

*Jussara Jacomelli*

**A REDE TÉCNICA DE TRANSPORTE ENQUANTO ESTRATÉGIA DE ORGANIZAÇÃO  
DO TERRITÓRIO: UMA ANÁLISE DA FORMAÇÃO DO NORTE  
RIOGRANDENSE (1889-1955)**

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS

**EDUEMISC**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Jussara Jacomelli

**A REDE TÉCNICA DE TRANSPORTE ENQUANTO ESTRATÉGIA DE ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO: UMA ANÁLISE DA FORMAÇÃO DO NORTE RIOGRANDENSE (1889-1955)**

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional- Mestrado e Doutorado - Área de concentração em Desenvolvimento Regional, para a obtenção do título de Doutora na área do Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Professora Dr<sup>a</sup> Heleniza Ávila Campos  
Co-orientador: Professor Dr. Mozart Linhares da Silva

Santa Cruz do Sul, Abril de 2009

Jussara Jacomelli

**A REDE TÉCNICA DE TRANSPORTE ENQUANTO ESTRATÉGIA DE ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO: UMA ANÁLISE DA FORMAÇÃO DO NORTE RIOGRANDENSE (1889-1955)**

Esta Tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de concentração em Desenvolvimento Regional. Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Regional.

Dr<sup>a</sup> Heleniza Ávila Campos  
Professora Orientadora

Dr. Mozart Linhares da Silva  
Professor Coorientador

Dr<sup>a</sup>. Virgínia Elisabeta Etges

Dr. Rogério Silveira

Dr. Hemerson L. Pase

Dr<sup>a</sup>. Ana Luiza Setti Reckziegel

## AGRADECIMENTOS

Após quatro anos de caminhada e de construções, quatro anos de incansável busca... é chegado o momento de agradecer aos que contribuíram para que este dia acontecesse.

A exímia orientadora com quem pude contar, professora Dr<sup>a</sup> Heleniza Ávila Campos e ao exímio coorientador professor Dr. Mozart Linhares da Silva, registro com alegria as incessantes e necessárias cobranças feitas, o tempo dispensado, a motivação constante e o interesse endereçados ao longo do caminho de orientação na construção desse estudo. Não foi fácil, mas menos árduo graças à orientação desses profissionais. A valorosa contribuição dos professores Dra Ana Luiza Setti Reckziegel, Dra Virgínia Elisabeta Etges, Dr. Hemerson Luis Pase, Dr. Rogério Silveira pelas imprescindíveis colaborações, possibilitando melhorias no resultado final.

Ao corpo de professores, coordenadores, funcionários e colegas do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul.

Aos funcionários da Biblioteca da Casa Civil do Gabinete do Governador em Porto Alegre, funcionários do Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul e do Arquivo Público de Porto Alegre em Porto Alegre e aos funcionários do IBGE e do Arquivo Histórico do Município de Frederico Westphalen.

Ao Professor Wilson Cadoná pela correção ortográfica; a Braian Jacomelli Piovesan e a Alexandre Luiz Raubert pelo trabalho de geoprocessamento, indispensável à qualidade das imagens.

Aos familiares e amigos, pela compreensão e carinho. A todos, o meu sempre e eterno obrigado.

## RESUMO

Através dessa pesquisa, objetivou-se analisar a organização do território do Norte do Estado do Rio Grande do Sul no período de 1889 a 1955, com base no planejamento e constituição da rede técnica de transporte buscando compreender as políticas governamentais que influenciaram seu desenvolvimento durante esse período. A abordagem histórica fundamenta-se na pesquisa bibliográfica e documental, com ênfase em documentos publicados sobre as intervenções ocorridas durante o período em estudo. A Região Norte do Estado do Rio Grande do Sul em estudo, mais precisamente os territórios pertencentes originalmente aos Municípios de Santo Ângelo, Palmeira das Missões e Passo Fundo, por ocasião da Proclamação da República se caracterizou, no período em análise, pela forte atuação do Estado na implementação de políticas públicas voltadas ao ordenamento do território tendo em vista a modernização de sua infraestrutura. A adoção de políticas mais autônomas em termos de unidades federativas estiveram condicionadas ao contexto nacional de maior ou menor autonomia deliberadas às unidades federativas. Entre 1889 e o início da década de 30 ficou, em tese, pelo modelo federativo em vigor, a cargo dos Estados Federados o papel de promover o desenvolvimento e as políticas integradoras em seus respectivos territórios. A partir de então, o Estado Nacional tomou para si essa função através da criação do DNER (Departamento Nacional de Estradas e Rodagem), oportunidade em que o Rio Grande do Sul criou o DAER (Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem), organismos ligados à promoção do ordenamento da rede de transporte pelo modelo rodoviário. O Estado do Rio Grande do Sul adotou na Primeira República, no período de 1889 a 1930, a estratégia de modernizar o território com ferrovias como complementaridade às hidrovias e portos ou transporte de cabotagem e estradas gerais. A partir de 1930 até 1955, o Estado do Rio Grande do Sul, consoante ao Estado Nacional, assumiu uma nova postura. Em relação à modernização da rede de transporte a ideia passou a ser o rodoviário e suas facilidades em

detrimento das redes modais. Nesse contexto, a rede técnica de transporte foi costurada no Norte do Rio Grande do Sul, idealizada pela opção modernizadora de centralização política e de funcionalidade econômica. Obedeceu a orientação estratégica de desenvolver a articulação interregional e dotar o território de equipamentos técnicos permitindo os diversos usos do mesmo, a exemplo da divisão territorial do trabalho, contribuindo, igualmente, para o desenvolvimento desigual do território.

**PALAVRAS-CHAVES:** Políticas Públicas, Ordenamento Territorial, Modernização, Norte do Rio Grande do Sul, Rede técnica de transporte, divisão territorial do trabalho.

## ABSTRACT

Through this research it was aimed to analyze the organization of the territory of the Northern State of Rio Grande do Sul in the period from 1889 to 1955, based on the planning and establishment of the technique network form of transport, in order to understand the government policies that have influenced its development during this period. The historical approach is based on the bibliographic and documentary research, with emphasis on documents published on the interventions made during the study period. The North Region of Rio Grande do Sul in the study, more precisely the territories originally belonging to the municipalities of Santo Angelo, Palmeira das Missões and Passo Fundo, during the Proclamation of the Republic, were marked in the period under review, by the strong performance of the State in the implementation of public policies returned to the arrangement of the territory with a view to the modernization of its infrastructure. The adoption of policies more autonomous in terms of federal units, were conditioned to the national context of greater or lesser autonomy, deliberated the federal units. Between 1889 and the beginning of the 30s it was, in theory, by the federal model in place, responsibility of the Federal States for promoting the development and integration policies in their respective territories. Since then, the National State took that role for itself, by creating the DNER (National Department of Roads and Ride), in which the Rio Grande do Sul created DAER (Autonomous Department of Roads and Ride), related bodies to the promotion of the arrangement system by road model. The State of Rio Grande do Sul adopted during the First Republic (1889-1930), the strategy of modernize the territory with railroads as complementary to the ports or waterways and coastal transport and general roads. From the 1930 until 1955, the State of Rio Grande do Sul, according to the National State, assumed a new posture. Regarding the modernization of the transmission system, the idea has become to be the road system and its facilities to detriment of modal networks. In this context, the network of transport technique was sewn in the

Northern of Rio Grande do Sul, idealized by the modernizing option of centralize political and economic functionality. It was followed the strategic direction of developing the joint interregional and equip the territory of technical equipments, enabling the various uses of the system, such as the territorial division of labor, contributing also to the uneven development of the territory.

**KEY- WORDS:** Public Policies, Territorial Planning, Modernization, North of Rio Grande do Sul, Technique Network of Transport, Territorial Division of Labor.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

1 Regionalização do Rio Grande do Sul conforme Scheneider e Waquil .....	16
2 Regionalização do Rio Grande do Sul conforme Souza.....	17
3 Regionalização conforme Bandeira.....	19
4 O Norte do Estado: municípios existentes em 1889 e 1955.....	24
5 Mapa dos potenciais sócio e econômicos do Rio Grande do Sul na perspectiva do PRR em 1925.....	44
6 Redes hidroviárias de integração do Rio Grande do Sul.....	92
7 Projetos pré-República: unindo capitais por rede interiorana modal– 1881.....	99
8 A rede viária para o Rio Grande do Sul em 1890 no Plano de Viação Nacional.....	102
9 Rio Grande do Sul e a rede ferroviária em 1910.....	103
10 Projeto viário do PRR para o Rio Grande do Sul-1916.....	105
11 Malha ferroviária Riograndense: a extensão do domínio da Auxiliare em 1898.....	107
12 Ponte sobre o Rio Gravataí – 1916.....	112
13 O Norte do Rio Grande do Sul no Plano Rodoviário Nacional de 1926.....	118
14 O Plano Schnoor de 1927.....	119
15 O Rio Grande do Sul no Plano Rodoviário Nacional em 1937.....	121
16 Plano Rodoviário Nacional de 1956.....	122
17 Mapa Rodoviário do Estado do Rio Grande do Sul – DAER/1948.....	127
18 Reduções Jesuíticas no período de 1626 a 1707.....	135
19 As primeiras redes oficiais integrando o Norte do Rio Grande do Sul ao território local e nacional – séc. XVIII.....	127
20 Rede ferroviária no Rio Grande do Sul e a formação e desenvolvimento de núcleos estratégicos no Norte do Estado – 1959.....	143
21 Reedição do projeto viário do PRR em 1925.....	145

<b>22</b>	Balneário do núcleo urbano de Iraí - 1919.....	149
<b>23</b>	Abertura da estrada de rodagem Santa Bárbara-Palmeira-Iraí em 1927.....	150
<b>24</b>	Mapa Viário do Estado do Rio Grande do Sul em 1956.....	159
<b>25</b>	Balsa de madeira no Rio do Mel em Iraí – 1921.....	161
<b>26</b>	Projeto da Rodovia Porto Alegre-Iraí.....	165

## LISTA DE QUADROS E ANEXOS

1	Urbanização e crescimento populacional – Brasil, Rio Grande do Sul e Porto Alegre.....	93
2	Percentual de participação estadual (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) no produto industrial do País (1907-1960).....	95
3	Percentual de movimentação de mercadorias (pesos e valores) no Rio Grande do Sul, segundo o sistema de transporte (1949 e 1959).....	111
4	Características das rodovias no Rio Grande do Sul em 1956.....	124
5	Anexo A: Aspectos do desenvolvimento da rede urbana no Norte do Estado do Rio Grande do Sul: Santa Rosa .....	186
6	Anexo B: Aspectos do desenvolvimento da rede urbana no Norte do Estado do Rio Grande do Sul: Erechim.....	187
7	Anexo C: Aspectos do desenvolvimento da rede urbana no Norte do Estado do Rio Grande do Sul: Iraí.....	188
8	Anexo D: Aspectos do desenvolvimento da rede urbana no Norte do Estado do Rio Grande do Sul: Passo Fundo.....	189
9	Anexo E: Aspectos do desenvolvimento da rede urbana no Norte do Estado do Rio Grande do Sul: Santo Ângelo.....	190
10	Anexo F: Aspectos do desenvolvimento da rede urbana no Norte do Estado do Rio Grande do Sul: Palmeira das Missões.....	191
11	Anexo G: Projeto de ferrovia para o Norte do Rio Grande do Sul.....	192
12	Anexo H: Condições das rodovias no Rio Grande do Sul.....	193

## SUMÁRIO

<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>15</b>
<b>I ESPAÇO, TERRITÓRIO, REDE URBANA E DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>26</b>
<b>1.1 Espaço urbano e território.....</b>	<b>26</b>
<b>1.2 Rede urbana e rede técnica de transporte .....</b>	<b>32</b>
<b>1.3 Modernização e desenvolvimento .....</b>	<b>38</b>
<b>1.4 Transporte e circulação .....</b>	<b>41</b>
<b>II O ESTADO BRASILEIRO E REPERCUSSÕES NA ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO (1889-1955) .....</b>	<b>46</b>
<b>2.1 O Estado Brasileiro: federalismo, patrimonialismo modernizado e ordenamento territorial - 1889 a 1930 .....</b>	<b>47</b>
2.1.1 Do federalismo .....	47
2.1.2 O patrimonialismo de Estado .....	50
2.1.3 Federalismo patrimonialista e a modernização no território .....	55
2.1.3.1. O caso do Rio de Janeiro .....	62
<b>2.2 O Estado Brasileiro: centralismo, patrimonialismo modernizado, personificação do poder e ordenamento territorial - 1930 a 1955 .....</b>	<b>65</b>
2.2.1 Da centralização .....	66

2.2.2 Centralização: um desdobramento do patrimonialismo modernizado português.....	70
2.2.2.1 Patrimonialismo modernizado e influência pombalina: digressão necessária.....	71
2.2.3 Do território: urbanização, um reflexo da modernização Getulista.....	75

### **III POLÍTICAS E AÇÕES DO ESTADO RIOGRANDENSE NO PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO - 1889-1955 .....85**

#### **3.1 Do federalismo de Estado no Brasil à ideia de Estado modernizador e progressista no Rio Grande do Sul - 1989 a 1930 .....86**

3.1.1 Centralização, estabilidade política e autonomia econômica no Rio Grande do Sul .....	86
3.1.2 O projeto modernizador do PRR: Rio Grande do Sul sob o signo da centralização e do desenvolvimento ou progresso .....	91
3.1.3 A implantação da rede técnica de transporte como fator de integração regional: a participação do Estado Nacional .....	96
3.1.4 As políticas públicas do Rio Grande do Sul na implantação da rede técnica de transporte e a relação com a integração do território .....	104

#### **3.2 O centralismo Nacional e a modernização da rede técnica de transporte no Rio Grande do Sul: interventorias e a criação do DAER – 1930 a 1955 .....114**

3.2.1 As interventorias: uma nova estrutura de poder no Rio Grande do Sul.....	114
3.2.2 A modernização técnica rodoviária no Rio Grande do Sul: o DNER e o DAER.....	116

### **IV FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA REDE TÉCNICA: O ORDENAMENTO TERRITORIAL NO NORTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL NO PERÍODO DE 1889 a 1955 .....131**

<b>4.1 A República: da formação dos primeiros núcleos urbanos no Norte do Estado ao modal ferroviário.....</b>	<b>133</b>
4.1.1 No caminho das Missões e das tropas .....	133
4.1.2 No caminho das ferrovias, a articulação e nucleação no Norte do Estado.....	141
4.1.3 Desempenho econômico e modernização: projeto do PRR, complementação e lacunas .....	144
<b>4.2 Rodovias no Norte do Estado: modernização e nucleação urbana.....</b>	<b>156</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>168</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>175</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>186</b>

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Conhecer a realidade social, política e econômica do Norte do Estado do Rio Grande do Sul passa necessariamente pelo estudo das estratégias políticas de ordenamento territorial posto em prática no território. Para isso, o estudo da formação da rede técnica de transporte é fundamental porque está vinculado diretamente as ideias de Estado e conseqüentemente com a capacidade regional de desenvolver maior ou menor fluxo de intercâmbios comerciais, fluxos de ideias e de pessoas em diferentes escalas geográficas. Questões que têm relação direta com os arranjos na rede na qual se formam e/ou se consolidam núcleos urbanos como centrais ou subsidiários.

A Região Norte do Estado é classificada, a exemplo dos estudos de Schneider e Waquil (2001), como uma região que apresenta pouco desenvolvimento econômico, como mostra a figura 01. Trabalhando com indicadores sociais e econômicos do Rio Grande do Sul, os autores classificaram o território em regiões formadas por municípios caracterizados como homogêneos. Para a classificação utilizaram dados do Censo Agropecuário de 1995/96 e a Contagem Populacional de 1996, ou seja, utilizaram indicadores sociais e econômicos relacionados com aspectos da estrutura agrária como a PO (População Ocupada).

Para esses autores não está no tamanho das propriedades rurais a resposta para o desenvolvimento de uma região, mas sim, relacionada a uma série de variáveis<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Para a aplicação da análise fatorial, os autores utilizaram 16 variáveis conforme segue:

“1. POPRURAL: Proporção da população rural sobre a população total do município. Unidade de medida: %.

2. PO\_EA: Número médio de pessoas ocupadas por estabelecimento agrícola. Unidade de medida: pessoas por estabelecimento.

3. VBP\_EA: Valor bruto da produção agropecuária por estabelecimento agrícola. Unidade de medida: R\$ por estabelecimento.

4. VBP\_HA: Valor bruto da produção agropecuária por hectare. Unidade de medida: R\$ por ha.

5. VBP\_PO: Valor bruto da produção agropecuária por pessoa ocupada. Unidade de medida: R\$ por pessoa ocupada.

6. DESP\_PA: Gastos com manutenção e custeio do estabelecimento. Unidade de medida: R\$ por estabelecimento.

7. AREAMED: Área média dos estabelecimentos agrícolas. Unidade de medida: ha.

8. P\_ATE\_10: Proporção de estabelecimentos com até 10 hectares. Unidade de medida: %.

demonstrativas dos indicadores sociais e econômicos como “indicadores de população, renda, estrutura fundiária, manejo e uso de recursos produtivos e infraestrutura”, os quais os autores ordenaram “segundo o grau de similitude que continham os municípios” (Schneider e Waquil, 2001, p. 19). Fazendo uso da análise fatorial dividiram o território em cinco grupos homogêneos dando origem a figura 01, conforme segue:

- Grupo A: pequenos, pobres e predominantemente rurais;
- Grupo B: Grandes, pobres e predominantemente urbanos;
- Grupo C: Pequenos, desenvolvidos e relativamente rurais;
- Grupo D: Grandes, desenvolvidos e predominantemente urbanos;
- Grupo E: Pequenos, desenvolvidos e essencialmente urbanos.

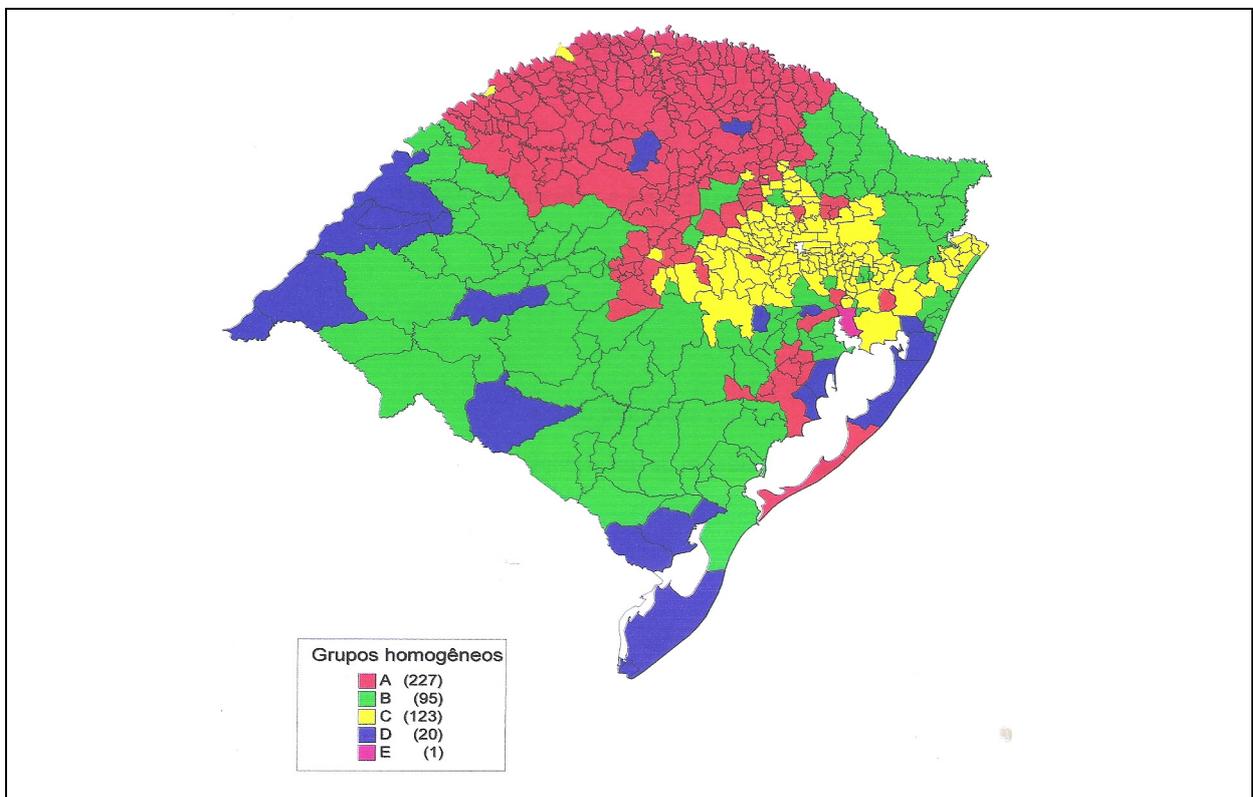


Figura 01: **Regionalização do Estado do Rio Grande do Sul conforme Schneider e Waquil**

Fonte: Schneider e Waquil, 2001, p. 21.

- 
9. P\_ATE\_20: Proporção de estabelecimentos com até 20 hectares. Unidade de medida: %.
  10. P\_ATE\_50: Proporção de estabelecimentos com até 50 hectares. Unidade de medida: %.
  11. P\_PRCONS: Proporção de estabelecimentos que utilizam práticas conservacionistas. Unidade de medida: %.
  12. P\_MATAS: Proporção de área ocupada com matas naturais e plantadas. Unidade de medida: %.
  13. P\_FINAN: Proporção de estabelecimentos que receberam financiamentos. Unidade de medida: %.
  14. FINAN\_EA: Valor médio de financiamentos obtidos por estabelecimento agrícola. Unidade de medida: R\$ por estabelecimento.
  15. P\_ASSTEC: Proporção de estabelecimentos que receberam assistência técnica. Unidade de medida: %.
  16. P\_ELETR: Proporção de estabelecimentos rurais que consomem energia elétrica. Unidade de medida: %” (SCHNEIDER e WAQUIL, 2001, p. 7).

Assim, se para Schneider e Waquil os motivadores das desigualdades regionais não trazem implícito uma relação direta com a estrutura fundiária em si, para Souza (2000b) é nesse quesito que se encontra a principal base explicativa para as desigualdades sociais e econômicas, cuja centralidade se encontra no desenvolvimento das duas estratégias de ocupação levadas a efeito no Estado do Rio Grande do Sul: “a de grandes propriedades instaladas na região de campos, que predominam no Sul” e “a de pequenas propriedades, localizadas nas regiões de serras, que predominam no Norte” (SOUZA, 2000b, p. 67). Devido ao tipo de estrutura agrária implantada, segundo a autora, decorreram duas realidades regionais distintas, a urbanização do Sul e a urbanização do Norte, separando o território em Norte e Sul, conforme figura 02.

Para efetuar a análise da estrutura fundiária do Rio Grande do Sul e conseqüente regionalização Norte e Sul, Souza (2000b) se baseou em dois critérios fundamentais: o histórico e as características físicas das regiões. Nesse sentido, coloca a defesa da fronteira como o principal fator de ocupação do Sul. Para isso, as terras foram distribuídas a militares e estancieiros que passaram a responder pela produção econômica e pela defesa militar da fronteira. Dessa política derivou a propriedade pecuarista e a atividade charqueadora que faziam uso, respectivamente e predominantemente, de mão de obra do peão e do escravo.

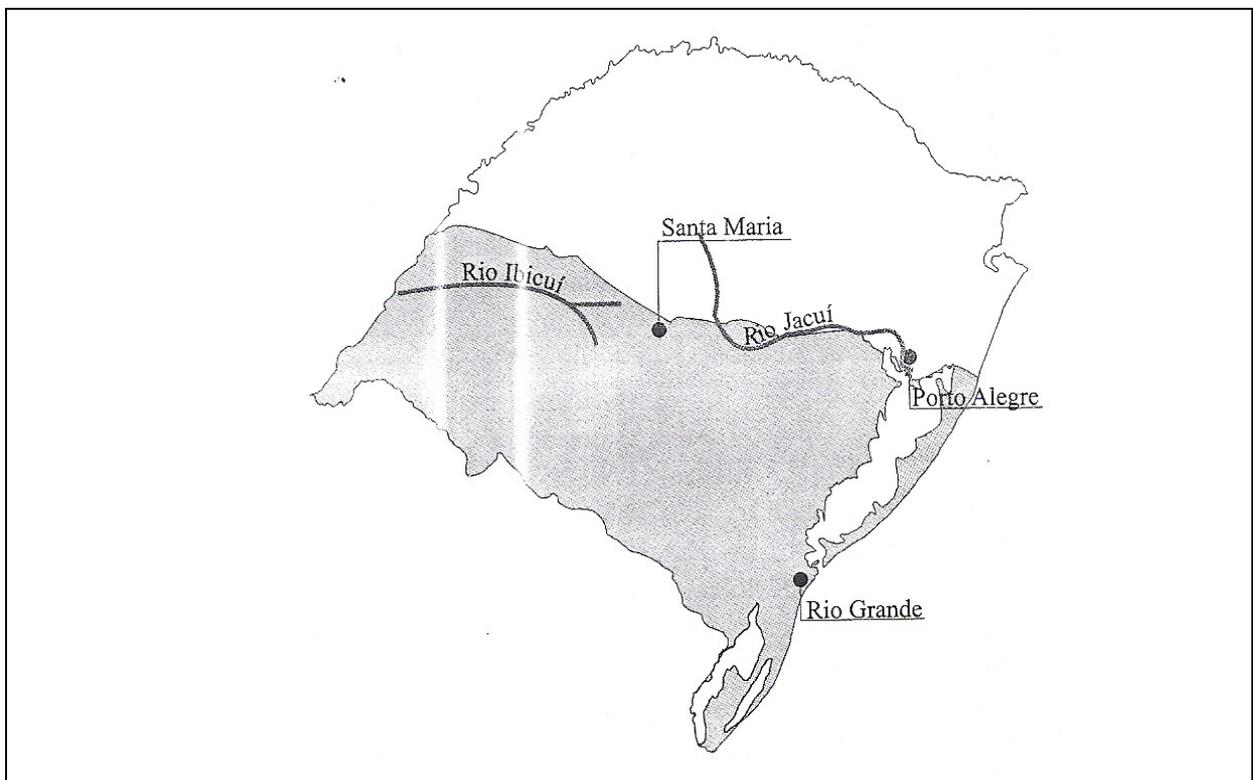


Figura 02. **Regionalização do Rio Grande do Sul conforme Souza**

Fonte: Souza, 2000b, p. 11.

Vale considerar que a pecuária se caracterizava como uma atividade extensiva enquanto a atividade charqueadora passava por um processo moroso de qualificação. Essas características das atividades econômicas limitou o desenvolvimento da rede urbana na medida em que havia poucos recortes municipais e concentração populacional reduzida. Também porque a preocupação dos pecuaristas foi manter os privilégios políticos e garantir a exportação de seus produtos para o Sudeste Brasileiro não havendo nenhum interesse em diversificar a economia.

A partir do séc. XIX o eixo de urbanização deslocou-se de “Santa Maria para a direção Norte, em regiões também propícias ao desenvolvimento da pecuária.” Com isso, foram surgindo “Cruz Alta, Passo Fundo, Lagoa Vermelha e Palmeira das Missões”. Na Região das Missões, surgiram, por sua vez, “São Borja e Santo Ângelo,” faltando ocupar somente a “porção Norte do Estado” (SOUZA, 2000b, p. 33).

Quanto à geografia, indica Souza (2000b) que as áreas de colonização foram se formando próximas a Porto Alegre: começando pelas margens do Rio Jacuí, subindo a serra e sempre utilizando os rios como caminhos naturais de articulação entre as novas regiões com Porto Alegre. Dessa rede hidroviária derivou, por exemplo, o desenvolvimento de municípios como São Leopoldo e Caxias do Sul, que posteriormente foram contemplados com ferrovias. Em 1885, a rede ferroviária chegou a Santa Maria articulando aquele núcleo com Porto Alegre e Rio Grande passando por Pelotas, Bagé e Cacequi.

Mesmo se valendo da formação de núcleos populacionais e caminhos, para explicar o desenvolvimento do processo de ocupação das regiões, Souza situou na estrutura fundiária o componente básico e explicativo para as desigualdades regionais. Bandeira (2003), por sua vez, dividiu o Estado em três grandes regiões: Sul, Nordeste e Norte, conforme figura 03, trazendo para a análise a importância do equipamento técnico para o desenvolvimento de uma região.

A Região Norte do Rio Grande do Sul foi classificada, por este autor, como complexa pela coexistência de sub-regiões diferenciadas. Homogeneidade? Somente no complexo agroindustrial que apresentava uma série de problemas como a perda da sua característica inicial de região com economia diversificada. Por ocasião da sua formação, a região, segundo Bandeira, passou por um processo de diversificação da economia, contudo com a modernização agrícola terminou por internalizar a especialização baseada no binômio trigo e soja, sem competitividade e dependente de mercado externo. Conseqüentemente, o desenvolvimento industrial ficou vinculado a agroexportação, a exemplo da produção leiteira (que ainda sofre com a concorrência do próprio mercado interno). Enquanto isto, a Região

Nordeste foi se formando a partir de um processo de urbanização baseada na diversificação da economia vindo a se constituir como região industrial do Estado. A oferta de rede técnica de transporte, entre outras, contribuiu para o processo de industrialização que ali se desenvolveu.

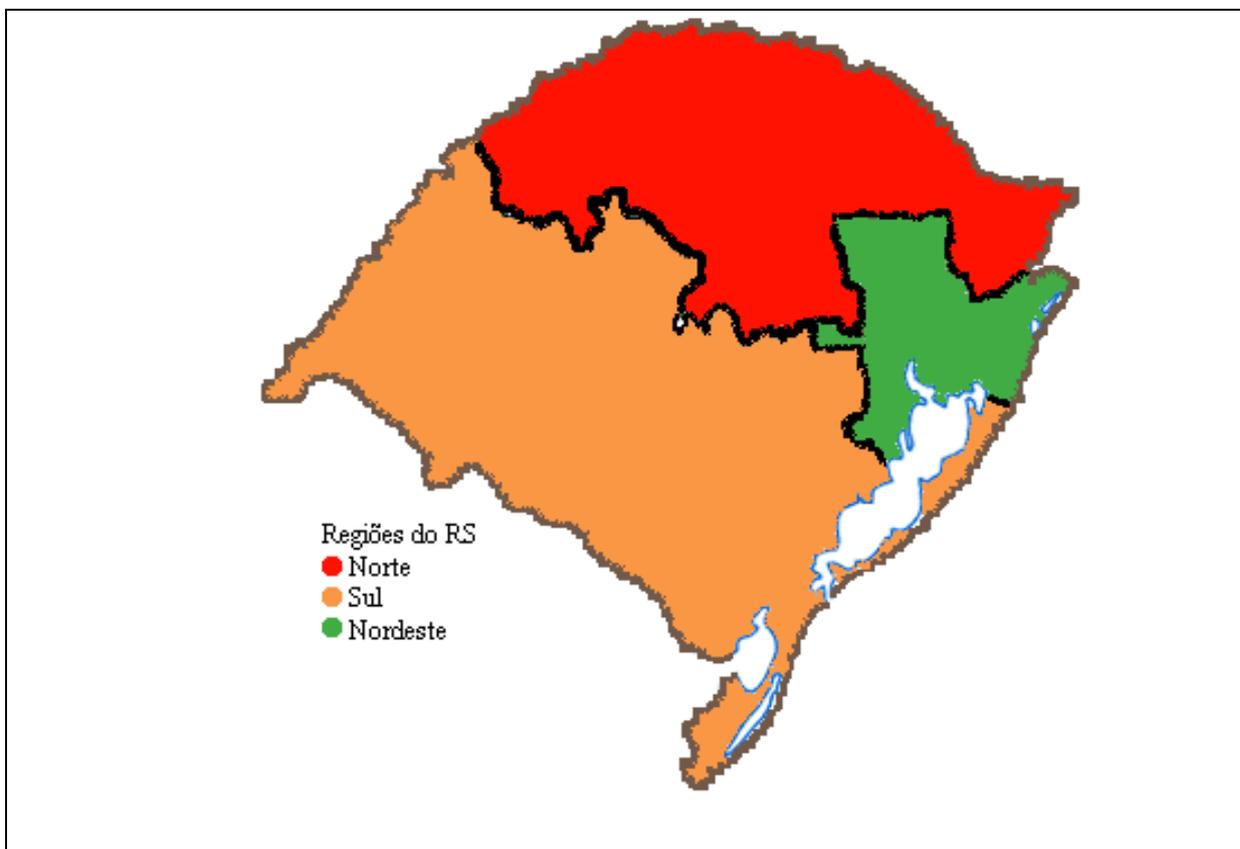


Figura 03: **Regionalização conforme Bandeira**

Fonte: Bandeira, 2003, p. 545.

Entre as redes técnicas, a organização da rede técnica de transporte no Rio Grande do Sul muito contribuiu para isso, uma vez que desde o século XIX esteve vinculada ao eixo Porto Alegre–Caxias do Sul e Porto Alegre–São Leopoldo, por exemplo. Sendo assim, a primeira ferrovia construída no Rio Grande do Sul, em 1874, ligou Porto Alegre a São Leopoldo e chegou a Novo Hamburgo em 1876. A segunda, entre a Capital e Uruguaiana, teve sua construção iniciada em 1877 e terminou por articular na rede Cachoeira do Sul em 1883 e Santa Maria em 1885. Em 1890 chegou a Cacequi e em 1902 a Alegrete e em 1907 chegou a Uruguaiana. A partir de Santa Maria a ferrovia estendeu-se em direção ao Norte, chegou em Cruz Alta em 1894 e em Passo Fundo no ano de 1898. Em 1910 foi estabelecida a ligação com São Paulo (BANDEIRA, 2003, p. 527).

Ainda, segundo Bandeira (2003) a Região Sul é das três regiões a que apresenta estrutura econômica mais simples, contudo problemática. Apresenta basicamente duas cadeias

produtivas, a da orizicultura e a da pecuária de corte. Atualmente toma corpo uma terceira cadeia produtiva, a da fruticultura e da produção de conservas. As cadeias produtivas apresentam problemas de desenvolvimento do tipo endividamento, dependência do mercado externo e concorrência, o que empobrece a região.

No mesmo campo de análise, Alonso (2003) ao estudar o desenvolvimento da Região Metropolitana, expõe que o Vale dos Sinos se destaca em termos de industrialização e especialização, a exemplo do ramo calçadista, porque além de contar com o mercado consumidor da Região Noroeste e com uma política de incentivo à exportação, conta com condições privilegiadas de acesso aos mercados externos.

Conforme o Documento Rumos 2015<sup>2</sup> o recorte territorial em análise é atualmente formado por municípios que compõem vários Coredes. Interessante perceber que no levantamento da realidade feita pelo documento as vias de transporte estão colocadas como um dos principais problemas que afetam o território. Por exemplo, na área do Corede Médio Alto Uruguai 1/3 da população está abaixo da linha da pobreza, 25% da população se encontra afastada de 5 a 10 km de uma rodovia pavimentada. É significativa a carência de infraestrutura econômica, oferta de energia e rede de transporte (asfalto), incluindo conexões municipais. Na área do Corede Noroeste Colonial, 9 dos 33 municípios não possuem acesso pavimentado, a região apresenta um IDH no quartil inferior. No Corede Produção e Rio da Várzea, 6 dos 25 municípios não possuem acesso pavimentado.

Esses estudos fundamentam, em que pesem outros vieses, a importância da rede técnica de transporte para o desenvolvimento de uma região. Contudo, vale considerar, conforme Pase (2006, p. 239), que é necessário perceber no território a participação do Estado que pode atuar de forma mais democrática ou caracterizando um “crescimento econômico concentrado social e territorialmente” e promovendo o “empobrecimento e exclusão de um grande contingente da população.”

Tendo em vista a importância do Estado na organização da rede urbana, o propósito dessa pesquisa é analisar as políticas públicas de ordenamento territorial e de equipamento do território através da instalação da rede técnica de transporte e sua relação com a formação territorial no Norte do Rio Grande do Sul no período de 1889 a 1955. Em relação a isso, o

---

<sup>2</sup> O Documento Rumos 2015 foi feito pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul em 2006. Teve como base geográfica de estudo, os COREDES. A construção do Documento fez parte das estratégias adotadas pelo Governo para a promoção do desenvolvimento no Rio Grande do Sul. Visava diminuir as desigualdades regionais a partir da promoção do desenvolvimento regional e da logística de transportes. Para isso, os 24 COREDES do Estado foram classificados, pelo documento, a partir de suas características econômicas, sociais e potencialidades, do que derivou a classificação do território do Estado em nove regiões funcionais (para fins de planejamento).

contexto do Norte do Estado parece revelar processos históricos incompletos para a realidade do território que se apoia nas redes técnicas como elemento fundamental de sua estruturação. Pode-se dizer que as redes técnicas são suportes de e para ações políticas, econômicas e sociais. Hipoteticamente induz-se que por ocasião do início do ordenamento territorial orientado pelo Estado houve o planejamento de vias de diálogo entre os núcleos urbanos da Região em estudo com outras regiões do Estado, contudo a Região foi se constituindo e a lacuna em termos de oferta de rede técnica de transporte permaneceu, resultando em um quadro de carência de vias de integração de fluxos, a exemplo do comercial.

Além do levantamento das primeiras estradas que sustentam o fluxo econômico local, a pesquisa pretende contribuir para a compreensão das relações possíveis entre as ideias de Estado de modernização e as lacunas em termos de oferta de rede técnica de transporte que vêm comprometendo o desenvolvimento da região. Ainda, visa contribuir para que as comunidades que hoje resultam também daquele processo histórico, político, econômico e social venham a ter uma oportunidade de conhecer as propostas e implementação de projetos de ordenamento territorial com vistas a integração do conjunto dos núcleos estabelecidos e por se estabelecerem, bem como compreender políticas de governos do Estado Nacional e do Rio Grande do Sul e os interesses econômicos que interagiram através dessas políticas no ordenamento territorial. Esse estudo é relevante porque a oferta de rede técnica de transporte tem sido um dos fatores do desenvolvimento de uma região. Isso, tendo em vista que a lógica econômica pressupõe o intercâmbio na produção, comércio e indústria, de forma que regiões bem servidas desta infraestrutura apresentam condições mais favoráveis para a dinamização e diversificação de sua economia, o que implica, também, uma leitura das políticas públicas.

Estudar as fases iniciais da formação da rede de transporte no Norte do Estado possibilita o acesso a políticas de Estado com repercussão social e econômica no ordenamento territorial, já que o período foi marcado pela presença do Estado fomentando a formação dos territórios orientados por parâmetros oficiais, o que permite uma visão dos critérios políticos, econômicos e sociais norteadores do processo. Também, no período de 1889 a 1955 se encontram registros da configuração histórica da rede técnica de transporte levada a efeito no Norte do Estado, a qual contribui com a situação atual de desenvolvimento dos municípios que fazem parte daquele recorte territorial.

Ainda, infere-se que a adoção de políticas mais autônomas em termos de Estado estiveram condicionadas ao contexto Nacional de maior ou menor autonomia deliberada as unidades federativas. As lacunas em termos de rede técnica de transporte remetem aos períodos iniciais da formação da rede urbana no Norte do Estado mais precisamente ao

período de 1889 a 1955, ocasião em que teve início a ocupação orientada do território e a formação de grande parte dos recortes administrativos locais: os municípios. Até os anos 1930, pelo modelo federativo em vigor, ficou a cargo dos Estados Federados o papel de promover o desenvolvimento e as políticas integradoras em seus respectivos territórios. A partir de então, o Estado Nacional tomou para si esta função através da criação do DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem), oportunidade em que o Rio Grande do Sul criou o DAER (Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem), organismos ligados à promoção do ordenamento urbano pelo modelo rodoviário.

Diante disso questiona-se: no período de 1889 a 1955, com a ação do Estado no Norte do Rio Grande do Sul, houve alguma forma de planejamento ou política de implementação de rede técnica de transporte contemplando o diálogo entre os núcleos urbanos no Norte e destes com os centros comerciais do Estado do Rio Grande do Sul já consolidados? Como isso se manifestou no surgimento e fortalecimento de municípios? Ou, dito de outra forma, tendo como objeto de análise a formação da rede técnica de transporte, como as ideias de Estado repercutiram no ordenamento e equipamento do território visando do desenvolvimento econômico do Norte do Estado? Quais foram as lacunas?

Para chegar a resultados, o problema foi desdobrado em outras questões: Quais as características do Estado Nacional em termos de “ideias de Estado” (desenvolvimento) e consequentes políticas públicas postas na produção do território? Qual a influência das políticas do Estado Nacional e do Estado do Rio Grande do Sul no ordenamento do território tendo em vista a constituição da rede de transporte no Rio Grande do Sul? Como as políticas públicas das duas esferas de poder atuaram na formação da rede de transporte no Norte do território do Rio Grande do Sul produzindo diferenças no desenvolvimento dos municípios?

Assim, através dessa pesquisa, objetiva-se analisar a organização do Norte do Estado do Rio Grande do Sul no período de 1889 a 1955, com base no planejamento e constituição da rede técnica de transporte, buscando compreender as políticas públicas governamentais que influenciaram seu desenvolvimento ao longo deste período. Posto isso, a pesquisa foi desmembrada em dois momentos, o período de 1889 a 1930 e o período de 1930 a 1955, para o que foram definidos os seguintes objetivos específicos: analisar as contribuições do Estado Nacional e Riograndense no período da Primeira República na formação da rede técnica de transporte no Norte do Estado; analisar a contribuição do Estado Nacional e Riograndense no ordenamento territorial no Norte do Estado no período de 1930 a 1955; analisar as lacunas entre planejamento e implementação da rede de transporte no Norte do Estado nos dois momentos do período em estudo.

A abordagem histórica da pesquisa fundamenta-se na pesquisa bibliográfica e documental, com ênfase em documentos publicados sobre as intervenções ocorridas durante o período em estudo. Também foi dividido o estudo em partes, conforme segue:

Primeiro, na produção de um recorte territorial para análise, tendo em vista que, conforme Santos (2002a), o conhecimento do todo requer o conhecimento das partes e para conhecer a parte há que se conhecer o todo. Ou seja, é no movimento do todo e das partes que se produz conhecimento. Portanto, requer estudo em escalas ou, conforme dizeres de Reckziegel (1999), integrado. O recorte de análise para a presente pesquisa diz respeito ao Norte do Estado do Rio Grande do Sul, mais precisamente os territórios pertencentes originalmente aos municípios de Santo Ângelo, Palmeira das Missões e Passo Fundo no ano de 1889, conforme mostra a figura 4.



Figura 4: O Norte do Estado: municípios existentes em 1889 e 1955

Fonte: Mapa adaptado pela autora a partir de informações recolhidas na obra Evolução Municipal do Rio Grande do Sul, 2001.

Segundo, na produção de um recorte temporal que, no caso, diz respeito ao período de 1889 a 1955, correspondendo ao período que se estende da Proclamação da República ao término do último governo de Getúlio Vargas em 1955. No período estão contidas as iniciativas de ordenamento territorial nas primeiras fases da formação da rede técnica de transporte no Norte do Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, a pesquisa está organizada tomando como base duas fases distintas. A primeira concentrada nos caminhos gerais, hidrovias, ferrovias e municípios no recorte de 1889 a década de 1930. A segunda nas rodovias, tendo em vista a criação do DNER e do DAER no ano de 1937 equivalendo a reorganização da dinâmica dos fluxos até o ano de 1955.

Terceiro, na precisão do termo rede, que para o estudo diz respeito à rede de estradas, ou seja, aos caminhos, estradas de rodagem, ferrovias, hidrovias. Essa rede pode ser classificada, tomando como referência Haesbaert (2002), como funcional ou instrumental, ou seja, que serve a determinados propósitos. Nela, conforme Campos (1999), as cidades constituem os nós de ligação entre os fluxos.

Quarto, para a análise das políticas de Estado na formação da rede técnica de transporte considera-se, conforme Paviani (1996), que a modernização é impulsionada pelo desenvolvimento técnico e científico. Ainda, conforme Silva (2005), trata-se de olhar para o Estado, para a sua modernização técnica como instrumento para a produção e aplicação das políticas públicas mantendo, contudo, a identidade patrimonialista.

Quinto, tendo em vista que a análise da formação da rede de estradas no Norte do Rio Grande do Sul, por ocasião das primeiras iniciativas de ordenamento do território no período de 1889 a 1955 com base no planejamento e na implementação de políticas governamentais de desenvolvimento, traz implícito a complexidade de estudo em escala, os resultados foram desdobrados em quatro seções estruturais, a saber:

Primeira seção: apresenta o resultado dos estudos dos termos teóricos que fundamentam a pesquisa, ou seja, sobre território, espaço, rede urbana, desenvolvimento, transporte e circulação. Isso, tendo em vista que o debate atual em torno dos mesmos é bastante intenso, de sorte que se faz necessário delimitar a sua abrangência e especificidade no âmbito da pesquisa.

Segunda seção: dada a importância e abrangência das políticas do Estado Nacional no ordenamento territorial, trata do estudo sobre as características desse Estado, que orientado pela ideia da modernização não se despiu da tradição trazendo para o plano das ações a noção de desenvolvimento como progresso (nitidamente vinculado ao econômico – a divisão territorial do trabalho) e o nacionalismo como pressuposto para a construção da civilização

brasileira. Também, trata das características do centralismo e do federalismo e correspondente repercussão na formação da rede técnica de transporte brasileira.

Terceira seção: após a análise dos termos utilizados na pesquisa e a análise das ideias de Estado, o olhar se volta para o Estado do Rio Grande do Sul tendo em vista o estudo das especificidades locais em termos de formação e consolidação da rede técnica de transporte através da participação das políticas públicas Nacional e Riograndense no ordenamento territorial. Para tanto, o estudo é construído com base em análise de projetos de rede técnica de transporte.

Quarta seção: Traz para a análise os projetos e os resultados das políticas públicas desenvolvidas no recorte de 1889 a 1955 correspondendo aos municípios de Passo Fundo, Palmeira das Missões e Santo Ângelo e rede técnica de transporte organizada no período, buscando responder a questão proposta na pesquisa: tendo como objeto de análise a formação das estradas, como as ideias de Estado repercutiram no ordenamento territorial e desenvolvimento do Norte do Estado? Quais foram as lacunas? Isto porque no ordenamento de um território se encontram as marcas do poder ou dos poderes implicados na ação, bem como a sobreposição ou preponderância de uns sobre outros, ou seja, os motivadores e/ou desestruturadores de desenvolvimento regionais.

Após as quatro seções, estão as considerações finais, ou seja, as sínteses construídas na análise da proposta dessa pesquisa. Sínteses relacionadas às políticas públicas de ordenamento territorial e de equipamento do território levadas a efeito na Região Norte do Rio Grande do Sul e sua relação com a organização territorial.

## **SEÇÃO I**

### **ESPAÇO, TERRITÓRIO, REDE URBANA E DESENVOLVIMENTO**

Objetivando analisar a formação da rede técnica de transporte no Norte do Rio Grande do Sul no período de 1889 a 1955, com base no planejamento e implementação de políticas governamentais de desenvolvimento para o território, entende-se necessário ter como suportes teóricos estudos já feitos sobre rede urbana, rede técnica de transporte, território, espaço geográfico, transporte e circulação. Parte-se do princípio de que o território passa a partir da ação humana a ser trabalhado por e em processos de comunicação em rede. São várias as redes de conexões entre espaços. Entre elas, a rede técnica de transporte, objeto desse estudo, que se constitui suporte de e para ações. Dessa forma, nessa seção se apresenta os principais conceitos que fundamentam a pesquisa: espaço geográfico, território, rede urbana, rede técnica de transporte, transporte e circulação e desenvolvimento e progresso.

