivamente dos recursos orçamentários para seu financiamento (IPEA, 2010).

As primeiras dificuldades na década de 1970 foram seguidas pela recessão e pela crise da dívida nos anos 1980, comprometendo o investimento na infraestrutura de transportes (IPEA, 2010). A queda na arrecadação, a política econômica restritiva voltada para o serviço da dívida externa e a contenção dos gastos públicos orientada pelo Fundo Monetário Internacional reduziram a capacidade de o Estado continuar a promover a expansão das rodovias e até mesmo de prover a manutenção adequada (BAER, 1993; SAMPAIO JR, 1988).

Entre 1978 e 1985 houve uma queda persistente nos investimentos do DNER (de US\$1,2 bilhão em 1978 para US\$ 450 milhões em 1984). O período de 1986 a 1989 apresentou a recuperação do nível de investimentos ao mesmo patamar de 1978, enquanto verificou-se a estabilização na faixa de US\$ 450 a 600 milhões por ano no período de 1990 a 1995 (PEREIRA, 1998). Quanto às ferrovias, entre 1980 e 1990 os investimentos da RFFSA reduziram-se significativamente, sendo que em 1989 o valor dos investimentos era equivalente a 19% do valor de 1980. Entre 1990 e 1993, os investimentos atingiram um patamar de 40% do registrado em 1989, voltando a cair em 1995 (MARQUES; ROBLES, 1998).

A situação da malha rodoviária do país mostrou-se crítica no início dos anos 1990, resultado da ausência de recursos estáveis e confiáveis. Além da idade avançada do pavimento – construído em grande parte nas décadas de 1960 e 1970 – havia outros problemas nas rodovias federais, como a degradação das sinalizações horizontal e vertical e ausência de informações aos usuários. Quanto à malha estadual, verificou-se que os estados com pior desempenho eram aqueles mais endividados junto ao governo federal (PEREIRA, 1998).



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

Desse modo, é possível ver que a política de promoção das rodovias perdeu o ímpeto a partir da década de 1980, quando as condições se tornaram desfavoráveis ao investimento público de maneira geral e, no caso do modal rodoviário, isso foi agravado pela extinção do fundo que garantia recursos estáveis para sua preservação e ampliação. Ainda que a dependência em relação às rodovias tenha se tornado alvo das mais variadas críticas em razão de seus custos econômicos e ambientais, o declínio do “rodoviarismo” não resultou diretamente dessa “tomada de consciência” em relação aos desajustes da matriz de transportes brasileira. Em outras palavras, o fim do período de auge das rodovias não decorreu de uma transformação na orientação da política de transportes, mas da modificação ou mesmo desaparecimento dos elementos que lhe davam impulso.

Considerações finais

O poder e a influência da indústria automobilística são inegáveis, seja no Brasil ou nos Estados Unidos, o berço da linha de montagem de Ford. Todavia, atribuir a política de transportes de um país – ainda que dependente e subdesenvolvido – a um conjunto de grandes corporações seria negligenciar os condicionantes internos e os interesses locais que contribuíram para a configuração da matriz de transportes. Por essa razão, faz-se necessário resgatar as iniciativas que precederam a constituição de um setor automobilístico no Brasil, bem como apontar que a política “rodoviarista” prosseguiu mesmo depois que aquela indústria estava consolidada no país.

Neste artigo, deu-se destaque para as medidas de fomento à expansão do modal rodoviário, em detrimento de outras modalidades, que foram sendo estabelecidas desde a década de 1920. Tanto na prática quanto no discurso, as rodovias se tornaram um objetivo perseguido por governantes nos vários níveis de governo, compartilhando com o automóvel a representação da modernidade e da liberdade de movimento. A criação do FRN em 1944 foi uma das iniciativas fundamentais para ditar o crescimento acelerado da malha rodoviária nas três décadas seguintes, garantindo uma fonte estável de recursos para investimento no modal rodoviário.

Dessa maneira, os projetos do Plano de Metas (1956-1960) para a infraestrutura de transportes e a fabricação interna de veículos automotores aceleraram um processo que já estava em curso, mas não inauguraram o interesse pelas rodovias. Após o fim do governo Kubitschek, essa política continuou em curso, especialmente depois de 1964.



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

Enquanto as ferrovias e o transporte marítimo eram alvo de racionalização operacional e de investimento, a fim de diminuir seu impacto inflacionário no orçamento, as rodovias passaram a contar com fontes extras de financiamento, como novos tributos, empréstimos externos e até mesmo alguns pedágios administrados pelo setor público.

A despeito das críticas aos efeitos negativos da excessiva ênfase no transporte rodoviário, o fim de seu auge não significou a transformação da orientação da política de transportes, mas o esgotamento das bases que garantiam sua ampliação em ritmo acelerado. As iniciativas pontuais de promover outros modais ou realizar a integração entre eles não foram, portanto, a causa da mudança em questão, ainda que mostrem outras possibilidades para a política de transportes no Brasil.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, J. DE. **A implantação da indústria automobilística no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.