#### **1.1 Espaço urbano e território**

Neste item, a intenção é estudar o espaço, o território e a rede enquanto noções da Geografia. Isso, buscando uma breve conceituação dos termos a fim de clarear o seu conteúdo na presente pesquisa. Vale dizer que estes termos estão vinculados a sistemas técnicos de usos e ordenamentos dos lugares a partir da ação humana, seja através do trabalho, dos investimentos do capital ou das políticas públicas.

Conforme Santos e Silveira (2008) o espaço geográfico é como uma unidade formada por sistemas de objetos e sistemas de ações e suas formas híbridas - as técnicas ou formas que tomam, a exemplo da rede técnica de transporte. O estudo desse equipamento técnico do espaço (território porque resultado da atividade humana) possibilita verificar como é usado, por quem, para que, por que, uma vez que é suporte de e para ações. Nesse sentido, para

Souza (1995a, p. 78) território nada mais é que o “espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”. Relações que, tendo como referência Lemos et al. (2005), permitem ver o espaço como espaço econômico socialmente construído, o território.

Cara (1996), em seu estudo, traçou um paralelo entre os conceitos de território, territorialidade e identidade regional e terminou definindo o território como “uma objetivação multidimensional da apropriação social do espaço” e, a territorialidade como “a qualidade subjetiva do grupo social ou do indivíduo que lhe permite, com base em imagens, representações e projetos, tomar consciência de seu espaço de vida.” Ainda, para ele, os conceitos de territorialidade e identidade podem ser aplicados ao indivíduo ou ao conjunto social sendo, portanto, “suscetíveis de análise em diferentes escalas desde a local à global” (CARA, 1996, p. 262), a exemplo do estudo do espaço urbano. O espaço urbano pode ser entendido como “objetivação do estudo da cidade” com suas fragmentações e articulações (CORRÊA, 2005) sociotécnicas (SANTOS e SILVEIRA, 2008).

Santos (1996a) ao estudar o território, o caracteriza como constituinte e parte de cadeias imbricadas, espaço formado por lugares contíguos e de hierarquia vertical ou superposição. Esses mesmos lugares, para o autor, formam as redes e os espaços banais. Nesse sentido, para esse autor, tratar de território requer ir além do falar de mundialização e globalização porque o território “são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado” (SANTOS, 1996a, p. 15).

A análise do território enquanto espaço humanizado, usado, permite, portanto, perceber as horizontalidades formadas por lugares contíguos, ou seja, reunidos por uma continuidade territorial e, também, perceber as verticalidades, formadas por pontos distantes uns dos outros ligados por todas as formas e processos sociais. Contudo, os lugares contíguos e os lugares em rede ocupam o mesmo espaço. Os mesmos espaços formam as redes e o espaço banal, mesmo que contenham simultaneamente “funcionalizações” diferentes e até opostas, ou seja, usos diferentes.

Essas funcionalizações diferentes, opostas e, não raro, superpostas, a exemplo do poder da informação, um instrumento de união das diversas partes de um território, que vem sendo compartilhado através de regras formuladas e/ou reformuladas internamente e, ao mesmo tempo, que vem hierarquizando quando imposta por forças externas e sob o comando de uma informação privilegiada, uma informação que é poder a exemplo da relevância técnica e das normas, permitem explicar as diferenças regionais (SANTOS, 1996a).

Em vista disso, segundo Neves (1996), não há como explicar de forma homogênea o território. Neves, ao trabalhar com os termos territorialidade, desterritorialidade e novas

territorialidades, mostra a heterogeneidade dos territórios. Para ele, mesmo que os territórios sejam espaços de ação de poderes econômicos e culturais, se incorporam de forma diferente na globalidade que é “historicamente fragmentada”. Desta forma, o poder enquanto capacidade de decidir é exercido sobre fragmentos da territorialidade. No exercício, o poder é “adaptado às circunstâncias contraditórias e particulares no tempo e no espaço cada um diversificado e heterogêneo” (NEVES, 1996, p. 271). O território, nesse sentido, é posto pelo autor como espaço da desterritorialização, um processo global que leva a desenraização pela imposição de modelos, produtos, mercados, mas que se processa de forma diferente no tempo e nos fragmentos do espaço global.

Ou seja, há uma funcionalidade técnica requerida ao território, contudo, necessariamente, em forma de, conforme Santos e Silveira (2008, p. 19), interação tendo em vista que a territorialidade humana “pressupõe”, além de “área de vivência e reprodução, preocupação com o destino, a construção do futuro”. Assim, os usos requeridos ao território são diversos e contextualizados historicamente, tanto pelas especificidades da História Particular, quanto pela amplitude da História Global.

A ação humana transforma o espaço geográfico em território, espacialidade das territorialidades humanas onde estão os registros da ação humana que se materializa através das técnicas esculpindo modificações, a exemplo das cidades que resultam e se transformam em termos técnicos pelos investimentos de capital. Nas cidades os investimentos técnicos são maiores, a exemplo do capital imobiliário. Por isto, e, entre outros aspectos, para as cidades convergem e/ou delas divergem uma estrutura de redes formando um conjunto de ações técnicas.

Esse conjunto de ações técnicas permite várias possibilidades de análise geográfica da cidade, de forma que, entre as abordagens possíveis, está a análise do espaço urbano como um conjunto de pontos, linhas e áreas (CORRÊA, 1989), que traz implícito a divisão territorial do trabalho (SANTOS e SILVEIRA, 2008) que chega aos diferentes pontos do território, incluindo o espaço rural.

O território, desta forma, é sinônimo de espaço geográfico ou de espaço usado que, por isso, traz presente a divisão territorial do trabalho, visto que é organizado contemplando “sistemas técnicos que incluem, de um lado, a materialidade, de outro, seus modos de organização e regulação” (SANTOS e SILVEIRA, 2008, p. 20), de sorte que:

A divisão territorial do trabalho cria uma hierarquia entre lugares e redefine, a cada momento, a capacidade de agir das pessoas, das firmas e das instituições. [...] O uso do território pode ser definido pela implantação de infra-estruturas, para as

quais estamos igualmente utilizando a denominação de sistemas de engenharia, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. [...] Com a instalação de um número cada vez maior de pessoas em um número cada vez menor de lugares, a urbanização significa ao mesmo tempo uma maior divisão do trabalho e uma imobilização relativa e é, também, um resultado da fluidez aumentada do território.

O peso do mercado externo na vida econômica do país acaba por orientar uma boa parcela dos recursos coletivos para a criação de infra-estruturas, serviços e formas de organização do trabalho voltados para o comércio exterior, uma atividade ritmada pelo imperativo da competitividade e localizada nos pontos mais aptos para desenvolver essas funções. Isso não se faz sem uma regulamentação política do território e sem uma regulamentação do território pelo mercado. [...] O resultado é a construção de regiões de mando e regiões do fazer.

Nesse arcabouço levamos em conta tanto as técnicas que se tomaram território, com sua incorporação ao solo (rodovias, ferrovias, hidrelétricas, telecomunicações, emisoras de rádio e TV, etc.), como os objetos técnicos ligados à produção (veículos, implementos) e os insumos técnico-científicos (sementes, adubos, propagando, consultoria) destinados a aumentar a eficácia, a divisão e especialização do trabalho nos lugares (SANTOS e SILVEIRA, 2008, p. 21-22)

Essa organização do trabalho tem nas cidades uma funcionalidade técnica. Isso porque, as cidades constituem pontos na rede, resultam da regulamentação do território onde se distribuem esses pontos, conforme mesmos autores, do mando e do fazer. Ou seja, o ordenamento técnico esta objetivado na funcionalidade dos territórios. Pode-se dizer então, que no planejamento e implementação de projetos de ordenamento territorial encontra-se presente, como requisito básico, a funcionalidade técnica do território que traz implícito a divisão territorial do trabalho. Disso decorrem problemas relacionados ao trabalho, uma vez que “o espaço acumula defasagens e superposições de divisões do trabalho – sociais e territoriais. [...]. Daí as descontinuidades que permitiriam explicar as diversidades regionais, aquilo que também se costuma chamar de desigualdades ou desequilíbrios regionais” (SANTOS e SILVEIRA, 2008, p. 23).

A divisão territorial do trabalho se manifesta na funcionalidade técnica que é desenhada no território com pontos, linhas e áreas, enfim, um desenho técnico, produto histórico (social, político e econômico) das relações que se estabelecem entre a sociedade e o meio circundante (CARLOS, 1991), ou seja, produto das atividades realizadas pelo homem no espaço, mesmo que num desenho de desigualdades territoriais, onde:

[...] a produção do espaço urbano é o resultado da dinâmica social de determinada sociedade que, ao reproduzir-se através de um determinado modo de produção, imprime, na paisagem urbana, as marcas correspondentes. O espaço urbano, nesse aspecto, caracteriza-se, simultaneamente, como condição, meio e produto do processo de reprodução da sociedade.

[...] além da dinâmica espacial própria à formação do espaço intra-urbano, há que se considerar, também, a dinâmica espacial resultante das suas interrelações com o território que o cerca, bem como com os demais lugares do mundo com os quais, conjuntamente, possa interagir (SILVEIRA, 2003, p. 25-26).

A superposição da divisão territorial do trabalho transforma o espaço em resultado de situações que ocorrem simultaneamente e articulando diferentes escalas (SILVEIRA, 2003). Nesse sentido, compreender a simultaneidade das relações socioespaciais e a interação entre as diferentes escalas de atuação dos agentes se torna fundamental. O que, segundo Santos (2002a), requer entender o espaço (território) como a especificidade do todo social, ou seja, como um aspecto particular da sociedade global. O que significa dizer que para conhecê-lo é necessário reconhecer o todo, posto que o conhecimento resulta da articulação das partes.

A ênfase histórica de vinculação da ideia de desenvolvimento aos espaços urbanos tem conferido lugar especial para as cidades como objeto de intervenção do planejamento urbano e regional ao longo dos últimos 50 anos. Nesse sentido, Corrêa (1989) aponta para a necessidade de conhecer as relações, conflitos, dinâmicas do espaço urbano como forma de melhor entender os investimentos do capital e da produção da cidade.

Em vista disso e em vista de que o planejamento da rede técnica de transporte considera as cidades como nós de ligação, se procura olhar essa construção do urbano, ou seja, para a ideia de cidade enquanto centralidade nos planejamentos, por sua funcionalidade técnica e representativa na distribuição ou concentração dos poderes político e econômico.

Rolnik (2004), em seus estudos, mostra que a cidade tem sido percebida como uma segunda natureza: natureza manufaturada, geométrica, construída sobre a primeira natureza, e, desde as primeiras organizações urbanas, as cidades, a exemplo de Machu Picchu, estão relacionadas a um domínio político traduzindo-se em espaço, centro de domínio e exercício do poder. Em torno desse poder se encontra a organização da vida social, a gestão da vida coletiva, de sorte que a existência da cidade requer a sua existência política, características ainda presentes nas metrópoles contemporâneas:

Cidades da era eletrônica, não seriam suas torres brilhantes de vidro e metal os centros de decisão dos destinos do Estado, país ou planeta? Não seriam seus outdoors, vitrinas e telas de TV os templos dos novos deuses (ROLNIK, 2004, p. 8).

Rolnik coloca a importância funcional deliberada às cidades ao longo da História: além de “locus” de investimentos técnicos, concentra a expressão do poder, do domínio, do ordenamento da vida social. Ainda, coloca a relação entre cidade e imaginário – a ideia do moderno. A cidade, portanto, não é uma criação moderna, as cidades pré-existem à industrialização. O processo de industrialização a complexificou, ou melhor, complexificou os usos e funcionalizações do espaço urbano.

Essa nova característica leva a pensar a existência da cidade atual sob um processo que Lèfébvre (2001) caracteriza como duplo. O processo da industrialização e da urbanização, do crescimento e do desenvolvimento, da produção econômica e da vida social. Também coloca a existência de um “entre”, algo que torna os processos inseparáveis. Dessa forma, entre a realidade urbana e a realidade industrial, a complexidade do processo se mostra cada vez mais difícil de ser entendida. Isso porque, a industrialização produz, além de empresas, estabelecimentos diversos, centros bancários e financeiros, centros técnicos e políticos, ou seja, “processos globais” que se fazem permitindo que grupos se introduzam e se transformem esculpindo o espaço e atribuindo ritmos; perfazendo desenhos de cotidianos, modos de vida, modificando a realidade urbana.

Nesse sentido, situa Silveira (2003, p. 30) que a cidade só pode ser compreendida decifrando essa complexidade. Complexidade que se encontra codificada no cotidiano e no lugar e que mostra “os diferentes tempos nos quais a vida do homem é forjada”. Ou seja, o processo de industrialização trouxe consigo uma resignificação do urbano baseada em ideias, não só de concentração de poderes, mas de superposição da divisão territorial do trabalho definindo, conforme Santos e Silveira (2008), “regiões do mando e regiões do fazer” em diferentes escalas.

A cidade, desta forma, se constitui em centro de apropriação que, conforme Santos (1988b), pode ser comparada a um jogo de cartas: cheio de códigos, regras, princípios que norteiam, estabelecem procedimentos; separam, dividem, unem. Enfim, princípios sempre presentes e lembrados moldam as ações dos agentes sociais. A cidade está no jogo do poder: a estratégia se encontra na manipulação das forças, isolando agentes do querer e/ou do poder e, esta estratégia, taticamente depende de delimitação exterior, ou melhor, de fronteiras desenhadas para o outro, desta visão resulta, por exemplo, o planejamento urbano.

Logo, planejar uma cidade é um exercício de “saber e poder articular” (SANTOS, 1988b, p. 27). Segundo Campos (1999) os planejamentos contêm conceitos e modelos, técnicas e práticas profissionais que se tornam documentos, a exemplo dos mapas que se materializam no espaço quando implementados.

Com a industrialização, o planejamento do espaço ficou mais complexo, mais denso, já que o poder econômico passou a interferir com ênfase cada vez maior no ordenamento do espaço. Os planejamentos passaram a ser produzidos por diversos agentes, a exemplo dos proprietários dos meios de produção e de terras, das empresas imobiliárias e de construção, associadas ou não ao grande capital. As ações desses poderes se encontram registradas no espaço de sorte que passaram a se constituir como expressão dos “processos sociais”. Na

mediação desses “processos sociais” está “o processo espacial”, caracterizado como “um conjunto de forças que atuam ao longo do tempo e que permitem localizações, realocações e permanência das atividades e população sobre o espaço urbano” (CORRÊA, 1997).

O Estado, simultaneamente, se torna nesse palco de poderes, ator e arbitro, mediando as diferentes formas de agir dos demais agentes que desenham no espaço estratégias “centralizadoras”, “descentralizadoras”, “de coesão”, de “invasão-sucessão” e de “inércia”.<sup>3</sup> Ambientes, onde os fixos, os fluxos e os tipos humanos se apresentam e apresentam variáveis em densidade, escala e cores formando ambientes desiguais. Daí a importância das políticas públicas de planejamento e ordenamento do espaço organizando a rede urbana com suas dimensões.

## 1.2 Rede urbana e rede técnica de transporte

Após a apresentação dos suportes teóricos acerca de espaço e território fundamentais a esta tese, a intenção, nesse item, é responder as seguintes questões: O que é rede geográfica? Quais as particularidades da rede urbana? O que é rede técnica? Quais os aspectos dessa rede? Isso, tendo em vista que esses conceitos fundamentam a pesquisa.

Então, o que é rede urbana? Anterior a rede urbana está o termo rede. Segundo Dias (2005) a palavra vem do latim *réti*s e traz implícito uma historicidade que vale ter presente nesse estudo. No séc. XII o termo definia “o conjunto de fios entrelaçados, linhas e nós”, portanto, definia uma “técnica de tecelagem”. Ainda, a mesma autora, explica que desde a Antiguidade Grega o termo carrega uma associação com o organismo, mais precisamente com o organismo humano, associação que atravessou os séculos. Já, na segunda metade do século XVIII, ao termo foi dado um novo conceito, o conceito geográfico caracterizado como:

[...] saída do corpo. Representações geométricas do território se multiplicam graças a triangulação do espaço em rede. Engenheiros, cartógrafos, freqüentadores militares, empregam o termo rede no sentido moderno de rede de comunicação e representam o território como um plano de linhas imaginárias ordenadas em rede, para matematizá-lo e construir o mapa. Essas formalizações da ordem reticular com base numa visão geométrica e matemática do espaço formam o prelúdio necessário à formação do conceito de rede que se torna operacional, como artefato fabricado pelos engenheiros para cobrir o território. Desde então, a rede não é mais somente

<sup>3</sup> Conforme Corrêa (1997), a centralização surgiu a partir da metade do séc. XIX. Corresponde as áreas onde se concentram as principais atividades industriais e de serviços, transportes e outros. Descentralização é o movimento planejado ou espontâneo de redução da centralização, um processo mais recente. Coesão é a tendência de aglomeração de atividades coesas. Segregação diz respeito as questões sociais como a moradia (separação social por renda, status ocupacional). A invasão-sucessão ocorre quando um bairro é ocupado por certo tempo por um tipo de pessoas e depois substituído por outro. A inércia é a permanência de certos usos da terra em certos locais apesar da causa justificadora de sua permanência não mais existirem.

observada sobre o corpo humano – como malha ou tecido -, ou no interior. Ela pode ser objetivada como matriz técnica – infraestrutura rodoviária, estrada de ferro, telegrafia, modificando a relação com o espaço e com o tempo (DIAS, 2005, p.15).

Para a autora, foi no século XVIII e sob a influência das idéias iluministas que a rede passou a portar uma referência técnica. Atualmente essa referência esta sendo percebida como “sociotécnica” (SANTOS, 2000a) porque resultado não só da técnica, mas, também, de interesses sociais, políticos e econômicos que podem se materializar tecnicamente ou não na rede, uma vez que a rede permite espaço para a “variabilidade de ações intersubjetivas, como relações de poder, conflito, consenso, força, dissenso e sentimentos de solidariedade e compaixão” (SANTOS, 2005, p.70).

Ueda (2005, p. 58-59) estuda o conceito geográfico posto no termo rede, ou seja, as distintas noções dadas ao termo a partir dos anos 70 e com base nos Dicionários de Geografia. Segundo a autora, no *Dictionarie de Géographie* o termo está caracterizado com uma conotação basicamente geográfica, podendo ser analisado em dois casos: primeiro, “na projeção direta com as linhas e suas relações no espaço geográfico”, a exemplo das ferrovias e hidrovias e, segundo, “considerando a polarização dos pontos de atração e difusão, como nas grandes cidades, cujo exemplo citado era a rede urbana.”

Já, no *Dictionary of Human Geography* o termo está vinculado a Geografia Humana, designando sistemas de transporte e estruturas lineares como “limites políticos e administrativos, os contratos sociais e as linhas telefônicas” e, entre outros aspectos, a relação entre rede, forma de rede, contexto histórico e exercício do poder (demandas). No *Dictionnaire de Géographie Humaine*, o termo está posto em relação a três formas: rede urbana, rede de transporte e comunicação e redes territoriais. A rede urbana está centralizada na disposição e nas relações das cidades no espaço geográfico; a rede de transporte está caracterizada pelo conjunto de canais e linhas de transporte e comunicações e, a terceira forma, está caracterizada pelo modo de organização territorial. No *Diccionario de Geografía Urbana, Urbanismo y Ordenación Del Territorio*, consta a tipificação da rede como redes arteriais, ferroviárias, viárias e urbanas.

Ueda (2005) permite, com seu estudo, perceber que não há um consenso na definição da rede e seus atributos. Contudo, Silveira (2005, p.227) consegue conceituar o termo com propriedade. Ao analisar as mudanças que ocorrem nos últimos anos no espaço agrícola, conceitua o termo rede, como “uma forma de organização espacial que expressa, simultaneamente, a condição e o resultado de uma racionalidade técnica, econômica, informacional e normativa, mas também, da dinâmica social e política, historicamente dadas”.

Tendo como parâmetro o conceito de rede construído por Silveira (2005), objetiva-se que as redes estão registradas no território, no espaço geográfico e traduzem a dinamicidade histórica contextualizada no tempo e no espaço. Ou seja, são registros e sínteses de relações que mudam conforme movimentos de ordem política, econômica, social e cultural impressos na ação (HARVEY, 1992) formando a rede urbana.

Rede urbana, é, pode-se dizer, a síntese do conjunto de redes que entrelaçam o território: redes técnicas e redes simbólicas. Criada para ser lócus de territorialidades e pelas relações de territorialidades, a rede urbana se caracteriza como fluxos de distribuição e como fixos de concentração de poderes, de tal forma que em seus pontos estão situados locais de poderes e locais de referência. Criada pelo homem, a rede urbana responde a uma funcionalidade. Um exemplo dessa funcionalidade é a rede técnica que corresponde a estrutura territorial que, por ser resultado da ação social, política e econômica, é dinâmica (REIS FILHO, 1968, p. 15). Segundo Corrêa (2005), uma rede urbana existe ao estar satisfeitas três condições mínimas:

[...] Primeiramente tratar-se de uma sociedade vivendo em economia de mercado, com transações comerciais envolvendo bens produzidos localmente e bens produzidos externamente. Isso pressupõe uma mínima divisão territorial do trabalho. Em segundo lugar deve haver pontos fixos no espaço onde, de modo permanente ou temporário, as transações são realizadas. Esses pontos fixos, por outro lado, tendem a apresentar outras atividades que garantem as possibilidades das transações serem realizadas. Em terceiro lugar, deve haver um mínimo de interações entre esses pontos fixos, interações que refletem e ratificam uma diferenciação hierárquica e/ou em termos de especialização produtiva entre eles (CORRÊA, 2005, p. 94).

Para o autor, a rede urbana, além de ser um conjunto de centros urbanos articulados, é produto social e tem como papel fundamental a articulação de toda a sociedade de um dado lugar, tendo em vista a sua existência e reprodução numa economia de mercado. Assim sendo, as redes funcionais ou instrumentais respondem pela eficácia do sistema capitalista. São formadas por vários elementos, a exemplo de um município que constitui parte de uma hierarquia articulada por diferentes tipos de redes (jurídicas, administrativas e econômicas). Corrêa (2005, p. 20) enfoca esse aspecto funcional da rede a partir da teoria das localidades centrais. Afirma que “a rede hierarquizada de localidades centrais constitui-se em uma forma de organização do espaço vinculado ao capitalismo”. Nesse sentido, a rede urbana é, conforme o autor, de “natureza histórica”, reflexo e condição da divisão territorial do trabalho.

No mesmo sentido, contribui Lèfébvre (2001) enfocando o ordenamento urbano através do conceito de ecossistema, caracterizado como “unidade coerente constituída ao

redor de uma ou de várias cidades, antigas ou recentes. [...], “suporte de um modo de viver mais ou menos intenso ou degradado: a sociedade urbana” (LÈFÉBVRE, 2001, p. 11). Isso porque, a divisão territorial do trabalho é que fundamenta e orienta os circuitos espaciais de produção e os circuitos espaciais de cooperação (SANTOS, 1996a), permitindo a compreensão das diferenças na forma e no conteúdo dos segmentos da rede urbana ou da rede urbana existente no território.

A forma como a rede urbana é ordenada, com seus pontos e suas ligações, permite, conforme Raffestin (1993) saber onde se situa o outro ou, tomando como referência Santos e Silveira (2008, p.11), permite formar “sistemas técnicos, entendidos como objetos e também como formas de fazer e de regular”. Ou seja, a rede é resultado da funcionalidade técnica que se requer do território. Dentro do parâmetro da funcionalidade técnica, a rede de transporte nos modais rodoviário, ferroviário e de navegação forma uma das dimensões constitutivas da rede urbana técnica, visto que a rede urbana técnica é formada por um conjunto de outras redes como a rede de comunicação, a rede comercial e de serviços. Ou seja, há uma série de formas, de representações, de rede urbana. Todavia, todas as formas ou representações estão vinculadas a divisão territorial do trabalho. Corrêa (2005) exemplifica o caso através do histórico do processo de urbanização brasileiro:

Qualquer rede urbana tem entre seus atributos necessários, alguma integração interna e externa que, em razão da desigual espaço-temporalidade dos processos sociais, vai se traduzir, segundo as diversas redes urbanas, em tipos e intensidades distintos. Esse é, sem dúvida, o caso dos diversos segmentos da rede urbana brasileira.

[...]. Criada a partir de cidades litorâneas fundadas antes da constituição de suas respectivas interlândias, formou-se uma organização urbana descrita pela metáfora de um arquipélago no qual, no âmbito de cada “ilha”, foi instituída uma rede do tipo dendrítico, centrada na cidade litorânea.

O desfazer desse padrão dendrítico foi gradual e desigualmente realizado, pressupondo uma similar recriação através das cidades “bocas de sertão” e pontas de trilhos” do interior. A crescente divisão territorial do trabalho e a necessária ampliação das articulações interregionais – via telegráfica, ferroviária, rodoviária – gerou uma rede urbana efetivamente nacional” (CORRÊA, 2005, p. 100-101).

Percebe-se que a rede urbana brasileira foi sendo constantemente recriada observando os novos processos da divisão territorial do trabalho que requer crescente e constante articulação interregionais. Nesse sentido, Dias (2005) caracteriza a rede como expressão da escala das ações sociais construídas no processo de urbanização. Por exemplo, entre os agentes criadores das cidades brasileiras estão a Coroa Portuguesa, o Estado Brasileiro, as empresas de colonização, empresas industriais e de mineração, fazendeiros, peões, comerciantes, madeireiros e outros (CORRÊA, 2005). Assim, território e rede estão unidos na

rede urbana e, em que pese a rede urbana ser constituída, como já observado, por redes simbólicas ou redes da solidariedade que estão vinculadas às territorialidades alternativas ao sistema, considera-se que, a rede urbana técnica vem sendo organizada historicamente como forma de imprimir no espaço uma infraestrutura capaz de viabilizar os diversos usos e funcionalizações do território.

O olhar sobre a organização da rede técnica de transporte com base na forma e nas ligações entre pontos precisos, específicos, impele a análise do ordenamento territorial através de questionamentos como: que pontos são centrais na rede? Por que são estes? A quem interessa? Quando foram organizados? Quais são os fluxos e/ou quais as demandas presentes na rede? Que usos permitem?

Em vista disso, o planejamento urbano técnico tem assumido contornos conforme a realidade e interesses dos agentes que se modificam e modificam o espaço ao longo do processo. Por isso, a cidade, por exemplo, tem sido caracterizada concomitantemente como “máquina automática e impiedosa da modernidade” e “suporte de possíveis libertações” (SANTOS, 1988b, p. 28). Nesse sentido, soma Lèfébvre (2001) ao afirmar que as questões relativas à cidade e à realidade urbana ainda não assumiram politicamente a importância e o significado que têm no pensamento e na prática. Isso porque,

[...] o direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito a apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade. (LÈFÉBVRE, 2001, p. 135).

A cidade constitui uma das dimensões da rede urbana. Ponto fixo, centralidade. Nela estão materializados processos de modernização do território, registros de territorialidades. Isso porque a cidade é parte constituinte da rede urbana técnica (por sua funcionalidade) e simbólica (por sua representatividade) e responde pela articulação e hierarquização do espaço global. Nela, cidade, são processadas as diversas formas de circulação, a exemplo da circulação das ideias e circulação monetária feita pelos meios de comunicação - a rede das comunicações - muitas vezes monopolizada por grupos econômicos com influência não só nacional, mas internacional. O que traduz, segundo Reckziegel (1999, p. 21), a presença simultânea de “características universais e particulares” no mesmo espaço geográfico e que se materializam, por exemplo, nas funcionalizações requeridas ao território.

Em relação a isto, Silveira (2003) explica que é na funcionalidade técnica requerida ao território que se encontra a importância estratégica e infraestrutural das cidades uma vez que

são organizadas em rede para promover a unificação dos espaços. Também situa a relação entre evolução demográfica e urbanização como um dos pontos centrais para a análise da urbanização de um território. Para Corrêa (1997), o tecnicismo da rede urbana é resultado do capitalismo que requer hierarquização e integração do todo por centros de distribuição varejista e de serviços, isto é, localidades centrais. Posto isso, a rede composta de localidades centrais e não centrais, é o reflexo da sociedade de economia de mercado envolvendo articulações comerciais em diferentes escalas e com diferentes funcionalizações de forma integrada, contudo com complexidade crescente:

A complexidade da integração envolve, [...], o fato de cada centro urbano fazer parte de várias redes de cidades, redes vinculadas aos múltiplos papéis que desempenham e em parte associados às grandes corporações multinacionais e multilocalizadas, elas próprias organizadas sob a forma de rede. Assim, uma capital regional que em passado não muito distante relacionava-se quase exclusivamente com uma única metrópole regional, atualmente relaciona-se também com outras metrópoles, diversas capitais regionais e mesmo com alguns pequenos centros longinquamente localizados” ( CORRÊA, 2005, p.102).

A complexidade da rede urbana envolve processos de mudança que o homem produz no espaço, processos que formam o território. Para Haesbaert (2002), o território, além de mostrar as diferenças econômicas, é o resultado das relações desiguais de forças que envolvem domínios políticos, econômicos e culturais articulados em múltiplas escalas, em múltiplos eventos e em múltiplos territórios. Nessa interação de múltiplas escalas e múltiplos territórios, ocorrem articulações denominadas redes que permitem circular entre diferentes territorialidades e entre suas estruturações internas.

Pode-se dizer então que rede e território são elementos do espaço geográfico humanizado, ou seja, resultam de interações constantes. São registros de poderes como o capitalismo e as políticas públicas que se concretizam no espaço articulando diferentes escalas e territorialidades através da construção de pontos precisos, pontos articuladores das partes e do todo. Nesse sentido, indica-se o espaço como o lugar onde ocorrem as manifestações de diferentes agentes sociais, políticos e econômicos e em diferentes e articuladas escalas.

Ao sofrer a interferência do homem que age através dos investimentos técnicos (que por seus usos e formas se tornam sociotécnicos), o espaço abriga o território - síntese das territorialidades. A atuação de diferentes agentes no espaço urbano, o complexifica. Nesse sentido, o Estado atua como órgão medidor e criador do espaço geográfico, um órgão de poder. Olhar para as políticas públicas que desenham o espaço é olhar também para esse

emaranhado de poderes. A rede urbana apresenta dessa forma, múltiplas variáveis a serem estudadas.

Entre as variáveis possíveis está o estudo das redes técnicas, criadas para permitir, no âmbito das relações sociais e econômicas que se processam entre os agentes, que os fluxos ocorram no território. A rede, assim sendo, é uma categoria não só técnica, mas sociotécnica (permite ações sociais, políticas, econômicas, culturais). Por ela, pode-se estudar e analisar diferentes contextos históricos, a exemplo da proposta dessa pesquisa. Para o caso dessa pesquisa, objetivou-se o estudo, em específico, da rede técnica de transporte, por sua significativa importância no ordenamento do território em vista da divisão territorial do trabalho e da articulação interregional.

### **1.3 Modernização e desenvolvimento**

O território pode ser caracterizado com lócus da rede urbana que permite identificar fixos e fluxos. Os fixos caracterizam os pontos onde, de modo permanente ou temporário, os fluxos comerciais e outros acontecem determinando alguma interação entre os pontos fixos, formando uma hierarquia e constituindo o território como “objetos e ações”, ou seja, como sinônimo de espaço humano, espaço de redes como a rede técnica de transporte. Em vista de que a essência mesma da constituição e funcionamento da rede urbana é a divisão territorial do trabalho e, sendo a rede técnica de transporte uma de suas expressões, a análise da formação da rede técnica de transporte pode ser um caminho para o estudo das diferenças regionais ou desenvolvimento econômico de municípios.

O Estado é um dos agentes do ordenamento do território que age através das políticas públicas que processa (JACOMELLI, 2004). As políticas públicas, vale considerar, em que pese a ideia de domínio político a exemplo da centralização que se estudará na próxima seção, estão sintonizadas com os novos arranjos econômicos que se materializam continuamente no espaço nacional e internacional e que demandam constantes e diferentes usos e funcionalizações para o território. Nesse sentido, desde o desenvolvimento da industrialização a metrópole moderna tem assumido a característica de centralidade na rede por concentrar as principais atividades comerciais e de serviços como os terminais de transporte, determinando o desenvolvimento desigual do território (CORRÊA, 2005).

Isso tem sido entendido e veiculado pelo Estado e agentes econômicos como *sinônimo* de desenvolvimento ou progresso humano. Essa forma de entender o desenvolvimento é criticada por estudiosos do assunto. Para Harvey (1992), citando Berman, o desenvolvimento

pautado no econômico, na desigualdade e no desprestígio à historicidade humana, é uma tragédia. Isso porque, movido por forças capitalistas, o novo é construído na medida em que o velho é destruído.

Nesse viés, Corrêa (1989) explica que a atuação do Estado tem se caracterizado pela criação e recriação das condições de reprodução do sistema capitalista, portanto promovendo um desenvolvimento desigual. Harvey (1992, p. 207) situa que o controle político está associado à “capacidade de controlar o contexto material da experiência pessoal”. Daí a importância da modernização trazer implícita, por exemplo, a ideia de centralização do poder político.

Tendo em vista isso, Paviani (1996) ao tratar sobre a urbanização, marcada pelos conceitos de modernidade, explica que a modernização é impulsionada pelo desenvolvimento técnico e científico que acelera mudanças e transformações pondo toda a natureza a serviço do poder político e econômico. Assim, a urbanização é desenhada por mecanismos que se desenvolvem em escala global e pelo formato que assumem as gestões dos territórios.

No caso brasileiro, parece que a dualidade tradição e modernidade por si só não responde pela ideia de modernização posta em prática, mas a interação de diferentes forças e a presença do Estado. Nesse sentido, vale considerar, conforme Freire (1985), a ideia do “equilíbrio dos antagônicos”, como se verá na próxima seção.

O ordenamento do território está relacionado ao planejamento, pelo menos quando se trata da ação do Estado. Esse ordenamento tem tido diferentes leituras. O estudo de Moura (2003) é significativo, no caso dessa pesquisa, por tratar do assunto com base nas aglomerações que a rede urbana apresenta, ou melhor, a partir de nucleações ou aglomerações denominadas metropolitanas, urbanas e descontínuas.

Aglomerações metropolitanas caracterizam-se como aglomerações contínuas, seria, no caso do Rio Grande do Sul, a Região Metropolitana de Porto Alegre pelo alcance político e econômico que exerce em diferentes escalas.

Aglomerações urbanas seriam, por exemplo, a Aglomeração Urbana do Nordeste do Rio Grande do Sul (AUNE) e a Aglomeração Urbana do Sul do Rio Grande do Sul (AUSUL) junto aos municípios de Caxias do Sul e Pelotas cuja abrangência é regional.

Aglomerações descontínuas seriam, por exemplo, aglomerações polarizadas pelos municípios de Passo Fundo e Ijuí que apresentam alto grau de população e urbanização com predomínio da população economicamente ativa no espaço urbano. Essas aglomerações são formadas por centros descontínuos, mas fortemente articulados e envolvidos na mesma dinâmica social e econômica.

É interessante perceber que, independentemente da forma de regionalização, as regiões estão nucleadas em torno de um centro gravitacional a exemplo de Porto Alegre, São Leopoldo e Passo Fundo. Esses centros assumem maior ou menor importância dependendo das possibilidades de articulações que possibilitam na rede urbana. Processo do qual, conforme escala utilizada para estudo pode-se obter uma maior ou menor “visibilidade” (CASTRO, 1995, p. 123). Assim, o estudo de espaços territoriais menores permite, por exemplo, uma maior visibilidade da concretude da divisão territorial do trabalho no local.

Nesse sentido, vale considerar que a formação da rede urbana brasileira traz implícita, por exemplo, a associação entre o “processo de urbanização” e o “processo de integração do mercado nacional” (DIAS, 1995b, p. 150), de sorte que as ferrovias e as rodovias constituem elementos dessa demanda. Assim, o desenvolvimento econômico de uma região e a emergência de centros urbanos que abarcam atividades diversificadas estão relacionados com a oferta e melhoria na rede técnica de transporte. Posto isso, há que se ter presente a análise de Etges (2005) sobre desenvolvimento.

Para a autora, o desenvolvimento só ocorre quando as propostas ou políticas públicas levam em consideração o “território como um todo” e compreendendo “sua dinâmica e sua diversidade” (ETGES, 2005, p.53). Esse é também o posicionamento de Verde (2004), para quem, tratar o território como resultado da diversidade espacial, ambiental, populacional e cultural é tratá-lo como unidade de planejamento no qual se reconhece a diversidade como condição de desenvolvimento. Para isso, a população precisa ser partícipe. Disso decorre a consideração da totalidade do território que requer ser entendido em suas diversidades.

Sen (2000), por sua vez, coloca desenvolvimento como sinônimo de liberdade. Ou seja, o desenvolvimento acontece na possibilidade humana de escolha e no exercício ponderado da sua condição de agente. Nesse sentido, requer a remoção dos mecanismos que privam o uso da liberdade, a exemplo da “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2000, p. 18). Para Sen, o desenvolvimento se faz na medida em que é permitido a todos os homens as condições necessárias para *o ser agente*, ou seja, o desenvolvimento só ocorre num território onde todos usufruem das mínimas condições necessárias para poder escolher e atuar ponderadamente no meio em que vive.

Pode-se, a partir desse estudo teórico, dizer que o olhar sobre as territorialidades tem se confirmado como fonte de entendimento dos processos sociais, políticos e econômicos da sociedade e que estas relações alimentam o processo de ordenamento e reordenamento de um

espaço ou território. Nas redes técnicas, a exemplo da rede de transporte, constituídas ao longo dos processos históricos, se encontram as marcas da ação dos agentes envolvidos nos diferentes processos de sua formação. Ainda, são registros reais, concretos, das concepções ou ideias que envolvem as organizações políticas e econômicas com repercussões em uma época. Ao mesmo tempo, são permanências que em meio ao novo detêm a singularidade de um período, de um território. Sendo assim, constituem a História: territorialidades construídas e materializadas em redes. Redes que, em boa parte, resultam de políticas de Estado, a exemplo das políticas de transporte e circulação.

Em síntese, observa-se que, mesmo havendo outras interpretações, para os agentes de Estado e agentes econômicos, a ideia de progresso ou desenvolvimento está relacionada à modernização do território equipando-o tecnicamente para as múltiplas funcionalidades e usos que os novos modelos de domínios econômicos e políticos requerem do território. Considera-se igualmente, em que pese a participação de diferentes agentes e/ou setores da sociedade, a identidade política centralizadora posta em prática na construção do ordenamento do território, em vista da qual cabe ao Estado promover a modernização técnica introduzindo no espaço o equipamento técnico moderno necessário ao desenvolvimento. Esta concepção de progresso ou desenvolvimento foi funcional nas políticas públicas postas no território no período dessa pesquisa.

#### **1.4 Transporte e circulação**

Os transportes, mais precisamente a rede de circulação, têm sido um dos pontos relevantes da atuação do Estado. O Estado, nesse sentido, tem respondido a necessidade de promover a circulação em todo o território do País através de políticas públicas, a exemplo da criação de planos de viação e da implementação dos mesmos.

Conforme Galvão (1996) é corrente no Brasil a “percepção do isolamento dos espaços geográficos como um problema de política pública”. Nesse sentido, salienta a preocupação dos governantes em relação a “integridade do território” e a “preservação da unidade nacional”. Também coloca a formação da rede técnica de transporte como uma das evidências da visão integracionista brasileira (p. 184). Explica, ainda, que não existe desenvolvimento sem a correspondente “existência de meios adequados e eficientes de transporte.” Contudo, enfatiza que os transportes “funcionam apenas como um fator de facilitação, e não necessariamente como a causa do crescimento econômico (p. 206).”

A rede técnica de transporte é, nesse sentido, entendida como um dos elementos técnicos essenciais ao desenvolvimento de um território. Contudo, a sua implementação nem sempre está voltada para o desenvolvimento socioespacial do território, mas, conforme Corrêa (2005) está organizada para responder as exigências técnicas de funcionalidade e uso da rede em benefício de empresas, cidades centrais e outros, ou seja, uma coordenada da divisão territorial do trabalho posta para o território (SANTOS, 1996a).

Nesse sentido, colaboram Castillo e Trevisan (2005, p. 207) ao afirmar que “as sociedades contemporâneas testemunham uma radical transformação de suas relações com o tempo, organizando-se em função de uma rentabilidade imediata para alguns agentes da economia, submetendo todos à instrumentalização do instante e a ditadura da urgência”. Os autores continuam a reflexão afirmando que, com o aumento e complexificação dos fluxos materiais fica ainda mais necessário a criação de “sistemas técnicos capazes de suprir as demandas de racionalização (instrumental-utilitária) dos movimentos de pessoas, mercadorias e informações”. Nesse sentido, em que pese o discurso de democratização das redes, a funcionalidade instrumental e utilitária da rede técnica de transporte sempre esteve presente. Em 1973, quando o Ministério dos Transportes (1973) publicou o estudo dos planos de viação e evolução histórica dos mesmos, definiu que:

Um plano nacional de viação (PNV) deve visar, essencialmente, o pleno e racional aproveitamento dos recursos disponíveis, em harmonia com as políticas de desenvolvimento, segurança e integração nacional, e capaz de cobrir os campos econômico, político, psico-social e militar da Nação, com previsão de metas físicas, integração dos níveis Federal, Estadual e Municipal, prazos a atingir e recursos necessários (CONSELHO NACIONAL DOS TRANSPORTES, 1973, p. 15).

Com vistas ao cumprimento do papel integrador do território, os sucessivos planos de viação e o contexto histórico de cada um foram provocando mudanças no conceito de Plano Nacional de Viação, revertendo, por sua vez, em novos planos. Contudo, o traçado e a densidade da rede de transporte no Brasil podem ser explicados com base em diversos fatores. Ao tratar das políticas de transporte ferroviário, Wolff (2005, p. 42) explica que os processos econômicos implicaram decisivamente nas decisões governamentais. Assim, a ferrovia, por exemplo, vista “como vitrine de um mercado mundializado”, onde o “sentido da modernidade” transportava-se “através de trens” se configurando na “urbanização” e no “espírito de euforia tecnológica”, teve como contraponto, “a condição agrária e subalterna do Brasil no contexto internacional”.

Em relação à rede técnica de transporte no Rio Grande do Sul e no Brasil, conforme Fortes (1958), não houve um plano de coordenação que assegurasse a cada modalidade um

setor próprio à sua natureza, o que levou, por exemplo, a decadência do transporte ferroviário. Contudo o transporte ferroviário foi substituído pelo rodoviário, notadamente essa mudança exemplifica a afirmação de Wolff (2005, p. 47) que situa “a ideologia do projeto capitalista,” no Brasil, como mistificadora da “materialidade” articulando-a “à imagem de riqueza, da pompa e da modernidade.” Ou seja, as demandas econômicas têm influenciado decisivamente à definição de políticas públicas no decorrer do processo de construção da rede técnica de transporte no Brasil e no Rio Grande do Sul.

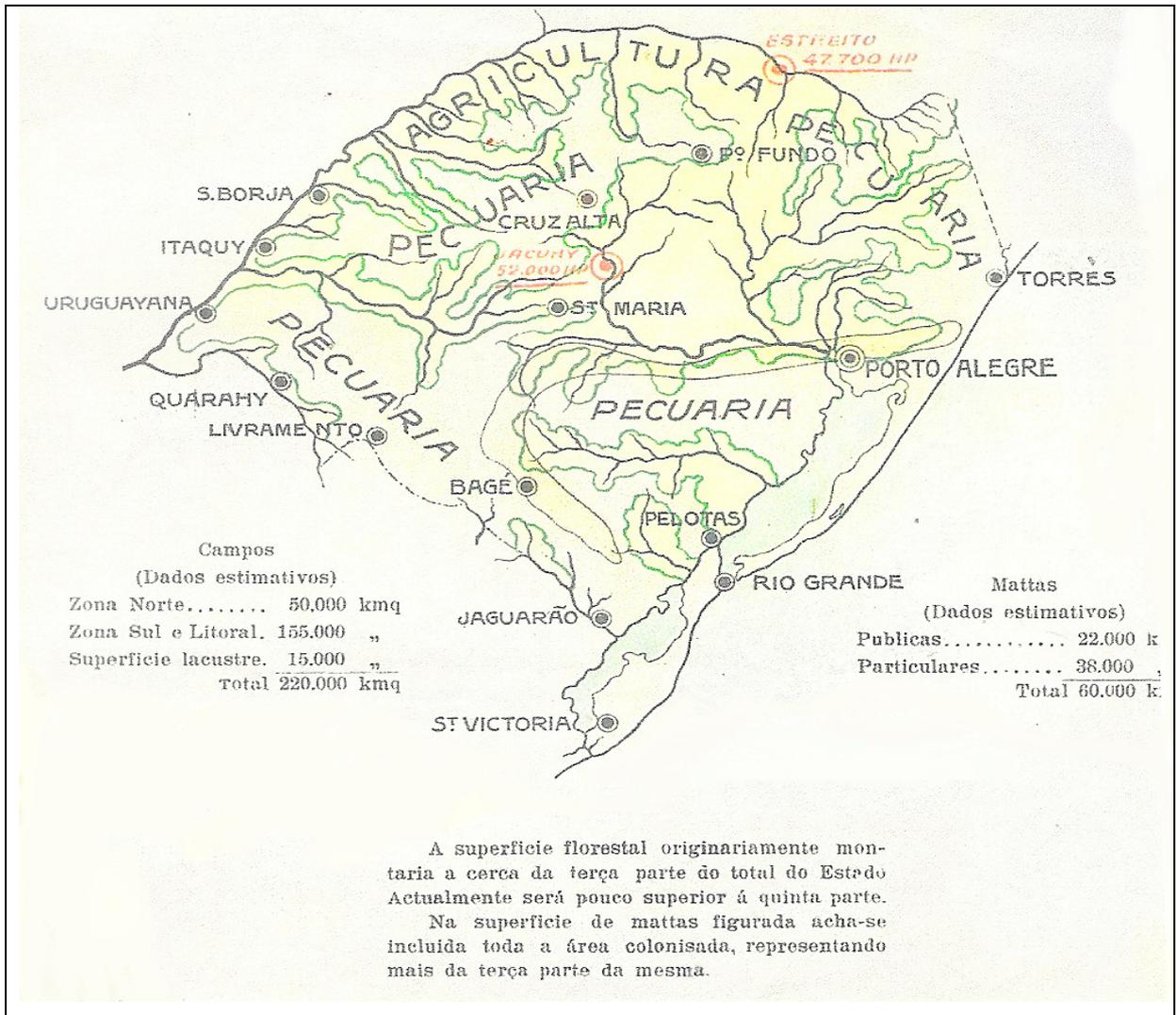
Como já dito, a rede técnica de transporte somada a outras redes (telefone, internet e outros) tem o papel fundamental de assegurar a circulação. A circulação de pessoas, mercadorias e informações é um aspecto do desenvolvimento econômico porque multiplica as oportunidades de interações econômicas e sociais. Assim, a circulação ao mesmo tempo em que responde diretamente a interesses econômicos, condiciona atividades e locais para o desenvolvimento das mesmas.

Contudo, vale lembrar que a criação da rede técnica de transporte tem sido compreendida pelos agentes de Estado como condição para a produção cultural porque caracterizada como caminho de “civilização”. Desta forma, as políticas públicas voltadas para a implementação da rede técnica de transporte sem as correspondentes sócioespaciais, como a demanda por terra e por incentivo à agricultura familiar, contribuíram para a produção das desigualdades interregionais, a exemplo da distribuição desigual das riquezas e dos homens no espaço. A construção de planos e a implementação da rede técnica de transporte no Brasil, além dos propósitos econômicos, estiveram voltados, como visto, à afirmação da soberania nacional sobre o espaço geográfico (GALVÃO, 1996).

Nesse sentido, pode-se dizer que através das políticas de transporte o governo buscou promover a construção da civilização nacional, o progresso e a integração dos núcleos populacionais à obra da construção nacional. Essa foi a ideia de desenvolvimento utilizada pelo poder político e poder econômico: desenvolvimento entendido como progresso. Progresso associado ao aspecto econômico das organizações sociais e ao aspecto político do comando e do controle do todo por parte do Estado criador.

Em vista disso, as políticas públicas de construção da rede urbana em geral e de transporte em particular, têm considerado a divisão territorial do trabalho. No caso do Rio Grande do Sul a funcionalidade e os usos do território ficaram visíveis também nos mapeamentos, como mostra a fig. 05. A figura é uma imagem projetada na Primeira República, na qual a divisão do territorial do trabalho se desdobra em áreas de produção específicas. Situação que alimentou as políticas públicas para o Norte do Estado que,

conforme visto na apresentação da tese, chegou aos dias atuais: o Documento Rumos 2015 mantém essa prerrogativa inicial ao qualificar a Região Norte Riograndense como “Região de vocação agrícola”.



**Figura 05: Mapa dos potenciais sócio e econômicos do Rio Grande do Sul na perspectiva do PRR em 1925**

Fonte: Mapa dos potenciais socioeconômicos do Rio Grande do Sul, 1925. Arquivo Histórico do Município de Frederico Westphalen.

A partir das considerações feitas, compreende-se que as políticas públicas têm assumido, em que pesem a participação de outros agentes, papel fundamental na produção do espaço urbano, tendo em vista que a criação da rede técnica de transporte ao mesmo tempo que articula espaços de produção e de consumo, interfere na distribuição de atividades econômicas, na concentração da renda e nucleação populacional e, entre outros fatores, interfere na produção cultural. Ainda, vale considerar que a sociedade capitalista aperfeiçoa constantemente os produtos postos no mercado e produz novos ritmos. Tudo isso implica em

políticas públicas que tendem a responder pelas demandas do mercado, além das demandas políticas, geopolíticas e sociais.

É nesta perspectiva que serão estudadas, nas seções a seguir, as políticas do Estado Brasileiro e Riograndense de ordenamento territorial e de equipamento do território, materializadas na instalação da rede técnica de transporte e na sua relação com o ordenamento do território do Norte do Rio Grande do Sul no período de 1889 a 1955. Políticas que foram se construindo permitindo e dando ritmos à circulação de coisas, pessoas, mercadorias e informações, objetivando, outrossim, a visibilidade das territorialidades e, conseqüentemente, do controle do território através da formação da rede técnica de transporte e de municípios.

## **SEÇÃO II**

### **O ESTADO BRASILEIRO E REPERCUSSÕES NA ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO (1889-1955)**

O objetivo dessa seção consiste na análise das políticas de Estado Brasileiro no processo de ordenamento territorial no período de 1889 a 1955. O que se pretende analisar são os processos de constituição das políticas de estruturação do ordenamento territorial urbano no que diz respeito à rede técnica de transporte como rodovias, ferrovias e caminhos. Para tanto, será realizada uma digressão analítica acerca das características do Estado Brasileiro nesse período, considerado, para usar o termo Buarque de Holanda e Faoro, patrimonialista, cuja matriz estrutural ibérica é por demais apontada como orientadora. Sendo assim, a ideia de modernização das políticas acerca do planejamento territorial precisa ser entendida a partir da especificidade do Estado no Brasil. Com tal finalidade, o período de 1889 a 1955 foi subdividido em períodos menores constituindo duas temporalidades de análise: 1889 a 1930 e de 1930 a 1955

No período de 1889 a 1930, tendo em vista que, conforme Janotti (1992, p. 32), “a constituição de 1891 consagrou o princípio federativo, permitindo a descentralização administrativa, estabelecendo as prerrogativas dos estados”, busca-se analisar a relação entre as ideias de Estado Brasileiro de federalismo, patrimonialismo e ordenamento territorial.

No período de 1930 a 1955, tendo presente, conforme Paim (2000, p. 215), que “Getúlio Vargas (1883-1954) não só irá contrapor-se ao modelo federativo como conseguirá suplantá-lo e constituir um Estado Nacional Unitário”, a proposta é analisar como as ideias de centralização e patrimonialismo modernizado do Estado Brasileiro se concretizaram no ordenamento territorial.

## **2.1 O Estado Brasileiro: federalismo, patrimonialismo modernizado e ordenamento territorial - 1889 a 1930**

Com a institucionalização do federalismo em 1889, os Estados Federados da nação passaram a ter o poder de deliberar sobre os territórios municipais na área de sua jurisdição. Com este direito previsto em lei, acrescido dos interesses e realidade local, os Estados Federados supostamente puderam conduzir o ordenamento territorial projetando redes técnicas de urbanização à luz de suas especificidades.

Diante disto, a intenção é analisar o federalismo da Primeira República Brasileira, suas relações com o patrimonialismo de Estado para tecer a análise das repercussões desse Estado no ordenamento territorial.

### **2.1.1 Do federalismo**

A experiência federalista brasileira, em que pese ter sido “consagrada” com o advento da República, tem sua primeira institucionalização, segundo alguns autores como Janotti (1992), com o Ato Adicional de 1834. Com esse ato as Assembleias Legislativas Provinciais passaram a ter o poder de legislar na esfera local, o que lhes deu maior autonomia frente ao centralismo do Primeiro Reinado previsto na Carta de 1824. Desta forma as oligarquias regionais acabaram por adquirir maior poder e influência. Com o desgaste do Período Regencial, sobretudo em função das revoltas e movimentos separatistas, a experiência federalista tornou-se um problema para a organização do Império, levando à revisão do Ato Adicional já em 1840, ano do “Golpe da Maioridade”<sup>4</sup> orquestrado pelos Liberais.

Na Primeira República o Estado de São Paulo concentrava mais da metade do número total de cafeeiros, era responsável por mais de 60% da produção do País (PRADO JÚNIOR, 1961) e era o único que contava com um grupo econômico organizado capaz de se impor ao centro administrativo (PAIM, 2000). Por isso, talvez, o Estado Brasileiro, menos por opção, mais pela força deste grupo regional, trouxe para o primeiro plano o poder territorial das áreas mais prósperas, diferindo do Ato Adicional que, apesar da autonomia dada às assembleias locais, manteve os mecanismos de controle sobre elas como forma de evitar o crescimento dos poderes das áreas mais expressivas economicamente (FERREIRA, 1999).

---

<sup>4</sup> Sobre a forma como D. Pedro II foi levado a assumir o poder Imperial ainda menor de idade, cujo episódio ficou, para alguns estudiosos, caracterizado como “Golpe da Maioridade”, recomenda-se a leitura de Faoro (2001). Também, indica-se a leitura do livro “Pedro II do Brasil”, no qual Kaiser (2000) narra desde as artimanhas da destituição de José Bonifácio como tutor de Pedro à coroação antecipada do Imperador.

A legislação brasileira ao facultar períodos históricos de maior autonomia dos Estados Federados em relação ao centro administrativo do País possibilitou também uma maior e mais significativa presença dos mesmos em âmbito do planejamento urbano. A República, além de ser uma nova forma de governo, caracterizou-se pelo fim do trabalho escravo e pela inserção de novos agentes sociais, a exemplo dos imigrantes que passaram a atuar em várias atividades econômicas como assalariados, colonos, industriários. Desde 1882 a imigração subsidiada vinha aumentando. Isso porque o Brasil, apesar dos seus 17 milhões de habitantes, tinha um extenso território por explorar, além de expressivo crescimento econômico representado pelo setor cafeeiro que demandava força de trabalho, principalmente para as fazendas do Centro-Sul (FAUSTO, 2006).

Três quartas partes da produção industrial do País se concentravam nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, significando que nesses três espaços territoriais a urbanização era crescente na medida em que aumentava o fluxo de mão de obra assalariada em resposta às novas exigências da indústria (WEIMER, 2003). O trabalhador urbano, esse novo agente político, passou a se expressar através de organizações sociais, greves e manifestações em prol da representação de classe e da construção dos diretos trabalhistas. No setor rural, por sua vez, o imigrante e migrante, na condição de colono, precisava de trabalho e de ordenamento urbano mínimo para o fluxo de produtos, coisas e pessoas.

Vale notar que a necessidade de trabalhadores livres, ainda no Império alimentou o processo migratório. No ano de 1824 grandes levas de imigrantes alemães passaram a fazer parte do território brasileiro; em 1875 foi expressiva a imigração italiana e, como esta, de outras etnias, sobretudo nos Estados do Sudeste aonde a economia e o emergente processo de modernização vinha sendo mais acentuado. Este processo econômico de modernização que incluiu novos agentes sociais exigiu uma nova postura governamental, implicando em novos processos de ordenamento territorial. No Rio Grande do Sul, Castilhos e Borges de Medeiros na Primeira República, valendo-se das necessidades dos descendentes de imigrantes por terra e da geopolítica estadual de ocupação e controle, levaram a efeito projetos de ordenamento territorial específicos para áreas de “vazios ocupacionais” situadas no “Norte do Estado” (RELATÓRIO DE 1914).

Além de a legislação facultar liberdade para a expressão da política regional, o modelo federativo da Primeira República caracterizou-se pela “política do café com leite”, um arranjo centralizador deste processo modernizador, ou seja, uma tentativa de unidade nacional em torno do fenômeno cafeeiro. Soma-se ao rol, a “Política dos Governadores”, política de apoio mútuo que consolidava essa dinâmica do poder, de sorte que os projetos governamentais

voltaram-se sobremaneira para o setor infraestrutural da “economia do café” e para os interesses daquela oligarquia.

Ainda, considerando que em 1882 a vida urbana “era representada por poucas cidades, com a capital do País à frente” que apresentava uma rede de transporte lento caracterizado por bondes puxados a burros, pela precariedade do abastecimento de água e por epidemias como a febre amarela, a ideia de modernização se justificava tanto pelo viés econômico quanto pelo viés social (FAUSTO, 2006; 11). Dessa forma, a modernização foi focada primeiramente no saneamento, em melhorias na área central das cidades e posteriormente nos fluxos internos e externos e como resposta às necessidades da economia agroexportadora. Os municípios passaram a ser o lócus de ação dos Estados Federados porque pelo princípio do federalismo presente na Constituição Federal de 1891 passaram a depender dos mesmos.

Esse poder de gerenciamento do ordenamento territorial alimentado pelo viés da agroexportação levou as políticas urbanas do Estado Brasileiro a concentrarem-se nas cidades litorâneas responsáveis pelo escoamento do produto. Na época São Paulo e Rio de Janeiro tiveram significativos melhoramentos como a remodelação do Porto do Rio de Janeiro e a abertura da Avenida Central realizados pelo engenheiro Pereira Passos e que contaram com capital equivalente a metade da receita da União, capital obtido através de empréstimo inglês (SILVA LEME, 1999).

Nesse período, o governo do Rio Grande do Sul procurou desfrutar da autonomia prevista pela legislação federal para os Estados Federados. Buscando a modernização do Estado, Júlio de Castilhos e Borges de Medeiros imprimiram uma política de “inspiração positivista” visando estimular a integração de todos os setores da economia, desde a produção e transformação do produto à comercialização (SOUZA, 1999b). Para a integração dos setores produtivos, o Estado do Rio Grande do Sul tratou não somente das melhorias das cidades, mas também da produção de projetos de rede técnica de transporte para promover a interlocução entre municípios e destes com os centros exportadores.

O exclusivismo deliberado pela política Central ao Sudeste relegou a um segundo plano as demais regiões e permitiu às mesmas alimentar a legislação e efetivar projetos de modernização na área de sua jurisdição. Ainda, o fim do trabalho escravo e a participação de imigrantes na economia e na sociedade brasileira trouxeram novas necessidades de políticas de Estado que se traduziram em novos arranjos territoriais. Arranjos sob o signo do viés administrativo dos Estados Federados e expressa também pela presença das “oligarquias burocráticas” que se beneficiaram do patrimonialismo de Estado. Desta forma, pode-se dizer que o federalismo brasileiro teve sua maior expressão no período de 1889 a 1930, momento

em que as elites governamentais dos Estados Federados puderam atuar com significativa autonomia interferindo e, conseqüentemente, registrando suas ideias de Estado no ordenamento territorial dos municípios, imprimindo seus conceitos de desenvolvimento, urbanização e marcando uma nova fase para as cidades brasileiras.

### 2.1.2 O patrimonialismo de Estado

O estudo do federalismo e sua repercussão no ordenamento territorial trazem para a análise a visão de Estado patrimonial, ou seja, o olhar para a organização funcional desse Estado expresso na relação dos domínios público e privado. Para tanto, os estudos políticos e antropológicos sobre o Estado Brasileiro têm muito a contribuir porque tendem a buscar conceitos ou explicações para a ideia de Estado patrimonial brasileiro.

Tem sido uníssona a interpretação do patrimonialismo brasileiro como um modelo de Estado de tradição portuguesa. Nessa perspectiva, Faoro (2001) o apresenta como uma organização política estamental e burocrática não hierárquica no sentido piramidal, mas no sentido do respeito à rede aristocrática que a forma<sup>5</sup>; o que, conforme Paim (1978), fomenta uma ideia de Estado que busca a apropriação constante de novas funções visando maior poder e importância ideal. Agindo através de uma política pretensamente “social” cria benefícios para os seus funcionários e tenciona o título de “pai do povo”, o que forma, nos dizeres de Holanda (1995), um modelo político patriarcal, personalista e aristocrático com o predomínio das vontades particulares sobre a geral.

Situações que possibilitam o modelo clientelista, caracterizado por um conjunto de redes personalistas que envolvem toda a sociedade “de alto a baixo”, modelo característico de sociedades sincréticas onde a lógica das trocas generalizadas é transferida para associações, instituições políticas, agências públicas, partidos políticos, *cliques*, facções (NUNES, 1997b). Ou seja, a funcionalidade do sistema está em toda a parte, se expressando do geral para o particular, o que – nos dizeres de Faoro – se inverte na medida em que o funcionário na organização patrimonial é burocrático. Porém - para esse autor - não no sentido da organização racional, mas, no sentido da apropriação do cargo. Soma Holanda (2006) ao afirmar que a caracterização do funcionário patrimonial está na relação que estabelece e que

---

<sup>5</sup> Faoro (2001; 102) define Patrimonialismo como “organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito a aristocracia dos subordinados.”

une as dimensões do público e do particular, mantendo a preponderância do último sobre o primeiro.<sup>6</sup> Disso resulta a ideia de uso do patrimônio do Estado como um recurso particular.

Entidades secretas, a exemplo da Burcha<sup>7</sup> também forneceram subsídios para o patrimonialismo brasileiro. Ao encerrar seus cursos, estudantes partícipes da Burcha ingressavam na vida pública incluindo os princípios da entidade na política e, - nos dizeres de Arinos (1976) -, “o que havia de mais importante na agremiação era o vínculo de amizade pessoal que se estabelecia entre os homens.” A organização da República Brasileira traz implícito esse poder de grupos, oportunidade em que os cafeicultores conseguiram impor o seu projeto bem como a oligarquização do poder. Assim compilaram o projeto da cafeicultura como um projeto nacional e restringiram o domínio do poder central a Minas Gerais e São Paulo.

Em que pese a versão do patrimonialismo de Estado como uma marca da tradição portuguesa perpetuada na política brasileira há que se considerar que essa ideia de Estado é alimentada pelo cotidiano do brasileiro (DAMATTA, 1986). Os estudos antropológicos sobre a sociedade brasileira apontam para uma prática local de estar entre, de misturar, por exemplo, o que é público e o que é privado (HOLANDA, 1995; MOOG, 2000), de conciliar tradição e modernidade (SILVA, 2005), de fazer uso do jeitinho (DAMATTA, 1997). Esta prática contém a preponderância da parte sobre o todo revestida de um discurso totalizante: do público sobre o privado, ou seja, da inclusão - uma vez que no Brasil o indivíduo isolado, sem referências “não é” ou é considerado negativo. Ou seja, o privilégio atribuído à parte, “aparentemente” está correto porque revestido do discurso totalizante. O jeitinho e o personalismo, o mundo das redes: redes de compadrio que embebem toda a política institucional e jurídica do brasileiro são vieses desse universo de relações que se define por laços pessoais e hierárquicos, pelo rito do social e pelo fazer parte (DAMATTA, 1997). Um universo conjugado pelo convívio dos diferentes, a exemplo da casa grande e da senzala, do Senhor e do escravo. Um convívio de antagônicos harmonizados pelas relações construídas (FREIRE, 1987).

O patrimonialismo de Estado Brasileiro, nesse sentido evidencia-se como uma combinação da tradição portuguesa com a participação da realidade local; um ordenamento social, político e econômico marcado pela personalização do poder e fertilizado pelo apego do

---

<sup>6</sup> Holanda (1995, p. 145-146): “O funcionalismo patrimonial pode com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados sejam os dois tipos.”

<sup>7</sup> Entidade secreta criada por Júlio Frank, provavelmente alemão. Foi professor de História em Sorocaba, São Paulo. A entidade voltava-se para a área política e para a prática assistencial. Para saber mais, ver Arinos (1976).

brasileiro ao passado, ou seja, a herança portuguesa de enriquecimento fácil convertido em culto ao herói que sem esforço e sem trabalho soluciona os “problemas” pelos caminhos da habilidade e da intriga, do cálculo e da astúcia (MOOG, 2000).<sup>8</sup> Nesse sentido, para Paim (2000), na Primeira República o federalismo combinou com os interesses da burocracia de Estado que se beneficiou do patrimônio público como patrimônio pessoal. Pela tradição portuguesa tudo pertencia ao Estado que beneficiava o estamento. O estamento, portanto, usufruía do que era público como se lhe pertencesse, uma política do Estado Português conhecida como patrimonial.

Ainda, conforme Freire (1987), o patrimonialismo brasileiro é um reflexo do paradoxo do convívio de diferentes num mesmo espaço que se entrecruzam em relações ou codificações que o brasileiro cria e que o faz responder a cada espaço com códigos diferentes. Códigos de relações patrimonialistas e do paternalismo rural, transferidos e conjugados com os novos códigos do urbano a exemplo das cidades. Cidades ordenadas por espaços públicos, espaços da ordem e da tradição, conforme modelo ibérico, onde:

[...] a praça abre um território especial, uma região teoricamente do “povo”. Uma espécie de sala de visitas coletiva, onde se situam em nichos especiais o poder de Deus, cristalizado na igreja matriz (ou igreja central, frequentemente a primeira a ser fundada naquele lugar e que deu origem a cidade) e o poder do Estado, manifesto no palácio do governo (DAMATTA, 1997, p. 44).

Ainda, por espaços particulares e públicos, restritos, centrais, modernos e tradicionais, a exemplo do Rio de Janeiro, Recife, Bahia e Brasília que cresceram,

[...] em volta do largo do Paço, tal como Lisboa, naquela junção tipicamente ibérica entre fidalguia altamente irmanada com as atividades comerciais, tudo isto orquestrado por um poderoso e onipresente estamento tecnoburocrático, “os donos do poder” [...] os famosos “letrados” (DAMATTA, 1997, p. 45).

E por aqueles espaços transitórios, das favelas, do efêmero, “transitórios e problemáticos”, espaços relacionados “ao paradoxo, ao conflito ou à contradição” como “as regiões pobres ou de meretrício” que ocupam um “espaço singular” e, conseqüentemente, outro “tratamento” (DAMATTA, 1997, p. 45).

Vale notar que o federalismo da Primeira República ao excluir a participação política direta e livre (eleição) contribuiu para o fortalecimento do patrimonialismo como forma de

---

<sup>8</sup> Para Campos (1999), disso resultaria uma série de relações, manifestações de poder ou de poderes, que em cadeia hierárquica delineiam condições gerais para a dominação. Dominação que reflete com maior ou menor coerência as ideologias de grupos dominantes.

inclusão no campo de referências da totalidade em resposta à tentativa de fazer parte de um sistema. Resposta à satisfação de interesses, tendo em vista que os “representantes” ocupavam-se sobremaneira com o “esforço de elevação moral e intelectual próprio” (ARINOS, 1976). Nessa mesma dimensão encontra-se a política dos governadores, outra expressão do patrimonialismo brasileiro sob o primado do federalismo e do republicanismo.

Como o centro administrativo do País precisava de apoio político, a ideia dos governadores foi tirar a máxima vantagem do apoio conferido pelas bancadas no Congresso, o que deliberou a formação de verdadeiras oligarquias nos Estados controladas pelo governador que fazia a política oficial por intermédio do partido estadual por ele dominado. Igualmente, o processo eleitoral fraudulento exprimia a cadeia de poder que unia “coronéis locais”, governadores e presidente da República com a finalidade de garantir privilégios aos parceiros políticos. Exemplifica o caso Pinheiro Machado, representante do Rio Grande do Sul no senado por mais de quarto de século, que imprimiu seu poder na República de tal forma que, para Arinos (1976, p. 423), “servia-se com servir aos outros, fazia-se querido pelo que podia dar e temido pelo que podia negar.”

Nos Estados Federados essa ideia patrimonial se expressou em âmbito também do ordenamento territorial das terras devolutas pertencentes ao Estado. Ainda que o debate tenha tramitado em torno do ordenamento territorial tendo em vista a fixação do homem no território a partir da tessitura da rede técnica de transporte, assistência técnica e acesso aos mercados ligando as áreas de colonização às áreas de comercialização, não foram esquecidos os privilégios. Ilustra o caso o debate na Câmara de Deputado do Estado de Minas Gerais que transcorreu em defesa dos privilégios concedidos pelo Estado às companhias agrícolas ou às companhias de transporte ferroviários ou fluviais. Para a defesa dos interesses particulares em detrimento dos gerais, lançou-se mão de inúmeras justificativas. Destaca-se o desprestígio com que era tratado o “brasileiro”<sup>9</sup>. Para privilegiar particulares, a terra não devia ser destinada ao “brasileiro”, indivíduo caracterizado como sem paradeiro, ou seja, que não se prendia ao solo. Esse brasileiro foi caracterizado como intruso, como predador do ambiente e nômade (ARINOS, 1976), quando, na verdade, era um desprovido de posses, uma vítima histórica da concentração de rendas e posses no Brasil.

Por outro, o urbano trouxe à cena manifestações das classes médias, de militares, de intelectuais e outros segmentos sociais, contestando os privilégios patrimonialistas e oligárquicos e de busca de participação política. A década de 20 caracterizou-se também por

---

<sup>9</sup> O termo brasileiro – nesse pensamento elitizado de época - tem um sentido pejorativo: identificava pessoas simples, desprovidas de recursos econômicos e condecorações políticas.

um processo de mudanças políticas eclodindo na Revolução de 1930.<sup>10</sup> Mesmo assim, até 1945 a política de trocas de favores entre o governo central e os grupos estaduais além de continuar foi intensificada, caracterizando uma fase de transição para a centralização dos instrumentos no exercício do clientelismo. Ou seja, o patrimonialismo de Estado, em que pesem as lutas sociais, permaneceu.

Até 1930, parafraseando Nunes (1997b), nos Estados Federados e nos municípios a sucessão política permaneceu como privilégio privado. Os negócios públicos e os domésticos foram tratados da mesma forma e, não raro, a dimensão do privilégio particular se sobrepunha à solução do interesse público. Para dar fim a essa essência patrimonial local, Getúlio Vargas institucionalizou a centralização desse mecanismo passando a nomear interventores, muitos dos quais guiados por laços pessoais e por um processo de modernização do Estado sob o viés da centralização e racionalização, características a serem analisadas no item do patrimonialismo modernizado.

A ideia de patrimonialismo no Brasil trouxe implícita a visão de um Estado que presta socorro, concede e de um povo que recebe as concessões desse Estado que está acima de, mas favorece, é paternalista. As codificações criadas pelo brasileiro estabelecem um universo de relações entre o público e o privado, entre as esferas do particular e do geral. Assim, o sujeito quando necessita de reconhecimento faz uso do jeitinho, precisa ser amparado pela visão do geral sobre o particular; contudo quando “de posse de” passa a usufruir da noção de apossamento, ou seja, do individual para o geral.

Nesse universo de relações, o Estado constituiu-se como agente que encarna de forma universalizada o papel de aglutinador das diferenças, caracterizando-se como núcleo patrimonial e de modernização. Uma modernização vinculada à ideia de urbano, de racionalismo técnico, de centralização. No federalismo da Primeira República, os Estados Federados puderam fazer uso dessa ideia de Estado em âmbito local e, ao mesmo tempo, barganhar o apoio central.

---

<sup>10</sup> A Revolução de 1930 foi um movimento de oposição ao exercício do poder político centralizado nos Estados de São Paulo e Minas Gerais e que inaugurou uma nova forma de governo. O rompimento do acordo feito entre os Estados de Minas Gerais e São Paulo sobre a sucessão na Presidência da República conhecida como “Política do Café com Leite”, levou Minas Gerais a se unir a coligação feita pelo Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco, que contaram com apoio do Rio de Janeiro, para a tomada do poder central através de revolta armada. Por este ato, Getúlio Vargas assumiu provisoriamente a Presidência da República Brasileira. Sobre o assunto sugere-se o estudo de Fausto (2008).

### 2.1.3 Federalismo patrimonialista e a modernização no território

A modernização tem sido interpretada como um aspecto formador do receituário do Estado Brasileiro. Um aspecto que marca o Período Republicano, mas que provém de princípios anteriores. Modernização que, além de seus vínculos com a ideia de urbanização conforme o modelo Europeu, atuou na máquina pública desde o Período Pombalino cuja herança se pode perceber na forma estruturante da organização jurídica do Estado (Silva, 2005), do que será tratado no item da centralização. No processo de modernização, conhecido no século XIX também como “processo de melhoramentos”, objetivou-se, vale notar, a racionalização da vida e dos comportamentos, fatores fundamentais na construção de um novo homem, de uma nova civilização baseada na sociedade disciplinar, na ordem e na vida política da polis.

Civilizar, dessa forma significou urbanizar (REIS FILHO, 1968). O urbanizar, por sua vez, vinculado a um poder construído na relação entre o morador da cidade e o poder urbano na medida em que a cidade conjugava “uma maneira de organizar o território e uma relação política”. Relação política presente desde a origem da cidade submetendo o homem a um novo ordenamento evidenciado na “diferenciação social” e na “centralização do poder” (ROLNIK, 2004, p. 21). A diferenciação social e as manifestações da centralização do poder podem ser percebidas no território com maior ou menor clareza, conforme a extensão e intensidade da racionalidade posta nas ações.

No caso do Brasil, a diferenciação se caracteriza, utilizando conceitos de DaMatta (1997), como ‘inclusiva’ porque ‘complementar’ e ‘estrutural’ - porque constituinte da sociedade brasileira, ou seja, imbricada em um processo de centralização do poder que, por sua vez, se construiu atenuada por relações patriarcais - internalizadas no patrimonialismo de Estado - provenientes da realidade social (antropológica) subjacente a sociedade rural representada pela radicalização das relações de poder entre senhor e escravo, mas atenuadas na relação de padrinho e afilhado, ou seja, numa relação codificada como “equilíbrio de antagonismos” (FREIRE, 1987) e que na República federalista manifestou-se no clientelismo, na política dos governadores e, conseqüentemente, no ordenamento territorial.

Nesse processo de “diferenciar ou separar incluindo” se situa a modernização com essa nova face administrativa, no caso da República - a federalização. A reivindicação federalista foi, na verdade, uma tentativa de descentralização do poder como forma de libertação dos núcleos agrícolas e libertação do agente importador e do agente exportador do controle estatal. Todavia não excluindo o Estado, mas mantendo-o, conforme a tradição,

como órgão salvacionista e corporativo. Uma forma de modernização nos moldes do liberalismo e não nos moldes da centralização, contudo, como já visto, mantendo o patrimonialismo de Estado (PAIM, 1978).

Um fenômeno voltado ao fortalecimento das oligarquias estaduais, portanto de fortalecimento do poder privado. Em troca de apoio, o governo central passou a conceder a liberdade de ação aos poderes locais e, ainda, a contribuir com obras federais, cargos ministeriais, nomeações, completando a rede de poder através da chamada política dos governadores (FAORO, 2001). Uma sociedade em que historicamente o organismo político tem se alimentado pelo universo antropológico do brasileiro, um universo cultural que se traduz ao mesmo tempo como moderno e tradicional, racional e emocional (DAMATTA, 1986).

Nesse contexto, por exemplo, a política é entendida como resultado da negociação vinculada à conciliação e, a economia, como resultado da estatização misturada aos princípios do capitalismo liberal. Holanda (1995) não entende assim. Para ele, essa situação traduz uma sociedade de “ideias fora do lugar”, embalada pelo sonho da modernidade européia, que impede a leitura da própria realidade. Situação que Moog (2000) caracteriza como um universo social antropológico obscurecido pelo olhar saudoso que o brasileiro nutre em relação ao seu passado; passado idealizado, europeizado. Vale ter presente que as colocações de Holanda e Moog se abstêm da análise das relações intrassociais, o que impede aos mesmos perceber a inexistência de uma sociedade construída por si só, desvinculada dos processos que a constituem e que, por sua vez, também, constitui. Não há como, simplesmente, se despir da própria história em razão de que, tomando como referência Raffestin (1993), toda sociedade resulta de relações e estas constituem o poder que, por sua vez, se materializa em ações no território.

Esse conjunto de não separabilidade entre tradição e modernidade tem tido reflexos no ordenamento do território que forma a rede urbana, mais precisamente, no caso deste estudo, a rede técnica de transporte. Assim, é preciso notar que a cidade industrial no Brasil mistura o planejamento racional com a ideia de um Estado salvacionista, herói. Quanto a isso, remete Choay (2005) a ideia de que a sociedade industrial se caracteriza como urbana e tem na cidade seu horizonte. Campos, por sua vez, explica que “na sociedade moderna, o planejamento sempre esteve associado à ideia de desenvolvimento urbano.” Assim sendo, a ideia de “modernização da cidade”, tem em vista a “transformação do espaço urbano” para atender a modernidade capitalista. Enfatiza, contudo, que o atendimento à modernidade capitalista no Brasil, mesmo que envolto em um arcabouço teórico racional, se apresenta

como um desenvolvimento associado às elites e a “imagem do Estado” que “emergem como ‘heróis civilizadores’ e empreendedores por excelência” (CAMPOS, 1999, p. 31).

A urbanização, nesse sentido, tem se caracterizado como um desdobramento da modernização. Mesmo conjugando forças com a tradição, assumiu formas territoriais diferenciadas pela ideia de Estado gestada em cada momento histórico brasileiro. A República, por sua vez, permite a análise de ideias de Estado que foram timbradas como federalista e centralista. Contudo, em que pese a federalização que facultava aos Estados Federados atuar com mais autonomia disciplinando suas políticas de ordenamento territorial, vale lembrar que a política central se fez valer, em especial nos principais centros de poder políticos e econômicos de então; além do que, a ideia patrimonial de Estado esteve presente no ordenamento territorial ao vincular uma parcela da sociedade como parte da rede de poder, como produtora da modernização, do progresso.

Em razão disso e como caminho para manter a objetivação do Estado Nacional no atendimento dos principais centros econômicos, foram fortalecidos os pactos com os poderes estaduais e locais de sorte que, nos dizeres de Faoro (2001), emergiu o “coronel” como parte cooptada para a rede política numa relação inclusiva, de “interações mútuas”. Nesse viés, a política e os cargos passaram a ser ocupados por poucos e “esclarecidos”, os detentores da liderança econômica e social que possuíam seu poder reconhecido pela capacidade de arregimentar votos nas bases eleitorais.

A ideia de melhorar o fluxo de transporte e atender à demanda da economia nas duas primeiras décadas do século XX caracterizou as reformas ou remodelações urbanas mantendo a ótica do rural. As reformas e ampliações dos portos de cidades litorâneas, como o Porto de Recife (1909-1926) onde foram construídos diques, muralhas, armazéns, serviços de dragagem e aterros, entre outros, exemplifica a questão. Assim, apesar da decantada modernização das estruturas técnicas urbana, a remodelação contemplou a estrutura econômica da época, uma estrutura onde serviços, indústria e comércio nos grandes centros estavam vinculados e dependentes da cafeicultura.

São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Salvador se expressavam como centros econômicos de tal forma que mereceram um olhar mais específico do Estado Brasileiro. Além de dinâmicas próprias se caracterizavam como núcleos geradores de fluxos, de interlocuções com as áreas periféricas e com o exterior. Partindo desses núcleos, o Estado aplicou em estudos urbanísticos desencadeando a criação e melhoria nos terminais de transporte, consequentemente viabilizando atividades associadas. Em se considerando isso, as melhorias e criação de portos, por exemplo, simbolizaram aquecimento da economia, intercâmbios

culturais e dinâmicas diversas que envolviam desde o cotidiano do trabalhador à expressões de domínios políticos e econômicos (CORRÊA, 2005).

Partindo dos Estados Federados centrais, as ações governamentais incluíram um ordenamento territorial voltado para o fluxo interestadual exemplificado nas medidas adotadas por Afonso Pena (1906-1909), em cujo governo foram concluídos os fluxos ferroviários interestaduais ligando os quatro Estados Federados: São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Também, teve continuidade a construção do fluxo ferroviário da Estrada de Ferro Central do Brasil -em direção ao Rio São Francisco- e da Noroeste do Brasil -em direção ao Mato Grosso (PEREIRA, 2001). Informa Flôres (2007) que no período de 1911 a 1915 foram entregues ao tráfego mais de 5.180 km de estradas de ferro no País. Na administração Washington Luís (1926-1930), conforme Pereira (2001), o foco foi mudado para a construção de rodovias inaugurando uma política governamental que lhe rendeu o slogan “Governar é abrir estradas”.

O sanitarismo foi outra medida adotada em relação ao urbano. No Brasil começou a se manifestar ainda no final do Império e por ocasião do início República. Teve como grande questão a proliferação e agravamento de doenças epidêmicas, ocasião em que “o positivismo<sup>11</sup> e suas teorias sanitaristas encontraram adeptos nas raras instituições de ensino superior existentes no país” (WEIMER, 2004, p. 122). Assim – seguindo o raciocínio do mesmo autor - com o governo Deodoro da Fonseca, os princípios Comteanos foram postos em prática tanto na criação de novas como na reformulação de cidades. Inicialmente, com orientação do Engenheiro Aragoão Reis, a ênfase foi dada aos “traçados geométricos” com ruas retas e ortogonais entre si. Esse traçado foi posto em prática no plano para a nova capital de Minas Gerais, contudo falhou ao não considerar a topografia.

Os planos urbanos objetivavam a adequação da cidade para maior qualidade de vida e, por isso, estabeleciam uma série de critérios a exemplo da legislação para edificações prevendo ventilação e insolação. Continham o planejamento de abastecimento de redes d’água tratada, redes de esgoto e fiscalização das instalações sanitárias domiciliares. A observação da topografia no ordenamento territorial urbano foi introduzido nos projetos do Engenheiro Saturnino de Brito que executou obras, por exemplo, em São Paulo onde fez os

---

<sup>11</sup> Cabe aqui lembrar que o positivismo foi uma teoria política francesa e que no Brasil teve ascensão com a divulgação das idéias de Augusto Comte cujo corpo teórico advogava a cientificidade, contudo, restrita aos princípios do “conservar melhorando”, com base na “ética” e na “moral” científica, ou seja, numa teoria na qual a política somente poderia ser conduzida por “homens esclarecidos”, dotados de certo conhecimento; o conhecimento técnico (RODRÍGUEZ, 1980).

planos de saneamento para Campinas, Amparo, Sorocaba, Ribeirão Preto e Limeira (WEIMER, 2004)

Diante da ênfase que tais ideias adquiriam nos meios intelectuais brasileiros, o Império foi substituído pela República e coube ao Estado Nacional introduzir na administração pública um corpo técnico - engenheiros - capaz de trabalhar, no caso, o ordenamento urbano. As questões de saúde, por exemplo, passaram à alçada da técnica, da ordem da engenharia, de sorte que o saneamento urbano passou para a pauta de ações governamentais estruturando “códigos de posturas, que passaram a normatizar as construções a partir da instauração da República” (WEIMER, 2004, p. 155).

A cidade devia, portanto, responder de fato a “ideia” de modernidade, de luzes, brilho, de facilidades e de beleza (ROLNIK, 2004). Como centro de poder, devia estar sob o comando de “esclarecidos” auxiliados por técnicos. Em razão disso, no período de 1895 a 1930, a ideia da modernização trouxe o planejamento das cidades focado no saneamento, no fator comercial e na circulação. Isso implicou em formação de profissionais como Saturnino de Brito, Theodoro Sampaio e Lourenço Baeta Neves. Os Cursos de Engenharia nas antigas Escolas Militares na Bahia, Pernambuco e no Rio de Janeiro ou na Escola Central do Rio de Janeiro e os cursos no estrangeiro tiveram como função suprir a demanda (SILVA LEME, 1999, p. 22).

No período de 1895 a 1930, além das remodelações centrais, da preocupação com o setor da agroexportação, teve ênfase a criação de legislação específica para o ordenamento territorial urbano. Os fluxos passaram a exprimir uma nova orientação territorial que foi além da ligação entre os centros produtores e as cidades, passaram a expressar os vínculos entre o planejamento infraestrutural e a elaboração de uma legislação urbana objetivando melhorar também as áreas centrais das cidades. Nessa nova forma de ver a modernização, a circulação passou a ser uma “questão extremamente importante”: passou a mobilizar todas as cidades que tratavam “de transformar as estruturas urbanas herdadas de uma economia colonial onde a circulação se fazia mais como passagem entre as cidades e os centros produtores”, tendo em vista a adequação da circulação aos novos meios de transporte, principalmente o bonde, através do alargamento de ruas, por exemplo. (SILVA LEME, 1999, p. 22).

Nesse cenário, conforme natureza do cientificismo<sup>12</sup>, o primeiro olhar do Estado Brasileiro se voltou para os núcleos urbanos centrais e áreas centrais da cidade onde se encontravam a concentração do poder e do comércio e a proliferação dos focos epidêmicos,

---

<sup>12</sup> A palavra cientificismo, no contexto deste estudo, está relacionada ao Positivismo.

consequentemente a manifestação das insatisfações populares e de parte da elite política e econômica manifestas, por exemplo, na “Revolta da Vacina”. Todavia, os privilégios ao setor econômico em detrimento do setor social não encontrou respaldo na proposta de cientificidade natural, mas na ideia do “conservar melhorando” sustentada pela cultura brasileira da “mistura” (DAMATTA, 1986) ou do “equilíbrio dos antagonismos” (FREIRE, 1987).

A Revolta da Vacina esteve relacionada com as questões de saneamento das cidades, de melhorias na rede urbana, incluindo a rede de transporte. No Governo de Rodrigues Alves, que assumiu o poder central em 1902, teve início uma campanha de combate as epidemias. As epidemias (febre amarela, da peste bubônica e da varíola) encontraram nas más condições de higiene e salubridade das cidades o cenário necessário para a sua proliferação. As epidemias tiveram repercussão social, política e econômica, a exemplo do número elevado de óbitos (incluindo óbitos de estrangeiros que tomavam contato com a região), redução de rotas comerciais, agravamento da dívida externa - cujo pagamento dependia da entrada de divisas da comercialização do café. Diante disso, a intenção foi promover a modernização da área urbana.

Para levar a efeito a modernização da área urbana, no Rio de Janeiro o engenheiro Francisco Bicalho foi responsável pela reconstrução do porto, drenagem do mangue e realização de aterros em áreas alagadiças. Também lhe coube a função de promover a abertura de avenidas de acesso e a construção de estradas de ferro. Ao engenheiro Paulo de Fontin, coube sanear o centro da cidade: demolir cortiços e casas insalubres, construir rede de esgotos e reformar edificações. Também foi responsável pela abertura de avenidas e pelo alargamento de ruas. Para Osvaldo Cruz, foi destinada a função de erradicar as doenças infectocontagiosas.

Para promover o saneamento foram tomadas várias medidas. Algumas foram consideradas “violentas”, como a demolição de cortiços e casas levando considerável número de pessoas a perderem seus locais de moradia. Essa ação “violenta”, somada ao desconhecimento da forma de infecção e transmissão da doença (picada do mosquito), e sobre os efeitos da vacina, desencadearam movimentos de insatisfação e revolta de classes populares e proprietários da classe média e alta. Inclusive agentes da elite política nacional, a exemplo de Rui Barbosa, se manifestaram contrários a vacina (WEIMER, 1992). Portanto, a “Revolta da Vacina” foi mais que a discordância em relação ao ato de vacinar, esteve vinculada precisamente a questões econômicas, a exemplo da propriedade e, como visto, a questões de representação política.

Vale ter presente que na época as estradas eram estreitas e sem o planejamento de redes de esgotos, escoamento de água e outros. Neste sentido, o alargamento das mesmas e a abertura de novas estradas obedeciam ao propósito de melhorar o saneamento diminuindo a proliferação de focos de mosquitos e ratos, uma vez que melhoravam a circulação, ventilação e higiene através também da construção de rede de esgotos.

Essas medidas de melhoria na área urbana tornavam-se cada vez mais urgentes tendo em vista que, mesmo com a expressividade da atividade rural no Brasil, a população brasileira além de apresentar significativo crescimento, apresentava movimento em direção ao urbano. No ano de 1872 a população brasileira chegou aos 10 milhões de habitantes; em 1905 esse número dobrou; em 1920 passou para 27 milhões e em 1931 para 34 milhões (Faoro, 2001). Em 1872, 5,9% dessa população residiam nas cidades; em 1900, o percentual de população urbana subiu para 9,4% e em 1920 chegou a 10,7% da população. A partir de então passou a apresentar crescimento acelerado, de sorte que em 1955 a população urbana se aproximava dos 50% (SANTOS, 1993a). Em 1890 a distribuição regional da população estava assim definida: o Nordeste com 6 milhões de habitantes; Sudeste com 6,1 milhões de habitantes; Sul com 1,4 milhões de habitantes; Norte com 47 mil habitantes e o Centro-Oeste com 321 mil habitantes. Destes, 522 mil habitantes se encontravam no Rio de Janeiro; 174 mil em Salvador; 112 mil no Recife; 62 mil em São Paulo; 50 mil em Belém; 52 mil em Porto Alegre; 40 mil em Manaus e 40 mil em Fortaleza (PAIM, 2000). Ou seja, a população urbana não estava distribuída de forma equitativa no território.

Em razão disso, urge considerar que o universo de crescimento econômico e de crescente fluxo populacional para os principais núcleos urbanos também contribuiu para que as políticas governamentais se voltassem sobremaneira para o ordenamento da rede urbana técnica. Ainda, há que se somar a abolição da escravatura e a proclamação da República que “foram acompanhadas de intensa transformação social” e de “transformação dos métodos de produção”, desafiando governantes e planejadores “no que dizia respeito ao futuro das cidades”. Essas questões determinaram uma demanda pela expansão das cidades. Por isso, desde o século XIX, o Estado passou a incluir em sua prática de remodelação urbana os aterros.

Com isso, a República inaugurou uma ideia de modernização mais abrangente que a ligada a questões estratégico-militares<sup>13</sup> e rural-agroexportadora: ao incorporar as redes

---

<sup>13</sup> Em relação a ação do Estado no Período Colonial e Imperial, autores como Holanda (1995), mostram que Portugal diferentemente, por exemplo dos espanhóis, apesar da ideia centralizadora, tiveram uma excessiva preocupação com a guarda e o povoamento da marinha deliberando uma ação colonizatória litorânea. Também

técnicas, entre elas a rede técnica de transporte, como resultado de uma ideia de Estado patrimonial atendeu ao projeto de modernização urbana com enfoque para a dinamização do setor agroexportador, para o que o saneamento fazia-se indispensável. Assim, em que pese o federalismo, o Estado Nacional continuou atuando preferencialmente nos principais centros urbanos e no litoral. A ênfase no econômico levou a uma política de atenção aos portos e à malha ferroviária. Com o governo de Washington Luis as políticas foram encaminhadas também para o setor rodoviário, o abrir estradas. Para Souza:

Depois de conhecer um longo período colonial, onde a vida urbana era incipiente e um Império dominado pelos interesses das oligarquias rurais, a República desloca o olhar das elites econômicas, políticas e culturais brasileiras para o comércio, a indústria e o modo de vida das burguesias européias. Ao mesmo tempo, o novo regime passa a se interessar por temas e problemas como o das novas técnicas de transporte, do tráfego de veículos, do crescimento da população nos centros urbanos, do saneamento, higiene e saúde públicas (SOUZA, 1999b, p. 83-84).

Nessa época, ao deslocar o olhar para o urbano, o Estado combinando com os interesses da elite econômica, manteve como prioridade o atendimento do setor agroexportador. Aplicando recursos da exploração da borracha no embelezamento da cidade, o intendente Antônio Lemes em Belém do Pará fez a primeira grande experiência de redesenho urbano (WEIMER, 1992), experiência que se tornou parâmetro para a remodelação urbana levada a efeito no Rio de Janeiro.

### **2.1.3.1. O caso do Rio de Janeiro**

Os projetos de modernização urbana para o Rio de Janeiro tiveram como objetivo atender a revitalização das áreas centrais, das áreas estratégico-comerciais e industriais, dos fluxos internos e dos fluxos interregionais pautados pelas ferrovias e portos, em especial. Para tanto, as políticas de Estado usaram de estratégias como a interlocução com o setor econômico e também com o capital estrangeiro.

A ideia de embelezamento e melhorias do fluxo econômico em Belém do Pará ecoou na capital do País que estava tomada por problemas como a peste bubônica e carecia de investimentos na periferia das cidades - áreas litorâneas: locais de aglomerados humanos devido à concentração de atividades ligadas ao sistema agroexportador, portanto local de

---

trataram da questão estratégica militar que alimentou os primeiros passos da ação portuguesa no Brasil. A questão pode ser mais bem entendida a partir da leitura de Weimer (2004); Reis Filho (1968); Flores (2007), para citar alguns.

transito de pessoas que realizavam desde atividades simples à pessoas vinculadas ao comércio externo. Portanto local próprio para a proliferação de epidemias. Dessa forma, a experiência de Belém do Pará foi transplantada para o Rio de Janeiro. Vale considerar que nos dois casos, apesar de haver um programa nacional de modernização urbana, as iniciativas contaram com recursos dos Estados Federados (WEIMER, 1992, p. 93). A ideia foi melhorar o fluxo agroexportador e revitalizar as áreas centrais.

Assim, buscando a revitalização do comércio do Rio de Janeiro, o Estado passou a investir na construção de vias de transporte, ramais férreos ligando as regiões produtoras com centros econômicos, como Vitória. No governo Rodrigues Alves (1902-1906), teve ênfase o programa portuário iniciado pelo Porto do Rio de Janeiro e conseqüente abertura da Avenida Rio Branco e demais obras de remodelação da cidade (PEREIRA, 2001). Inclusive o projeto do engenheiro Francisco Bicalho, na periferia do Rio de Janeiro, tratou da modernização da infraestrutura do “modelo agroexportador” que, conforme conceitos da elite política, “vinha ao encontro das aspirações gerais da nacionalidade” (WEIMER, 1992, p. 93) que, como visto, se vinculava à dinâmica da cafeicultura.

Tencionando facilitar a circulação e as comunicações, foram feitos projetos de melhoramentos junto a áreas próximas aos centros comerciais tradicionais, iniciando um processo de descentralização urbana (SILVA LEME, 1999). Também, devido aos problemas de saneamento causados pelo crescimento econômico e populacional, no Rio de Janeiro e Niterói foram realizados desmontes de morros e aterros,<sup>14</sup> criados novos bairros e vias de transporte, dando origem a um novo ordenamento caracterizado pela expansão da área urbana (AZEVEDO, 1999a).