ALMEIDA, L. F. DE. **Uma ilusão de desenvolvimento: nacionalismo e dominação burguesa nos anos JK**. Florianópolis, SC: Ed. da UFSC, 2006.

BAER, M. **O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado Brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BAER, W.; KERSTENETZKY, I.; SIMONSEN, M. H. Transporte e inflação: um estudo da formulação irracional de política no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 16, p. 159–174, 1962.

BARAT, J. Política de transportes: avaliação e perspectivas em face do atual estágio de desenvolvimento do país. **Revista Brasileira de Economia**, v. 27, p. 51–83, 1973.

BARAT, J. **A evolução dos transportes no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, IPEA, 1978.

BARAT, J. **Logística, transporte e desenvolvimento econômico**. São Paulo: CLA Editora, 2007.

CAMPOS, F. **A arte da conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-2002)**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2009.

DREIFUSS, R. A. **1964: a conquista do Estado – Ação Política, Poder e Golpe de classe**. 3ª ed. ed. Petrópolis: Vozes, 1981.

FURTADO, C. **Pequena Introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. 2 ed. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1981.

FURTADO, C. **Análise do “modelo” brasileiro**. 8ª ed. ed. São Paulo: Civilização



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

Brasileira, 1986.

GATTÁS, R. **A indústria automobilística e a 2ª Revolução Industrial no Brasil: origens e perspectivas.** São Paulo: Prelo Ed., 1981.

IPEA. Rodovias brasileiras, gargalos, investimentos, preocupações com o futuro. **Comunicado do IPEA**, v. 52, 2010.

LAGONEGRO, M. A. A ideologia rodoviarista no Brasil. **Ciência & Ambiente**, v. 37, p. 39–50, 2008.

LATINI, S. **A implantação da indústria automobilística no Brasil: da substituição de importações ativa à globalização passiva.** São Paulo: Alaúde Editorial, 2007.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica.** São Paulo: Brasiliense, 1981.

LESSA, C. **A estratégia de desenvolvimento, 1974/76: sonho e fracasso.** 2 ed ed. Campinas: IE-Unicamp, 1998.

LIMA, H. F. Indústria automobilística no Brasil. **Revista Brasiliense**, v. 13, 1957.

MACHADO, R. A. **Investimento em infraestrutura econômica no Brasil e sua regulação: o caso do modal ferroviário, 2005-2015.** [s.l.] Universidade Estadual de Campinas, 2016.

MARQUES, S. A.; ROBLES, L. T. Reestruturação financeira e institucional do subsetor ferroviário. In: REZENDE, F.; PAULA, T. B. (Eds.). **Infraestrutura: Perspectivas de reorganização.** Brasília: IPEA, 1998.

MELLO, F. H. **Proálcool, energia e transportes.** São Paulo: Pioneira; FIPE, 1981.

MERICLE, K. The Political Economy of the Brazilian Motor Vehicle Industry. In: KRONISH, R.; MERICLE, K. (Eds.). **The Political Economy of the Latin American Motor Vehicle Industry.** Cambridge, MA: The MIT Press, 1984.

NATAL, J. L. A. **Transportes, território e desenvolvimento econômico: uma contribuição à crítica da formação social brasileira.** Rio de Janeiro: Papel Virtual, 2003.

PEREIRA, V. DE B. O subsetor de infraestrutura rodoviária. In: REZENDE, F.; PAULA, T. B. (Eds.). **Infraestrutura: Perspectivas de reorganização.** Brasília: IPEA, 1998.

PEREIRA, V. DE B. **Transportes: história, crises e caminhos.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

PESSOA, R. S. Fontes de Financiamento para a Infraestrutura Rodoviária Federal: Necessidade de Recomposição. **Texto para discussão Nº 293**, 1993.

PRADO JR, C. **História Econômica do Brasil.** 32. ed. São Paulo: Brasiliense, 1970.

PRADO JR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo: colônia.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

7ª Conferência Internacional de História Econômica e IX Encontro de Pós Graduação em História Econômica



Além Da Indústria Automobilística: Políticas De Incentivo Às Rodovias Do Governo Washington Luís Ao Primeiro Choque Do Petróleo (1926-1973) – Stella Harumi Okumura

SAES, F. **As ferrovias de São Paulo, 1870-1940: expansão e declínio do transporte ferroviário em São Paulo.** São Paulo: Hucitec, 1981.

SAMPAIO JR, P. A. **Padrão de reciclagem da dívida externa e política econômica do Brasil em 1983 e 1984.** Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1988.

SHAPIRO, H. **Engines of growth: the state and transnational auto companies in Brazil.** Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1994.

SHAPIRO, H. A primeira migração das montadoras: 1956-1968. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. (Eds.). **De JK a FHC, a reinvenção dos carros.** São Paulo: Scritta, 1997.

TAVARES, M. DA C.; ASSIS, J. C. **O grande salto para o caos.** Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

TORRES, V. **Automóveis de ouro para um povo descalço.** Brasília: Senado Federal Centro Gráfico, 1977.