Igualmente, a modernização passou, com as epidemias, a ser associada à qualidade da vida urbana além do embelezamento, da dinamização do comércio e da indústria. Portanto, esteve associada a melhorias infraestruturais tendo como referenciais as reformas das cidades de Paris e Viena (França). Já não bastava urbanizar, era necessário planejar a urbanização tendo presente, inicialmente, o saneamento básico como condição de melhoria. Com tais perspectivas, Saturnino de Brito executou os projetos de saneamento de Petrópolis, Paraíba do Sul, Itaocara e Campos, além de elaborar projetos de saneamento para a Lagoa Rodrigo de Freitas. Isso, visto que a urbanização trouxe consigo a degradação da qualidade de vida nas cidades, situação que passou a merecer reflexões por parte do governo e, em que pese o

---

<sup>14</sup> Aterros o nome dado a uma política sanitária adotada pelo Estado e que consistiu em estender a área urbana para terrenos considerados impróprios ou perigosos para construir edificações, como locais de aguadas, laterais de rios e outros, cobrindo-os com terra. Visava também diminuir a proliferação de mosquitos e ratos.

empreendedorismo das elites, coube em especial ao Estado a busca de soluções para os problemas. Vale nesse sentido, a descrição de Weimer:

Em 1902, Rodrigues Alves assumiria a presidência da República nomeando Pereira Passos para prefeito da capital federal com a incumbência de sanear a cidade. [...] o engenheiro Francisco Bicalho foi responsável por reconstruir o porto, drenar o mangue, aterrar terraços alagadiços e abrir avenidas de acesso e estradas de ferro; o engenheiro Paulo de Frontin foi encarregado de “sanear” o centro, isto é demolir cortiços e casas insalubres, construir canais de esgoto, abrir avenidas, alargar ruas e reformar edificações [...]; o Dr. Osvaldo Cruz foi nomeado diretor da saúde pública e encarregado de erradicar as doenças infectocontagiosas.

[...]

Frontin encontrou [...] dificuldades. A demolição dos cortiços forçou a população de baixa renda a se mudar para lugares mais afastados dos locais de trabalho e nem sempre em melhores condições de habitabilidade, causando insatisfação popular. A demolição de mais de seiscentos prédios em nove meses pouco respeitou os direitos de propriedade. (WEIMER, 1992, p. 93).

A descrição remete a compreensão da interlocução das três esferas de poder (Nacional, Estadual e Local) no trato do ordenamento territorial do Rio de Janeiro tendo em vista a ideia de melhorias da infraestrutura urbana. Nesse sentido, Contribui Azevedo (1999a) situando que o governo estadual tratou da reforma urbana objetivando dar a cidade uma infraestrutura mais qualificada com atenção para o alargamento e o calçamento de ruas, a instalação de energia elétrica e as melhorias dos serviços de bondes e das comunicações marítimas com o Rio de Janeiro.

Além disso, ainda no início do século, foi construída a “Praça da República”, “o aterro e o plano de urbanização da área do Porto”, base de um projeto econômico que associou “o porto ao terminal ferroviário da Leopoldina Roilway”. Na nova estrutura, a Praça da República conferiu à cidade o simbolismo de seu estatuto de capital enquanto que o porto resgatou para a administração estadual a instância fiscal delegando ao mesmo a “função de entrada e saída de produtos e conferindo-lhe maior autonomia financeira” (AZEVEDO, 1999a, p. 72).

Além das constatações anteriores, pode-se dizer que a remodelação do Rio de Janeiro foi um caso típico que traduziu as ideias do brasileiro, parafraseando DaMatta (1986), de separação “inclusiva” a partir do tratamento diferenciado que se deliberou em relação aos usos do território: o espaço dos cortiços, caracterizado como “transitório e problemático”, o espaço comercial, caracterizado como “permanente”, outros, caracterizados como “públicos” ou “privado”, da “ordem” ou da “desordem”. Em vista da função e dos usos previstos para o território, os pobres, os trabalhadores, foram afastados do centro urbano, mas na periferia continuaram a fazer parte do cotidiano do centro urbano pelas vias do trabalho e do consumo.

Ainda, pode-se inferir que na concretização do novo arranjo esteve implícita, ao mesmo tempo, a conjunção dos poderes político e econômico, fazendo jus ao estatuto patrimonial do Estado premiando determinadas áreas e setores.

O caso do Rio de Janeiro, como já dito, exemplifica a ideia de Estado posta em prática na Primeira República. Um Estado que atuou conciliando a política conservadora com o ideal de modernização, ou seja, considerou a necessidade de melhoramentos da área urbana, todavia priorizando os fluxos da agroexportação e das áreas de comercialização. Mesmo que insipiente, houve o tramitar de uma legislação urbana que se fundamentava numa visão técnica de Estado. Essa visão de Estado, nos anos 30 e com a criação do DNER (Departamento Nacional de Estradas e Rodagem), incorporou no ordenamento territorial um sistema viário mais abrangente como condição de integração territorial, assunto das análises que seguem.

## **2.2 O Estado Brasileiro: centralismo, patrimonialismo modernizado, personificação do poder e ordenamento territorial - 1930 a 1955**

As querelas entre centralismo e descentralismo marcaram os debates políticos desde o Período Regencial no Brasil. Na segunda metade do século XIX, esse debate foi norteado pelo republicanismo que acabou por se institucionalizar no poder com a República. Nos anos 1920, década caracterizada pela crise do sistema monocultor da República e pela crise do liberalismo, o debate reacendeu e a partir de 1930 o centralismo político voltou a ser a tônica, agora sob o Regime Getulista. A partir de 1930, quando Getúlio Vargas assumiu o Estado, encaminhou a máquina pública para a centralização do poder como uma condição de modernização. Para tanto, buscou o enfraquecimento dos Estados Federados retirando os municípios da orla de domínio desses e aproximando-os do poder central. Essa preposição foi caracterizada pela hierarquização dos poderes territoriais e, a partir de 1937, pela institucionalização da valorização dos municípios como base da nova organização política, bem como pela criação do DNER. O intervencionismo e a nomeação de prefeitos passaram a constituir pauta de ações governamentais, além disso, foi um período marcado pela criação de novos territórios, a exemplo dos municípios.

Diante disto, busca-se analisar o Centralismo do Estado Novo e suas relações com o patrimonialismo modernizado para, num terceiro momento, tecer a análise das repercussões das ideias de Estado no ordenamento territorial.

### 2.2.1 Da centralização

A modernização tem sido uma ideia de Estado que marcou o ordenamento do território brasileiro tanto em períodos predominantemente federativos como nos de predomínio centralizador. De 1889 a 1930, os projetos de desenvolvimento não se mostraram unificados no território nacional, mesmo porque a Constituição de 1891 permitiu aos Estados Federados atuarem com relevante autonomia. Situação que mudou a partir de 1930, quando teve início uma ideia de Estado onde o projeto de desenvolvimento foi focado na unificação territorial. Essa tendência unificadora foi gestada ainda no período de predomínio do federalismo quando o Estado Nacional, segundo autores como Colussi (1996), tratou do reordenamento da legislação tendo em vista a centralização. Com tal perspectiva, em 1926 a Reforma Constitucional tendeu a reorganização do aparelho de Estado introduzindo reformas que foram concluídas somente após 1930, mas de imediato “trouxo na sua essência medidas reguladoras à autonomia dos estados, estabelecendo o início do processo de centralização política e de fortalecimento do executivo federal” (COLUSSI, 1996, p. 24).

O fortalecimento do executivo federal veio a se concretizar com o Estado Novo ao romper definitivamente “com a descentralização da República Velha” e ao imprimir “a centralização crescente, tanto no impulso das políticas públicas, quanto na constituição do aparato burocrático estatal” (PASE, 2006, p. 139). Nesse sentido, a Revolução de 30 inaugurou um período “caracterizado pela intervenção na economia e pela centralização política e administrativa, processos que se intensificaram após 1937” (NUNES, 1997b, p. 47). Campos (1999) caracteriza o 1930 como um marco no ordenamento urbano, um “momento de transição nacional da cidade comercial para a industrial” onde o Estado gradativamente passou a assumir o papel de organizador das políticas econômicas e sociais (CAMPOS, 1999, p. 115), contudo, tendo como parâmetro um “desenvolvimento [...] determinado pela modernização conservadora” (PASE, 2006, p. 96).

O processo desenvolvimentista pós 1930 foi burocraticamente organizado sob a tutela do Estado, imprimindo a concepção de poder na própria organização territorial, por exemplo. Os princípios positivistas, aplicados ao exercício do poder político e somados com o tecnicismo cientificista dos processos, fizeram do executivo o centro norteador do arranjo político do poder. Nesse sentido, a República trabalhou a ideia da representação focada no executivo visto que o positivismo “encontrou no Brasil uma base social capaz de adotá-lo”, de “difundi-lo” e de explicitar a crença que também se encontrava na premissa pombalina potencializada “na possibilidade da moral e da política científica”. Essa mistura possibilitou

“enorme coerência ao modelo que atribui ao Estado a direção do processo de modernização” (PAIM, 1978, p. 54-55), combinando uma tradição pró-progresso, mas anti-liberal. A ordem, nesse sentido, foi colocada como pressuposto fundamental do progresso – ordem e progresso, súmula do patrimonialismo modernizado do Estado Brasileiro – em detrimento da liberdade enquanto “subproduto direto do progresso”. Essa situação facultou “uma posição estratégica do Estado, um Estado forte e centralizado, proporcionador, pelo menos em tese, da coesão social para o advento do próprio progresso [...] do Estado” (SILVA, 2005, p. 153).

Esse contexto hierárquico e totalizante somou para o fortalecimento do Estado, não como um elemento moderador de interesses, mas como instrumento solucionador de problemas. Dessa forma, coube ao Estado com seus agentes e órgãos técnicos, conduzir o processo de modernização centrado no intervencionismo estatal na economia (PAIM, 1978). A partir de 1930, em que pesem os aspectos remanescentes do federalismo, Getúlio Vargas iniciou uma política nacional autoritária, as leis passaram a serem feitas pelo executivo que, inclusive, como visto, passou a intervir nos municípios (PAIM, 2000). Com essas medidas, o governo de Getúlio Vargas traçou o caminho da centralização e permaneceu na direção do governo por 15 anos consecutivos, incluindo em 1937 um programa de Estado ditatorial, o Estado Novo vigente até 1945. Retornou em 1950 e como governo eleito permaneceu no governo até 1954.

O Estado Novo, nesse viés, constituiu-se claramente num eixo divisório entre a descentralização e a centralização ao romper definitivamente com a descentralização da República Velha e imprimir a centralização crescente nas políticas públicas e na constituição do aparato burocrático estatal. Nesse novo arranjo, os laços territoriais foram mantidos, porém não mais atendendo a política dos governadores (PASE, 2006). Getúlio combateu a autonomia dos Estados através de medidas de implantação da centralização do poder que teve sua base em 1931 com o Código dos Interventores.

Soma a essas considerações Bresser Pereira, para quem Getúlio Vargas, apesar da proposta de burocratização do Estado e de uso da “universalização de procedimentos”, na verdade lançou mão do cunho de cientificidade do Estado e do “corporativismo” para organizar “as relações do Estado com a sociedade”. Ou seja, vestiu o corporativismo de um pretense cunho de cientificidade. Também, não abandonou o “clientelismo”, mas fez uso do mesmo para “manter as velhas oligarquias políticas sob o controle” (PEREIRA apud NUNES, 1997b, p. 12). Em relação a esse corporativismo adotado por Getúlio Vargas e posto em

prática no Estado Novo, Fausto (2006) explica que foi um corporativismo parcial<sup>15</sup>, visto que não se caracterizou por instituições permanentes abrangendo representações de classes, mas pela presença de sindicatos e de conselhos técnicos que assumiam a representação de interesses em substituição aos partidos políticos a quem cabia, de fato, o exercício dessa função social e política. Nesse sentido, Getúlio Vargas criou o Conselho de Economia com representantes de trabalhadores e empregados, órgão que, segundo o mesmo autor, na verdade não existiu.

Contudo, pode-se inferir que o corporativismo foi uma fórmula funcional para retirar a representação social feita por organismos autônomos ou partidos políticos, colocando-a na orla do controle do Estado. Isso porque Getúlio Vargas teve como parâmetro uma concepção de sociedade hierárquica na qual o Estado estava posto “como sinônimo de bem coletivo”, sobrepondo-se “aos direitos individuais, a ponto até mesmo de negá-los” na “defesa de uma ordem política centralizada, representativa da unidade nacional” (FAUSTO, 2006, p. 82).

Com essas características de Estado e com o Código de 1931, o governo de Getúlio Vargas subtraiu as liberdades dos Estados Federados com as seguintes medidas: instituiu os governos de interventores, atrelou a solicitação de empréstimos à autorização do governo federal, limitou em até 10% a despesa ordinária dos Estados Federados com os serviços de polícia militar e proibiu o equipamento das polícias estaduais com artilharia e aviação. Ainda, proibiu de possuírem força policial em proporção superior ao do exército (FAUSTO, 2006). Medidas essas que regravaram o poder dos Estados Federados em termos de militarização e de intervenção econômica no território e possibilitou o fortalecimento da política de unificação do território nacional, que ganhou ainda mais ênfase com a criação do DNER.

Com isso instaurou um sistema de perfil autoritário que dispensava a participação popular no que dizia respeito ao voto, mas que os incluía através das políticas trabalhistas (FAUSTO, 2008). Há que se considerar que com a crescente urbanização, a migração campo-cidade gerou uma massa de trabalhadores expressiva, em sua grande maioria proveniente do campo e subordinada a uma tutela rural autoritária - a tutela ou o poder do Senhor. Uma massa sedenta de legislação trabalhista e de trabalho. Nessa conjuntura, através dos investimentos que processava no ordenamento do território e no campo do trabalhismo, a

---

<sup>15</sup>Do corporativismo: “Há concepções de corporativismo de raízes diversas. Nos anos 20 e 30 do séc.XX, os teóricos do corporativismo fascista definiram-no como um sistema de representação de classes e grupos de interesses, reunidos conjuntamente em vários organismos, com o propósito de separar o individualismo e a luta de classes. A criação dos órgãos cooperativos seria tarefa do Estado, a quem caberia promover a orientação e organização dos grupos. O fim último do corporativismo consistia em superar o dualismo entre política e economia, garantindo a supremacia das hierarquias técnicas, de modo a tornar possível uma economia programada, a única capaz de superar o liberalismo tradicional” (FAUSTO, 2006).

política de Getúlio Vargas “soou” revestida da áurea da técnica, da racionalidade administrativa. Com essa política cresceu o número de operários no Brasil. Entre 1940 a 1950, o número de operários cresceu em 60% enquanto a população apresentou um crescimento de 26%. A política pró-indústria revestida de trabalhismo permitiu também a personalização do poder em Vargas, ou seja, a concretização do populismo de Estado (FAORO, 2001).

Em que some a política trabalhista, Getúlio Vargas buscou contemplar os interesses da elite econômica do País, não esquecendo das questões externas. Nesse sentido, Fausto (2008) explica que no período de 1930 a 1937, a política Getulista foi de conciliação. Não houve uma opção clara pelo setor industrial, mas uma política de equilíbrio entre os diferentes interesses. Política que mudou a partir de 1937 quando houve uma opção mais clara pela industrialização: política de substituição das importações e pelo estabelecimento de uma indústria de base. Com tais medidas, além dos trabalhadores, contentou boa parte da elite brasileira e potencializou o que DaMatta (1991, p. 49) caracteriza como “aliança entre o chefe e a massa, o líder e o povo”. Em relação a isso, o relato de Tejo (1968) permite ler o pensamento da época em torno de Getúlio Vargas e da política de Estado patrimonialista e centralizadora adotada. Vale reprimir:

Getúlio Vargas só se manteve por tanto tempo acima das instituições tradicionais e na estima da quase totalidade –quase totalmente miserável – porque representava o papel que as massas desesperadas sempre esperavam de um Pai Grande. Foi um Homem Providencial porque – em correspondência com um primitivo sentimento popular de segurança – concebia o Estado como uma super-autoridade moderadora, capaz de transpor para o plano das relações de toda a sociedade o tipo de convívio imperante nos pequenos mundos rurais do patriarcalismo. [...] pela época – sem nenhum sinal, ainda, da formação de uma consciência coletiva – era sua maneira a mais simples para enfrentar os problemas propostos por uma história de atrasos, a única forma de assegurar, pacificamente a transição de um ciclo para outro da civilização brasileira. Mas, por força das próprias necessidades de equilíbrio dessa ordem-tampão, os velhos interesses foram conservados em banho-maria, enquanto os novos impulsos foram mantidos na fase de masturbação (TEJO, 1968, p. 51-52).

Pode-se dizer que a centralização nesse contexto foi, no conjunto de ações do Estado, um processo político sintomático ao processo cultural e histórico do brasileiro onde se encontra latente a ideia de “um pai grande”, de sorte que, segundo estudiosos do tema, mesmo nos períodos caracterizados como federalistas, se manifestou. Todavia, vale ressaltar que o federalismo da República Velha abalou a tradição centralista do Estado mesmo que mantendo o clientelismo e o patrimonialismo.

### **2.2.2 Centralização: um desdobramento do patrimonialismo modernizado português**

Como já visto a ideia da modernização tem se desdobrado também na organização de cidades como condição para o exercício do poder e do controle social. Ou seja, civilizar ou modernizar, tendo como foco a organização de cidades para centralizar e efetivar o exercício do poder, tem sido um objetivo histórico perseguido desde as organizações sociais mais remotas no tempo. O diferencial nesse sentido é que os tempos modernos trouxeram para o campo administrativo foi o novo jeito de fazer esse poder acontecer: um jeito que dissocia a fé da máquina estatal ou que pelo menos a subordina, ou seja, um domínio pautado por outra racionalidade, a da cientificidade, da técnica, e que reflete, como já dito e conforme Silva (2005), na organização jurídica do Estado.

Ao estudar a organicidade do poder nessa nova lógica, observa-se que apesar das peculiaridades que possam caracterizar a formação dos diferentes Estados Nacionais, esses trazem como condição comum a “constituição de uma elite burocrática para gerir o conjunto” (PAIM, 2000, p. 240). Nessa ideia modernizadora, nos locais onde os grupos econômicos não estavam organizados foi o Estado que tomou para si a tarefa de criar uma burocracia técnica e passou a atuar de forma incontestável através do patrimonialismo, a exemplo de Portugal e Espanha.

O Estado Brasileiro, no período colonial dividiu o poder com o potentado rural. Uma situação transitória e peculiar, tendo em vista o momento histórico de crise do Estado Português. Todavia, presente estava a ideia centralizadora que se desdobrou na introdução dos governos gerais. Contudo, esses atuaram em condições extremamente impróprias para o exercício da tarefa centralizadora. Isso, em vista da dimensão do território, do despovoamento e da falta de um ordenamento territorial que contemplasse, entre outros, uma rede técnica de transporte que ligasse todos os lugares. Somado a isso, estava a quase inexistência de uma economia urbana até meados do séc. XVII: o “comércio estava limitado aos pequenos mercadores ambulantes, que percorriam o interior à cata de fregueses”. A indústria se concentrava nos domínios rurais a exemplo das “olarias, ferrarias, carpintarias, selarias, sapatarias, serrarias”, de tal forma que em São Paulo no ano de 1622 se encontrava apenas “treze oficiais artífices: cinco alfaiates, três sapateiros, três ourives, um serralheiro e um barbeiro”. Na Capitania do Rio Grande do Norte, somente um ferreiro. Desta forma, os centros urbanos eram “pequenos arraiais, vilas” (PRADO JÚNIOR, 1961).

Com a Corte no Brasil teve início um projeto mais efetivo de centralização e formação de um Estado Unitário. Um processo que teve continuidade no Segundo Reinado, retrocedeu

na Primeira República, mas voltou com força por ocasião da Revolução de 1930, oportunidade em que a falta de uma legislação de unidade administrativa para a formação de uma política de continuidade administrativa trouxe a ideia de um projeto nacional. Esse projeto correspondeu também às aspirações de “importantes segmentos da intelectualidade e das elites urbanas” (PAIM, 2000, p. 242) e que o governo de Getúlio Vargas soube captar e canalizar para uma ideia de Estado teoricamente totalizante, exemplificado na política que se manifestava pela incorporação de uma burocracia de técnicos de cunho nacionalista e trabalhista. Contudo, isso não significou a exclusão dos grupos poderosos, mas a conciliação das diferenças. Arranjo que possibilitou a continuidade de uma prática histórica brasileira de mascarar as gritantes diferenças sociais caracterizadas por Freire (1987) como “convívio de antagônicos” e que se perpetua, por exemplo, na cooptação política.

#### 2.2.2.1 Patrimonialismo modernizado e influência pombalina: digressão necessária

O patrimonialismo de Estado Brasileiro como visto, resultou da combinação da herança patrimonial portuguesa e de um conjunto de aspectos culturais construídos internamente concretizando a ideia de um centro de poder forte capaz de resolver os problemas e conduzir a sociedade ao desenvolvimento. A centralização foi dessa forma, a tendência administrativa, tanto portuguesa quanto brasileira, justificada na modernização do território sob a tutela do Estado administrado pela lógica da racionalidade técnica capaz de conduzir a nação para o progresso, o enriquecimento. No caso do Brasil, somou-se a esse viés a ideia da unidade nacional que só podia se concretizar sob as bases de um Estado forte capaz de aglutinar interesses diferentes e até mesmo antagônicos em torno de uma causa comum. Contudo, esse patrimonialismo foi vestindo novas roupagens. Roupagens que podem ser compreendidas a partir das reformas pombalinas do séc. XVIII (SILVA, 2005).

Sebastião José de Carvalho e Melo ou Marquês de Pombal foi no governo de D. João V, o embaixador português em Londres. Londres apresentava significativo progresso e riqueza, o que veio a merecer sua atenção (PAIM, 1978). Essa atenção permitiu o acesso a conhecimentos que, por ocasião de sua participação no exercício do governo Português no reinado de D. José I como ministro, entre 1750 a 1777 buscou por em prática visando o progresso e enriquecimento de seu País (SILVA, 2005).

Nesse cargo, promoveu a reforma do Estado Português criando um despotismo esclarecido com base no pensamento racionalista e atomista. A ideia foi vencer a tradição escolástica promovendo mudanças no campo administrativo, legislativo e pedagógico. No campo pedagógico, fomentou a construção de espíritos voltados para a liberdade e o

enriquecimento da nação e buscou a “formação um corpo técnico e jurídico que deveria dar aporte as reformas do Estado”. Para tanto, deu início a reformas universitárias. O Curso de Direito, na Universidade de Coimbra, por exemplo, passou a ter como base teórica a “Lei da Boa-Razão” de reafirmação do “direito natural e o das gentes”. Também, criou novos cursos como o Curso de Filosofia e o Curso Matemática.

Em razão disso, “unia-se ao sabor da ilustração, o saber técnico-científico e político”. Com isso, o “pedagogismo pombalino” foi se materializando no “plano intelectual, cultural e também político” (SILVA, 2005, p. 93). A Lei da Boa Razão permitiu a “materialização da concepção da aplicação da lei natural, baseada na razão e não na fé ou nos costumes” (SILVA, 2005, p. 120). Além disso, o Estado passou a centralizar a formação e a estrutura curricular dos cursos formadores das classes burocráticas e ilustradas. Foi com essa concepção que foram fundados os cursos jurídicos no Brasil em 1827.

Através da promoção de um “pedagogismo” (SILVA, 2005) voltado para a difusão da crença na ciência aplicada como meio para o enriquecimento, como caminho para o exercício da dinâmica governamental (política) e como nutriente das “relações entre os homens” (moral), houve a formação de “uma geração que acreditava na legitimidade da riqueza” e, mais que isso, com ênfase na “legitimidade da riqueza do Estado”. Os princípios norteadores da teoria política que formaram a componente ético-normativa do Estado foram: a formação de uma burocracia disponível e habilitada para o exercício da arte da política; a formação de profissionais nas esferas estatal e liberal, capacitados para o exercício da dinâmica industrial e comercial; o estímulo ao ensino da arte e da literatura; o estabelecimento de uma legislação regulamentando o comércio interno e externo; a normatização do convívio entre classes e a defesa dos direitos de propriedade (PAIM, 1978). A partir do ensino, as reformas pombalinas ocasionaram mudanças na “ideologia” do “patrimonialismo tradicional” e introduziram “em bases duradouras” a “componente modernizadora no patrimonialismo tradicional”. Com tal propósito, com Pombal houve a estatização e a fiscalização da educação que devia primar pelos princípios do pensamento moderno (PAIM, 1978, p. 22).

Em 1758, esse modelo de ensino foi introduzido também no Brasil, ano em que teve início a substituição dos jesuítas por professores pagos pelo Estado. Por exemplo, o Estado, através da jurisprudência, tomou para si o papel da Inquisição, de tal forma que “no esforço de centralizar e secularizar o Estado, Pombal fez largo uso do poder punitivo para anular seus opositores”. Exemplifica o caso, a condenação de “Felipe dos Santos e Tiradentes, no sec. XVIII” por “crime de lesa-magestade” (SILVA, 2005, p. 149). A ideia de Estado centralizado e controlador, herança portuguesa, somaram no Brasil em fins do Império com o pensamento

positivista de ordem e progresso. Nesse sentido, é necessário considerar a descrição de Silva sobre a lógica da jurisprudência na efetivação do racionalismo de Estado Português:

Pretendia-se (re)construir o Estado e, nesse processo o recrudescimento do Direito Penal é um instrumento inerente à lógica do poder.

A racionalização do *jus puniendi*, nesse caso, vai ao encontro da perspectiva de um projeto nacional em que o fim era o progresso, em detrimento do atraso. Os espaços que seriam o lastro do indivíduo e da liberdade são ocupados pelo Estado que, embasado e justificado pelo racionalismo, seria o promotor desse progresso. Nesse caso, o progresso do Estado era o progresso da nação e do indivíduo (SILVA, 2005, p. 152).

Além da já exposta tendência de impor a centralização na Colônia, a ideia de organização do Estado com base numa legislação controladora e centralizadora, mas autônoma e voltada para o desenvolvimento, teve repercussão além do esperado por Portugal porque trouxe para o plano local a ideia de Independização do Brasil (SILVA, 2005). Muitos brasileiros que estudavam na Universidade de Coimbra voltavam com o ideal de autonomia. Outros se alimentavam das ideias pombalinas nos cursos criados no País. Cursos idealizados por pessoas de formação pombalina, a exemplo do Conde de Linhares, D. Rodrigo de Souza Coutinho.

O Conde de Linhares participou do governo D. João VI no período de 1796 a 1812 e fez um plano de desenvolvimento para o Brasil - aqui vale lembrar que em 1808 D. João VI e a corte portuguesa estavam no Brasil. Através de seu projeto foram introduzidas no Brasil escolas de ensino superior inspiradas nos estatutos da universidade pombalina. Tinham como base o ensino da ciência. São exemplos, a Real Academia Militar (1810), criada para formar oficiais do exército e engenheiros, os Cursos de Direito e Medicina e, também, a Escola Politécnica (PAIM, 1978).

Assim, pelas vias do ensino, além das ideias pombalinas na organização técnica do Estado, este novo universo de conhecimento veio a refletir no ordenamento do território. A começar pela formação de engenheiros sanitaristas, passando pela formação de engenheiros-arquitetos e chegando ao conhecimento politécnico tem-se o registro da componente técnica no ordenamento do território desde fins do Império aos dias atuais. Quanto a essa interferência no ordenamento territorial, Weimer (2004) destaca o ordenamento viário das primeiras cidades cujas linhas desenhavam traçados retos e ortogonais entre si, cidades projetadas por arquitetos militares portugueses com base nos princípios pombalinos.

Os reflexos da modernização do Direito e sua estreiteza com a política podem ser percebidos, além do Império, na República, ocasião em que, segundo Arinos (1976), para a

maioria dos expoentes de Estado, a política se fundamentava no direito. Isso significa dizer que a ideia modernizadora do Estado com base na razão científica pombalina influenciou as políticas do Império Brasileiro e chegou até a República. As ideias pombalinas, conforme Silva (2005) foram alimentadas sobremaneira pelas vias do “pedagogismo”. No governo de Getúlio Vargas se percebe esse cuidado, de sorte que a elite técnica de Estado, além de organizar o sindicalismo sob a égide do Estado e de pôr a economia sob a clara intervenção do Estado, buscou a “estruturação de um sistema educacional de âmbito nacional” (PAIM, 2000, p. 244).

A ideia da introdução de corpos técnicos no conjunto administrativo chegou ao Estado Novo e alimentou uma das características fundamentais da modernização do Estado em Getúlio Vargas: a busca da racionalidade combinando com a ideia de um Estado equipado por um sistema de centralização, padronização e coordenação. Com essa intenção, a elite de Estado atuou visando à organização de um sistema coordenador formado por organismos técnicos e estatais, a exemplo da Comissão Central de Compras, fundada em 1931, o Conselho Federal do Serviço Público e das Comissões de Eficiência, constituídas em 1936 e a fundação do DASP, em 1938 (NUNES, 1997b, p. 53), de tal forma que:

Uma das tarefas importantes do Estado Novo foi dar início a construção de uma burocracia estatal, necessidade ditada pela centralização do poder e pela multiplicação de tarefas, em áreas que iam da economia à cultura. Admitidos os muitos limites, chegou-se à formação de uma burocracia que não se identificava com o estrito jogo dos interesses políticos. O grande instrumento de sua construção foi o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão previsto na carta de 1937 e cujas atribuições foram fixadas e bastante ampliadas por um decreto lei de julho de 1938. Competia ao DASP a elaboração da proposta de orçamento federal e a fiscalização de seu cumprimento, mas essa competência chocou-se, na prática, com as atribuições do Ministério da Fazenda. O importante papel do DASP, por muitos anos sob a liderança de Luís Simões Lopes, diz respeito à área do serviço público, que ganhou configuração e eficiência. Precederam a criação do DASP algumas reformas, como a instituição de concurso para ingresso na carreira, concedendo-se aos funcionários direitos e vantagens não assegurados aos demais assalariados, tais como a estabilidade após dois anos de serviço, licença-prêmio, percepção de quinquênios, aposentadoria integral por implemento de idade ou tempo de serviço (FAUSTO, 2006, p. 93-94).

O DASP foi o órgão técnico fundado para ordenar e coordenar o processo de centralização política e administrativa do País. Apesar das Comissões de eficiência instaladas em todos os ministérios, até mesmo os decretos do Presidente passavam pelo DASP. Além desses órgãos, o Estado se utilizava da “SUMOC, o BNDE e os Grupos de Executivos e compostos por tecnoburocratas politizados” (NUNES, 1997b, p. 82). Conforme Paim (2000, 244), Getúlio Vargas teve a seu lado boa parte da elite técnica do País atuando,

principalmente, na estruturação de um sistema educacional de âmbito nacional, na organização do sindicalismo sob a égide do Estado e na proposta clara de intervenção do Estado na economia. Mas também, vale notar, a ambivalência desse governo, no qual:

Os cargos de confiança continuaram a existir. Respondendo a um misto de necessidade administrativa e favoritismo, a legislação foi muitas vezes ignorada em favor de afilhados, mas a estruturação de um aparelho burocrático representou um ganho relevante para o cumprimento das tarefas do governo nas diferentes áreas de atuação. Ao mesmo tempo, a reforma administrativa do Estado Novo trazia as marcas do regime: a excessiva centralização e uma estrita adesão a normas gerais, que limitavam as capacidades individuais, tendendo, com o decorrer do tempo, à rotinização das tarefas e a mediocridade do pessoal (FAUSTO, 2006, p. 94).

A centralização a partir da organização de corpos técnicos qualificados para o exercício da função pública sob a ótica da unificação territorial foi, historicamente, um caminho pautado pelo Estado Brasileiro para a modernização do território. Para tanto, o patrimonialismo de Estado não foi abandonado, se modernizou. A ideia de Estado Brasileiro burocrático, mas patrimonial, encontrou respaldo na formação cultural do brasileiro focada no ideal de “um pai grande”, característica da qual o governo Vargas soube fazer uso. Essa ideia de unificação nacional em torno, portanto, de ações centralizadoras levou o Estado a tomar para si o controle social e econômico, além do político. Essa ideia de Estado refletiu no ordenamento territorial urbano, exemplificado na criação do DNER.

### **2.2.3 Do território: urbanização, um reflexo da modernização Getulista**

O processo de urbanização do território no período de Getúlio Vargas, mais precisamente a partir de 1937, trouxe implícita a ideia de modernização pelas vias da centralização e da integração territorial viária. Em razão disso, as medidas técnicas foram preponderantes. Mas como essas questões refletiram no território?

Buscando a modernização do Estado e a integração territorial, o governo tratou de munir os territórios de governos técnicos, que teoricamente estariam acima das questões partidárias e das facções, capazes, portanto, de subordinar as oligarquias regionalistas. Para isso, a partir de 1930 foram impostas as interventorias predominantemente de militares. O estabelecimento de interventorias recrudescer a partir de 1937. Em relação ao rural, apesar de sua política pró-indústria, Getúlio Vargas continuou com a política de valorização do latifúndio e do café - a exemplo da queima do café com o propósito de manter o preço do

produto no mercado<sup>16</sup>. A indústria, por sua vez, passou a contar com uma política denominada, conforme Nunes (1997b), “corporativista”, com mão de obra barata fortalecida pelo fluxo da migração do rural para o urbano, pelo processo de desenvolvimento das atividades de industrialização e de integração do território.

Nesse contexto, o desenvolvimento de atividades infraestruturais de dinamização econômica e de integração territorial teve como motor a ideia de um Estado interventor e promotor de atividades econômicas no País (FAUSTO, 2006). Em razão disso, se constituiu como tarefa do Estado realizar o equipamento do território brasileiro com canais de interlocução entre os municípios produtores e os municípios consumidores, a “ampliação das articulações interregionais – via telegráfica, ferroviária, rodoviária [...], - uma rede urbana efetivamente nacional” tirando do isolamento “ilhas” urbanas centradas no litoral, por exemplo. Contudo, essa integração foi uma conquista do pós-guerra e do processo de industrialização da década de 1950 (CORRÊA, 2005, p. 100).

Com essa política governamental caracterizada pela centralização e coordenação do ordenamento político e econômico e tendo como proposta a unificação do território e o avanço da indústria, Getúlio Vargas empreendeu a partir de 1940 a “Marcha para o Oeste”, política voltada para a promoção da ocupação do território e para a oferta de redes de fluxos de comunicação para todos os brasileiros. Uma tentativa, também, de diminuir as diferenças de desenvolvimento apresentado pelas regiões caracterizadas por núcleos com grande desenvolvimento econômico e industrial e outros, por vazios ocupacionais. Para tanto, incentivou a exploração da borracha; permitiu e viabilizou a organização de expedições como a “Roncador-Xingu em 1943”; tratou da “Fundação da Brasil Central”; e, ainda em 1943, através de decreto, criou os territórios federais, a saber: Guaporé, atual Rondônia; Ponta Porã, atual parte do Mato Grosso do Sul (FAUSTO, 2006, p. 129-130). Com a Constituição de 1946 promoveu legislativamente os municípios e, em decorrência desse ato, aumentou o número deles (ENCICLOPÉDIA DOS MUNICÍPIOS DO BRASIL, IBGE, 1956).

Nesse processo político, as rodovias voltadas para o fluxo de automóveis passaram a assumir importância gradativamente maior. Historicamente o tráfego de automóveis nos centros maiores passou a apresentar problemas a partir de 1910. Isso porque a partir de então, por exemplo, o Rio de Janeiro, capital da República, passou a apresentar fluxo de automóvel cada vez maior, exigindo, portanto, melhorias (ARINOS, 1976, p. 613). Para isso, o governo

---

<sup>16</sup> A queima do café foi uma das medidas que o governo de Getúlio Vargas adotou para manter o preço do café. Foi tomada no ano de 1931, num período de super safra e de restrição do mercado internacional. Com tal medida o governo manteve o preço do café no mercado interno viabilizando a manutenção da rede econômica constituída em torno do café.

lançou mão de uma série de decretos. Em 27 de Outubro de 1910, através do Decreto 8.324, o governo criou a subvenção federal aos governos estaduais com a finalidade de que essa esfera governamental executasse as obras rodoviárias. Em 1922, o governo aumentou as subvenções e, com isso, em 1927 criou “um Fundo Especial para Construção e Conservação de Estradas de Rodagem” (PEREIRA, 2001, p. 60).

Em 1934, a Constituição atribuiu como competência dos Estados Federados a criação de impostos sobre o consumo de combustíveis, direito que retornou para a União em 1937. Em 1940, essa cobrança foi estendida para os setores de produção, comércio, distribuição, consumo, importação e exportação de combustíveis e lubrificantes, “criando uma vinculação do imposto único federal com a conservação e desenvolvimento das redes rodoviárias estaduais: o Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios, objeto do Decreto-Lei 2.615, de 21 de setembro de 1940” (PEREIRA, 2001, p. 60).

Ainda, na perspectiva do desenvolvimento rodoviário, em 1911 o deputado Frederico Borges apresentou um projeto regulamentando o exercício da profissão de condutor de veículos. Na ocasião provocou a oposição e até os protestos das associações de classe dos cocheiros porque no Rio de Janeiro o transporte de mercadorias ainda era quase todo feito em carroças de burros, por ferrovias e por *chauffeurs*. Essa medida foi retomada na pauta das discussões em 1912, quando surgiu o projeto Melo Franco visando regulamentar a profissão de condutor de automóveis em seus aspectos jurídicos, penal e de responsabilidade civil do proprietário do veículo (ARINOS, 1976).

Todas essas medidas estavam voltadas para a busca de soluções para o problema da rede técnica de transporte tendo em vista a modalidade do rodoviário, contudo essa modalidade na Primeira República foi insipiente. As ruas não estavam equipadas para tal tipo de transporte. Isso porque a “vida urbana ainda girava em torno das atividades comerciais e do Estado” (PAIM, 2000, p. 232). Essa situação tomou outra dimensão com o projeto de industrialização do pós-30.

Ainda vale considerar que o crescimento da economia no País dependia da diversificação da produção e também de mercado. O mercado externo era importante, mas o mercado interno precisava ser vitalizado. Dessa forma, o desenvolvimento da economia dependia sobremaneira da rede de transporte. Nesse sentido, são significativas as palavras de Normano (1939) sobre o estado da economia brasileira na Primeira República. Considerava ele “completamente inútil” esperar “crescimento da produção” enquanto “o poder aquisitivo do ‘Brasil não econômico’ limita o mercado”, enquanto a produção “é impedida pelo custo altamente proibitivo do transporte” (NORMANO, 1939, p. 278).

Buscando melhorias, os investimentos em urbanização no pós-30 traduziram mudanças nos núcleos e entre os núcleos urbanos. Assim, na “transição nacional da cidade comercial para a industrial” a presença do poder público nacional no Recife, por exemplo, se orientou por “planos de embelezamento das cidades, modernização de acordo com padrões higienistas e humanistas europeus”. Já, a partir de 1937, a presença do Estado - em comunhão com a interventoria de Agamenon Magalhães - em Pernambuco, se caracterizou pela “erradicação de tudo que simbolizava a República Velha”. A ideia era “criar o novo” via substituição de antigos casarões por aranha-céus varrendo becos e sobrados antigos e criando novas ruas e avenidas (CAMPOS, 1999, p. 154). Nos anos 50, os investimentos e planejamentos urbanos ganharam uma nova dimensão de modernização ilustrada pelos “shopping centers” e “complexos empresariais”, reflexo da sociedade de consumo (CAMPOS, 1999, p.115-116).

Em São Paulo, Prestes Maia ao assumir a prefeitura utilizou o Plano Avenida, elaborado 8 anos antes, como base para as transformações do sistema viário. No Rio de Janeiro, o “Plano Agache<sup>17</sup>”. Em Porto Alegre, o prefeito José Loureiro da Silva em 1938 contratou o urbanista Glasdosh para a elaboração de um plano de urbanização. Também criou o Conselho do Plano Diretor para discutir problemas e formular projetos urbanos. Os projetos do período transformaram “a antiga estrutura viária que permitia apenas a comunicação demorada e precária entre as diversas partes da cidade e o centro” em “novas avenidas abertas,” tanto em São Paulo como no Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife. Com essas medidas, ficou facilitada a “circulação de pessoas e mercadorias preparando as cidades para a nova fase de industrialização que se daria a partir dos anos 50” (SILVA LEME, 1999, p. 31).

Ou seja, o 1930 se encontra numa fase de transição de um modelo caracterizado pela estrutura viária da tecnologia dos bondes e do uso do ferro, a exemplo da Ponte Giratória “construída sobre o Rio Capibaribe, por onde passavam os trens da Great Western transportando a produção açucareira da Zona da Mata para o porto” (CAMPOS, 1999, p. 154), para um modelo de modernização com base nas rodovias. Modelo no qual o uso do veículo ganhou espaço.

Nesse contexto, coube ao Estado a definição das prioridades e, conseqüentemente, determinar as realizações. Diante disso, dos 1930 aos 1950, a elaboração de planos foi caracterizada por objetivar o conjunto da área urbana, diferindo da fase anterior “de melhoramentos”, cuja preocupação ficou vinculada a partes dessa área: os portos e a parte

---

<sup>17</sup> O Plano Agache traz implícito a relação higiene e estética no ordenamento do território urbano (Rezende, 1999).

central. Nesse sentido, a partir de 1937 as obras alteraram radicalmente as estruturas urbanas, principalmente em relação ao sistema viário que passou a se fundamentar em projetos, planos elaborados (SILVA LEME, 1999).

Em relação a isso, Peixoto (1977) situa no ano de 1934, o Primeiro Plano Geral de Viação. O Plano teve como função estabelecer a harmonização dos diversos sistemas, viabilizar o desenvolvimento econômico e a segurança nacional. Em 1946, esse plano foi substituído por outro que contemplava a discriminação em espécies de rotas (rodovias, ferrovias e aquavias). O novo plano foi construído com o objetivo de “aumentar a eficiência do sistema de comunicação”. O plano foi uma indicação do “II Congresso Brasileiro de Engenharia e Indústria” que recomendou, entre outros aspectos, o desenvolvimento de troncos principais voltados para o escoamento da produção em direção aos grandes centros consumidores. Também, o plano reservou às rodovias a função de fluxo de penetração de superfície (PEIXOTO, 1977, p. 91), como se verá na próxima seção.

Pelo Plano Rodoviário Nacional ficou prevista a criação de estradas longitudinais e transversais, integrando o Brasil de Norte a Sul e de Leste a Oeste buscando sanar a falta de rodovias. Em parte o projeto foi alcançado. Apesar das dificuldades de conservação, houve o estabelecimento da ligação rodoviária entre Rio de Janeiro e São Paulo e teve início a construção da rodovia para Belo Horizonte. Como obra rodoviária integral do Estado Novo, destaca-se a via Itaipava–Teresópolis. (HENRIQUES, s.d.).

Em relação às obras contra as secas no Nordeste, Costa (1945) explica que em 1943 os açudes construídos chegaram a 123; armazenavam 2.601 milhões de m<sup>3</sup> de água acumulada; concentravam 206 Km de canais; beneficiavam 4.000 ha de área cultivada. Também em 1943 estavam concluídos 3.875 km de estradas e 1.194 Km da Rodovia Transnordestina. Com isso, os gastos do período de 1930 a 1943 somaram Cr\$ 874.270.822,50, incluídas despesas com “obras de arte, conservação de estradas, construção de novas estradas, poços e pessoal.

Na década de 40 tencionando o aparelhamento técnico do Estado, teve início um programa de “descentralização das empresas governamentais, como foi o caso das estradas de Ferro Central do Brasil e Noroeste do Brasil, transformadas em autarquias”. Ainda, foi promovida a “encampação de diversas iniciativas no setor privado, tais como as Estradas de ferro São Paulo - Rio Grande, São Luiz - Teresina, Central do Piauí, Mossoró e Marica” (PEREIRA, 2001, p. 80). O DNER – Departamento Nacional de Estradas e Rodagem também foi enquadrado nesse novo conceito administrativo.

O DNER foi criado em 1937, como órgão da administração direta e pelo Decreto-Lei 8.463 de 27 de dezembro de 1945 foi transformado em autarquia (PEREIRA, 2001, p. 60).

Através da Lei Joppert foi concedida autonomia administrativa ao DNER com a função de “elaborar o planejamento da política rodoviária federal e exercer a supervisão dos sistemas rodoviários estaduais e municipais” com vistas à “integrá-los ao sistema nacional”. Também lhe coube a função de construir, melhorar e administrar as rodovias, pontes e outras obras que interagem com o sistema urbano nacional e disciplinar os recursos provenientes do Imposto Único (PEIXOTO, 1997:, p. 110)<sup>18</sup>. Para alcançar os objetivos, o DNER passou a contar com os seguintes recursos:

- a) quarenta por cento da arrecadação do Fundo Rodoviário Nacional (Decreto-Lei 8.463 de 27 de dezembro de 1945);
- b) dotações orçamentárias votadas pelo Congresso;
- c) operações de crédito;
- d) produto de juros de depósitos bancários de quantias pertencentes ao departamento;
- e) produto de aluguel de bens patrimoniais;
- f) multas por infrações ao Código Nacional de Trânsito, cometidas em estradas federais;
- g) alienação de bens patrimoniais ou material inservível;
- h) renda de serviços prestados a terceiros;
- i) legados, doativos e rendas diversas (PEREIRA, 2001, p. 61).

Mesmo com as medidas descritas por Pereira, o grande surto rodoviário brasileiro se manifestou de fato na década de 50, quando essa espécie de transporte passou a contar com recursos do Fundo Rodoviário Nacional (constituído por um imposto único sobre combustíveis e lubrificantes, criado pelo Decreto Lei 8.463/45 – Lei Joppert), bem como de verbas estaduais e municipais. O imposto único destinava-se, 40% para o DNER e 60% para os estados e os municípios. Do montante destinado aos estados e municípios, 48% eram para os estados e 12% para os municípios (PEIXOTO, 1977).

Alem do fundo de desenvolvimento das rodovias, outras forças contribuíram para o desenvolvimento da urbanização. Nesse sentido, cita-se a criação da Petrobrás (1953) com seu parque de refinarias (PEIXOTO, 1977); o surgimento da indústria automobilística e o uso do petróleo; a criação da Comissão Mista Brasil Estados Unidos em 1951. A Comissão Mista Brasil Estados Unidos atuou elaborando planos de desenvolvimento econômicos até 1953, quando passou seu acervo para o Conselho Técnico de Economia e Finanças. A Comissão Mista consistiu num organismo técnico de Estado voltado para “a criação de novas fontes de

---

<sup>18</sup> PEREIRA et al. (2001; 60) assim define a função do DNER: “Executar ou fiscalizar estudos, projetos, especificações, orçamentos, locação, construção, reconstrução e melhoramentos de estradas, pontes e obras complementares incluídas no Plano Rodoviário Nacional, aprovado pelo Decreto 15.093 de 20 de março de 1944; concessão e fiscalização dos serviços de transportes coletivos de passageiros nas estradas federais; auxiliar financeiramente estados, territórios e distrito Federal, através de repasses do Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios”.

energia elétrica, a expansão da indústria de base, a modernização dos transportes, a ampliação dos serviços portuários, a introdução de novas técnicas de agricultura” (FAUSTO, 2006, p. 170). Atuando em subcomissões, a Comissão Mista, buscou suprir gargalos e desencadear uma reação em prol do desenvolvimento do País com base na rede urbana técnica, de forma que:

[...] elaborou 18 projetos de reaparelhamento ferroviário; projetos de drenagem e reaparelhamento de 16 portos; projeto de reaparelhamento da frota mercante, construção de estaleiros e de recuperação da navegação do Prata. A preferência pela modernização de tais setores dos transportes deveu-se a inexistência de estoque substancial de capital investido, ameaçado pela deteriorização pela ausência de recursos para a manutenção e aperfeiçoamento, além do fato de que sua presença encontrava justificativa econômica em diversas regiões do país.

[...]

Em termos globais, a Comissão Mista elaborou 41 projetos prioritários, com a seguinte distribuição dos recursos: transportes, 60,6%; energia, 33,1%; indústria, máquina agrícola e armazenamento de grãos, 6,3%.

As ideias popularizadas pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, seriam posteriormente incorporados aos propósitos modernizadores do Estado (PAIM, 1978, p. 108).

Cabe ter presente que o projeto de integração do País e de industrialização esteve imbricado em um processo maior, o automóvel e, conseqüentemente, à indústria de produção, consumo e circulação de combustíveis. Daí, por exemplo, pode-se ter presente medidas como a fundação da Petrobrás (1953), da Usina Siderúrgica de Volta Redonda (estatal) e a concessão de direitos de distribuição de produtos do petróleo a empresas estrangeiras como a Schell. Nesse sentido, vale lembrar o que diz Arinos:

Muito se tem estudado a influência do automóvel em todos os aspectos da vida moderna. Ninguém mais discute que o formidável crescimento desse meio de locomoção e de transporte, inclusive pelas suas conexões com a indústria de petróleo, tornou-se um dos dados mais importantes da política, da economia e mesmo da sociologia contemporâneas. Tal situação não podia deixar de repercutir no campo do direito. [...] legislação especial (ARINOS, 1976, p. 613).

O desenvolvimento do transporte rodoviário trouxe para o mercado o consumo de novos bens e produtos como o carro, os pneus e o petróleo. As refinarias, as transportadoras e a exploração da borracha passaram a fazer parte do conjunto de ações correspondentes aos parâmetros de rapidez e consumo, próprios do movimento do capitalismo. Em razão disso, a ideia da modernização teve como lócus em primeira instância o urbano, por apresentar uma “definição específica, sinônimo de progresso” (PASE, 2006), de “civilização” (SILVA, 2005), coincidindo com “o processo de desenvolvimento da ciência e das revoluções industrial e burguesa” (PASE, 2006, p. 112). Nesse sentido, na década de 50 houve uma “retomada da

expansão capitalista” e, conseqüentemente, da “expansão da produção industrial do trabalho”, o que “afetou a rede de cidades, alterando-a em termos de tamanho, forma e conteúdo social e função dos centros” (CORRÊA, 1989, p. 115).

Assim, a rede urbana, um desdobramento moderno em meio à tradição, passou a apresentar novos contornos refletindo o mundo do consumo, do capitalismo. Atendendo as demandas do consumo, as políticas públicas se voltaram para a criação de mais e melhores estradas, de rodovias pavimentadas e bem servidas de municípios, entendidas como fatores de crescimento da frota de transporte e do fluxo entre municípios. Com isso, as políticas públicas promoveram a criação de estradas contribuindo para a dinamização de vários setores da economia, destacando-se o setor da indústria automobilística.

Em contrapartida, o Estado passou a cobrar impostos para o Fundo Rodoviário Nacional. Com o advento da indústria automobilística e das rodovias houve uma absorção do movimento de pessoas, coisas e mercadorias por esse setor de transporte. Para se ter uma ideia, em 1958 a participação do setor rodoviário no transporte de cargas foi de 38% e o de passageiros de 58%. Em 1968 o transporte de cargas passou para 71,5% enquanto que o de passageiros passou para 89,1% (PEIXOTO, 1977).

Entretanto, longe do centro do poder, a partir de 1930, no meio rural, as relações clientelistas foram mantidas e ampliadas tendo em vista a legislação eleitoral aumentando o número de eleitores. Também houve o aumento do fluxo de pessoas do espaço rural para o espaço urbano movidos pelo impacto da modernização, gerando o êxodo rural (PASE, 2006). Em 1930 a população urbana estava em torno de “8 milhões”, desses, “um pouco mais de 1 milhão estava no Rio de Janeiro”.

Situação que mudou significativamente a partir de então. Vale considerar que entre “1920 e 1940, a cidade passou de 1.157 mil para 1.764 mil habitantes”. São Paulo “em 1920 tinha 580 mil habitantes e, em 1940, 1.326 mil”, seguido de Salvador, Recife, Belém e Porto Alegre, “cada um com pouco mais de 200 mil habitantes” (PAIM, 2000, p. 232). Com isso, o ordenamento territorial que acontecia sob a pressão de uma legislação pró-modernização dos fluxos urbanos, teve que considerar também as novas demandas, para ilustrar, de empregos.

Para finalizar, é importante afirmar que o Estado Brasileiro tem sido politicamente problematizado por essas duas opções de organização do poder: o centralismo e o federalismo, opções que repercutiram no ordenamento territorial. Contudo nem uma opção se despiu do conteúdo patrimonial. A característica patrimonial foi mantida combinando modernização e tradição.

A República trouxe consigo uma revolução em termos de ordenamento territorial tencionando para uma crescente participação do Estado. A ideia centralizou-se na modernização que estava relacionada, num primeiro momento, com as cidades, mais precisamente os centros urbanos e litorâneos. A seguir, a ideia de modernização se voltou para a integração de todo o território, momento em que as cidades passaram a ser núcleos dos fluxos econômicos e políticos do País. Para isso, o olhar do Estado, a partir da política de saneamento, tratou também das políticas de formação de novos núcleos e da interconexão entre eles.

Na Primeira República coube aos Estados Federados expressiva autonomia em termos administrativos, o que deliberou dinâmicas específicas em termos de Estados. Contudo, a ideia de Estado teve como viés a modernização urbana focada no atendimento ao fluxo agroexportador e o ordenamento estético da cidade. Nesse sentido, o re-ordenamento ou o ordenamento territorial centralizado no saneamento ficou restrito às áreas urbanas centrais de núcleos como São Paulo, Rio de Janeiro e Recife e às áreas portuárias de cidades litorâneas, pontos para os contatos externos.

Mas já se apontava para uma tendência de políticas voltadas para a industrialização e ordenamento territorial da rede técnica de transporte buscando uma nova dinâmica, a dinâmica do automóvel, das estradas de rodagem. Essa tendência ficou visível a partir de 1930, momento em que Getúlio Vargas assumiu o poder central.

No governo, Getúlio Vargas incorporou à máquina pública o domínio da técnica e encaminhou o cenário administrativo para a centralização. A criação do DNER em 1937, foi a expressão de uma lógica na qual o Estado Nacional, ao mesmo tempo em que potencializou a economia através da construção da rede técnica de interlocução entre fixos e fluxos com um novo modelo, o das rodovias, centralizou essa prática. Com isso, o Estado tomou para si a definição dos rumos da Economia que, em que pese outros fatores, esteve vinculada as bases do ordenamento territorial. Isso não significou a exclusão do setor econômico, mas a incorporação da tutela paternal do Estado através das interventorias, da interferência direta nos municípios e da hierarquização de autarquias.

A modernização do Estado, agora sob o conceito urbano-industrial, aumentou a necessidade de ampliação e incorporação de corpos técnicos na máquina pública. A partir de 1945, a ação técnica centralizadora do Estado encaminhou novas respostas aos anseios de modernização técnico-industrial: a interiorização do povoamento rumo ao Norte do País e a exploração de novas riquezas como os minerais; a criação de novos territórios; a criação da Comissão Mista e a implementação do setor rodoviário.

Dessa forma, os arranjos territoriais modernizadores não deixaram de atender o setor agroexportador, apesar de incorporar o setor industrial com destaque para o ramo automobilístico. Com as novas políticas de Estado, as estradas de rodagem passaram a assumir uma importância cada vez maior em relação aos demais modais de rede de transporte, refletindo, conseqüentemente, em benefícios para a indústria e setores da cadeia automobilística.

### **SEÇÃO III**

#### **POLÍTICAS E AÇÕES DO ESTADO RIOGRANDENSE NO PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO (1889-1955)**

Após a análise das políticas de Estado Brasileiro no processo de ordenamento territorial, nessa seção busca-se analisar as políticas do Estado no Rio Grande do Sul no que diz respeito ao ordenamento territorial a partir da instalação da rede técnica de transporte nas modalidades ferroviária, rodoviária e hidroviária e também os núcleos populacionais. Considera-se que a rede técnica de transporte teve importância estratégica no desenvolvimento da região em estudo pela articulação entre núcleos urbanos que ao mesmo tempo em que respondia a interesses econômicos e políticos locais, promovia a articulação regional e microrregional com os principais centros dinamizadores da economia e das políticas de Estado. Diante disso, esta seção destaca dois diferentes momentos.

No primeiro, o período de 1889 a 1930, a intenção é relacionar o princípio do federalismo nacional com as ideias de modernização e de progresso do Partido/Estado (PRR) manifestas no ordenamento territorial, tendo em vista também que o federalismo manteve, no território do Rio Grande do Sul, projetos de ordenamento estabelecidos pelo Estado Nacional antes de 1889.

No segundo momento aponta-se, no período de 1930 a 1955, para a análise das principais repercussões da política do Estado Nacional na organização do espaço do Rio Grande do Sul através do estabelecimento das interventorias e da organização de uma nova modalidade de ordenamento territorial. Modalidade esta marcada pela criação do DNER (1937) e que repercutiu na construção de estradas de rodagem com uma nova tecnologia da época, a implantação de rodovias asfaltadas.

### **3.1 Do federalismo de Estado no Brasil à ideia de Estado modernizador e progressista no Rio Grande do Sul - 1989 a 1930**

A Primeira República, conforme tratado na seção anterior, caracterizou-se por uma política federativa Nacional que, ao contemplar os interesses hegemônicos concentrados na Região Sudeste do País, possibilitou aos Estados Federados atuarem com significativa autonomia de forma a viabilizar ordenamentos territoriais compatíveis com as ideias regionais dominantes acerca do Estado (organização política e jurídica). Assim, nesse item, busca-se analisar as principais políticas públicas vinculadas às ideias de modernização e progresso do Estado do Rio Grande do Sul com base nos projetos de ordenamento territorial adotadas pelo Partido/Estado e a concomitante permanência de políticas nacionais. Para facilitar a compreensão, ao tratar das políticas ou ideias de Estado com referência à esfera do Rio Grande do Sul, utiliza-se as expressões Estado Federado, Partido/Estado, Estado Riograndense ou PRR<sup>19</sup>.

#### **3.1.1 Centralização, estabilidade política e autonomia econômica no Rio Grande do Sul**

A tardia territorialização do Rio Grande do Sul pelo Estado Nacional pautou-se fundamentalmente no fornecimento de produtos agropecuários ao mercado de regiões mais avançadas no processo de desenvolvimento como a Região Sudeste, por exemplo. Essa realidade histórica não combinava com as ideias do PRR que defendia a autonomia econômica e a estabilidade política centralizada no aparelho de Estado como estratégias para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul. Na pauta das alternativas para o desenvolvimento do Estado estava a rede de transporte acompanhada, por exemplo, da colonização do Norte do Estado. A ideia passou a ser equipar o território de rede de transporte de integração entre os municípios correspondentes à necessidade de dinamização da economia e de estabilidade governamental que o projeto de modernização do Partido previa.

Para sustentar o programa de modernização política pelo viés da centralização e da criação de uma infraestrutura que viabilizasse o desenvolvimento econômico, o PRR precisava de um corpo ideológico de sustentação. Conforme estudado na seção anterior, o positivismo responde de forma parcial à ideia de modernização técnica do aparelho de Estado,

---

<sup>19</sup> No conceito do PRR, o Partido era fundamental. Ex. Castilhos foi ao mesmo tempo chefe de Estado e do Partido (PRR). Os cargos políticos eram assumidos por membros ou representantes do Partido. A rede governamental era, no possível, uma rede do e para o PRR. Por isso o uso da expressão Partido/Estado.

quer no País, quer no Rio Grande do Sul (PAIM, 1978). Já a combinação, positivismo e ideário pombalino responde de forma mais abrangente a essa demanda, visto que a modernização técnica do aparelho de Estado aconteceu acreditando na “crença na possibilidade da moral e da política científica” do positivismo. Essa situação permitiu ao ideário pombalino - para o qual cabia ao Estado potencializar a produção de riquezas - espaço ideal para sua concretização. Ainda, Rodríguez (1980) situa a importância de considerar os pressupostos do “Castilhismo” como característica estruturante do modelo político e administrativo posto em prática no Rio Grande do Sul na Primeira República.

A filosofia positivista teve como base a ideia de sociedade pautada na estruturação racional de seu espaço político, social e econômico, fundamentando-se em duas opções: a) o da educação dos espíritos, dotando-os de esclarecimento a fim de se implantar o reinado positivo; ou b) o caminho da estruturação racional da sociedade pela tutela do Estado a partir de mentes esclarecidas. O PRR aderiu à segunda opção do cientificismo positivista na qual a centralização do poder era condição para a promoção do “bem público” ou “reinado da virtude”. A centralização se daria com base no progresso monitorado pela ideia do “conservar melhorando” (RODRÍGUEZ, 1980).

A ideia no Rio Grande do Sul de Estado centralizado, conduzido por “mentes esclarecidas”, cujo “progresso” seria alimentado pela “ordem” e pela “moral” foi complementada pela introdução de técnicos no aparelho de Estado (PAIM, 1978), observando também a agremiação política, dando origem a cooptação dos líderes municipais, o que resultou na figura do coronel “borgista”<sup>20</sup> (FELIX, 1996), os quais, em muitos casos, assumiram também a condição de coronéis burocratas por exercerem uma função na estrutura burocrática ou técnica do Estado (LOVE, 1975).

Assim, tendo como ideal o progresso, além da ordem e da moral, o tecnicismo se mostrava necessário à administração pública para o implemento de uma política de ordenamento com base na articulação do território por redes técnicas de integração regional. Diante disso, o Estado do Rio Grande do Sul passou a fundar escolas voltadas para a formação de técnicos especializados e qualificados para atuar na estrutura administrativa pública, a exemplo da Escola de Engenharia criada em 1896 e que contou com o apoio financeiro do governo.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Para conhecer a caracterização do coronel borgista, sugere-se a leitura de Felix (1996).

<sup>21</sup> Esta Escola era composta por vários institutos de Engenharia: Instituto Montaury, especialização na linha de mecânica e da eletricidade; Instituto Borges de Medeiros, voltado para a linha da agronomia e agropecuária; Instituto de Zootecnia, formação de técnicos agrícolas ou capatazes rurais; Instituto Experimental da Agricultura para estudo de solo, sementes e planos agrícolas; Instituto de Química Industrial, vinculado a indústria agrícola e

Além da introdução de técnicos no aparelho de Estado, os Castilhistas entendiam que a modernização econômica dependia do fortalecimento e da extensão do complexo colonial imigrante e não do complexo da pecuária tradicional, por isso, tencionavam promover a colonização no Norte do Estado através da implantação da pequena propriedade (PESAVENTO, 1996). Isso porque a economia fundamentada no complexo pecuarista tradicional mantinha o território na condição de subsidiário à economia Nacional. Nesse caso, a diversificação produtiva era a solução. Tendo em vista que boa parte do capital que viabilizava a indústria no Rio Grande do Sul tinha sua origem no comércio dos produtos coloniais e reservas monetárias que os imigrantes produziam, a ideia, nesse sentido, era investir ou aproveitar a oportunidade para aplicar também na produção agrícola.<sup>22</sup> Além disso, a área colonial mostrava-se potencial não só como mercado produtor, mas também como mercado consumidor a exemplo da região de Caxias do Sul.

O significado da articulação entre comércio, indústria e setor agrícola foi descrito no Ato nº 109, de 14 de fevereiro de 1891, onde o governo do Rio Grande do Sul justificava na prosperidade da agricultura e na importância da rede de transporte, as desapropriações de terras que promovia. O desenvolvimento da agricultura estava posto como condição para o crescimento dos demais setores da economia. Por isso, em 25 de outubro de 1902 o governo do Rio Grande do Sul lançou as bases da reforma tributária visando desonerar o setor do comércio e da indústria para melhorar a competitividade dos produtos do Rio Grande do Sul nos mercados nacional e internacional. Esta medida foi considerada necessária para os ideais de progresso e para a consolidação da autonomia política e econômica. Teve como contrapartida, a instituição da cobrança de impostos sobre a terra, outra fonte de renda para o Estado Riograndense (ALMEIDA, 1928).

O incentivo às atividades econômicas desde a produção até a transformação e comercialização formando um sistema complementar em si mesmo, era entendido como função do Estado que, na concepção do Estado do Rio Grande do Sul, deveria atuar como ator moralizante da sociedade e também como promotor do desenvolvimento econômico. A

---

química; Instituto Coussirat Araújo, voltado para estudos de astronomia e climatologia; Instituto Parobé, destinado a preparar mestres e contramestres na área da mecânica, artes e ofícios; Instituto Júlio de Castilhos que se destinava a preparar alunos para o ensino superior. Os investimentos na escola foram significativos de tal forma que em 1928, a “escola dispunha de um patrimônio acima de vinte mil contos. Suas edificações cobriam 22 mil m<sup>2</sup> e ocupavam terras com 665 ha” (WEIMER, 2003; p. 155). Foi destaque também a instalação da Faculdade Livre de Direito (FERREIRA FILHO, 1965). Ainda, com o Decreto número 178 de 5 de Outubro de 1898, Borges de Medeiros criava em Porto Alegre a primeira estação agrônômica experimental do Rio Grande do Sul, tendo em vista o desenvolvimento da agricultura.

<sup>22</sup> Um exemplo típico da participação dos imigrantes na formação de empresas e comércio foi a consolidação dos negócios, em 1909, de Giuseppe Panceri que vindo da Itália se estabeleceu na zona colonial com um artefato de seda (PESAVENTO, 1991).

condição, no entanto, para promover as forças econômicas e o progresso harmônico das atividades dependia do fortalecimento do Estado através do estabelecimento de um governo forte, ético, esclarecido e tecnicamente aparelhado e representante de todos os grupos sociais (PESAVENTO, 1984).

Pode-se dizer que o governo do PRR no Rio Grande do Sul, conjugou em suas ideias de Estado o ideal pombalino e a racionalidade positivista no delineamento político e domínio econômico, do que derivou a centralização do poder nas mãos do Partido e a intenção de promover um ordenamento territorial segundo critérios de estabilidade e autonomia econômica. Nesse sentido, reservou um papel importante para a tradição ao condicionar o progresso econômico com a ordem política sob a tutela do aparelho de Estado criando uma legislação centralizadora. Igualmente reservou papel significativo para a modernização, tratando do ordenamento territorial a partir de estudos técnicos que resultaram em planos de viação e colonização, como se verá neste estudo.

O Rio Grande do Sul às vésperas da Proclamação da República se caracterizava pela polaridade político-partidária pelo que respondiam o Partido Liberal (PL), formado por pecuaristas, e o Partido Republicano Riograndense (PRR)<sup>23</sup>. Essa bipolaridade partidária gerava instabilidade política na medida em que defendiam posturas políticas diferentes, a exemplo do federalismo e do centralismo<sup>24</sup>. No ano de 1890, Júlio Falcão da Frota assumiu o governo do Estado nomeado por Marechal Deodoro, governo federal, seguindo indicação de Júlio de Castilhos<sup>25</sup>, do que se valeu o PRR para por em prática a sua estratégia centralizadora e de poder. Desde então, Castilhos, seguido de Borges de Medeiros, trabalhou com a ideia da promoção da centralização e consequente estabilidade política.

Não bastava, todavia, formar uma cadeia hierárquica de poderes centralizados no Estado: em meio aos conflitos ou divergências partidárias havia a necessidade de ampliar a base de sustentação política, condição necessária à permanência no poder. Para isso, o Partido Republicano Riograndense tratou de estender sua base de representação para além dos

---

<sup>23</sup> O PRR foi organizado formalmente em 1882, por ocasião da primeira convenção. Desde esse momento o partido assumira a bandeira republicana e com ela o federalismo. Em termos locais defendia o fim da escravidão. Também adotava conceitos do cientificismo positivista como as ideias de ordem e progresso, entre outros aspectos. Entre seus membros figuravam: Pinheiro Machado (filho de paulista e estancieiro no Rio Grande do Sul), Assis Brasil, Júlio de Castilhos e Antônio Augusto Borges de Medeiros. Todos estancieiros. Pinheiro Machado foi o mais importante representante do Partido no cenário federal – senador e defensor do federalismo de Estado. Assis Brasil e Castilhos e Borges de Medeiros eram formados em direito e se tornaram líderes do Partido; os dois últimos exerceram o poder administrativo e a direção do Partido desde a fundação até 1928 (LOVE, 1975).

<sup>24</sup> Para maior compreensão da bipolaridade partidária, ver Love (1975).

<sup>25</sup> Para maiores informações sobre Júlio de Castilhos e Borges de Medeiros, recomenda-se a leitura de Rodríguez (1980).

pecuaristas, incluindo novas classes sociais como os imigrantes, os trabalhadores urbanos e os industriários, bem como os profissionais liberais (PESAVENTO, 1984 e 1980). Esse alargamento da base política trouxe a necessidade de promover a modernização econômica e criar um programa de governo que atendesse às diferentes classes sociais a exemplo da “colonização” na Região Norte; da encampação da Barra de Rio Grande; dos projetos de formação, ampliação e implementação da rede de transporte; da taxaço da posse e transmissáo da terra para poder desonerar os produtos finais. Enfim, era necessário organizar uma política que conciliasse desenvolvimento econômico com manutenção da ordem política centralizadora. Isso significa que a modernização através da implementação da rede de transporte com diferentes modalidades, além de atender as demandas governamentais, contemplaria a diferentes interesses econômicos promovendo a estabilidade política na medida em que, beneficiados pelas políticas de Estado, todos deveriam ser gratos ao governo, portanto leis.

Para garantir a estabilidade política, entendia o PRR que a Constituição Federal deveria estabelecer o federalismo o que foi previsto na Constituição de 1891. Com o federalismo institucionalizado, nos Estados Federados a política oficial passou a ser, no caso do Rio Grande do Sul, realizada pelo Governador ou Presidente e por intermédio do partido estadual por ele representado (FRANCO, 1988). Além disso, o artigo 6º da Constituição Federal favoreceu a autonomia política dos Estados Federados, de sorte que o Governo Central somente poderia intervir “para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos” (FONTOURA, 1958, p. 285). Ainda, o PRR, garantiu em Constituição própria (1891) o princípio da reeleição, conforme Ato 354 de 25 de Abril de 1891 (LEIS, DECRETOS E ATOS DO GOVERNO DO RS, 1891, p. 326-356), o que lhe rendeu a permanência no poder durante todo o período da Primeira República.

Vale considerar que além da estabilidade política construída através da distribuição de cargos públicos aos pares, da consolidação e ampliação da base política (partidários, simpatizantes) e da criação de uma legislação favorável à reeleição, entre outros aspectos, havia a necessidade de promover no Rio Grande do Sul a suficiência econômica. Com base nas ideias de centralização e progresso, o PRR criou um projeto de modernização e ordenamento territorial com base na rede urbana técnica.

### **3.1.2 O projeto modernizador do PRR: Rio Grande do Sul sob o signo da centralização e do desenvolvimento ou progresso**

Movido pela ideia de autonomia econômica e estabilidade política, o PRR buscou promover a dinamização e diversificação da economia, criou um programa de ocupação do Norte do Estado e definiu políticas públicas de melhoria dos fluxos de transporte, ou seja, tratou da formação de novas vias contemplando diferentes modalidades de transporte. Diante disso, a intenção nesse item é analisar esse projeto.

Alcançar a autonomia econômica em relação ao Centro Administrativo Brasileiro foi uma das bandeiras do PRR. Para isso, por exemplo, a colonização através da pequena propriedade rural no Norte do Estado atendia a necessidade de produção agrícola; a construção da Barra de Rio Grande e do Porto de Porto Alegre atendia ao setor de exportação; a política de desoneração dos produtos finais objetivava dar mais competitividade aos produtos industrializados. Com essas medidas, a ideia era conquistar e ampliar o mercado interno e externo.

Dentro dessa perspectiva de um Estado que tutela a sociedade e viabiliza o desenvolvimento econômico, é importante salientar que toda a política de autonomia econômica estava vinculada a projetos de modernização da rede de transporte e a formação ou fortalecimento de núcleos populacionais visando articular todas as regiões do Estado do Rio Grande do Sul, oportunizando também rede de comunicação com os centros consumidores e exportadores dos produtos das diferentes regiões. Sendo assim, entre os princípios norteadores da centralização da política estadual no governo do PRR, estiveram presentes o ordenamento e o desenvolvimento de cidades como importantes pontos de articulação regional. Por exemplo, Porto Alegre assumiu não só a condição de centro administrativo, mas também a condição de polo econômico e difusor da rede viária, considerando sua localização estratégica junto ao litoral e à Lagoa dos Patos e, ainda, tendo o Rio Guaíba como estuário de rios, a exemplo do Sinos, Caí, Taquari.

É preciso ter presente que a rede hidroviária e as ferrovias constituíram as primeiras e as mais importantes modalidades de transporte no final do século XIX e início do século XX. No intuito de criar e melhorar articulações regionais, o PRR procurou definir formas ou estratégias de ação. Nessa perspectiva, a parte Norte do Estado seria contemplada a despeito das difíceis condições de acesso provocada pela existência do Planalto com relevo bastante acidentado (PASE, 2006), pela enorme área coberta por florestas e pela falta rede de transporte interligando a região ao centro político e econômico do Rio Grande do Sul.



A falta de rede de comunicação interna e a utilização da rede Rio Uruguai para o comércio com mercados estrangeiros prejudicava o desenvolvimento da hierarquia urbana constituída no território do Rio Grande do Sul e, além disso, não revertia em impostos. A situação alargava a necessidade de conectar o Norte do Estado onde se formavam núcleos urbanos como Passo Fundo, Santo Ângelo e Palmeira das Missões a Porto Alegre ou ao Porto de Rio Grande. Também porque a condição de centro consumidor e exportador de Porto Alegre, por exemplo, demandava e dependia da ampliação de fluxos ou redes, a exemplo da rede técnica de transporte, prevendo ligações econômicas com outras regiões, o que, consequentemente, reverteria no fortalecimento e formação de novos núcleos urbanos.

O caso de Caxias do Sul ilustra a importância da rede técnica de transporte para o desenvolvimento de uma região. Em 1910, foi construída a Via Férrea Porto Alegre-Caxias do Sul, através da qual o comércio da região, antes dependente da Via-Caí (e do intermediário alemão), passou a ser realizado diretamente com Porto Alegre (PESAVENTO, 1991). Essa via férrea significou para a região de Caxias do Sul menos custo de transporte e mais recursos econômicos já que eliminava o entreposto comercial Caí; para Porto Alegre, reverteu em produtos mais competitivos com menor custo agregado de transporte e de serviços intermediários; para o Estado, mais impostos. Isso porque, com menores custos, os produtos passaram a ser postos no mercado por um preço mais competitivo concorrendo para o aumento das exportações e do consumo interno, tendo em vista também o expressivo índice de crescimento populacional no território do Rio Grande do Sul, conforme quadro que segue.

População recenseada	1890	1900	1920	1940
Brasil	14.333.915	17.438.434	30.635.605	41.236.315
Rio Grande do Sul	897.455	1.149.070	2.182.713	3.320.689
Porto Alegre	52.421	73.647	179.263	272.232
Síntese da redução desses dados a índices relativos ao ano de 1890				
Ano	1890	1900	1920	1940
Brasil	100	121,6	213,7	287,7
Rio Grande do Sul	100	128,0	243,2	370,0
Porto Alegre	100	140,5	314,9	519,3

**Quadro 01: Urbanização e crescimento populacional - Brasil, Rio Grande do Sul e Porto Alegre.**

Fonte: Weimer, 2003, p. 126.

O crescimento populacional do Rio Grande do Sul vinha desde 1890 superando a média nacional. Isso se devia em parte ao desenvolvimento de Porto Alegre que despontava como principal centro urbano estratégico de concentração política e econômica (com significativa participação enquanto entreposto portuário). Como centro econômico e

administrativo, Porto Alegre passou a receber vários investimentos públicos e privados que deliberavam abertura de empregos e fomentavam a dinâmica das atividades econômicas e políticas.

Todavia, em que pese a importância de Porto Alegre, há que se ter em vista a crescente urbanização das regiões de colonização, tanto alemã quanto a da migração italiana. Aqui, vale considerar que na região colonial (que compreendia em 1920, desde a primeira região - São Leopoldo (1825) - à última até então, a Colônia Guarita (1917) situada no Vale do Rio Uruguai e que dava início a um programa oficial de colonização no Norte do Estado) a população chegava a 840.000 habitantes, equivalendo a 24,4 hab/km<sup>2</sup>, quando em todo o território do Rio Grande do Sul a média era de 7,4 hab/Km<sup>2</sup> (RELATÓRIO DE 1920).

Devido ao crescimento da população das áreas coloniais, desde 1910 o programa do PRR passou a ser de incentivo à migração, ou seja, a intenção era povoar o Rio Grande do Sul com pessoas do próprio Estado e que se identificassem com o projeto governamental em andamento (RELATÓRIO DE 1914). Ou seja, o Rio Grande do Sul, no entender do governo, não precisava continuar importando populações da Europa, mas redistribuir as terras para os migrantes do próprio território a partir da abertura de novas frentes de colonização no Norte do Rio Grande do Sul. Tendo em vista isso, em 1914, o PRR desfez o acordo que ainda vigorava entre o Estado e a União “para a colocação de imigrantes de procedência estrangeira pelo Serviço de Povoamento do Solo” (RELATÓRIO DE 1914, p. 17).

Segundo o relatório de 1920, desde 1912 o Estado do Rio Grande do Sul vinha organizando o quadro de colonização. Na Zona Norte, ao longo do Rio Uruguai havia 25000 Km<sup>2</sup> de terras devolutas, cobertas de matas, “salubres, férteis e bem irrigadas, porém ainda afastadas dos mercados consumidores” (RELATÓRIO DE 1920, p. 14). Também, o mesmo Relatório reflete a ideia do Partido/Estado no que diz respeito a fundação de municípios, para o qual a organização de novas regiões, além do desenvolvimento econômico, deveria considerar o desenvolvimento social de “municípios autônomos, porém ligados por tradições e aspirações comuns” (p. 11). Ainda, registra que dos 72 municípios do Estado, 46 contavam com serviço de colonização e com a previsão da implementação de rede de transporte, principalmente os núcleos que se formavam no Norte do Estado, objeto de estudo específico no próximo capítulo.

Apesar do programa do PRR, no governo de Borges de Medeiros, prever a diversificação econômica e o imbricamento do território pelas vias da rede de transporte como um dos possíveis caminhos para a autonomia econômica, segundo Pesavento (1984) a República confirmou o papel subsidiário do Rio Grande do Sul em relação à economia do

País. Ou seja, mesmo com os avanços em termos de diversificação da economia, o Rio Grande do Sul continuou tendo o próprio País como principal consumidor de seus produtos, não ampliando o comércio para outros países.

Carrion Jr (1981), em sua análise, mostra que a diversificação da economia possibilitou as condições necessárias para que o Estado do Rio Grande do Sul viesse a construir novas estratégias de desenvolvimento além do agropecuário. O quadro 02 possibilita ver que no período da Primeira República o Estado do Rio Grande do Sul, em comparação com as demais regiões e em relação a períodos posteriores, teve um desempenho significativo no âmbito da indústria, contudo também aponta para uma crescente perda de espaço na participação do Produto Interno Bruto Brasileiro, situação que ultrapassa o período da Primeira República.

Ano / Estado	São Paulo	Minas Gerais	Rio Grande do Sul
1907	16,5	4,8	14,9
1920	31,5	5,5	11,0
1939	36,4	8,0	8,7
1948	45,4	7,1	7,9
1960	54,3	6,0	6,7

**Quadro 02: Percentual de participação estadual (São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul) no produto industrial do País (1907-1960).**

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir de informações recolhidas na obra de Carrion Jr., 1981, p. 15.

Nas primeiras décadas do séc. XX, a produção industrial do Estado do Rio Grande do Sul atingiu a proporção de 14% em 1907 quando o desempenho de São Paulo chegou a 16,5%. Considerando-se ainda os problemas do pós-guerra mundial e, ainda, a animosidade política interna<sup>26</sup>, os números de desempenho da indústria continuaram em 1920 expressivos. A situação exemplifica a tentativa do governo do Rio Grande do Sul, em viabilizar o projeto que tinha como base a diversificação da economia como caminho para a autonomia econômica e como alternativa à condição subsidiária à economia nacional. Contudo, essa proposta de diversificação com base também no desenvolvimento industrial foi gradativamente perdendo fôlego, chegou aos anos 30 com um percentual de apenas 8,7% na participação industrial do País.

No Rio Grande do Sul, mesmo que na pauta governamental rezasse o desenvolvimento e implantação de áreas agrícolas como aspecto significativo para a promoção da diversificação da economia, além dos setores do comércio e da indústria (emergente), foram mantidos os privilégios do setor pecuarista que continuou contando com o apoio do governo

<sup>26</sup> A animosidade interna entre PRR e oposição vai eclodir na Revolução de 1923, quando é posto fim na política de reeleição no Rio Grande do Sul. Para maior entendimento ler a obra de Love (1975).

através de instituições financeiras. A ideia foi manter toda a sociedade vinculada ao governo já que o desenvolvimento econômico demandava estabilidade política e ações no território.

Para isso, foi sendo costurada uma cadeia hierárquica administrativa, ou seja, a presença do Partido/Estado deveria estar em toda a parte sendo necessário criar teias de poder com pontos estratégicos de administração e de conexão política: era preciso dotar o território de cidades polarizadoras vinculadas diretamente ao poder do PRR. Desta forma, o território do Rio Grande do Sul foi sendo palco de significativas transformações econômicas de forma que a agricultura e a indústria passaram a superar a pecuária refletindo no desenvolvimento de determinados municípios, a exemplo de Porto Alegre, Caxias do Sul e Passo Fundo (WEIMER, 2003).

Buscando a promoção do desenvolvimento econômico e da estabilidade política, o Partido Republicano Riograndense lançou mão de estratégias políticas e econômicas centralizadoras, determinando, outrossim, um programa de governo voltado para a integração de todo o território. Integrar todas as regiões e, inclusive, o Norte do Estado ao centro administrativo (Porto Alegre) era necessário, na visão do PRR, para o exercício do controle político e para o desenvolvimento econômico com base na diversificação da economia. Isso porque aquele território apresentava grande potencialidade agrícola e oferta de recursos naturais, além de se caracterizar como área de instabilidade política tanto pela ação do contrabando como pela expressiva presença da oposição que se organizava principalmente no Município de Palmeira das Missões, por exemplo. Por isso, além de conectar o Norte do território ao Centro Administrativo (Porto Alegre), era preciso criar novos núcleos urbanos colocando neles a representação direta do Partido/Estado.

### **3.1.3 A implantação da rede técnica de transporte como fator de integração regional: a participação do Estado Nacional**

A ideia de desenvolvimento para o Estado do Rio Grande do Sul na Primeira República esteve como já visto, vinculada aos princípios da ordem e do progresso, condições indispensáveis, no entendimento do PRR, à promoção da autonomia econômica e estabilidade política. Para tanto, o Partido/Estado concentrou investimentos nos processos de urbanização e integração regional, que consistia, entre outros vieses, em equipar o território de rede técnica de transporte interligando as diferentes regiões aos pontos estratégicos em termos de produção, transformação e comercialização dos produtos, permitindo inclusive a comunicação entre os núcleos urbanos, bem como o controle do território. Tendo em vista isso, busca-se

neste item apresentar considerações acerca da consolidação do ordenamento urbano no Rio Grande do Sul no período de 1889 a 1930 no que diz respeito à interlocução entre a proposta do PRR e a proposta nacional de integração territorial através da rede de transporte.

O projeto de viação do Rio Grande do Sul desenvolvido pelo PRR esbarrou nos contratos firmados pela Monarquia e respaldados pela República com empresas estrangeiras que deviam ser respeitados. Dessa forma, mesmo havendo o interesse do PRR em assumir a direção da rede técnica de transporte de modalidade ferroviária, esta ficou quase que exclusivamente sob exploração do capital privado até 1920, quando o Rio Grande do Sul assumiu o controle da mesma. Na oportunidade a rede somava “165 estações e/ou paradas e uma extensão de 2.328,205 Km de linha em tráfego” (CARDOSO; ZAMIN, 2002, p. 24).

O modal ferroviário surgiu no Brasil e no Rio Grande do Sul como um elemento complementar ao modal hidroviário. Vale considerar que desde o século XVI os portugueses fizeram dos rios os primeiros caminhos de articulação e penetração no território. Quanto aos projetos ferroviários, merece consideração o fato de que o Primeiro Projeto Nacional que contemplou o Rio Grande do Sul foi o Projeto Ferroviário de Câmara<sup>27</sup>. O projeto valorizava a malha interna voltada para os dois centros de exportação do Rio Grande do Sul: Porto Alegre e Rio Grande. Foi apresentado ao Imperador em 1872. A via principal partia de Porto Alegre rumo ao Centro Sul do Estado, passando por Taquari, Rio Pardo, Cachoeira, São Gabriel, Alegrete e Uruguaiana. Uma segunda linha ao Sul, com origem no Porto de Rio Grande, passaria por Bagé para conectar-se em São Gabriel com a anterior. Da linha Rio Grande/São Gabriel partiam dois ramais, sendo um para Santana do Livramento e o outro para Jaguarão, coincidindo com os pontos terminais das cidades uruguaias. Ainda, previa ramal até a Bacia Carbonífera de Candiota (RS). Saindo de São Gabriel rumo ao Noroeste pelo Vale do Rio Jacuí, um ramal seguiria para o Norte em direção a Cruz Alta chegando à confluência do Rio Ijuí com o Rio Uruguai. (DIAS, 1986a). A linha Porto Alegre-Uruguaiana seria a espinha dorsal do projeto Câmara (WOLFF, 2005). A análise da disposição das linhas ligando o centro administrativo à fronteira permite verificar a forte influência do geopolítico, mesmo porque no séc. XVIII era fundamental para a política nacional a garantia da posse das áreas de fronteira.

O Estado do Rio Grande do Sul, mais que um território era ponto estratégico. Ponto de ação militar e comercial. Esta última, com significativas articulações junto ao Estuário da Prata, local onde eram realizadas transações comerciais da prata, do gado e do charque. Por

---

<sup>27</sup> Câmara foi engenheiro, nasceu em Porto Alegre em 1843, era sobrinho e neto do almirante Marquez de Tamandaré e foi responsável pela construção do Cais Provincial da cidade de Rio Grande.

ser porta de acesso ao mar se constituía, também, como local preferencial para a ocorrência das transações comerciais legais e ilegais. Pode-se dizer, nesse sentido, que o território servia para diferentes usos: como área de atuação do contrabando, área de comércio, área de criação e reserva natural do gado, área de disputas territoriais entre portugueses e espanhóis, criando um território caracterizado como área de fronteira móvel.

Neste imbróglio de relações comerciais e militares que se estabeleciam na fronteira, o território Riograndense passou a merecer intervenções governamentais no âmbito da geopolítica através da construção da rede técnica de transporte a fim de facilitar a comunicação e articulação de todo o território. Para isso o território deveria ser contemplado com uma infraestrutura que combinasse com os interesses de dinamização da urbanização e garantisse a rapidez no controle e intervenção militar que a condição de área de disputas exigia do governo brasileiro. Focalizando a fronteira, o Projeto de Câmara tinha como centralidade Porto Alegre, de onde o governo se mobilizaria diante da necessidade de uma intervenção.

Contudo, esse projeto foi seguido de outros, que no final do século XIX foram introduzidos respeitando, preferencialmente, os centros urbanos difusores ou conversores de redes técnicas, localizados próximos a cursos d'água, tendo como foco principal a Capital do País (então Rio de Janeiro) pela sua “influência econômica, social e, sobretudo política” (CONSELHO NACIONAL DOS TRANSPORTES, 1973, p. 16), situação registrada nos projetos de Bicalho e Bulhões, por exemplo.

O Projeto Bicalho<sup>28</sup> foi criado em 1881 e visava estabelecer grandes linhas ferro-fluviais de comunicação abrangendo todo o território brasileiro. O plano previa quatro linhas principais: Grande Leste-Oeste; Grande Central-Norte; Grande Central-Sul; Grande Noroeste. A intenção era interligar as províncias distantes facilitando a comunicação interna. Uma das justificativas do projeto sintonizava com o conceito de desenvolvimento da época que caracterizava o modal ferroviário como caminho para a civilização e o progresso, ou seja, conforme o próprio Bicalho, seria necessário para que o “movimento da vida intelectual e o impulso do progresso das capitais” fossem levados “a todos os pontos do gigantesco corpo do Brasil” (CONSELHO NACIONAL DOS TRANSPORTES, 1973, p. 65).

---

<sup>28</sup> Honório Bicalho foi engenheiro e, em 1881, quando exercia a função de Chefe da Diretoria de Obras Públicas da Secretaria de Estado organizou o Plano Bicalho de integração do território Nacional. Planos de Viação (1973).

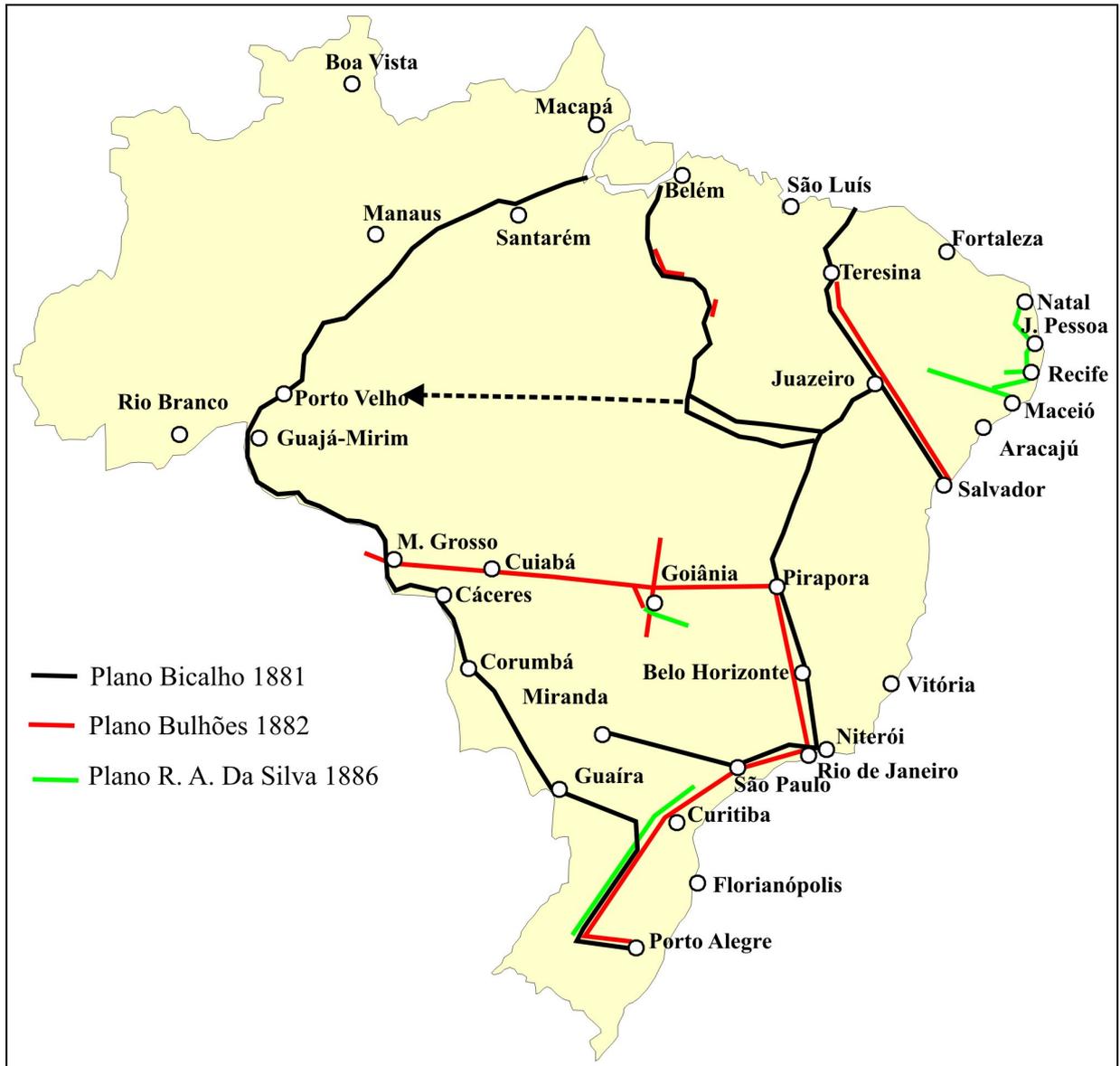


Figura 07: **Projetos pré-República: unindo capitais por rede interiorana modal - 1881**

Fonte: Mapa com adaptações feitas pela autora considerando os Planos Bicalho, Bulhões e Plano Rodrigues R. A. da Silva, conforme informações recolhidas na obra do CONSELHO NACIONAL DOS TRANSPORTES, 1973, p. 65-80.

Tratando-se de um projeto nacional, observa-se na definição da rede a forte centralidade estabelecida no Rio de Janeiro e a pouca preocupação em contemplar estratégias de ordenamento territorial para as distintas realidades federativas. No caso do Rio Grande do Sul, previu a articulação de Porto Alegre com o Sudeste (SP e RJ) e, mostra a intenção de interiorizar a comunicação tendo em vista que a articulação prevista fugia a lógica posta até então via litoral, apontando para a comunicação pelo interior do território. Nesse sentido, o projeto contemplava o Norte do Rio Grande do Sul posto que a rede de comunicação passaria por Santa Maria e Passo Fundo. Essa ideia foi mantida pelo Plano Bulhões, elaborado por

uma comissão de engenheiros no Primeiro Congresso Ferroviário Brasileiro, realizado no Rio de Janeiro em 1882<sup>29</sup>.

O Plano Bulhões, por sua vez, potencializava uma ligação mais curta e rápida entre Porto Alegre e o Rio de Janeiro. Para isso, seguia o percurso descrito por Bicalho até a altura de Curitiba. A partir daí previa articulação direta com São Paulo seguindo até o Rio de Janeiro. Além desses planos, em 1886, Rodrigo Augusto da Silva apresentava ao Imperador um novo Plano Geral de Viação. Além de prognosticar a necessidade de realizar a rede de comunicação entre São Paulo e Rio Grande do Sul via ramal de Itapetininga, o Plano objetivava potencializar a abertura das estradas de ferro projetadas anteriormente e não efetivadas. Segundo a explicação do engenheiro, era necessário construir dois conjuntos de linhas férreas estratégicas: uma no Nordeste Brasileiro e a outra na Província de São Pedro do Rio Grande do Sul.

Esta última estava autorizada pelo Decreto Legislativo nº 2.397, de 10 de setembro de 1873 (decorre do projeto Ewbank da Câmara) que previa a construção das vias férreas que partiam de Porto Alegre e de Rio Grande. Na verdade, parte das linhas previstas pelo decreto já estavam construídas.<sup>30</sup> Em 1874 estava pronta a conexão Porto Alegre-São Leopoldo. Entre 1881 a 1885 a ferrovia de Rio Grande alcançava Pelotas, Bagé, Cacequi e Santa Maria. Em Santa Maria encontrava a rede para o Sul que seguia em direção a Rio Grande. O encontro das duas linhas formou o entroncamento férreo do Estado (SOUZA, 2000b). Vale lembrar que esses projetos previam a integração do modal ferroviário ao modal hidroviário.

Para Dias (1986a) houve, no conjunto das ações, o predomínio do Projeto de Câmara, contudo, analisando os três projetos, pode-se dizer que a centralidade da rede em Santa Maria obedeceu indicação dos Planos Bulhões e Bicalho que previam ligação entre Porto Alegre e Rio de Janeiro e Rio Grande e São Paulo através do entroncamento férreo em Santa Maria. Isso porque a rede construída correspondeu às demandas do centro administrativo do País de articulação das capitais pelo interior, possibilitando a extensão do domínio e da centralidade do Rio de Janeiro. Por isso também, a opção por Santa Maria em detrimento de São Gabriel como entroncamento ferroviário no Estado.

A influência do Plano de Câmara, pode-se objetivar que se encontra vinculada à necessidade de proteger as fronteiras e, conseqüentemente, atender as demandas da economia da parte Sul e Oeste Riograndense articulando-a a Porto Alegre e ao Porto de Rio Grande.

---

<sup>29</sup> A Comissão era constituída pelos engenheiros A. de oliveira Bulhões, Ferino José de Melo e Jorge Rademaker Grünewald. (CONSELHO NACIONAL DOS TRANSPORTES, 1973, p. 71).

<sup>30</sup> Vale lembrar que essas linhas faziam parte do projeto de Câmara, ressalvado o entroncamento férreo.

Desde a Monarquia, a intenção de estender a rede técnica de transporte em direção à fronteira era entendida como fator de segurança e domínio econômico, tendo em vista que a oferta de ferrovia favoreceria o surgimento de novos núcleos urbanos e facilitaria a comercialização da produção interna diminuindo a concorrência externa, que se fortalecia na medida em que a República do Uruguai aprovava um plano geral de viação férrea e a República da Argentina aplicava na construção de ferrovias.

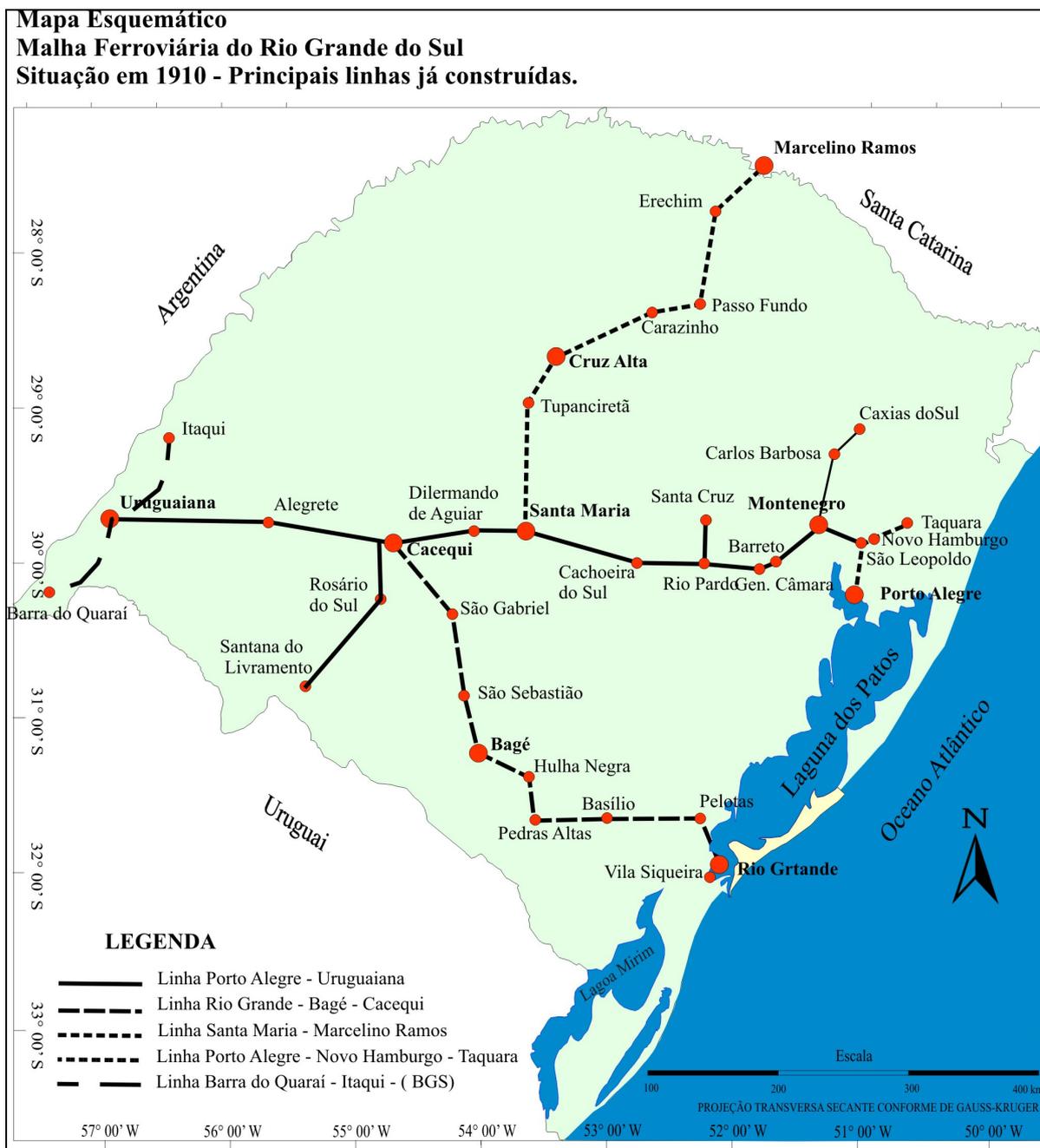
Essas redes ferroviárias externas facilitavam o fluxo de mercadorias, o contrabando e a ação na fronteira. Com efeito, a zona de fronteira do Rio Grande do Sul, além de se caracterizar como espaço de conflitos, terminou por converter-se em corredor de comércio (lícito e ilícito); refúgio e organização de grupos e/ou facções políticas; espaço de embates fundiários, também porque a área se fronteira seca viabilizou à latifundiários e pecuaristas o domínio de propriedades territoriais além fronteira. Tais aspectos foram definindo o caráter de instabilidade social, política e econômica da região, constituindo uma situação estratégica e militar a ser considerada pelos governantes. Diante da complexidade das dinâmicas da área de fronteira e visando a proteção da mesma, o governo federal criou o decreto 2.397 de 10 de setembro de 1873, que consistiu no estabelecimento das vias férreas que partiam de Porto Alegre e de Rio Grande em direção às fronteiras como estratégia geopolítica e comercial (DIAS, 1986a).

Vale considerar que o Rio Grande do Sul não se apresentava como um território instável somente pelas ameaças externas ilustrada pelo comércio ilegal, pelas invasões (como de Ceballos, Vetiz, no séc. XVIII) e pela expressiva fronteira seca que facilitava a mobilidade intranacional, mas também pelas animosidades internas, a exemplo da Revolução Farroupilha (1835-1945) que requereu a intervenção central. Essas características regionais demandavam a centralidade da rede técnica de transporte na Região Sudeste não só pelo litoral, mas pelo centro, facilitando a intervenção em todo o território com mais rapidez. Soma-se a isso, a oferta de gado no Norte do Estado em locais como Passo Fundo, Santo Ângelo e Cruz Alta que viabilizava o suprimento das demandas primárias da Região Sudeste Brasileira. Essas características foram fundamentais para a formação da linha ferroviária ligando as capitais através de via interiorizada, fugindo da lógica litorânea, em foco até então.



Figura 08: A rede viária para o Rio Grande do Sul em 1890 no Plano de Viação Nacional  
 Fonte: Conselho Nacional dos Transportes, 1973, p. 87.

Após a Proclamação da República, em 1890 o Governo Central criou um plano de viação que buscava imbricar o modal hidroviário (em alguns pontos) do País com o modal ferroviário, este último na condição complementar ao primeiro. Em relação ao Rio Grande do Sul a rede respondia, em que pese a relação com a exportação, as demandas da fronteira para onde se dirigiam várias linhas férreas, convergindo para uma linha central (prevista em planos anteriores) de articulação com o Rio de Janeiro, conforme figura 08.



**Figura 09: Rio Grande do Sul e a rede ferroviária em 1910**

Fonte: Cardoso; Zamin, 2002, p. 23.

A análise dos projetos de rede técnica de transporte de modal ferroviário do Estado Nacional para o território do Rio Grande do Sul permite considerar que, em que pese não terem sido implementados na totalidade, parte significativa da rede construída foi decorrente dos mesmos. Vale notar, por exemplo, que em 1910 estava concluída a ligação entre Porto Alegre e Rio de Janeiro. Isso através da ferrovia que articulava Rio Grande a São Paulo cujo trajeto conectava Rio Grande, Porto Alegre, Santa Maria, Marcelino Ramos, São Paulo e Rio de Janeiro. Com a oferta do modal ferroviário, o desenvolvimento do transporte de cargas foi

um dos setores da economia favorecido, além disso viabilizou a formação de novos núcleos urbanos ao longo de seu percurso, a exemplo de Erechim. Também contribuiu para fortalecimento de outros, como o caso de Passo Fundo (WOLFF, 2005).

A modernização da rede técnica de transporte através da oferta do modal ferroviário não foi obra exclusiva da Primeira República. Todavia encontra nesse período o seu auge. Nesse sentido, somam Cardoso e Zamin (2002) ao situar o ano de 1866 como marco inicial da história ferroviária do Rio Grande do Sul. A partir desse marco histórico, seguiu a inauguração da primeira seção de estrada de ferro em abril de 1874 ligando Porto Alegre e São Leopoldo. Logo vieram outras inaugurações. Em 1883 foi inaugurada a seção de estrada articulando Porto Alegre e Uruguaiana, ocasião em que os trilhos chegaram também a Cachoeira do Sul. Em 1884 foi inaugurado o trecho inicial da conexão ligando Rio Grande e Bagé. Em 1894, o trecho até Cruz Alta. Em 1898 até Passo Fundo e, em 1910 até Marcelino Ramos. Dessa forma, a rede de transporte de modal ferroviário, como mostra o Mapa da Malha Ferroviária Riograndense em 1910, passou a articular o Estado no sentido Norte e Sul e no sentido Leste e Oeste.

Ao articular o Estado de Leste a Oeste e de Norte a Sul, com o modal ferroviário as políticas públicas favoreceram dinâmicas de desenvolvimento regionais. Por exemplo, houve aumento de estímulo à produção colonial e a multiplicação de núcleos urbanos que, por suas vezes, influenciaram na ampliação da extensão da rede técnica de transporte como, no caso, da ferrovia de São Leopoldo estendida até Canela e que foi concluída em 1922 (já sob o comando do PRR). Com a ampliação da oferta de ferrovias, houve melhorias no fluxo comercial e na qualidade do produto na medida em que o comércio passou a ser feito diretamente com os centros consumidores a exemplo de Porto Alegre e São Paulo, revertendo em menos tempo e mais qualidade nos serviços prestados bem como no produto comercializado.

### **3.1.4 As políticas públicas do Rio Grande do Sul na implantação da rede técnica de transporte e a relação com a integração do território**

A Primeira República trouxe a significativa participação do Estado Nacional na construção da rede técnica de transporte no Estado do Rio Grande do Sul. Isso porque, mesmo sob comando privado, as vias construídas seguiram predominantemente projetos estabelecidos pelo centro administrativo e que culminaram com a articulação entre Porto Alegre e Rio de Janeiro em 1910. Mas, para o governo de Borges de Medeiros (governo do Estado do Rio

Grande do Sul), a estrutura viária apresentada pelo modal ferroviário em 1910, apesar de significativa, como já visto, não respondia pela demanda dos núcleos urbanos, principalmente da área colonial que se formava no Norte do Rio Grande do Sul. Era necessário criar um sistema capaz de articular e potencializar aquele território, o que favoreceria o desenvolvimento da diversificação da economia. E mais que isso, um sistema de redes técnicas, entre elas a rede técnica de transporte, sob o controle do Partido/Estado, garantindo as condições necessárias para a implementação do projeto de ordenamento territorial previsto pelo governo que já contava, entre outros aspectos, com o controle da colonização.

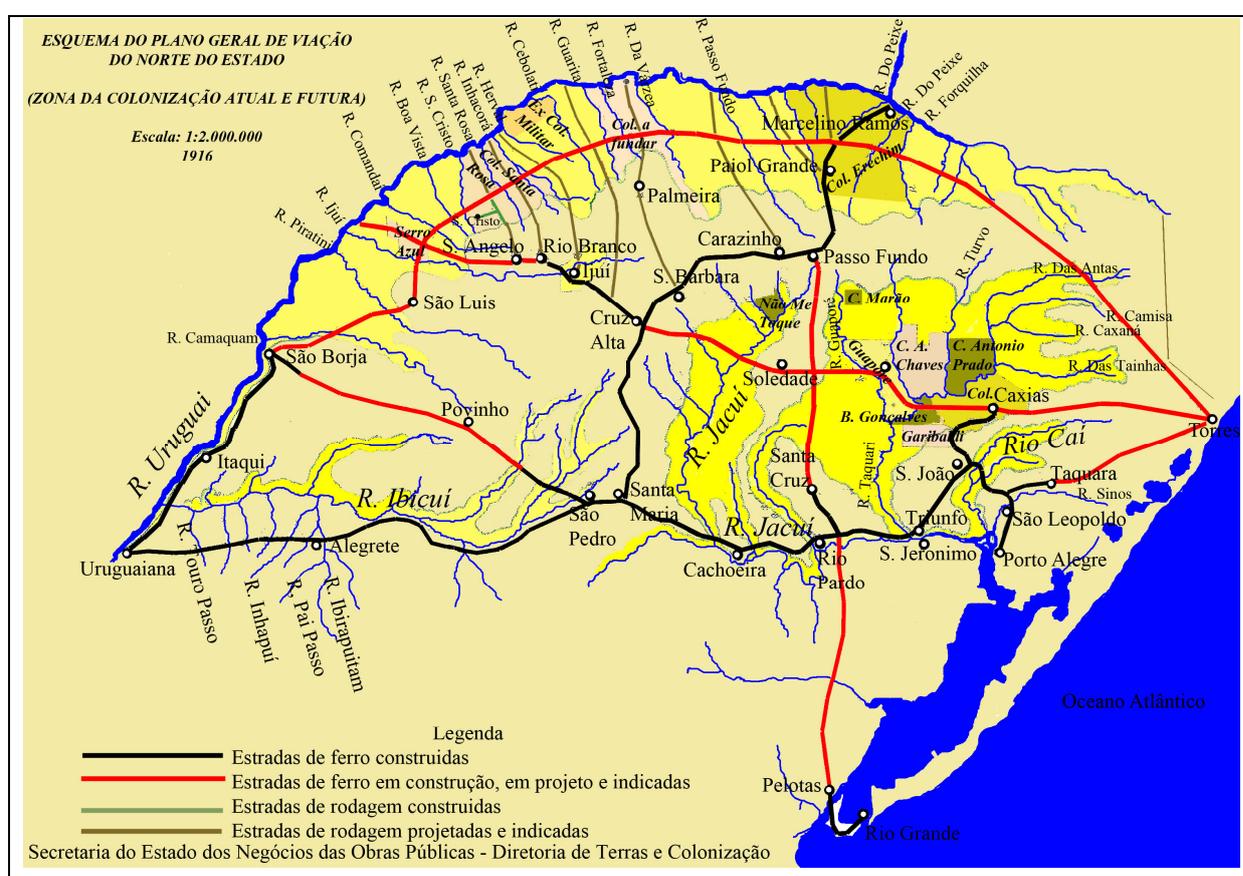


Figura 10: Projeto Viário do PRR para o Rio Grande do Sul - 1916

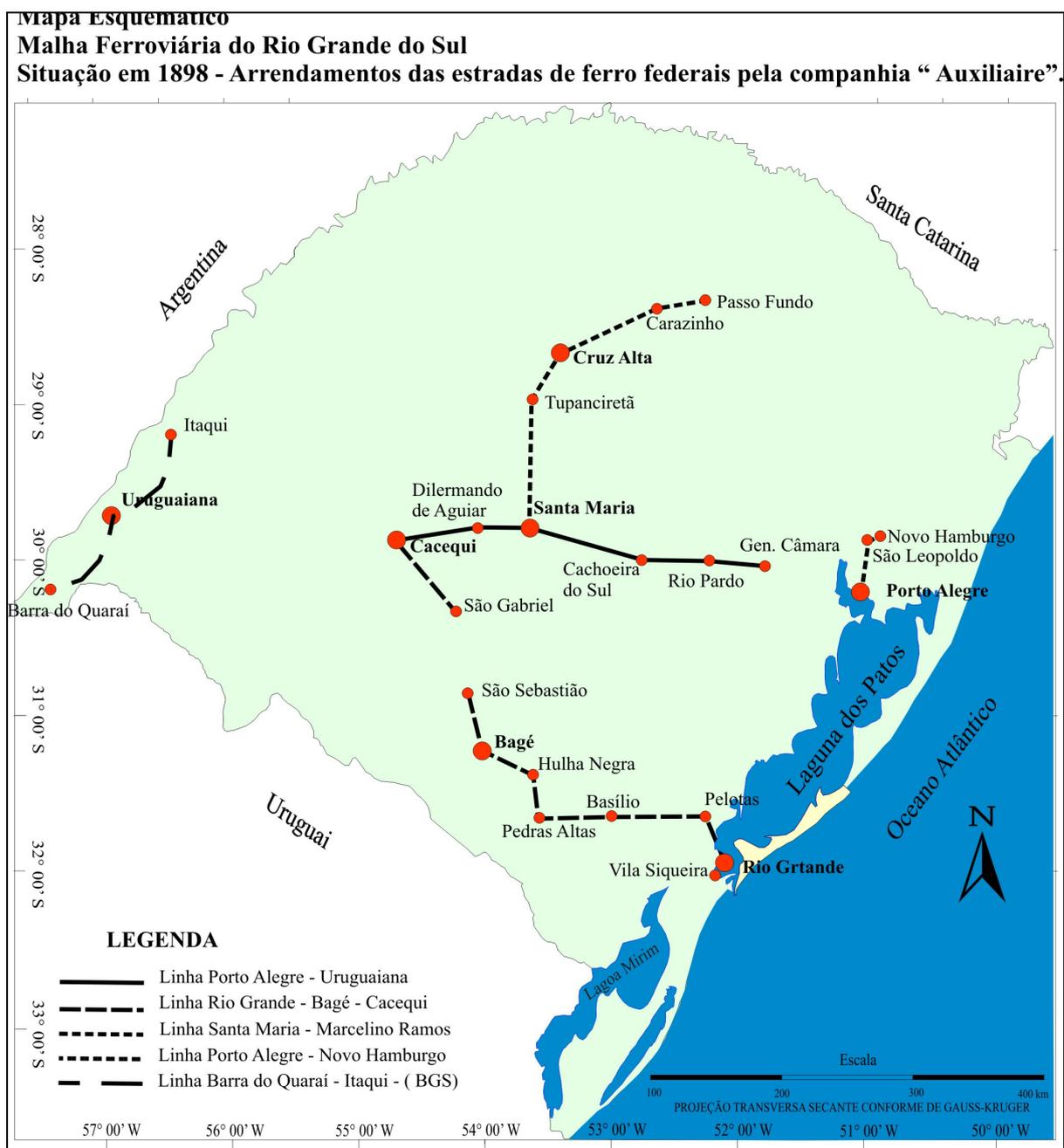
Fonte: Mapa da Secretaria do Estado das Obras Públicas, 1916.

O Relatório da Secretaria dos Negócios das Obras Públicas de 1916, ao tratar do problema de urbanização do Norte do Estado sintetiza a precariedade da oferta de vias de transporte naquele espaço. Isso tendo em vista que as estradas gerais não possuíam revestimento e as hidrovias navegáveis não alcançavam todo o território. No Relatório consta a proposta do governo (em vigor desde 1913) Borges de Medeiros. A proposta previa a construção de uma ferrovia paralela ao Rio Uruguai e Rio Pelotas, a uma distância de 50 Km dos mesmos, estabelecendo a ligação Leste-Oeste entre Torres e Uruguaiana com articulação

a rede São Paulo-Porto Alegre na altura de Erechim. Essa estrutura da rede facilitaria a circulação dentro da região, bem como a comunicação de toda a região Norte com o Sudeste Brasileiro. Nesta projeção, a linha tronco seria Uruguaiana, São Borja, Santa Rosa, Erechim, Torres, numa extensão de 1.100 Km. Vale considerar que seria de tração elétrica. Além disso, o projeto previa uma articulação entre Passo Fundo e Rio Grande passando por Lajeado, Santa Cruz e Pelotas, viabilizando a articulação do Norte do Rio Grande do Sul com o principal centro exportador do Estado, Rio Grande. As perspectivas do relatório de 1916 se desdobraram no esquema de viação de 1916 a mostra na figura 10 e de 1920 e 1925. O esquema de 1925 faz parte da análise a ser feita na próxima seção.

O projeto viário do PRR, ligando o Norte do Estado com o Porto de Rio Grande, mostra a ideia de facilitar e melhorar as relações econômicas do território com o principal Porto de exportação do Estado. Ou seja, fomenta a possibilidade de articular com mais facilidade e economia a região produtora agrícola com os mercados internacionais, possibilitando, outrossim, mais uma opção além do comércio regional e do comércio circunscrito a orla do Sul e Sudeste. Conforme Wolff (2005), o Porto de Rio Grande, no projeto, exerceria o papel de centro de convergência do fluxo comercial. Para esse autor, o projeto do PRR se caracterizou como um modelo viário e de colonização articulado, cujo ponto de convergência era o Porto de Rio Grande, inclusive para as regiões de imigração e colonização em pequenas glebas. Foi, segundo Wolff, um modelo de produção com transporte assegurado, ou seja, um modelo gerador de progresso.

O projeto, além de conter a relação entre desenvolvimento (entendido como progresso econômico) e exportação prevendo a articulação entre os núcleos urbanos com os grandes centros consumidores e exportadores, trouxe para o cenário a ideia de viabilizar a circulação entre os nascentes núcleos populacionais, o que permite identificar uma política voltada também para a criação e fomento do mercado interno no Norte do Estado. Contudo, não fugindo a tradição, a centralidade de Porto Alegre estava mantida tanto por ser sede do governo como “locus” da modernização técnica, ilustrada pelas melhorias na articulação entre o Porto de Rio Grande e Porto Alegre pela rota Lagoa dos Patos.



**Figura 11: Malha ferroviária Riograndense: a extensão do domínio da Auxiliare em 1898**  
 Fonte: Cardoso; Zamin, 2002, p. 22.

Esse projeto, contudo, estava vinculado e dependente da centralização e tutela do Estado do Rio Grande do Sul. Como a rede de transporte de modal ferroviário estava sob o controle de empresas privadas, o governo do Estado do Rio Grande do Sul (na época, Presidência de Estado) tratou da encampação da mesma e da Barra de Rio Grande. Vale notar que a concessão de direitos de construção e exploração do modal ferroviário no Rio Grande do Sul foi acordada ainda no Império. Em 1869 o inglês John Mac Ginity obteve o direito de construção e exploração da primeira estrada de ferro, de cuja parte foi inaugurada em 1874

ligando Porto Alegre e São Leopoldo<sup>31</sup>. Em seguida, vieram empresas de capital Belga e Norte-americana, de sorte que em 1898, a Companhia Belga respondia pelo comando majoritário da mesma, inclusive da rede de acesso ao Norte do Estado, como mostra a figura 11.

Historicamente, as vias de transporte e comunicação no Brasil foram sendo criadas a partir de políticas públicas que buscavam responder pelas demandas geopolíticas e da agroexportação, não fugindo a essa regra as ferrovias. No caso do Rio Grande do Sul, as políticas públicas mantiveram essas perspectivas. Mesmo que mantendo tais perspectivas e incorporando a possibilidade da industrialização e da construção de um mercado interno, para o governo do Rio Grande do Sul esse serviço devia estar sob o controle do Estado e não de empresas particulares ou de estrangeiros cujas ações estavam pautadas somente por interesses econômicos quando estava em jogo a segurança interna.

Com o decorrer do tempo os serviços ferroviários passaram a apresentar problemas de custo, de administração e, além de sofrer o impacto das greves de operários, a situação foi agravada pela Primeira Guerra Mundial. Esse somatório de questões levou a ineficiência dos serviços prestados pela Empresa Belga. A situação, no geral, veio a fortalecer a intenção e a proposta do Estado do Rio Grande do Sul de encampação da rede técnica de transporte no Rio Grande do Sul. Em 1920, Borges de Medeiros sugeriu ao Governo Federal a encampação do patrimônio Belga. Nesta ocasião, tomou para o Estado o controle do modal ferroviário existente.<sup>32</sup> Com a encampação da VFRGS (Viação Férrea do Rio Grande do Sul) no período de 1920 a 1935 foram incorporados e construídos quase 700 Km de estradas de ferro, de sorte que em 1935 somavam 3.011.885 Km de linha de tráfego a saber:

[...] ramais de Santana do Livramento-Entroncamento, Uruguaiana-Barra do Quaraí, São Borja-Tronco Central, Montenegro-Caxias, Rio dos Sinos-Taquara, Taquara-Canela, Caxias-Bento Gonçalves, Margem do Taquari-Margem, Ramiz Galvão-Santa Cruz, Dilermando de Aguiar-Jaguari, Alegrete-Severino Ribeiro, Cruz Alta-Santo Ângelo, Santo Ângelo-Giruá, São Sebastião-Dom Pedrito, basílio-Jaguarão, Junção-Vila Siqueira e Ildefonso Pinto a Pedra Redonda. [...] achavam-se

<sup>31</sup> A concessão dos direitos de exploração da malha ferroviária Riograndense foi um processo que envolveu capital de origem belga, norte-americano e inglês. Durante vinte anos o PRR lutou pela nacionalização da rede ferroviária, direito conquistado somente em 1920. Para maiores informações, sugere-se a leitura de Cardoso; Zamin, (2002) e Dias (1986).

<sup>32</sup> Com a encampação da rede ferroviária, o governo tratou de por em vigor o plano viário criado ainda em 1913 e publicado pelo decreto de nº 1958. No referido decreto consta que o plano geral de viação seria da competência do Estado prevendo a viação férrea, fluvial, estradas de rodagem estabelecidas e que viessem a serem estabelecidas. Em 1928, Getúlio Vargas assumiu o Estado e o projeto do PRR, apesar de ser de longo prazo, não teve continuidade na proporção idealizada mesmo ficando a rede ferroviária sob os cuidados do Estado Federado até 1959, ocasião em que por acordo com a União a VFRGS reverteu aquela esfera de poder que a integrou a Rede Ferroviária Federal S.A, criada em 1957. (ALMEIDA, 1928).

em construção os de Severino Ribeiro-Quaraí, Jaguari-São Borja, Santana do Livramento-Dom Pedrito, Giruá-Santa Rosa e Variante Barreto a Diretor Pestana” (DIAS, 1986a, p. 190).

Além da implementação do modal ferroviário, a Viação Férrea, ainda no governo Borges de Medeiros, equipou o território melhorando a frota através da aquisição de locomotivas e vagões, substituiu trilhos e construiu as oficinas de Santa Maria. No período, houve investimentos significativos que, segundo Wentz (2004), somaram mais de quinze milhões de dólares. A ideia de modernização da rede técnica de transporte pelo modal ferroviário foi seguida por outros governos, a exemplo do Governo do Gen. Flores da Cunha que realizou a construção do trecho ferroviário Severino Ribeiro-Quaraí e a Variante do Barreto. Essa realização, Ferreira Filho (1965, p. 173) descreveu como um “empreendimento de notório alcance econômico”. Assim, a ideia de ampliar e de conectar pontos do modal ferroviário entre si, especialmente e também com o Norte do Estado se acentuou nos projetos de rede técnica de transporte da Primeira República se estendendo, como visto, até 1935. Essas políticas públicas ao criarem ramais férreos, favoreceram o surgimento de inúmeros núcleos urbanos:

Com a consolidação da empresa ferroviária Viação Férrea do Rio Grande do Sul (VFRGS), a partir do ano de 1905, muitas cidades gaúchas projetaram-se no cenário regional, pelas facilidades trazidas pelo transporte ferroviário, sendo entre elas a cidade de Santa Maria aquela que ficou identificada como o principal pólo ferroviário do Estado (FLÔRES, 2007, p. 58).

Isso, porém, não permite condicionar somente ao recorte da Primeira República a exclusividade da ideia de modernização urbana pela rede ferroviária. Como já exposto, foi uma ideia que se manifestou na Monarquia, se concentrou na Primeira República e que a partir dos anos trinta passou por um processo de permanente concorrência com o modal rodoviário acarretando em perda de espaço, como se verá no próximo item.

Durante o Império os ramais férreos construídos tiveram como função econômica favorecer a região da pecuária ligando Porto Alegre a Uruguaiana através dos ramais Cacequi-Rio Grande e Santa Maria-Passo Fundo. As regiões coloniais, principalmente as situadas no Norte do Estado ficaram a margem desses benefícios. Com a República, o PRR buscando suprir os gargalos de comunicação nessas regiões, construiu os ramais Cruz Alta-Santa Rosa e Montenegro-Caxias do Sul-Bento Gonçalves, com o devido reaparelhamento, por exemplo, quadruplicando o número de vagões e locomotivas (WEIMER, 2003).

Em torno da ideia do progresso econômico foram desencadeados esforços voltados para a modernização urbana a partir do incentivo ao comércio, à indústria, à prestação de serviços e à construção da rede técnica de transporte com base no modal ferroviário. Com a colonização, esse princípio se tornou ainda mais presente na medida em que com o migrante, sujeito da ocupação das regiões “vazias”, estava vinculado a disponibilização de um mínimo de recursos em termos de comunicação e de saneamento. O saneamento, nesse sentido, assumiu contornos de ordenamento urbano relacionado ao atendimento dos novos valores caracterizados pela ideia do belo, do prático, da diferenciação de lugares e do planejamento.

A cidade de Porto Alegre, por exemplo, entre 1897 a 1924 passou por um reordenamento visando atender aos princípios da modernização a partir da melhoria de vias públicas, redes de esgotos, saneamento e outros. Em 1914 foi feito o Plano de Melhoramentos pelo Engenheiro-arquiteto João Moreira Maciel, voltado, em especial, para obras no Porto (SOUZA, 1999b). Alguns dos novos núcleos urbanos que se formaram no Norte do Estado a partir de 1917, também seguiram normas de planejamento urbano, como foi o caso de Iraí que apresentava a possibilidade de exploração das águas termais (SPONCHIADO, 2005).

Concomitante às políticas de embelezamento estava a necessidade de infraestrutura voltada para o bom desempenho das atividades econômicas, o que justificava as intervenções e melhorias indicadas para a área portuária, tendo em vista, inclusive, que o comércio fluvial e lacustre constituíam praticamente os únicos fluxos de ligação com o exterior. Daí a singularidade do único porto marítimo do Estado, o Porto de Rio Grande e das ações governamentais para a drenagem da Barra e para a organização de um sistema portuário condizente com a expansão da economia local (WEIMER, 2003), bem como a intenção de construir um porto interno em Porto Alegre.

Por isso, Borges de Medeiros apelando para a legislação federal, Lei nº 852 de 23 de novembro de 1899,<sup>33</sup> e Lei nº 2.544 de janeiro de 1912,<sup>34</sup> requereu para o Estado o direito sobre as obras da Bacia da Lagoa dos Patos controladas pela “Compagnie Française” que usufruía do direito de exploração por concessão do Governo Federal. Com interesse na promoção da centralização, o Estado se ocupou de alimentar o progresso econômico dentro do princípio da ordem. Devido a essa orientação política, o Porto e a Barra de Rio Grande passaram para a pauta das ações do governo. O projeto previu a encampação do Porto de Rio

---

<sup>33</sup> Essa e outras leis posteriores disciplinavam a ação sobre determinados serviços, a exemplo dos portos, como de competência da União, “concedendo aos estados aquilo que as empresas particulares podiam obter, mas em concorrência pública” (ALMEIDA, 1928, p. 149).

<sup>34</sup> Esta lei prevê a competência do Estado e a utilidade das obras por esse projetadas, revertendo ao mesmo a percentagem de taxas privativas da União (ALMEIDA, 1928, p. 149).

Grande que aconteceu em 1919; a construção de um porto interno em Porto Alegre, além da organização da Barra para navios de grande calado e do aprofundamento dos canais interiores para a comunicação com o Porto de Rio Grande. (ALMEIDA, 1928).

Em 1914, conforme Relatório daquele ano, as obras do Porto foram orçadas em 11.103 contos, compreendendo, entre outras ações, a construção do muro do Cais com aberturas para esgoto e de oito armazéns com guindastes elétricos, além da instalação de um porto marítimo aparelhado, aterros e calçamento na Rua do Porto. Também, o edital previu obras nos canais interiores da Lagoa dos Patos e Rio Guaíba melhorando o desempenho do Porto de Porto Alegre, de sorte que, conforme edital de 25 de agosto, expedido pela Secretaria dos Negócios das Obras Públicas, “desde 1921, data da inauguração do Porto de Porto Alegre, sua movimentação total tem sido maior que a de Rio Grande” (PLANO HIDROVIÁRIO DO RS, 1961, p. 61).

Dessa forma, conforme Ferreira Filho (1965), no período de 1913 a 1928 o destaque foi a construção do Cais do Porto (antes servido por trapiches já ultrapassados), o Porto de Porto Alegre, a conclusão das obras da Barra e o Porto de Rio Grande. Vale considerar, outrossim, que a partir das melhorias implantadas nos Portos e canais hidroviários a exportação de cabotagem foi intensificada. Esse sistema se tornou na década de 1930 o principal meio de transporte interregional. Essa posição do transporte de cabotagem foi significativa até a década de 1950, conforme mostra o quadro que segue.

Ano	Sistema	Peso (% s/ movimentação total)		Valores (% s/ movimentação total)	
		Importações	Exportações	Importações	Exportações
1949	Cabotagem	79,2	80,5	60,7	70,7
	Ferrovias e rodovias – vias internas	20,7	14,4	39,2	29,2
1959	Cabotagem	50,8	70,8	20,2	49,0
	Ferrovias e rodovias – vias internas	49,2	29,2	79,8	51,0

**Quadro 03: Percentual de movimentação de mercadorias (pesos e valores) no Rio Grande do Sul, segundo o sistema de transporte (1949 e 1959)**

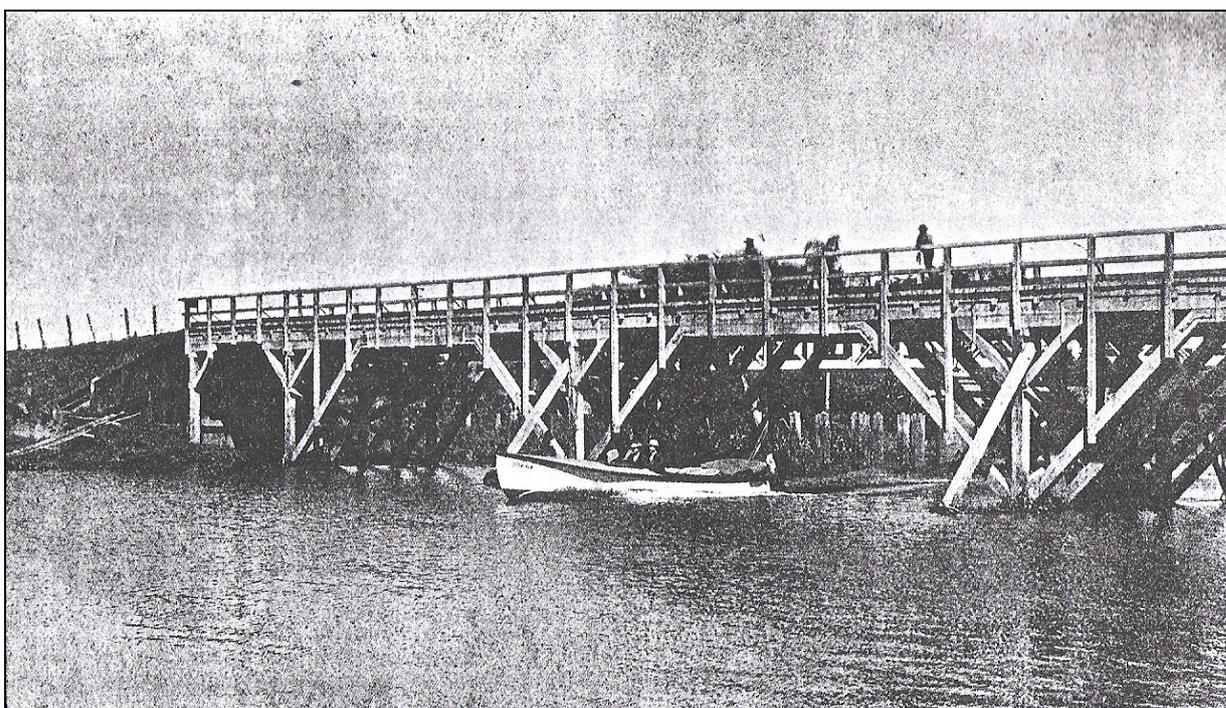
Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir de informações recolhidas na obra de Targa, 1998, p. 261.

A análise do quadro de movimentação de mercadorias no Rio Grande do Sul segundo sistema de transporte utilizado, permite inferir sobre a gradativa importância que as ferrovias e rodovias assumiram na movimentação de mercadorias. Até 1949, as ferrovias e o sistema de navegação de cabotagem consistiram nos principais modais de transporte do Rio Grande do Sul, principalmente em se tratando do comércio interregional. A partir de então, o transporte de cabotagem perdeu espaço. Nota-se a crescente importância do transporte rodoviário. Somado ao ferroviário, a participação foi crescente e visível no volume de movimentação de

importação de mercadorias. Entre 1949 a 1959, essa participação cresceu em 18,5%, totalizando 49,2%, quase igualando aos resultados do sistema de cabotagem que somou 50,8%.

Estas mudanças mostram as novas tendências das políticas públicas de formação de rede de transporte postas para o território. A ideia de modernização da rede viária através da introdução de novas modalidades de transporte assegurou, também, novas formas de circulação. Com isso, cabe dizer que a opção dos Governos Federal e do Rio Grande do Sul quanto modernização da rede técnica de transporte passou a ser à construção de rodovias, mesmo que, conforme relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de 1953, as hidrovias, portos e ferrovias se caracterizavam como sistemas de transporte mais eficientes, além de mais econômicos que o rodoviário.

Após a análise da participação do Estado Nacional e do Rio Grande do Sul na construção da rede técnica de transporte no Rio Grande do Sul, vale dizer que apesar do federalismo de Estado em vigor no País, o Rio Grande do Sul, tendo a frente o governo do PRR, após assumir o direito de definir os rumos da colonização (por ocasião da República), passou a maior parte do período pleiteando o controle da rede técnica de transporte. Quando em 1920, conquistou o controle desse recurso, caracterizado pelo governo como integrador do território, ingressou numa fase de instabilidade política e perda do poder.



**Figura 12: Ponte sobre o Rio Gravataí – 1916**

Fonte: Relatório de 1916, p. 91.

Dessa forma, muito do projeto viário do PRR ficou por ser feito. Contudo, a encampação da Rede Ferroviária do Rio Grande do Sul, a encampação das Obras do Porto, o ordenamento da Barra de Rio Grande, a construção do Porto de Porto Alegre, a construção dos ramais Cruz Alta-Santa Rosa e Montenegro-Caxias do Sul-Bento Gonçalves, a desobstruções de canais, as construções de pontes (conforme figura 12), a política de colonização, entre outros aspectos, contribuíram para o desenvolvimento econômico e para a integração regional do território do Rio Grande do Sul. Também as ações do Estado do Rio Grande do Sul repercutiram na formação de núcleos urbanos no Norte do Estado voltados para a produção agrícola em vista do fomento à indústria e ao comércio local, interregional e internacional.

Além disso, vale considerar, conforme relatórios da Secretaria dos Negócios das Obras Públicas de 1916, 1922 e 1925, o trato das hidrovias (mesmo que predominando ações nos rios próximos ao litoral) tendo em vista a complementação entre o transporte ferroviário e atividades portuárias, a exemplo do aprofundamento de canais e construção de barragens em rios como o Jacuí, Cai, Gravataí e Taquari. Em relação às estradas de rodagem, mesmo que sem a modalidade do revestimento asfáltico, os trabalhos das comissões de estradas tratavam, por exemplo, da construção de pontes, além das ligações entre núcleos, como no caso da estrada ligando os municípios de Palmeira e Iraí.

Pode-se dizer que parte significativa da rede técnica de transporte de modal ferroviário do Rio Grande do Sul foi resultado da implementação de projetos ferroviários nacional a exemplo da ferrovia Rio Grande Uruguaiana e da ferrovia Porto Alegre Rio de Janeiro, respondendo às expectativas da geopolítica, da agroexportação e do abastecimento da Região Sudeste, além da centralização do poder tanto em Porto Alegre como no Rio de Janeiro.

Todavia, vale considerar que com o controle do modal ferroviário, as políticas públicas do PRR responderam pelas articulações internas, a exemplo da articulação de núcleos como Cruz Alta e Santo Ângelo. Também, promoveram a interlocução de áreas produtoras aos centros consumidores e exportadores a exemplo de Santo Ângelo com Porto de Rio Grande, via Santa Maria. Isso porque, além do mercado externo, o PRR visava desenvolver a articulação entre os núcleos urbanos bem como o fomento e formação de um mercado interno.

### **3.2 O centralismo Nacional e a modernização da rede técnica de transporte no Rio Grande do Sul: interventorias e criação do DAER – 1930 a 1955**

Após a análise do republicanismo nacional e da centralização política no Rio Grande do Sul e repercussões no ordenamento do território com base no estudo dos projetos ferroviários e hidroviários, busca-se neste item, analisar a política das interventorias e da influência do DNER e do DAER no ordenamento territorial do Rio Grande do Sul. Com esse propósito, inicialmente procura-se compreender a política de interventorias para a seguir realizar a análise dos projetos rodoviários levados a efeito no território do Rio Grande do Sul.

#### **3.2.1 As interventorias: uma nova estrutura de poder no Rio Grande do Sul**

O federalismo havia proporcionado condições para que os Estados Federados da Nação atuassem com relevante autonomia em várias questões administrativas, sobretudo com relação ao domínio dos territórios municipais. Em 1930, quando Getúlio Vargas assumiu o Governo Nacional, uma das políticas que adotou foi o enfraquecimento do estadualismo. Com isso, inaugurou a fase do municipalismo e das interventorias, fase que terminou somente em 1945, com o fim do Estado Novo.

Além de estabelecer interventorias, tratou de controlar os partidos políticos e repartições públicas com agentes do governo federal. Essa característica de governo centralizador assumiu proporções de maior expressão e eficiência a partir de 1937. Com isso, outras formas de organização política a exemplo do Integralismo<sup>35</sup> (IRSCHLINGER, 2001), que buscava preencher a lacuna deixada pelo estadualismo ainda na década de 1930 e que se manifestava com maior intensidade em municípios como Passo Fundo, Carazinho, Erechim e Getúlio Vargas, não teve ascensão. Isso porque o centralismo de Vargas foi sendo construído como “fonte da homogeneidade da condução das diretrizes do governo”, quebrando “o estadualismo” e, conseqüentemente, com qualquer tipo de arranjo que visasse o poder se opondo ao centralismo (FAORO, 2001, p. 782).

Dessa forma, durante o período do Estado Novo, os poderes públicos municipais foram sendo cooptados pelo poder central através do estabelecimento de uma base de

---

<sup>35</sup> Conforme Fausto (2008), a Ação Integralista Brasileira – AIB – foi uma organização de cunho fascista fundada em 1932, após a Revolução Constitucionalista, por Plínio Salgado em São Paulo. Defendia uma doutrina nacionalista de foco mais cultural que econômico. Era contrária a pluralidade partidária e defendia o controle do Estado sobre a economia. Tinha no lema o valor espiritual da Nação: “Deus, Pátria e Família”. Para Faoro (2001), ao inaugurar as políticas de 1930 de quebra do Estadualismo criava-se um vácuo de poder, que o Integralismo, a exemplo de outros movimentos, tentava ocupar.

compromissos. Para isso, foram criadas e postas nos municípios agências burocráticas como o Departamento das Municipalidades. Essas agências fizeram parte de uma estrutura de poder hierarquizada e patrimonializada, de cunho essencialmente centralizadora e que se estendeu a todo o território nacional. Ou seja, o tecnicismo de Estado não abortou o clientelismo local fomentado pelo coronelismo, mas cooptou-o para a máquina pública na dimensão federal (COLUSSI, 1996). Assim, a tradição do coronelismo, característica do Estado patrimonial, se manteve em cena e coeso ao governo estadual que, por sua vez, estava submetido ao governo federal.

Vale salientar que a Constituição Federal de 1937 não estabeleceu limites acirrados para os municípios, pelo contrário, lhes assegurou autonomia em seu peculiar interesse. Contudo, essa perspectiva se apresentava genérica e era superada pela lógica centralizadora que se impunha através do sistema de interventorias (COLUSSI, 1996) e pelo uso de decretos-leis. Através de decretos-leis o governo federal exerceu seu domínio sobre os municípios, por exemplo, nomeando prefeitos. Para manter sua imagem “paternal” e “heróica”, criou os departamentos técnicos, com os quais simbolicamente “separava” política de administração. Estratégias funcionais por minimizarem, no imaginário coletivo, o controle que exercia sobre a sociedade através do estabelecimento de uma rede de agências burocráticas federais e estaduais hierarquizadas que, sob o controle do governo, se manifestavam sobremaneira nos municípios, a exemplo, como já exposto, o caso Departamento das Municipalidades (FAUSTO, 2008).

O sistema de interventores foi posto em prática no Rio Grande do Sul a partir de 1930. O primeiro interventor foi o General Flores da Cunha que organizou o Partido Republicano Liberal de apoio a Getúlio Vargas. O Partido defendia um projeto reformista tendo como princípio o desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul integrado ao mercado nacional.

No período do governo de Flores da Cunha (1930- 1937), diante da instabilidade política que se criava tanto pela organização de movimentos de oposição como pela possibilidade de volta do estadualismo, Getúlio Vargas, entre outras medidas, federalizou a Brigada Militar e instituiu o Estado Novo (KUHN, 2007). Com a instalação da ditadura em 1937, foi mantido no Rio Grande do Sul o regime de intervenção e para assumir o governo foi nomeado o General Manoel de Cerqueira Daltro Filho que governou o Estado por dois meses.

Além das intervenções governamentais, o governo fez o regime acontecer através do uso do expediente da violência física e moral. Nesse sentido, diz Ferreira Filho (1965) que o regime se manifestava no Rio Grande do Sul com uma política de “policialismo crasso”,

caracterizado por um rígido controle policial, pelo desarmamento radical e intempestivo de forma que o deslocamento de civis passou a ser feito somente mediante o amparo do salvo-conduto ou cartão de autoridade policial. Para ampliar o controle sobre os civis, no governo de Cordeiro de Farias (1938-1943) houve a campanha de nacionalização, principalmente nas áreas de colonização italiana e alemã em vista da ascensão de movimentos de cunho fascista e, também, devido a instabilidade na política mundial gerada pelas grandes guerras e pelos movimentos fascistas (KUHN, 2007).<sup>36</sup>

Ou seja, durante a vigência do regime ditatorial a regra foi a submissão dos interventores a política central, implicando na formação de uma hierarquia de poderes que, como visto, chegou as bases do coronelismo. Outrossim, a centralização do poder foi alimentada pelos departamentos técnicos como o DNER, seguido no Rio Grande do Sul da criação do DAER.

### **3.2.2 A modernização técnica rodoviária no Rio Grande do Sul: o DNER e o DAER**

A ideia de Estado centralizador e modernizador não se restringiu ao âmbito da organização política do Estado, mas se manifestou, sobremaneira, em âmbito de políticas públicas postas no ordenamento do território via organização e criação da rede técnica de transporte. Para isso, foram criados órgãos técnicos, o DNER em âmbito de País e o DAER em âmbito de Rio Grande do Sul. A rede técnica urbana no Rio Grande do Sul, a partir dos anos 30, esteve sob o controle também desses dois órgãos. Tendo em vista isso, nesse item, a intenção é estudar a participação das políticas públicas no ordenamento do território do Rio Grande do Sul a partir desses órgãos.

Em 1937, o DNER foi criado com a função de modernizar a rede de transporte no território nacional. Com isso, o Estado passou a planejar, realizar e fiscalizar o cumprimento das normas técnicas estabelecidas através desses órgãos técnicos. Concomitantemente, através da Lei nº 750 de 11 de agosto do mesmo ano, o governador Flores da Cunha criou, no Rio Grande do Sul, o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem, o DAER. Esse órgão ficou subordinado à Secretaria do Estado dos Negócios das Obras Públicas e teve como principal função estudar, organizar e realizar o Plano de Viação do Rio Grande do Sul. Ainda ficou submetido a dois órgãos diretivos com poder deliberativo e fiscalizador: a Diretoria e o

---

<sup>36</sup> Em 1943 assumiu o governo do Rio Grande do Sul o intendente Ernesto Dornelles. Em 1947 a direção do governo foi assumida por Walter Jobim e, em 1951 retornou Ernesto Dornelles que permaneceu no cargo até 1955.

Conselho Rodoviário. Para os cargos de diretor geral e de tesoureiro, a legislação previu remuneração e nomeação direta do governador. Quanto aos cargos de membros do conselho, a legislação não previu remuneração. Em 1937, a direção do DAER foi entregue ao engenheiro José Batista Pereira que tratou da organização técnica do órgão, da importação de máquinas, da instalação de “residências” do DAER. Também tratou de promover, divulgar, a mentalidade ou fazer a propaganda rodoviária (FERREIRA FILHO, 1965)<sup>37</sup>.

Em 1947 pelo Decreto-Lei nº 1371 de 11 de fevereiro, tendo em vista o Decreto-Lei Federal nº 8463 de 27 de dezembro de 1945 que criou o Fundo Rodoviário Nacional e imprimiu a autonomia financeira e administrativa ao DNER, o Estado do Rio Grande do Sul aprovou a reorganização do DAER. Por esta legislação o órgão foi constituído em pessoa jurídica, com autonomia administrativa e financeira. O departamento ficou subordinado diretamente à Secretaria do Estado dos Negócios das Obras Públicas e, entre outras atribuições, devia “proceder aos estudos para a reorganização e revisão do Plano Geral Rodoviário do Estado, bem como a sistematização e ao aproveitamento das estradas de rodagem municipais” (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1947).

A criação do DAER e sua reestruturação em 1947, tramitaram em torno da ideia de articular todo o território do Rio Grande do Sul pelo sistema de rodagem rodoviário. Para isso, o planejamento deveria prever, além das linhas estaduais, a integração destas com as rodovias municipais e federais. Essa articulação deveria responder pela circulação e dos fluxos voltados para o desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul. A instalação de indústrias automobilísticas no Sudeste, bem como a propagação da ideia de desenvolvimento pautado no automóvel, a concepção fordista, a revolução dos veículos automotores e da indústria automobilística, entre outros aspectos, somados os interesses econômicos de rapidez e melhorias, fizeram com que as políticas públicas fossem canalizadas para esta nova modalidade de transporte.

Com essa visão, as estradas de rodagem existentes no Rio Grande do Sul passaram a ser vistas como defasadas e merecedoras, por exemplo, de revestimento asfáltico. Em muitos casos, a complementaridade entre hidrovias e ferrovias foi aos poucos sendo superada pelas rodovias. Ferreira Filho (1965) reflete o pensamento da época ao afirmar que até a criação do DAER, o desenvolvimento econômico no Estado Riograndense emperrava na deficiência das estradas de rodagem. As estradas existentes, construídas para carroças e automotrizas de pequeno peso e velocidade, não apresentavam condições para o desenvolvimento do trânsito

---

<sup>37</sup> A mesma Lei que criava o órgão, extinguiu a Diretoria de Viação Terrestre da Secretaria das Obras Públicas.

de automóveis, tão poucas condições para a realização do transporte de carga da crescente produção econômica, inclusive proveniente do setor industrial.



**Figura 13: O Norte do Rio Grande do Sul no Plano Rodoviário Nacional de 1926**

Fonte: Conselho Nacional de Transportes, 1973, p. 107.

Outrossim, a partir de 1930, antes mesmo da criação do DNER, a intenção nacional de integração do território através do sistema rodoviário ganhou sustentação maior através de estudos que resultaram em projetos. Assim, vale considerar, o Primeiro Projeto Rodoviário Nacional, o Plano Catrambi que foi criado entre 1926 e 1927 no Rio de Janeiro. No projeto ficou estabelecido, conforme Conselho Nacional de Transportes (1973, 103), “um conjunto de estradas federais ou troncos de penetração, estradas estaduais ou de união de estados”.

Continua, também, uma concentração de investimentos na rede viária da Região Sudeste, em função, inclusive, da polarização econômica e política que a região exercia.

Além da articulação do território do Rio Grande do Sul às demais regiões brasileiras, no Plano Catrambi estavam previstas articulações rodoviárias em escalas maiores, tendo em vista também a geopolítica de fronteira. Em 1927, foram criados mais dois planos: o da Comissão de Estradas de Rodagem Federais – CERF – e o Plano Schnoor. O Plano da Comissão se assemelhava ao Catrambi em termos de articulações previstas para o Rio Grande do Sul, já o Plano Schnoor restringia as articulações a uma linha central e uma litorânea dispostas no sentido Norte-Sul. A fronteira Oeste, ao contrario do Plano Rodoviário Nacional de 1926, ficava desprovida de rodovias de integração.



Figura 14: O Plano Schnoor de 1927

Fonte: Conselho Nacional de Transportes, 1973, p. 111.

De forma geral, pode-se dizer que os projetos federais, durante este período, apresentaram como peculiaridade a integração de Porto Alegre com a Região Sudeste do País e a visão estratégica da fronteira e litoral do Rio Grande do Sul, além de manter o fluxo para a exportação, não fugindo a regra posta nos projetos ferroviários. A ideia de centralização do poder no Estado Nacional se expressou no ordenamento territorial focado especialmente na rede viária. Assim, em 1934, quando o governo federal criou o Decreto nº 24.497 de 29 de Junho, estabeleceu, a partir do Conselho Nacional de Transportes (1973, p. 129), que toda construção ou a concessão, pelos Estados Federados ou municípios, de qualquer via de transporte, em seus respectivos territórios, que constituíssem parte da rede técnica de transporte compreendida no plano geral de viação nacional, só poderia ser feita mediante prévia audiência e aprovação da União. Somente após essa legislação centralizadora, o governo federal, em 1937, criou o DNER. No mesmo ano, por estar em sintonia com a política nacional, o Rio Grande do Sul criou o DAER. A partir de então coube a esses departamentos técnicos, a implementação de políticas públicas de ordenamento da rede técnica de transporte no território do Rio Grande do Sul, inaugurando a fase das estradas de rodagem.

No mesmo ano de criação, através do DNER o Estado Nacional traçou seu primeiro plano rodoviário para o território brasileiro, mantendo a centralização da rede viária no Sudeste, núcleo central político e econômico do País. Dessa forma, buscava manter e aumentar a integração da Região Sudeste, inicialmente com todas as capitais de outras regiões, e manter a primazia comercial entre Sudeste e Sul do Brasil (articulando os pontos centrais da exportação do RS àquela Região). Posto isso, assegurava a articulação de Porto Alegre com Rio de Janeiro por linhas litorâneas. Nesse sentido, o projeto do DNER em relação ao Rio Grande do Sul, alterou a visão da fase anterior que previa a articulação entre as duas capitais através de uma rodovia que passava pelo Planalto Riograndense e facilitando fluxo de mercadorias entre o novo espaço de produção agrícola e a Região Sudeste.



**Figura 15: O Rio Grande do Sul no Plano Rodoviário Nacional em 1937**

Fonte: Conselho Nacional de Transportes, 1973, p. 143.

Mesmo que os programas de governos federal e local tenham, desde os anos 30, optado por projetos de rede técnica de transporte de modal rodoviário, caracterizado como meio de comunicação mais rápido e eficiente, em detrimento de outros modais, os problemas de tráfego permaneceram. Vale notar que nos anos 1960, 89% das estradas de rodagem continuavam sem pavimentação, o que dificultava a circulação. Somente na década de 1950 é que as estradas de rodagem passaram a responder pela integração do mercado gaúcho ao mercado nacional de forma considerada “satisfatória” pelos técnicos, oportunidade em que foram disponibilizadas as articulações entre São Paulo e Curitiba, Curitiba e Porto Alegre, Rio e Salvador. Estas redes constituíam parte da política nacional de promoção da integração entre a economia nacional e economias regionais (TARGA, 1998).

A extensão da política viária nacional ganhou força no Rio Grande do Sul, com ênfase maior no governo de Walter Jobim (eleito em 1947), quando o Estado do Rio Grande do Sul foi favorecido pela política pública de implementação do Plano Rodoviário Federal de 1944, ocasião em que foram construídas as estradas-tronco ligando os principais centros econômicos e políticos no sentido Norte-Sul (linhas longitudinais) e Leste-Oeste (linhas transversais) e estabelecido articulações entre pontos importantes das rodovias. Também na oportunidade, o governo federal tomou para si os encargos de diversas construções como a de barragens em rios voltados para a exploração do potencial hidráulico e irrigação de lavouras (FERREIRA FILHO, 1956, p. 182).



Figura 16: Plano Rodoviário Nacional de 1956

Fonte: Conselho Nacional de Transportes, 1973, p. 211.

Nesse sentido, no Plano Hidroviário de 1961 do Rio Grande do Sul consta que o Projeto Nacional previa a construção da Rodovia Transversal do Rio Grande do Sul com uma extensão aproximada de 884 Km. Os pontos principais de passagem dessa rodovia se situavam em: Torres, Porto Alegre, Guaíba, Encruzilhada, Caçapava, São Gabriel, Rosário, Alegrete e Uruguaiana. Também consta a construção de uma ponte entre Uruguaiana e Los Libres, estabelecendo ligação entre o modal rodoviário brasileiro e argentino.

Assim, em 1956, com o Projeto Rodoviário Nacional, o Estado Nacional já tinha realizado significativas articulações no território do Rio Grande do Sul, de sorte que a linha Osório-Porto Alegre estava pavimentada; Porto Alegre-São Gabriel e Porto Alegre-Rio de Janeiro constituíam linhas implantadas, mas não pavimentadas; várias outras linhas se encontravam em fase de implantação e planejamento, conforme se pode observar na figura 16.

Mesmo com a função centralizadora que coube ao DNER, a maior parte da rede técnica de transporte na modalidade rodoviária do Rio Grande do Sul no período foi, para estudiosos do tema como Harnisch (1941), resultante da ação do Estado do Rio Grande do Sul através DAER. Isso, tendo em vista que, conforme dados do IV Congresso Nacional de Estradas e Rodagem realizado no Rio de Janeiro, no ano de 1936, o Rio Grande do Sul ocupava o penúltimo lugar na classificação da oferta do modal rodoviário e não contava com uma única estrada de rodagem transitável o ano todo. Mas, com a criação do DAER em 1937 essa realidade mudou:

O número de linhas de auto-ônibus aumentou consideravelmente de 1938 para 1939: as empresas exploradoras dos meios de comunicação rodoviária aumentou em 50%, o número de veículos em 40% e número de linhas passou de 113 para 166. De 1939 para 1940, e daí para 1941, esses algarismos multiplicaram-se novamente (HARNISCH, 1941, p. 548).

Em 1938, Osvaldo Cordeiro de Farias foi nomeado Interventor Federal para o Estado do Rio Grande do Sul. O plano rodoviário, incluindo a oferta de transportes públicos e a inspeção direta do governador sobre as obras, foi um dos principais objetos das ações desse governo. Inclusive, o primeiro ato governamental foi participar da inauguração da 1ª instalação do DAER em São Leopoldo (HARNISCH, 1941). Também em seu governo, no ano de 1938, foi aprovado o Primeiro Plano Rodoviário do Estado. Em 1956 as extensões das rodovias estaduais perfaziam um total de 8.634 km, superando a extensão das rodovias federais que somavam 808 km no Rio Grande do Sul. Juntas totalizavam 9.442 Km. Somadas com as vias municipais o número chegava a 68.328km. Apesar da extensão e da opção por

rodovias asfaltadas, esse revestimento ainda era incipiente no território do Rio Grande do Sul como mostra a tabela que segue:

<b>Tipo de revestimento</b>	<b>Quilometragem</b>
Concreto cimento	42,8 Km
Asfalto	180,9 Km
Pedra irregular	15,0 Km
Macadame hidráulico	185,1 Km
Encascalhamento	2.859,8 Km
Ensaibramento	680,0 Km
Terreno natural	4.561,3 Km
Div. A cargo do DAER	109,1 Km
Total	8.634,0 Km

**Quadro 04: Características das rodovias no Rio Grande do Sul em 1956**

Fonte: Plano Hidroviário do Estado do Rio Grande do Sul, 1961, p. 39.

Vale considerar que para chegar aos 8.634.0 Km em 1956, houve um planejamento de longo prazo, de sorte que ainda no ano de 1938 o Estado do Rio Grande do Sul, através do DAER o governo criou um projeto de rede técnica de transporte de modal rodoviário. No mesmo ano foram construídos 2.625 Km das linhas projetadas na chamada Zona Colonial e Serrana ligando vários municípios possibilitando a circulação e os fluxos, favorecendo assim a interconexão e a ampliação dos mercados regionais do Rio Grande do Sul. No ano de 1939, a rede técnica de transporte chegou a 4.131 Km (HARNISCH, 1941). Entre as obras produzidas pelo Rio Grande do Sul através do DAER e grupo de engenheiros, entre eles José Baptista Pereira, Clóvis Pestana e Rubens Ernest Arnt, o destaque foi a “Rodovia do Sonho”, ou “Estrada Velha”, como ficou conhecida na época a atual Freeway, cujos 15 Km iniciais foram feitos entre os anos de 1934 e 1937 (CANTON, 2003).

Além dos interesses econômicos e políticos de articulação do território pela rede rodoviária, outras questões interferiram na construção das estradas de rodagem, tais como: a valorização dos imóveis situados ao longo do traçado do DAER (HARNISCH, 1941); a indenização das terras desapropriadas; as grandes Guerras Mundiais e a posição do Brasil contra a Alemanha. Essas situações colocavam os colonos alemães, por exemplo, em situação de tensão política. Esses problemas estiveram presentes na construção das rodovias, como a Rodovia dos Sonhos na qual foi necessário convencer os proprietários a deixarem passar a estrada, impasse resolvido pelos engenheiros na medida que mostravam aos donos das terras as vantagens que trariam com a rodovia (CANTON, 2003).

Com a implantação das estradas de rodagem, as políticas públicas viabilizaram condições técnicas para que essa modalidade de transporte passasse a responder pela maior parte das demandas sociais, políticas e principalmente econômicas. Isso pelo fato de que

gradativamente foi sendo implantada em todo o território, em alguns casos como estradas-tronco, interligando núcleos urbanos importantes em âmbito regional e nacional (FERREIRA FILHO, 1965) e facilitando o fluxo de pessoas e mercadorias, conforme descreve Harnisch:

Viajei pelo Estado desde 1939 a 1941. [...] lugares distantes, que, no início de minhas viagens, só podia atingir no lombo da mula e em caminhão particular, alcançava, meses depois, com confortável ônibus. O mapa da atual rede de linhas regulares de ônibus já apresenta tamanha densidade de traçados e pontos, que parece mesmo ter sido alcançado o máximo. Grande mérito nessa evolução tem, sem dúvida, os milhares de homens que trouxeram aquelas máquinas para cá, aqui as venderam ou usaram, bem como aquelas que servem para ao tráfego, na qualidade de mecânicos ou hoteleiros, etc (HARNISCH, 1941, p. 548).

Pode-se dizer que o modelo urbano do Rio Grande do Sul a partir da década de 1930 esteve vinculado à ideia de desenvolvimento integrado do território nacional correspondendo, portanto, aos interesses da Nação, tendo em vista a política de centralização do poder implantada pelo governo de Getúlio Vargas, e aos interesses do Estado do Rio Grande do Sul de estabelecer novas linhas de fluxo e melhorar as existentes com estradas pavimentadas com centralidade em Porto Alegre.

Outrossim, vale ressaltar, que esteve dentro das perspectivas de modernização da rede técnica de transporte, adequando-a as novas exigências do capital em termos de eficiência e rapidez na circulação de mercadorias, coisas e pessoas e principalmente na articulação e ampliação de mercados para a indústria automobilística e do petróleo e derivados. Disso surgiu a preferência pela modalidade de transporte rodoviário que passou a processar a quase totalidade do fluxo de transporte no Estado do Rio Grande do Sul cujas linhas passaram a abranger todo o território.

Concluindo o estudo dos impactos das políticas públicas do Estado Nacional e do Rio Grande do Sul no ordenamento do território do Rio Grande do Sul com base na formação da rede técnica de transporte, pode-se dizer:

As políticas públicas canalizadas para a implantação da rede técnica de transporte foram uma das bases para o desenvolvimento diferenciado das regiões. Um exemplo disso, foi o crescimento econômico no eixo Porto Alegre–Caxias do Sul que inicialmente contou com a construção do modal ferroviário e depois do modal rodoviário. A construção das ferrovias foi indispensável, no caso, para o desenvolvimento da indústria. Com a disponibilização dessa via de comunicação melhorou as condições de transporte, facilitou o fluxo de mão de obra e a acessibilidade a recursos como energia. A Região de São Leopoldo, por exemplo, contou desde a sua formação com as hidrovias.

Tendo em vista a importância das políticas públicas na implementação de vias de articulação para o desenvolvimento das regiões, pode-se dizer que a ideia de modernização urbana pela incorporação de novas modalidades de viação foi um dos princípios que motivaram o ordenamento do território do Rio Grande do Sul. As políticas, nesse sentido, não estiveram desarticuladas do centro administrativo, nem mesmo na Primeira República, quando esteve em vigor o federalismo de Estado. Mas, no conjunto das ações, vale ressaltar a realização da intenção centralizadora que aconteceu em âmbito nacional e que determinou a construção das vias de articulação entre Porto Alegre ao Rio de Janeiro e, em âmbito de Rio Grande do Sul a criação de vias de integração entre a fronteira e Porto Alegre.

Na Primeira República as políticas públicas potencializaram a relação hidrovias e ferrovias e culminaram com o sistema de cabotagem, o que permitiu ao Estado Riograndense articulações com escalas maiores. Contudo, essa complementaridade se manteve mais restrita a região de Porto Alegre e São Leopoldo, apesar dos projetos preverem a ampliação da proposta para todo o território.

Nesse sentido, a proximidade ou as facilidades de acesso aos portos significou para as regiões contempladas: ampliação de mercados, mais retornos econômicos para o território e consequentemente mais investimentos, ou seja, mais melhorias na rede técnica de transporte. Para isso, foi relevante a contribuição do Governo de Borges de Medeiros encampando a Viação Férrea do Rio Grande do Sul (VFRGS), encampando a Barra de Rio Grande, realizando as obras no Porto de Porto Alegre e a dragagem no Rio Guaíba. A extensão e a importância da VFRGS se estendeu até os anos 1950, quando a preferência por estradas de rodagem, que se desenhavam como opção preferencial das políticas públicas desde os anos 1930, passou a assumir papel sem precedente.

Infere-se que os anos 1930 se constituíram em marco divisor entre as modalidades de modais de transporte preferenciais para as ações públicas. Um dos reflexos da ideia de modernização a partir dessa data foi equipar o território de estradas de rodagem. A revolução dos transportes, a indústria automobilística, a propaganda Fordista apresentava a modernização da rede técnica de transporte sob novo padrão: a estrada de rodagem pavimentada. Chegava a era do petróleo e similares e com ela se criavam demandas por melhores fluxos. Inclusive o projeto de rede técnica de transporte de modais complementares foi suprimido pela opção feita pelas políticas públicas pelo modal rodoviário.

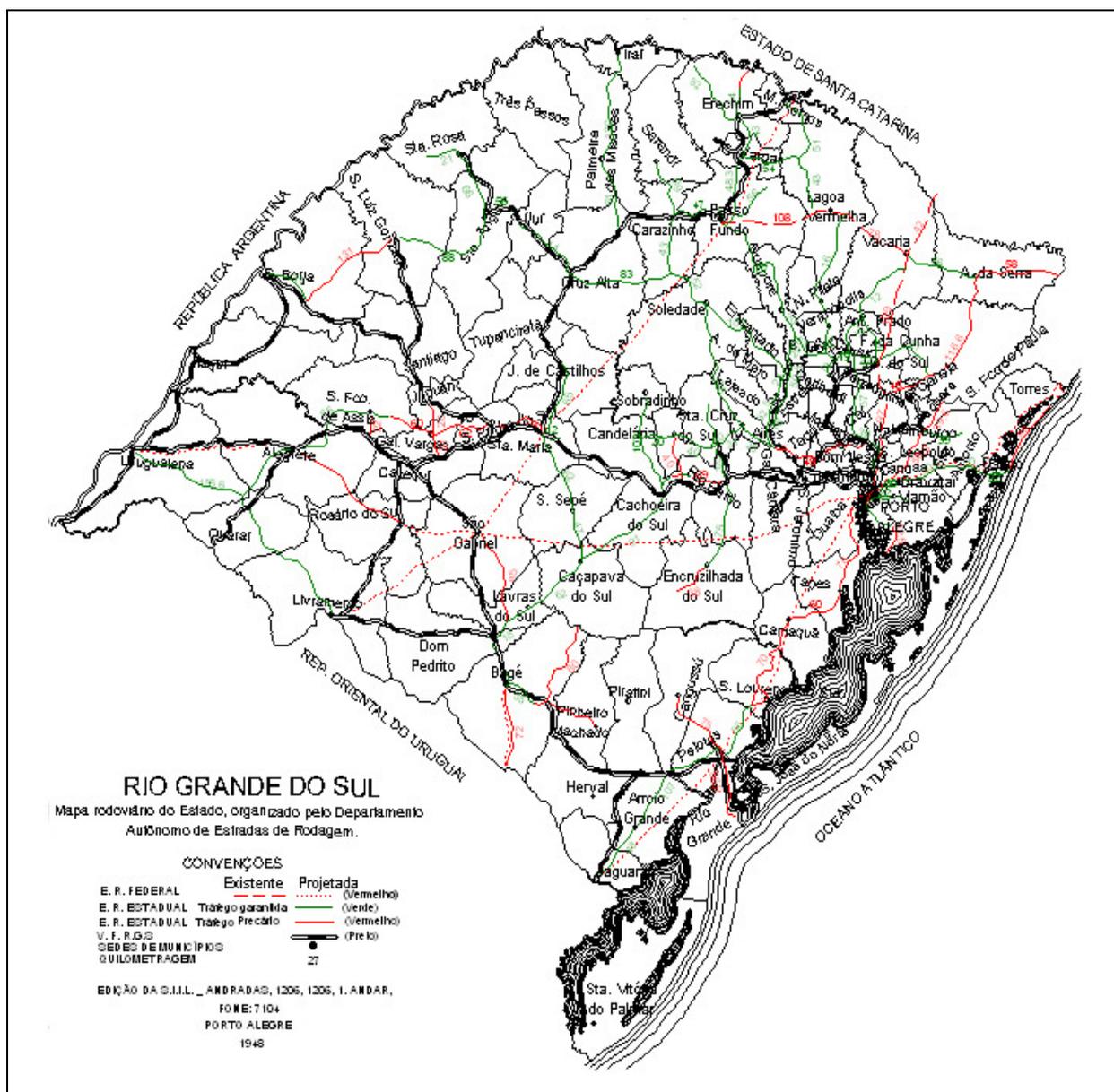


Figura 17: Mapa rodoviário do Estado do Rio Grande do Sul – DAER/1948

Fonte: Guia de Turismo de Porto Alegre. 1948, p. 89.

Nesse contexto, o Estado Nacional tomou para si os rumos da modernização técnica urbana e para levar a efeito os seus propósitos centralizadores e modernizadores, em relação à melhoria da rede técnica de transporte criou o DNER. O Governo do Rio Grande do Sul, por sua vez, sob sistema de Interventoria e em sintonia com a política nacional, criou o DAER. Através desses dois órgãos técnicos o território do Riograndense recebeu um novo ordenamento: o ordenamento dos fluxos rodoviários e com ele os carros motorizados passaram a tomar o espaço das ferrovias e das hidrovias no litoral, aumentando sucessivamente a sua área de abrangência em direção ao interior do território.

Cabe considerar que, conforme figura 17, as rodovias no Rio Grande do Sul resultaram de políticas públicas levadas a efeito através do DNER e do DAER de sorte que, por exemplo, em 1948, mesmo predominando as rodovias estaduais, a quantidade de rodovias federais foi expressiva e predominante na Região de Porto Alegre, litoral e fronteira. A região Norte do Estado foi contemplada pela política nacional com a estrada Passo Fundo–Lagoa Vermelha–Vacaria. Em Vacaria a estrada oferecia duas opções, seguir em direção a Santa Catarina ou para Porto Alegre. Interessante perceber que a oferta do modal rodoviário construído pelo DAER no Norte do Estado, por sua vez, foi predominante na orla das ferrovias. No que diz respeito a rodovias construídas fora do sentido paralelo às ferrovias, a oferta se reduziu as rodovias Carazinho-Sarandi e Iraí-Palmeira e Palmeira das Missões-Estação Férrea de Santa Bárbara. Isso mostra uma concentração de vias de transporte rodoviário junto ou próximos as ferrovias. A construção de sequências de rodovias paralelas a ferrovias permite inferir que o poder público, realizava não só uma opção, mas tratava de promover as condições técnicas necessárias para a substituição da modalidade de transporte ferroviário pela modalidade rodoviária.

Assim, as políticas públicas com a ideia de modernizar e corresponder aos interesses econômicos, a exemplo da indústria automobilística, possibilitaram condições técnicas de ordenamento do território de forma que, desde 1930 as rodovias passaram a ganhar importância e a viabilizar a circulação gradativa e crescente de mercadorias, coisas e pessoas. Isso, mesmo com as rodovias apresentando na quase totalidade, problemas de pavimentação, além de custo elevado em comparação com o transporte ferroviário, eficiente e mais econômico. Nesse cenário de modernização da rede técnica de transporte, se constituíram núcleos urbanos e se fortalecem outros, a exemplo do ordenamento territorial que se formou no Norte do Estado do Rio Grande do Sul, objeto da próxima seção.

Em síntese pode-se dizer que a rede técnica de transporte no Rio Grande do Sul é mostra de um Estado Nacional e Estadual que tendeu a conciliar modernização e tradição. Tanto na Primeira República quanto no pós 1930, as políticas públicas de construção da rede técnica de transporte trouxeram implícitas a ideia de um Estado criador e tutelar que ao ordenar o território permitiram o desenvolvimento de uma região com maior ou menor intensidade. Além disso, são mostras da adoção de padrões de modernização técnica conforme orientação do capital e de setores da economia, de sorte que, por exemplo, na Primeira República a ideia foi a modernização da rede técnica de transporte pelo modal ferroviário, oportunidade em que o Estado Nacional contratou serviços estrangeiros e capital internacional para tratar da implementação de ferrovias no Rio Grande do Sul. No pós 1930, a

intenção passou a ser a adequação do território para a nova fase modernizadora adaptando os fluxos e fixos as exigências e propostas do capital que se traduziu na integração do território com formas mais rápidas e modernas de transporte e comunicação, as estradas de rodagem, viabilizando a expansão da indústria automobilística e de derivados do petróleo.

Quanto a participação do Estado do Rio Grande do Sul sobre o ordenamento urbano de seu território, foi expressiva a ideia de trazer para domínio da esfera pública o controle de toda a rede viária, o que conseguiu somente em 1920 com a encampação da modalidade ferroviária, que a partir de 1930 voltou a ser centralizada em face de que as interventorias respeitavam demandas do centro administrativo sediado no Rio de Janeiro. Ainda, vale considerar, que na Primeira República, no conjunto da rede viária, o transporte de cabotagem mereceu um olhar especial do Estado do Rio Grande do Sul resultando em significativas melhorias nos fluxos de transporte feitos pelas hidrovias próximas ao litoral. Além das melhorias no Cais do Porto e construção do Porto de Porto Alegre foi levada a efeito a desobstrução do canal do Guaíba e viabilização da articulação entre os dois portos do Estado via Lagoa dos Patos, momento em que, as políticas públicas do Estado Riograndense se voltavam para a complementaridade entre hidrovias e ferrovias e para a melhoria dos fluxos para a exportação.

Pode-se dizer que na Primeira República foram criados projetos voltados para a integração do território com redes modais. Contudo, a rede construída visando a integração dos diferentes modais de transporte ficou mais restrita a região da grande Porto Alegre e entorno, a exemplo de São Leopoldo. A partir de 1930, tanto em nível Federal quanto Riograndense, a opção foi pelas rodovias. Opção mantida mesmo com os estudos da Comissão Mista que mostraram o potencial Nacional e Riograndense na oferta de rios e ferrovias e a economia dessas modalidades em relação à rodoviária.

Ainda, observa-se que as políticas públicas se moveram, entre outros aspectos, trazendo para o contexto as novas costuras do processo de modernização. Um exemplo prático, nesse sentido, foi a construção de rodovias paralelas as ferrovias, tencionando a substituição do transporte ferroviário pelo rodoviário e não a integração dos dois.

Não obstante, vale considerar que mesmo que o governo do Rio Grande do Sul na Primeira República tenha assumido a formação de pequenos núcleos urbanos voltados para a dinamização da agricultura através da formação de núcleos urbanos no Norte do Estado; a centralidade da malha ferroviária desenvolvida permaneceu prioritariamente sob o controle de projetos nacionais. Projetos voltados para a manutenção dos vínculos econômicos entre Sul e

Sudeste e à interação com a fronteira através da geopolítica, de sorte que as articulações internas ficaram para o pós 1930, e foram desencadeadas pela modalidade rodoviária.

A partir de então, a primazia das ações foi a substituição da modalidade ferroviária pela rodoviária ampliando a interlocução interna entre Sul e Sudeste do País de forma a minimizar a importância das hidrovias litorâneas. O custo elevado das rodovias e a morosidade em termos de qualificação levou as regiões que ficaram distantes da orla ferroviária a ter um desenvolvimento econômico menor. Ou seja, a política de Estado na Primeira República de diversificação da economia não alterou a condição do Rio Grande do Sul de produtor do setor primário e suporte no abastecimento de outras regiões do País, notadamente da Região Sudeste. Situação, mantida, também com o ordenamento da rede de transporte levado a efeito no território no período desse estudo, a qual parece ter respaldado a divisão territorial do trabalho que historicamente se desenhava no território.

**SEÇÃO IV**  
**FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA REDE TÉCNICA: O ORDENAMENTO**  
**TERRITORIAL NO NORTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL NO**  
**PERÍODO DE 1889 A 1955**

Nas seções anteriores se pode compreender a importância das políticas de Estado Brasileiro e Riograndense para o ordenamento do território do Rio Grande do Sul. Percebeu-se que o desenvolvimento da rede técnica de transporte foi um dos resultados da intenção modernizadora posta para o território, correspondendo, outrossim, a interesses políticos, geopolíticos, sociais e econômicos. Nesse sentido, também refletiram as ideias de Estado Nacional e Riograndense, a exemplo da centralização e do federalismo que definiram atuações mais livres ou menos livres em termos de Estados Federados, possibilitando a construção da rede técnica de transporte mais voltada para o centro administrativo do País ou para a realidade dos diferentes recortes territoriais do País.

Ainda que o período tenha sido caracterizado por iniciativas de modernização, seja através dos estudos técnicos de Estado ou de legislação específica - no campo jurídico -, observou-se a manutenção da característica de Estado patrimonial tanto na esfera Federal quanto na Riograndense, na medida em que essas esferas de poder tomavam para si os rumos do ordenamento territorial e contemplavam determinados interesses, a exemplo das empresas particulares que dominavam o modal ferroviário, da indústria automobilística e do agente exportador. Ou seja, houve a manutenção da ideia de que caberia aos poderes de Estado fazer, implementar as obras públicas, ordenar o território em vista da modernização, como no caso da implementação da rede técnica de transporte, mantendo a supremacia de pontos centrais na rede viabilizando fluxos conforme funcionalidade econômica e controle político que se impunha aos territórios.

Com a participação das duas esferas de poder, a rede técnica de transporte foi sendo implementada no território do Rio Grande do Sul. Contudo, o Estado do Rio Grande do Sul, somente a partir de 1919 e 1920, com a encampação das obras do Porto e da Rede Ferroviária, tomou para si a administração dos rumos da rede viária no que diz respeito às diferentes modalidades de transporte, respectivamente os modais ferroviário, rodoviário e hidroviário.

Nesse sentido, o período de 1889 a 1955 foi, pode-se dizer, orientado por políticas públicas caracterizadas pelas ideias de modernização como condição para o progresso econômico ou “desenvolvimento”, o que provocou mudanças na rede técnica de transporte. Ou seja, as políticas públicas das duas esferas de poder se voltaram para o ordenamento do território visando o alcance das ideias de modernização urbana que somadas às demandas da indústria automobilística, do modelo fordista, entre outros, implementaram o modal rodoviário caracterizado como rápido e eficiente tanto em termos econômicos como em termos de controle e articulação do território. Em vista disso, o foco da Primeira República, caracterizado pela articulação do território Nacional e Riograndense através da implementação do modal ferroviário, mudou a partir de 1930, ocasião em que foram criados o DNER em âmbito Nacional e o DAER no Rio Grande do Sul com a função de equipar o território com o modal rodoviário de revestimento asfáltico.

Diante disso, e posto que, a formação de uma região está também relacionada ao desenvolvimento da rede técnica de transporte que articula o espaço em diferentes escalas geográficas, a intenção, nesta seção, é analisar as políticas públicas de ordenamento territorial e de equipamento do território através da instalação da rede técnica de transporte e sua relação com a formação territorial e usos do território na Região Norte do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 1889 a 1955. Ou seja, perceber, na escala microrregional, como as ideias de Estado Nacional e Riograndense configuraram o território fomentando o surgimento de municípios polarizadores ou articuladores da rede técnica de transporte. Para tanto, o estudo se desdobra em dois momentos, conforme segue:

Primeiro, busca-se analisar a formação dos primeiros núcleos urbanos no Norte do Estado e, tendo como base de reflexão a construção do modal ferroviário como caminho de modernização da rede técnica de transporte, se procura verificar o alcance das políticas públicas no ordenamento do território tendo em vista a formação e fortalecimento de núcleos urbanos no período mais específico de 1889 a 1930.

Segundo, pretende-se analisar as políticas públicas de ordenamento do modal rodoviário e implicações na estruturação do território do Rio Grande do Sul tendo como referência alguns municípios do Norte do Estado e a centralidade que ocupam no território,

bem como, a importância enquanto “locus” do dinamismo do espaço urbano e articulações a partir de 1930.

Também, costurando a análise das políticas públicas postas para o ordenamento do Norte do Estado do Rio Grande do Sul, busca-se especificar os principais usuários, demandantes e interesses na produção da rede técnica de transporte, tendo em vista que, conforme Santos e Silveira (2008), há uma funcionalização posta para o território que se faz mediante “uma regulamentação política do território” e também “uma regulamentação do território pelo mercado,” determinando a divisão territorial do trabalho.

#### **4.1 A República: da formação dos primeiros núcleos urbanos no Norte do Estado ao modal ferroviário**

As ideias de Estado, como já estudado, interferem nas políticas públicas que se concretizam no ordenamento territorial. Ao mesmo tempo são alimentadas por um processo de “poder” mais ou menos “democrático” (PASE, 2006), processo que se materializa nos arranjos territoriais promovidos pelo poder político, geralmente em sintonia com os usos que o setor econômico requer do território. Nesse sentido, a intenção é perceber como a rede técnica de transporte ao mesmo tempo em que traduziu para a realidade do Norte do Estado a ideia de modernização manteve a tradição, características desdobradas na formação de vias de comunicação sob o planejamento ou centralizadas no aparelho de Estado (Nacional ou Riograndense) favorecendo ou não o surgimento ou fortalecimento de núcleos urbanos. A Primeira República como visto no caso dos modais de transportes, se valeu ou teve que se render a planejamentos anteriores. Assim, a intenção, neste momento, é fazer uma retrospectiva histórica para analisar a formação das primeiras estratégias de ordenamento do território movido pela necessidade de articular a Região ao Rio de Janeiro e viabilizar a exploração dos recursos econômicos em oferta.

##### **4.1.1 No caminho das Missões e das tropas**

O Norte do Estado do Rio Grande do Sul foi o último espaço do território Riograndense a ser articulado ao conjunto das áreas geográficas que formavam o território Nacional. Isso porque as políticas públicas se ocupavam sobremaneira com as áreas de fronteira Sul, fronteira Oeste e o Litoral, de sorte que o Norte do Estado ficou relegado a um segundo plano. Com isso, o ordenamento territorial dessa área coube, mais precisamente, à

República que se valeu também de ordenamentos e núcleos formados anteriormente. Assim, busca-se, neste item, estudar os motivadores da formação de caminhos e consequente formação de núcleos urbanos anteriores à República.

O Norte do Estado, especialmente a área que abriga o Planalto Meridional, por ocasião da República estava coberto por áreas de campo e áreas de mato. As áreas de campo foram ocupadas para o desenvolvimento da pecuária, definindo-se como áreas de criação. As áreas de mato passaram a abrigar as atividades extrativas vegetais e a agricultura. Entre as atividades extrativas destacavam-se a erva-mate e a madeira. Interessante considerar que a região contava ao Norte e Oeste com o Rio Uruguai, que se constituía via natural de exportação desses produtos para países como a República da Argentina e a República do Uruguai.

A diversidade de possibilidades de exploração econômica se traduziu na presença de elementos como o índio, o missionário, o bandeirante e o Estado Nacional que, por sua vez, passou a atuar com políticas públicas voltadas à articulação do espaço e objetivação do domínio político através do ordenamento da rede urbana, começando pela abertura de “caminhos” oficiais.

O Estado teve um importante papel no ordenamento do espaço, de sorte que, conforme Barroso (1992), a ocupação inicial do Rio Grande do Sul teve vários pilares: a pecuária que se desenvolveu a partir do eixo Pelotas-Rio Grande; a concessão de sesmarias como política de legalização das terras desocupadas em direção a Oeste; a militarização caracterizada como uma estratégia de povoamento através da fundação de fortes, presídios e outros e a colonização açoriana com a pequena propriedade. Além da intervenção do Estado, outros fatores contribuíram. Por exemplo, ao iniciar o século XVI, no Brasil “toda a costa, desde o Oiapoc até o Plata, estava ocupado pelo grupo tupi/guarani” (WEIMER, 2004, p. 20), no Rio Grande do Sul essa realidade adentrava território, do que se valeram os missionários (espanhóis) para formar uma rede de caminhos e povoados.

Em 1626, os jesuítas fundaram a serviço da Coroa Espanhola, nas margens do Rio Uruguai, a primeira redução, São Nicolau, seguida da redução de São Xavier. A partir de São Nicolau os missionários formaram uma rede de reduções, sobretudo na Província do Uruguai e Região do Tape, conforme figura 18. Ali instalaram comunidades desenvolvendo atividades econômicas como a criação de gado e a comercialização da lã, do couro de boi, de mulas e burros nas cidades (STRAFORINI, 2001) e a produção de erva-mate, que já na primeira metade do séc. XVIII era exportada para os países vizinhos da América.

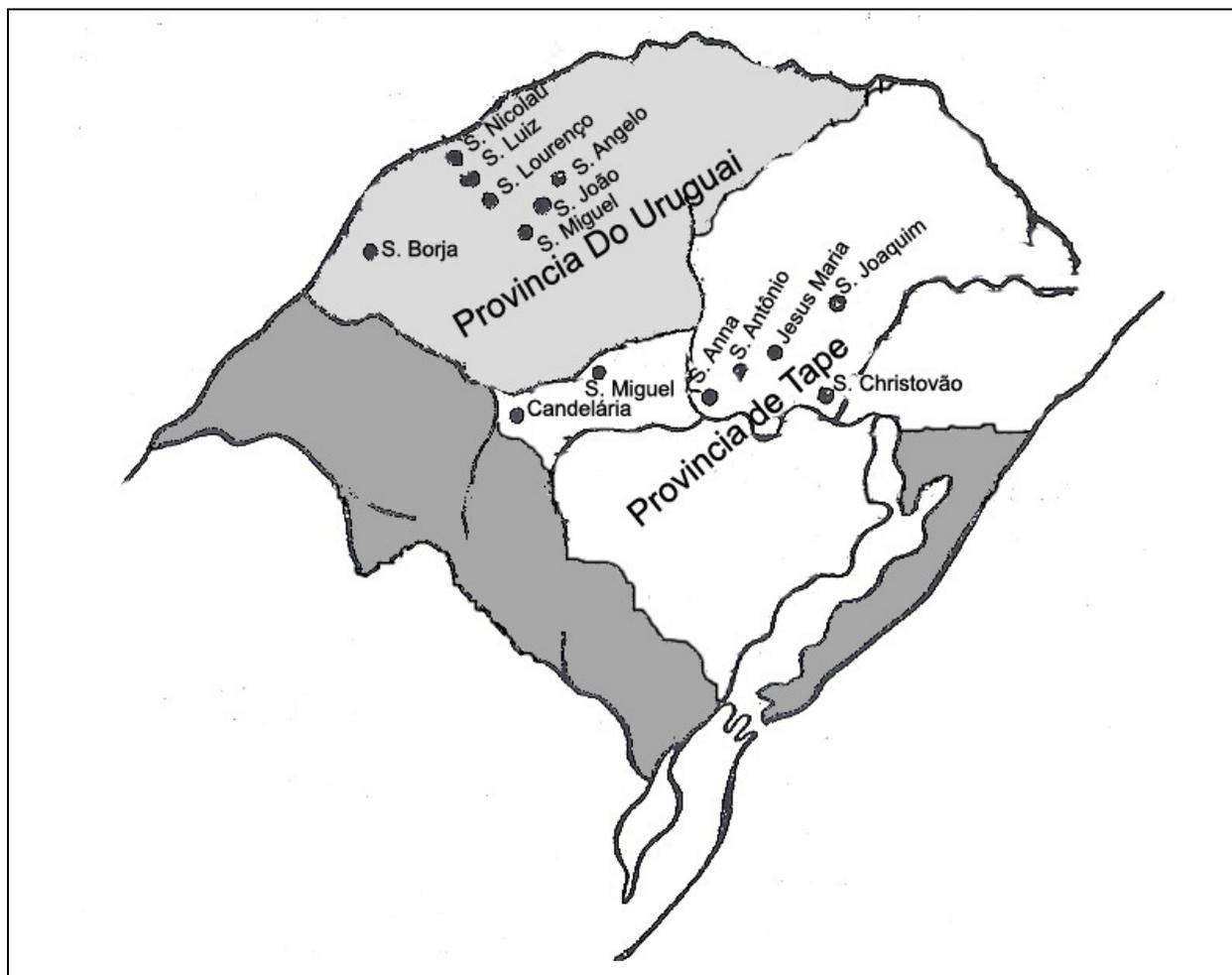


Figura 18: **Reduções Jesuíticas no período de 1626 a 1707**

Fonte: Mapa da obra de Lima, 1936, p. 19, contendo adaptações feitas pela autora e a partir das informações recolhidas na obra.

As lavouras de cana-de-açúcar somadas às de arroz em São Paulo e a descoberta das minas de ouro, valorizaram sobremaneira o comércio de índios para escravos. Ainda no final do séc. XVII o valor médio de um índio era 20\$000 (vinte mil réis), valor equivalente a duas vezes o valor de uma fazenda de uma légua em quadra. Em busca dessa mercadoria, paulistas e sorocabanos percorriam grandes distâncias, inclusive uma viagem poderia durar meses. Contudo, eram compensados ao atacarem e destruírem as reduções, posto que reuniam na época “60 mil pessoas”.

Até a descoberta das minas, a importância do gado sulino se centrava na comercialização do couro. Com a descoberta do ouro no final do séc. XVII, surgiu a necessidade de um meio de transporte que pudesse atender a demanda de importação e exportação das mercadorias, pelo que respondeu o gado dos campos de Curitiba. Isso motivou a ocupação dos campos situados na planície litorânea, ou seja, o Campo do Viamão. Diante disso, o governo revolveu tomar providencias. Entre 1728 a 1730 foi aberto “oficialmente” o

“Caminho do Viamão”, ocasião que Francisco Souza Farias partiu do Viamão<sup>38</sup>, subiu a Serra Geral e alcançou os campos de Vacaria dos Pinhais (onde encontrou grande quantidade de gado) seguindo até Curitiba (AZEVEDO, 1975b).

Dando continuidade ao objetivo de dominar a região e incorporando-a à lógica dos interesses comerciais, entre 1731 e 1732 Cristóvão Pereira de Abreu permaneceu treze meses no Planalto Riograndense com a finalidade de reconhecer a região e a picada. Acompanhado “de 60 homens, um piloto e 500 vacas, ratificou os rumos traçados por Francisco Souza Farias, marcando o trajeto um pouco mais para o Oeste, a partir do Viamão até Lages” (STRAFORINI, 2001, p. 28). Em 1732, quando voltou até Viamão capturou três mil cabeças de mulas e burros e partiu para São Paulo dando início a uma nova atividade econômica, o tropeirismo.

Dessa situação derivou a fixação de arraiais, exemplificados nos campos de Vacaria, de onde os paulistas partiam para o Norte e Oeste do território Missioneiro (que se estendia do sul até as proximidades da Capitania de São Paulo) em busca do índio e do gado vacum e cavalariço (STRAFORINI, 2001). Assim, foi sendo formada a rota *Lages-Vacaria-Passo Fundo-Cruz Alta-Santiago e Missões* e, na medida em que a oferta desses produtos se esgotavam nos campos próximos ao litoral, procedia-se a interiorização da rota e a incorporação paulatina do espaço através de ocupação. Novos povoados foram surgindo, núcleos estratégicos que se formavam na rota do comércio do gado e da erva-mate numa linha que cruzava de Leste a Oeste o Norte do Estado. Rotas que, para Velhinho (1970), foram importantes para a dinamização do processo de ocupação e desenvolvimento urbano do Rio Grande do Sul, conforme figura 19.

Dessa rota e da rota Rio Uruguai, surgiram vários núcleos urbanos, a exemplo de Santo Ângelo cujo núcleo central era a Redução de São Miguel. Com o trabalho dos missionários espanhóis e dos índios, foi sendo construída uma rede interna de fluxos ligando o núcleo São Miguel aos ervais espalhados na mata do Planalto. Inclusive, alguns desses caminhos ligavam o núcleo ao Rio Uruguai e a partes da Região de Cruz Alta, mais tarde conhecida como Palmeira das Missões. Na época das Missões não havia núcleos urbanos em Palmeira das Missões, mas caminhos e arranchamentos provisórios e transitórios (SOARES, 1974). Também, com a destruição das Missões e a incorporação portuguesa definitiva do território em 1801, Santo Ângelo perdeu a sua formação urbana inicial e os ervais tomaram conta.

---

<sup>38</sup> Em atendimento ao governador da Província de São Paulo (AZEVEDO, 1975).



possibilitou a continuidade do comércio com os países vizinhos. Com isso, houve o desenvolvimento do núcleo urbano que em 1873 deu origem ao Município de Santo Ângelo, desmembrado de São Borja (SOARES, 1974).

Outro exemplo do surgimento de núcleos urbanos estratégicos vincula-se à roda de comércio do gado. O Município de Passo Fundo (distrito de Cruz Alta), conforme Oliveira (1990), em 1835, por ocasião da Revolução Farroupilha, já se destacava como núcleo de linhas de comércio articulando fluxos em três direções principais, a saber:

-Rota com Rio Pardo, pela estrada de Botucaraí–Soledade: por essa rota eram importadas ferragens, molhados, tecidos e outros através de cargueiros;

-Rota com o Ocidente da Região e fronteiras Sul e Sudoeste da província, por Cruz Alta: em carretas de duas rodas eram feitos os transportes de erva-mate, a compra de artigos de importação e principalmente gado vacum e animais para cria e tropas;

-Rota com São Paulo: por essa rota realizava-se o comércio de tropas pela estrada do Sertão Velho (entre Curitiba em Santa Catarina e Rio Negro no Paraná).

Interessante perceber que as estradas de Cruz Alta e Rio Pardo convergiam em Passo Fundo de onde seguia linha única para os campos de Vacaria, Vitória, Lages, Curitiba e Rio Negro até São Paulo. Por ocasião da Revolução Farroupilha este foi o caminho utilizado para o comércio e para as dinâmicas militares, fortalecendo aí a ideia de núcleo comercial e de militarização particular, ou seja, estava com o militarismo particular posto a semente do coronelismo no Norte do Estado.

Favorecido pelo desenvolvimento da rede técnica de transporte que lhe conferia condição de centralidade, no ano de 1888 o Município de Passo Fundo contava com 22 casas de comércio, duas farmácias, duas casas de carnes, algumas oficinas, olarias e profissionais liberais. O comércio se abastecia de produtos provenientes de Porto Alegre ou da fronteira. O transporte dos produtos era feito através da estrada de ferro até a estação de Santa Maria. De Santa Maria o transporte era feito em carretas de bois até o Município. Essa importação abastecia Passo Fundo e núcleos arredores como Lagoa Vermelha e Campos Novos, para onde o transporte era feito em tropas de cargueiros. O Município exportava então couro, erva-mate e fumo (OLIVEIRA, 1990).

Passo Fundo foi criado através do Decreto lei nº 340 de janeiro de 1857 (OLIVEIRA, 1990). Na oportunidade, possuía uma população predominantemente formada por Birivas e criolos. Os primeiros, paulistas, exerciam os cargos políticos, o domínio das fazendas, cargos militares e domínio de escravos. Os crioulos, nativos, tratavam das lidas do campo. Apesar da emancipação acontecer em 1857, desde o ano de 1845 estava oficializado o uso do papel

moeda nas transações comerciais que no local se efetivavam de sorte que a “moeda circulante era o vintém (20 réis), a pataca (320 réis) e o patacão de prata ou ouro (2.000 réis)” (GEHM, 1982, p. 01). O uso do papel moeda mostra que desde então existia um comércio regional e quiçá interregional nucleado pelo local. Na ocasião, Passo Fundo se caracterizava pela atividade pecuária e pelo comércio de exportação de muares para as feiras de Sorocaba. Também, pelo comércio de erva-mate para mercados do Uruguai e Rio da Prata e pelo comércio da pedra ágata para fábricas da Alemanha. Contudo, o desenvolvimento da agricultura era precário (OLIVEIRA, 1990).

Até a chegada da estrada de ferro, a ligação entre Passo Fundo e Porto Alegre ou até os rios navegáveis como Taquari só era possível em cargueiros de mulas e/ou carroças. Mas, a reivindicação dos munícipes entre 1889 a 1895, solicitando a construção da Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande, prevista pelo projeto de viação federal, mostra que havia uma visão interna em prol da manutenção e ampliação da posição estratégica do Município na rede urbana do Norte do Estado (OLIVEIRA, 1957).

Nesse sentido, vale ter presente que a economia é um aspecto que move as políticas públicas e o desenvolvimento de uma região. Os arranjos capitalistas globais podem ter uma sintonia maior ou menor em termos regionais dependendo da autonomia interna, da formação da região, da consciência de sua existência e de sua atualidade enquanto espaço da dinâmica e da coesão político, econômica e social em torno de interesses comuns. A ferrovia significava para Passo Fundo a manutenção da centralidade na rede técnica de transporte e, portanto, do domínio estratégico de mercados. Parece que os passofundenses tiveram a atualidade necessária para a defesa desse interesse comum – a ferrovia.

Ainda, no Norte do Estado, o Município de Palmeira das Missões. Diferentemente de Passo Fundo, o núcleo urbano ficava afastado da rota principal, a precariedade de ligações e a própria ausência de caminhos adequados de articulação com os principais centros consumidores prejudicava o desenvolvimento do mesmo. Contudo, a erva-mate e os campos próprios para serem criatórios explicam a presença do bandeirante e dos mercadores que para ali se dirigiam em carretas vindos do Município-mãe, Cruz Alta. Em 1858, a fim de articular o comércio do Estado Federado com o Mato Grosso, a estrada que passaria em Nonoai foi demarcada. Serviria também para facilitar o controle do comércio ervateiro, cujos principais pontos de fabricação estavam em Cruz Alta, Passo Fundo e São Borja.

Em 1874, o Município de Palmeira das Missões foi emancipado e para atender a dinâmica comercial da atividade extrativa foram abertas rotas municipais em direção a Nonoai, Pary (Tenente Portela) e Itaqui - por onde era escoada a produção extrativa para os

países limítrofes. Também foram construídas ligações entre o núcleo urbano e o Rio Uruguai. Essas ligações foram feitas através da abertura de picadas, a exemplo da Picada da Fortaleza e da Picada do Rio da Várzea. Igualmente, o extrativismo e a apropriação das terras para a criação de gado iniciada em meados do séc. XVIII, possibilitaram a formação de uma rota comercial que ligava Palmeira das Missões a Cruz Alta (SOARES, 1974).

Foram esses primeiros caminhos que, mesmo precários, somados à oferta de campos próprios para a criação de gado nos núcleos de Palmeira das Missões, Passo Fundo e Santo Ângelo, deram condições para o efetivo avanço da política de apossamento caracterizada pelas grandes propriedades - as granjas de produção primária - que se utilizavam de mão de obra escrava e se caracterizavam por montarem milícias próprias, o que deu origem ao coronel do campo. Por outro, a abundância dos ervais e da madeira de lei, passíveis de comércio ilegal, deliberaram o surgimento de outro coronel, expressão do poder “do mato” (ARDENGI, 2003). Esses dois mandos ou expressões de poderes opostos influenciaram as políticas de Estado do Rio Grande do Sul e na Primeira República, visto que, diante da instabilidade política criada pela divergência de poderes, o PRR incorporou na sua política de governo a visão estratégica de controle da região através de projetos de ordenamento urbano e cooptação política.

Pode-se dizer que a formação da rota missionária e das tropas foi singular para o surgimento dos Municípios de Palmeira das Missões, Santo Ângelo e Passo Fundo, também para o fomento de atividades primárias como a criação de gado e a extração da erva-mate. Conseqüentemente favoreceu o pecuarista e o comerciante, notadamente o comerciante paulista, bem como contribuiu para a manutenção da condição privilegiada do Sudeste Brasileiro que manteve a sua função de centro do poder político e econômico do País.

As possibilidades econômicas que se processavam no Norte do Rio Grande do Sul e as articulações que se costuravam no território contribuíram para que, em 1870 a freguesia de Palmeira das Missões viesse a contar com 4.176 habitantes e Santo Ângelo com 5 275 habitantes. Nas proximidades, São Martinho possuía 5253 habitantes e Cruz Alta 5551 habitantes (SOARES, 1974). Além disso, a rota passava, como já visto, por uma região que combinava campo e mato, o que permitiu a criação de gado terminando por concretizar essa atividade econômica e a beneficiar esses núcleos, uma vez que a comercialização dos produtos dependia dessa rota e da rota da exportação que ligava Cruz Alta a Rio Pardo, para onde eram transportados gado e erva-mate (ZARTH, 1997).

Assim sendo, vale dizer que por ocasião da República, a rede técnica de transporte para o Norte do Estado do Rio Grande do Sul se concentrava predominantemente em alguns

locais como Santo Ângelo, Passo Fundo e Palmeira das Missões. Contudo, o controle da região, do comércio e dos próprios núcleos que se formavam requeria melhor articulação aos grandes centros urbanos. Ou seja, nesse período o grande núcleo articulador da Região Norte com Porto Alegre era Cruz Alta de onde partiam linhas, mesmo que precárias, para Passo Fundo e Santo Ângelo. No caso de Passo Fundo, abria-se a possibilidade da rota com São Paulo, um ganho em termos comerciais e em termos de intercâmbio regional e interregional. Santo Ângelo se beneficiava da rota do Rio Uruguai com os países vizinhos. Palmeira das Missões, por sua vez, apesar de concentrar expressivo número de habitantes, carecia de linhas de comunicação mais diretas com os centros consumidores, condição que inibia o desenvolvimento do nascente núcleo urbano. Valia-se, precariamente, de rotas clandestinas da madeira e erva-mate realizada com países fronteiriços.

#### **4.1.2 No caminho das ferrovias, a articulação e nucleação no Norte do Estado**

Como visto na seção anterior, a Primeira República foi caracterizada pela intenção modernizadora da rede técnica de transporte. A intenção teve repercussão na ideia de melhorar a rede de transporte com o modal ferroviário. Ainda, a abertura proporcionada pelo federalismo de Estado oportunizou condições para que no Estado do Rio Grande do Sul fosse levado a efeito a centralização do poder. No conjunto da centralização, o controle da rede viária constituiu um dos mais importantes aspectos do programa governamental do Partido Republicano. Contudo, o controle da rede ferroviária, o encampamento das obras do Porto, por exemplo, foram conquistas morosas.

Na maior parte do período de governo, o PRR teve que se limitar a observar as regras estabelecidas pelo centro administrativo com empresas particulares que gerenciavam as vias férreas. Desta forma, em que pese o projeto modernizador que consistia, entre outros aspectos, na organização e controle do modal ferroviário, na promoção da diversificação da economia e na colonização do Norte do Estado, o governo do Rio Grande do Sul teve que respeitar as regras pré-estabelecidas pelo Estado Nacional. Por isso, a intenção, neste item, é analisar a interferência dessas duas instâncias de poder no ordenamento territorial do Norte do Rio Grande do Sul. Isso, tendo como base de estudo as políticas de implementação do modal ferroviário e a participação no desenvolvimento dos territórios de Passo Fundo, Santo Ângelo e Palmeira das Missões.

Através de projetos viários o governo Federal estabeleceu pontos estratégicos de ação e controle do território. Vale lembrar que em 1894 a ferrovia foi levada até Cruz Alta e em

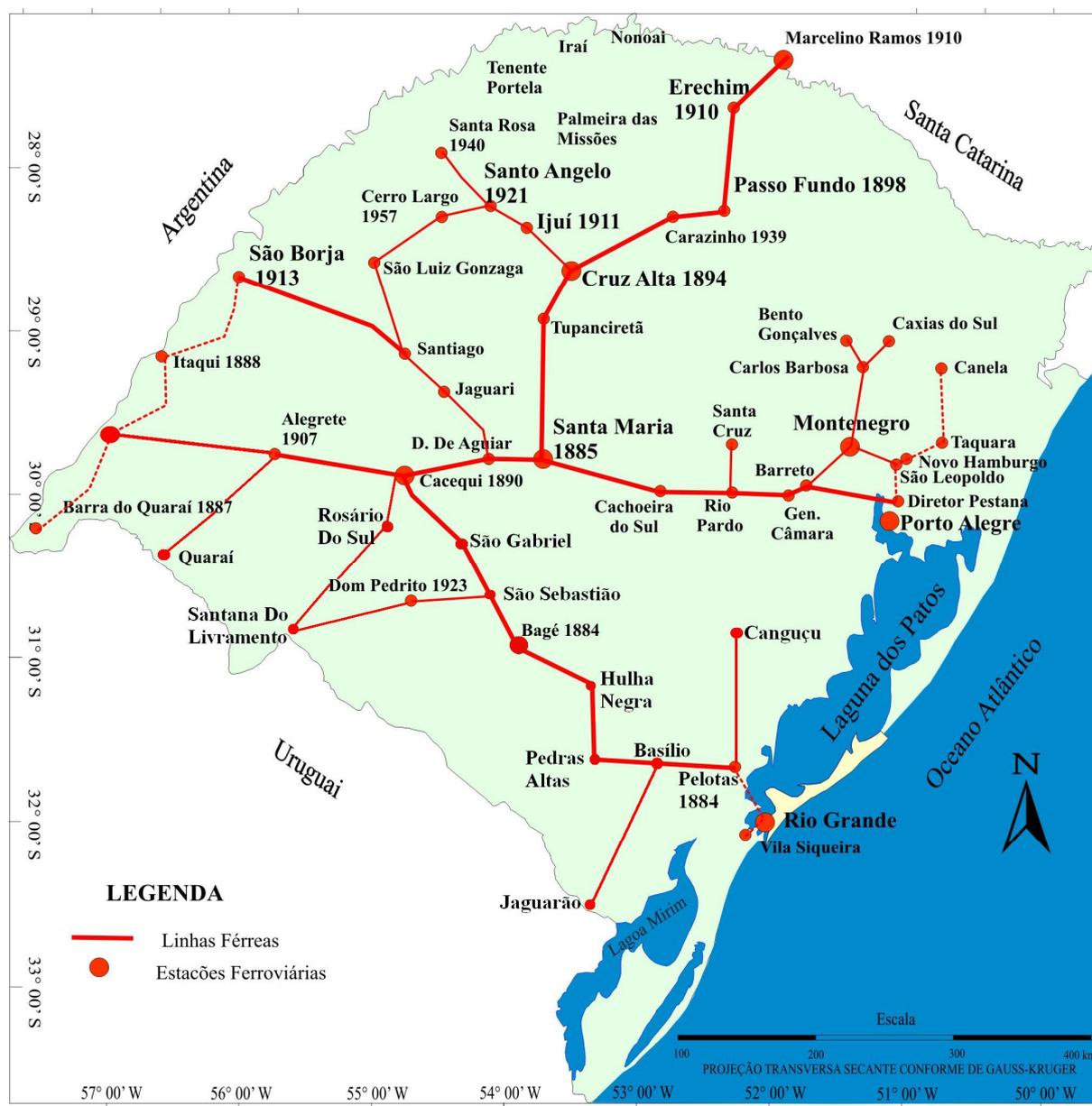
1898, nove anos após a instituição da República, foi levada até Passo Fundo e, em 1910, até Marcelino Ramos. A oferta da ferrovia sublinhou a importância estratégica de Passo Fundo que, uma vez situado na rota, continuou a exercer atividades correspondentes ao domínio da conexão entre o Sul e o Sudeste do País –agora com a oferta de mais um modal de transporte-, situação que contribuiu para que o núcleo viesse a apresentar as condições necessárias para ser classificado mais tarde, segundo Moura (2003), como núcleo de aglomerações urbanas descontínuas. Isso se deve não só ao tipo de colonização, mas também, pela presença da ferrovia e pela posição logística do Município no Centro Norte do Estado coincidindo com a rota da divisão territorial do trabalho historicamente construída no País. Condições essas que permitiram, não só polarizar o comércio regional, mas, também, articular o comércio regional e interregional.

Favorecido também pela oferta do modal ferroviário, Passo Fundo passou a se destacar para além da produção pecuária, na produção agrícola e comercial, de sorte que: “do início do século até 1920 o número de comerciantes” cresceu “2300%” em seu território, o equivalente a “um comerciante para cada 150 pessoas”. Ainda, a implementação da ferrovia repercutiu no aumento dos preços das terras que tiveram um valor agregado em 1000% (TEDESCO; SANDER, 2002, p. 68). Ou seja, com a ferrovia as condições de transporte foram melhoradas, a terra valorizada, conseqüentemente o comércio ganhou novas perspectivas, a exemplo do fluxo comercial na rota da ferrovia que articulava Passo Fundo a São Paulo e a Porto Alegre. Esse fluxo criou novos e ampliou horizontes comerciais e culturais ao facilitar o transitar de “homens”, “lucros e riquezas”. Contribuiu, portanto, para que novos usos do território viessem a acontecer (WOLFF, 2005, p. 87).

Com o objetivo de levar a modernização da rede técnica de transporte para diferentes regiões, o governo Borges de Medeiros, em 1921, estendeu o modal ferroviário até Santo Ângelo proporcionando a articulação do Município ao centro administrativo do Rio Grande do Sul através da rede Cruz Alta-Santa Maria e, ao Rio de Janeiro pela rede Cruz Alta-Passo Fundo. Mais tarde (década de 1950), com a construção da via Santiago, além da diminuição da distância entre o Município (Santo Ângelo) e Rio Grande, estava posta a articulação comercial ferroviária com o Oeste do Estado. Assim, Santo Ângelo se tornou um centro polarizador de redes e, conseqüentemente, das dinâmicas comerciais da região que ocorriam entre Ijuí e Santa Rosa, dois importantes núcleos urbanos em desenvolvimento.

Palmeira das Missões, contudo, apesar da expressividade da área geográfica, não foi contemplada com políticas públicas de implementação de ferrovias, de sorte que as dinâmicas comerciais continuaram dependentes de Cruz Alta, em especial. Além da dependência, as vias

de transporte até Cruz Alta se encontravam em condições precárias dificultando o desenvolvimento da região, a exemplo da estrada principal que ligava Iraí à Estação de Santa Bárbara, nas proximidades de Cruz Alta.



**Figura 20: Rede ferroviária no Rio Grande do Sul e a formação e desenvolvimento de núcleos estratégicos no Norte do Estado – 1959**

Fonte: Cardoso e Zamin, 2002. p. 17-55. Adaptações Jussara Jacomelli.

Analisando-se a figura 20, observa-se que a construção da rede ferroviária no Norte do Estado teve o predomínio da implementação de políticas viárias projetadas pelo Estado Nacional e concretizadas através da contratação de empresas particulares, como o caso da articulação Cruz Alta-Marcelino Ramos. A oferta dessa ferrovia contribuiu para o surgimento

e o desenvolvimento de vários núcleos no local. O Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, tratou da construção de variantes como a Ferrovia Cruz Alta-Ijuí, levada a efeito em 1911 e, a partir de 1920, ao obter o controle da rede ferroviária, buscou dar continuidade ao processo de ordenamento territorial com base na modernização da rede viária pelo modal ferroviário.

Assim, antes do término do mandato, o governo de Borges de Medeiros estendeu o modal ferroviário até Santo Ângelo. Vale considerar, todavia, que a política ferroviária teve continuidade no Rio Grande do Sul no pós 1930, quando a rede foi estendida até Santa Rosa e Santiago. Na época, Santa Rosa começava a se destacar na produção industrial e Santiago continuava a responder pela produção da pecuária de exportação. Com a articulação Santo Ângelo-Santa Rosa foi, no período em estudo, concluída a etapa de modernização da rede técnica de transporte no Norte Riograndense com o modal ferroviário.

#### **4.1.3 Desempenho econômico e modernização: projeto do PRR, implementação e lacunas**

A ideia de que o desenvolvimento econômico de uma região está vinculado também a modernização da rede técnica de transporte e de que caberia ao Estado promover e implementar essa modernização levou o governo Borges de Medeiros a investir em um programa governamental de estudos técnicos para todo o Rio Grande do Sul. Em relação ao Norte do Estado, os estudos deram origem a um projeto de ordenamento do território com base na rede urbana envolvendo o planejamento da colonização, o desenvolvimento da agricultura, a oferta de rede de transporte, a formação de núcleos urbanos para o controle da região, bastante conflituosa em função da forte oposição ao governo que articulava-se, em especial, no Município de Palmeira das Missões. Isso visando também dar condições para que no Rio Grande do Sul a diversificação da economia e a articulação de todos os lugares entre si e com os centros econômicos e políticos viessem a acontecer.

A colonização do Norte do Estado foi entendida pela elite no exercício do poder político no Rio Grande do Sul como aspecto promissor porque a propriedade agrícola policultura, além de beneficiar a industrialização pelo fornecimento de matéria prima, iria fornecer produtos de primeira necessidade diretamente para os mercados consumidores. Também iria contribuir para o controle da região, uma vez que o colono se manteria aliado ao Governo em virtude dos benefícios do acesso a terra. Contudo, a prosperidade da colonização dependia de condições infraestruturais para a dinamização de estratégias de desenvolvimento das regiões e, conseqüentemente, do território do Rio Grande do Sul como um todo. Assim,



Além disso, criou Comissões de Terras e Colonização e a Estância de Águas de Iraí, do que derivou a formação de várias colônias, como a Colônia Erechim.<sup>39</sup>

O Relatório de 1914 da Secretaria dos Negócios das Obras Públicas afirma que, enquanto que a Colônia Guarani, com 23 anos de fundação (anterior a criação das Comissões de Terras), não apresentava desenvolvimento, a Colônia Serro Azul se desenvolvia lentamente e a Colônia de Erechim prosperava rapidamente e com apenas 5 anos de fundação tinha “uma população superior a 20.000 habitantes”. Olhando o mapa e situando as referidas colônias percebe-se que a Colônia de Erechim ficava situada junto à ferrovia São Paulo–Porto Alegre, o que lhe garantia acesso facilitado aos mercados consumidores. A Colônia Guarani se encontrava a Oeste, em território de Santo Ângelo, longe de vias de comunicação. Vale lembrar que o Município de Santo Ângelo pôde contar com linha férrea somente a partir de 1921, a qual foi estendenda em 1940 até Santa Rosa, não chegando, contudo, até Guarani. Já sobre a área da Colônia de Serro Azul, no Projeto do PRR havia a perspectiva do avanço da ferrovia de Cruz Alta a Foz do Ijuí-Comandai, ali encontrando o prolongamento da linha Santiago-São Luis.

O Relatório mostra que a oferta de condições para a exportação da produção agrícola, além de possibilitar, garantia a prosperidade uma vez que, entre outros aspectos, o custo do transporte diminuía. Por exemplo, de Guaporé até Porto Alegre o custo do frete de um produto colonial em saca chegava a 3\$500. De Erechim até Porto Alegre, apesar da distância quadruplicar, o custo do transporte do mesmo produto reduzia para 920 reis, ou seja, ficava quatro vezes menor. Isso porque o transporte das mercadorias da Colônia de Erechim era feito por ferrovias, com o que não contava a Colônia de Guaporé (RELATÓRIO DE 1914).

Igualmente, vale lembrar a significativa importância das políticas públicas do Estado Nacional caracterizadas pela ideia de manter a centralidade política e econômica na Região Sudeste Brasileira. Forma de modernização que manteve a tradição da divisão territorial do trabalho, estratégia pela qual coube ao Rio Grande do Sul e, notadamente ao Norte do Estado Riograndense, subsidiar o Sudeste Brasileiro com produção primária. Em vista disso, o equipamento do território do Norte do Estado do Rio Grande do Sul com rede técnica de transporte, respondeu a esta demanda, definindo, outrossim, a produção de pontos estratégicos na rede que passaram a oferecer serviços intermediários e necessários ao fluxo econômico, no caso Passo Fundo e Cruz Alta, inclusive por suas logísticas.

---

<sup>39</sup> Com o término do governo Borges de Medeiros, as Comissões de Terras foram gradativamente sendo substituídas por Exatorias. Sobre as Comissões de Terras indica-se leituras, como Jacomelli (2004) e Dalla Nora (2002).

Conforme Flôres (2007), para os chefes de Estado Brasileiro e Riograndense, a rede técnica de transporte foi considerada caminho para a “civilização” - entendida como sinônimo de desenvolvimento, progresso econômico e modernização. Com a perspectiva de levar a civilização a todo o território, a Bacia do Alto Uruguai mereceu estudos específicos desde 1891 quando, por ato oficial, o governo do Rio Grande do Sul autorizou estudos no local sob o controle e orientação do Estado - promotor de benefícios para o cidadão (bem público e ordem) e da riqueza pública (progresso).<sup>40</sup>

Desde então o PRR previa articular a área de Palmeira das Missões com o modal ferroviário, principalmente porque aí se encontrava em maior número o elemento denominado “intruso”, ou seja, aqueles que se fixavam sem a autorização do governo. Não bastava legalizar essas ocupações, era preciso civilizar, ou, em outras palavras, a colonização deveria observar o contato destes (intrusos ou nacionais) com o “elemento colonizador”, o migrante oriundo das Colônias Velhas os quais preenchiam os aspectos essenciais da vida em sociedade. Isso porque na visão do governo, os imigrantes ou migrantes, a exemplo dos italianos, caracterizavam-se como ordeiros e trabalhadores (FONTOURA, 1958).

Mas, para contemplar a interação entre o colono e o “intruso” fazia-se necessário que o colono se dirigisse às novas áreas de colonização, o que dependia, em parte, da oferta de infraestrutura. Dessa forma, entendia o PRR que era necessário disponibilizar uma rede geral da viação promovendo a articulação de vias férreas e fluviais com vistas à exportação; ao mesmo tempo, disponibilizar para cada região uma rede subsidiária interna, voltada para a circulação da produção, geralmente constituída por estradas de rodagem. Com a disponibilização de uma rede contemplando estradas gerais e estradas locais, ficava garantida a oferta de fluxos de transporte, uma das condições necessárias para a prosperidade (RELATÓRIO DE 1914).

Com base em estudos e relatórios, o governo previu a criação de núcleos urbanos acompanhados da oferta da rede viária. Para tanto, desde 1914 discutia-se a necessidade de criar duas colônias no Norte do Estado: uma em Santa Rosa, no Município de Santo Ângelo a

---

<sup>40</sup> Ato nº 107, de 14 de fevereiro de 1891: “[...] considerando que a colonização dos vales do Uruguai e seus afluentes iniciada pelo Governo Federal, deve merecer a atenção do governo do Estado já pela grande área a colonizar, já pela facilidade das terras; Considerando que o estabelecimento de colônias sem fácil comunicação com os mercados consumidores ou exportadores muito concorre não só para seu lento desenvolvimento, como para o descrédito da colonização; Considerando que o Uruguai e seus afluentes podem constituir excelentes vias de comunicação; Considerando que não havendo estudos feitos sobre a bacia do Uruguai, convém fazê-los afim de conhecer as atuais condições de navegabilidade e os melhoramentos necessários; Considerando, finalmente que para organização da carta e do plano de viação do Estado, o estudo daquela bacia trará elementos indispensáveis e de grande valor [...]” Leis, Decretos e Atos do Governo do Estado do RS- 1891. Porto Alegre: Oficinas Gráficas d’a Federação, 1914, p. 141.

uma distância de 50 Km da via férrea de Cruz Alta à Foz do Ijuí; outra, no Fortaleza, no Município de Palmeira das Missões, distante 60 Km da linha Cruz Alta ao Passo Fundo. A criação da Colônia Fortaleza era entendida como necessária visto que o território, além de local de ação de intrusos, era local da ação e articulação da oposição ao Governo<sup>41</sup>.

Até 1923 o programa de colonização oficial chegou a contar com sete Comissões de Terras e Colonização, a saber: Comissão de Erechim; Guarani; Lagoa Vermelha; Palmeira das Missões; Passo Fundo; Santa Rosa e a Comissão de Soledade. Além destas, tendo em vista a importância estratégica de Iraí pela oferta de águas minerais, foi criada a Comissão Organizadora da Estância de Águas de Iraí. Também o olhar do Estado Riograndense se aguçava em relação à Colônia de Santa Rosa onde havia “vestígios notáveis de sulfuretos e carbonatos de cobre, em especial cobre nativo” (RELATÓRIO DE 1925).

Em 1925, o Rio Grande do Sul ainda contava com 22.000 Km<sup>2</sup> de terras devolutas, que se estendiam ao longo do Vale do Rio Uruguai, para serem colonizadas. Dessa área, a maior parte pertencia ao Município de Palmeira das Missões, onde deveria ter continuidade o ordenamento de núcleos urbanos que, conforme discurso do governo de Borges de Medeiros, formariam “unidades homogêneas, partes integrantes de um organismo social mais vasto, [...] o Estado”. Mas para isso, os núcleos deveriam ser planejados por políticas públicas estabelecendo vias de circulação e fluxos, recursos para a “instalação de colonos”, projetos de “organização urbana”, órgãos estatais para a “arrecadação de receitas,” legislação para a “utilização de riquezas naturais” e estrutura policial para controlar o comércio ilegal da madeira e da erva-mate, por exemplo (RELATÓRIO DE 1925, p. 355).

Observa-se que valorizar as terras, diminuir a distância das áreas de colonização em relação a Porto Alegre; possibilitar fluxos de dinâmica comercial entre os novos núcleos e destes com os principais centros consumidores e exportadores, eram questões básicas na agenda do PRR. Segundo Relatório de 1925, a distância dos centros consumidores e a carência de fluxo de transporte, no caso, ferrovias, continuava acarretando uma série de problemas ao desenvolvimento dos núcleos urbanos. Entre os problemas, o Relatório cita a diminuição do valor da terra (mesmo sendo elas de alto teor produtivo); o aumento do custo da produção e a conseqüente perda de competitividade no mercado; a necessidade de aumentar a área de produção causando o desmatamento e a diminuição das áreas florestais; a necessidade de fornecer matéria prima para as indústrias e, conseqüente diminuição dos

---

<sup>41</sup> Para maior informação sobre o contexto da região na Primeira República, recomenda-se a leitura de Jacomelli (2004).

reservatórios naturais de água (sistema natural de equilíbrio térmico proporcionado pela vegetação).

Enfim, mesmo que houvesse outros vieses, a base de desenvolvimento das regiões, segundo conceito do PRR, dependia da oferta de rede técnica de transporte moderna e planejada, no caso, o modal ferroviário e a formação de núcleos urbanos. Nesse sentido, a grande meta do PRR foi preencher a lacuna deixada pelo Projeto Nacional em relação ao Norte do Rio Grande do Sul, o que estabeleceu como prioridade de governo. Prioridade esta constante na construção do Plano Geral da Viação, ainda em 1913. O Plano de Viação de 1913 consistiu em um projeto de longo prazo, com previsão de execução até 1960 e com base nele, o Estado do Rio Grande do Sul buscou efetivar as suas políticas públicas visando a articulação de todos os setores da economia e regiões, através de uma rede modal que unia ferrovias, rodovias e hidrovias cuja centralidade estaria no modal ferroviário, conforme visto, também, na seção anterior.



**Figura 22: Balneário do núcleo urbano de Iraí – 1919**

Fonte: Relatório de 1920, p.174. Arquivo Histórico Municipal de Frederico Westphalen

No projeto do PRR de 1913 e constante nos mapas dos esquemas viários de 1916, 1920 e de 1925, Iraí, por exemplo, que ficava fora da rota dos projetos de viação nacional, mereceu de um olhar especial porque, além de fazer divisa com o Rio Uruguai, contava com a riqueza das águas termais. Ainda, o controle político e econômico local estava relacionado diretamente ao PRR, de forma que passou a ser uma medida estratégica dotar a região com estrada de rodagem, no caso a linha Santa Bárbara a Iraí. Vale considerar que, segundo Harnisch (1941), a construção dessa estrada foi fundamental para a autonomia do Município conquistada em 1933. Iraí foi uma cidade projetada pelo governo do Estado, mereceu estudos específicos sobre as águas minerais, banhos termais e saúde, determinando a construção do Balneário do Município e um ordenamento planejado que previa desde áreas de moradias, áreas para as diferentes atividades urbanas e rurais e a oferta de serviços de saneamento (RELATÓRIO DE 1920).



**Figura 23: Abertura da estrada de rodagem Santa Bárbara-Palmeira-Iraí em 1927**

Fonte: Relatório Anual de 1927 da Diretoria de Terras e Colonização, p. [s.n.]. Arquivo Histórico do Município de Frederico Westphalen.

Essas estratégias governamentais e a oferta de banhos fizeram de Iraí um ponto de encontro de estrangeiros como uruguaios e argentinos, contudo, mesmo com a importância das águas, em 1941, para chegar a Iraí o sujeito deveria “usar a estrada de ferro até Santa Bárbara”, ou seja, utilizar-se da ferrovia “Cruz Alta e baldear em seguida para o caminhão que obedecia a horários fixos. Em épocas de grande fluxo de banhistas, os aviões da Varig voavam até Palmeira, de onde se” atingia “em pouco tempo o balneário” (HARNICH, 1941, p. 297).

Em vista do fluxo de pessoas em busca dos benefícios das águas termais e em vista dos interesses políticos, entre outros aspectos, o projeto do PRR previu, além de estrada geral ligando Santa Bárbara a Iraí, a construção de uma estrada de ferro ligando Passo Fundo e Iraí e favorecendo o fluxo de visitantes embarcados em Porto Alegre. A crescente procura pelos produtos em oferta em Iraí, em que pese o implemento de políticas públicas imbricando o interesse público ao privado, com ênfase para o último, determinou, igualmente, iniciativas locais voltadas para a prestação de serviços de hotelarias, hospedagem, lazer e jogos, a exemplo do Cassino Guarani. O Cassino Guarani, conforme Rossoni (2001) foi, na década de 1940, um importante atrativo local. Contudo, mesmo com os atrativos apresentados, a ferrovia prevista não foi implementada.

Em síntese, como visto nas seções II e III, os projetos ferroviários tiveram ascensão no Brasil ainda no Império, de sorte que a intenção principal foi interligar o interior e o litoral do Brasil como estratégia de viabilizar o povoamento e o desenvolvimento econômico do País. O Rio Grande do Sul, além dos motivadores econômicos teve como agravante a proximidade com o Uruguai, a Argentina e o Paraguai, o que caracterizou o aspecto geopolítico da ferrovia sulina, decorrendo disso também o desenvolvimento de uma ligação com o centro político do País pelo interior, passando pelo Planalto na parte central do Norte do Rio Grande do Sul. A ferrovia foi considerada pelos governantes da Primeira República como um elemento de transformação da realidade interiorana do Estado: um elemento de desenvolvimento caracterizado pelo progresso econômico. No caminho da ferrovia foram se formando ou se fortalecendo núcleos urbanos estratégicos, como os casos de Rio Grande, Santa Maria, Cacequi e, no Centro Norte, Cruz Alta. Ao mesmo tempo, a oferta da ferrovia manteve a tradicional divisão territorial do trabalho entre a Região Sudeste do Brasil e o Rio Grande do Sul. Ao assim proceder, as políticas públicas, em relação ao Norte do Rio Grande do Sul, reforçaram determinadas áreas como centrais e outras como periféricas, a exemplo de Passo Fundo e Palmeira das Missões, respectivamente.

Observando a rede técnica de transporte em oferta no Rio Grande do Sul, pode-se dizer que a rede se caracteriza por pontos distribuídos hierarquicamente no território e que traz subjacente uma explicação histórica. Pontos com poderes e funcionalizações diferenciadas. Santa Maria, além de estar situada no centro do Rio Grande do Sul, ao concentrar em seu território várias linhas se tornou um dos maiores e dos mais importantes núcleos ferroviário do Estado. Assim, Santa Maria se tornou uma região estratégica, tanto por concentrar o entroncamento de linhas, como por sediar a concentração militar (FLÔRES, 2007). Ao seguir em direção ao Norte, encontra-se Cruz Alta, que se caracteriza como núcleo polarizador de linhas nas direções Norte-Sul e Leste-Oeste. Conforme Harnisch (1941), Cruz Alta tem sua importância estratégica não pelas atividades econômicas que oferece, mas por deter a especificidade econômica de aglutinar todas as estradas da região, tornando-se centro de uma grande rede de comunicação.

Em direção a São Paulo, Passo Fundo se fortaleceu como núcleo polarizador da comunicação entre os núcleos urbanos que se formavam a exemplo de Erechim, Carazinho e Nonoai e como centro articulador com São Paulo. E, em direção a Oeste, Santo Ângelo se beneficiou tornando-se centro da circulação econômica entre os nascentes núcleos de Ijuí e Santa Rosa, entre outros, em vista das demandas da economia exportadora. Fora da rota ferroviária, Palmeira das Missões continuou sofrendo as consequências das dificuldades de articulação com os grandes centros de consumo e de exportação. Como visto, em relação ao território de Palmeira das Missões e núcleos urbanos dele derivados, o projeto de rede técnica de transporte não veio acompanhado da respectiva implementação da estrutura ferroviária. O caso de Iraí é expressivo porque foi um núcleo urbano construído com base em estratégia econômica e geopolítica e em resposta a uma demanda expressiva de pessoas em busca dos benefícios das atividades vinculadas à exploração das águas termais e, mais tarde, dos jogos proporcionados pelo Cassino, de sorte que parte do transporte chegou a ser feito pela rede de viação aérea. Contudo, mesmo que previstas pelo projeto do PRR, a carência de rede de transporte pela via terrestre continuou, impossibilitando a continuidade do processo inicial de desenvolvimento econômico daquele Município.

Dessa forma, não se pode negar que o grau de desenvolvimento econômico e político dos núcleos que se formaram no Norte do Estado na Primeira República apresentou como uma importante característica a maior ou menor distância da rede técnica de transporte, em especial do modal ferroviário, conseqüentemente vinculou-se a uma maior ou menor possibilidade de articulação ou circulação comercial e de fluxos. Também, infere-se que as políticas públicas de equipamento do território pela oferta da rede técnica de transporte,

considerou, no caso em estudo, a tradicional divisão territorial do trabalho, correspondendo, outrossim, a um predomínio da implementação do modal ferroviário sob a orientação do Estado Nacional. Vale também, tendo como referência a identidade econômica voltada para a exportação ou para o abastecimento de regiões centrais, dizer que, em relação à modernização ferroviária, em que pese o projeto de longo prazo do PRR, as lacunas na implantação desse modal deixaram como correspondentes núcleos urbanos muito distanciados das principais rotas comerciais o que prejudicou sobremaneira o desenvolvimento das atividades econômicas e a articulação destes com os principais centros consumidores do Rio Grande do Sul e do País.

Diante disso, vale fazer uma análise final sobre a não implementação do modal ferroviário no Município de Palmeira das Missões, notadamente articulando Iraí e Passo Fundo. No período da Primeira República, o território do primitivo Município de Palmeira das Missões era o que possuía a maior área a ser Colonizada. Também apresentava o maior número de “intrusos” e, ainda, era palco de intensas manifestações contrárias ao Governo. Igualmente, era onde a presença do PRR se tornava mais efetiva, dominando todos os cargos políticos e filtrando os benefícios a serem distribuídos. Ou seja, o estadualismo era visível e recrudescido. A prática de privilegiar os pares políticos ficou visível na distribuição de cargos. Por exemplo, Frederico Westphalen em 1917 passou a chefiar a Comissão de Terras e Colonização do Município de Palmeira das Missões, concomitantemente, em 1924 assumiu o executivo do mesmo Município. Nesses cargos, apoiou parceiros políticos, a exemplo de Valzumiro Dutra que atuava no comando do Terceiro Corpo Provisório.

Iraí, conhecido na época como Águas do Mel, foi uma mostra da expressão do domínio, extensão e desdobramentos que o poder do PRR assumiu através do “mando local”. Em Iraí, unidos, a família Westphalen e a família Dutra, criaram a empresa de exploração das águas minerais Dutra & Westphalen.<sup>42</sup> Segundo Sponchiado (2000), o contrato para engarrafamento de águas termo-alcalino-radioativas de Iraí, foi celebrado com o Dr. Vicente de Paula Dutra e cidadão Valzumiro Pereira Dutra, em Porto Alegre no dia 26 de Junho de 1926. O fato é que, conforme documentação estudada por Jacomelli (2004), a empresa fundada terminou constituindo a firma Dutra & Westphalen. No comando da Estância de Águas de Iraí, estava o Engenheiro Euclides Couto e como escriturário, Henrique Westphalen, para citar alguns exemplos. Além dos vínculos políticos, os vínculos familiares se desdobraram em domínio de cargos. Não obstante, a cumplicidade política se concretizou

---

<sup>42</sup> JACOMELLI (2004).

para além da distribuição de cargos, em contratos de parentescos, como o casamento de Héllé, filha de Frederico Westphalen, com Plínio Dutra, filho de Valzumiro Dutra<sup>43</sup>. Nesse sentido, o estadualismo, pode-se dizer, estava muito presente no Município de Palmeira das Missões à mostra do território das Águas do Mel - Iraí. O estudo dos mapas de planejamentos de rede técnica de transporte e da legislação de acesso a terra, permitem verificar a mesma situação.

A partir do estudo e levantamento das potencialidades locais, a exemplo da relevância medicinal das águas termais e da viabilidade da projeção “turística” e “econômica” das Águas do Mel em âmbito regional e interregional, o acesso e a permanência do colono a Iraí ficou legalmente impraticável, visto que a construção de casas na área urbana deveria observar uma série de requisitos que inviabilizava a permanência dos que tinham posses limitadas, ou seja, houve uma padronização do tipo *quem pode e quem não pode se instalar*<sup>44</sup>. Através de políticas de restrições ao acesso e a permanência, o espaço urbano ficou reservado para uma fração da população, como visto, vinculadas ao PRR.

Essa relação entre políticas públicas e beneficiados diretos se desdobra também nos planos de desenvolvimento produzidos pelo PRR. O primeiro plano de viação, editado em 1913 e reeditado em 1916 pela Diretoria de Terras e Colonização, não trouxe para o cenário do Norte Riograndense a intenção de estender a ferrovia até Iraí. Alguns anos após, em 1920, nos planos aparece a proposta de criar uma articulação Ferroviária entre Iraí e Passo Fundo, seguindo para Lajeado e Porto Alegre, intenção realimentada no projeto de 1925. Além da ferrovia, ligando as Águas do Prado (próximo de Iraí) até Santa Bárbara, estava posta a projeção de uma estrada de rodagem passando por Palmeira das Missões (em fase de construção).

Pode-se dizer que, as projeções de políticas públicas em prol do equipamento do território de Palmeira das Missões, notadamente no espaço das “Águas do Mel”, começaram a acontecer a partir do momento em que os agentes políticos do PRR estenderam seus cargos e comandos de poder político também para o comando e posse de setores da economia local, de sorte que na visão do PRR, Iraí, além de ponto estratégico político e econômico, se fortalecia como ponto de consolidação do estadualismo - requerendo, portanto, investimentos técnicos modernos. Isso não significa, contudo, em que pese a importância estratégica da área das Águas do Mel na política do PRR, que houve uma mudança no conceito governamental em relação a função econômica da região. A análise feita mostra que a região deveria se

---

<sup>43</sup> JACOMELLI, Jussara. *Da biografia ao Contexto: Frederico Westphalen*. In: Revista Ágora. V.13, n.1, jan. jun. 2007. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

<sup>44</sup> JACOMELLI (2004).

especializar na produção agrícola para o abastecimento de regiões centrais, daí a importância também da oferta de modais de transporte mais econômicos. Em meio a isso, as relações foram sendo costuradas misturando os domínios do público e do privado em privilégio de alguns. Vale considerar o que diz Jacomelli:

A conjugação entre público e privado da ação personalista do Estado é uma característica local e pode ser verificada no caso da empresa Dutra & Westphalen, em 1926, que reclamava junto à Diretoria de Terras a ultimação e conservação da estrada a Iraí. Conforme orientação, Frederico deveria organizar o orçamento para a reparação e enviá-lo à Diretoria de Terras, solicitando suplemento de verba. Sobre outros assuntos orientava-se para que a firma se dirigisse ao presidente do estado. (JACOMELLI, 2004, p.71).

Getúlio Vargas, ao assumir o governo do Estado do Rio Grande do Sul, em 1928 visitou a estação de Águas de Iraí e inaugurou a estrada Palmeira-Iraí. Segundo Soares (1974, p.237), pouco antes, “Valzumiro, ligado à família Vargas por laços de afeição desde a infância, visitou seu amigo Getúlio em São Borja, fato que marcou o início de sua reascensão política”. Ainda, segundo o mesmo autor, Getúlio Vargas (acompanhado pelo Dr. Fernando Moreira, Secretário das Obras Públicas, pelo Dr. Carlos Torres Gonçalves da Diretoria de Terras e Colonização e por um médico da Diretoria de Higiene), ao chegar na Estação em Santa Bárbara, foi recebido por Frederico Westphalen (Intendente municipal) e Vítor Dumoncel Filho (Vice-intendente municipal). A visita, entre outros aspectos, possibilitou ao governador, na época “Presidente” do Estado do Rio Grande do Sul, observar e se inteirar do significado econômico e político do local e, sobre as formas, usos e articulações de poderes que ali se processavam.

Uma vez no exercício do poder executivo estadual, Getúlio Vargas poderia dar continuidade as propostas e formas de governo do PRR, contudo, inaugurou um “novo estilo de governo” e, ainda, “de conciliação com o grupo oposicionista” ao PRR. Em relação ao setor econômico “voltou-se para o atendimento das necessidades dos pecuaristas” e, quanto a política de terras, entre outros procedimentos adotados, “extinguiu a Diretoria de Terras e Colonização e o Serviço Geológico, dependentes da Secretaria de Obras Públicas” e “criou a Diretoria da Agricultura, Indústria e Comércio”. Carlos Torres Gonçalves (chefe da Diretoria de Terras e Colonização) foi nomeado para o cargo de diretor da Viação Fluvial (Dalla Nora, 2002, p. 68). Com essas medidas, Getúlio Vargas postergou os planos de desenvolvimento para o Norte Riograndense projetados pelo governo Borges de Medeiros.

A orientação política e econômica adotada por Getúlio Vargas no Estado do Rio Grande do Sul ficou ainda mais visível ao assumir o poder político central. No exercício do

poder executivo central, Getúlio Vargas diluiu o “Congresso”, as “assembléias estaduais” e as “câmaras municipais”. Ainda, extinguiu os cargos eletivos e implantou a nomeação de interventores para Estados Federados e Municípios. Ao assim proceder, rompeu com o estadualismo e, portanto, com as políticas públicas assim timbradas. Soma-se a essa intenção centralizadora, à identidade nacional de economia de exportação; a modernização caracterizada pela manutenção da supremacia de determinados pontos na rede de poder político e econômico constituído; e, as ideias de Estado relacionando modernização com “o novo”, no caso, com as novas técnicas de equipamento do território resignificadas pela indústria automobilística e petrolífera.

Pode-se dizer que a identidade de modernização política e econômica do Estado Nacional impediu a implementação do modal ferroviário articulando Iraí e Passo Fundo, visto que a criação dessa articulação viária significava alimentar o projeto anterior identificado com o estadualismo e com o mando local. O projeto Nacional seria outro, em um novo estilo, uma nova especificidade de governo, caracterizado por fluxos de transporte no modal rodoviário. Com esse novo estilo, Getúlio Vargas desvinculou a relação existente até então entre *ação e mando (poder) local* e manteve a prerrogativa de promover no território o equipamento técnico necessário ao cumprimento de sua função econômica, política e social dentro da divisão territorial do trabalho, por exemplo.

#### **4.2 Rodovias no Norte do Estado: modernização e nucleação urbana**

Objetivando verificar a influência das políticas públicas para o desenvolvimento de núcleos urbanos e regiões, por ocasião da implementação da rede viária nos municípios de Santo Ângelo, Passo Fundo e Palmeira das Missões (recorte municipal de 1889), estende-se o olhar para a malha rodoviária construída no período desse estudo e para as interferências no ordenamento territorial.

A construção de caminhos, estradas e redes de comunicação acompanham a história do homem que tende a criar espaços urbanos como locais de expressão do poder ou de poderes (ROLNIK, 2004), de sorte que a ideia de modernização traz presente a necessidade de inovar as formas de comunicação ou de articulação territorial, a exemplo da introdução do modal ferroviário na rede técnica de transporte na Primeira República e do modal rodoviário a partir de 1930, como padrões de vias de circulação modernas.

Com a descoberta do petróleo e derivados, com a produção do automóvel e com a propaganda fordista, surgiram novos padrões de circulação. Conforme Etges (2005, p. 49), no

séc. XX “vivia-se o grande momento marcado pelo regime de acumulação fordista-fossilista, o qual anunciava que o desenvolvimento viria na esteira da industrialização e da urbanização”. Apresentado como modelo de rapidez e eficiência, a ideia do revestimento asfáltico chegou ao Brasil como nova característica de modernização técnica para as vias de transporte e comunicação. Essa nova fase de modernização econômica, chegando ao Brasil foi adotada pelo Estado Nacional e Riograndense e foi revestida da tradição de que caberia ao Estado garantir as condições técnicas e infraestruturais necessárias ao desenvolvimento dos novos padrões de fluxos, agora sob o signo do modal rodoviário.

Mas, como estavam os caminhos ou estradas no Rio Grande do Sul, por ocasião da chegada dessa nova modalidade de transporte? Vale considerar, nesse sentido, que a era das rodovias, ao chegar, encontrou uma série de estradas gerais ou caminhos construídos. Apresentavam-se sem revestimento asfáltico, em quantidade insuficiente e em condições precárias. Contudo, houve um planejamento local que previu, como visto no Projeto do PRR, a construção de uma série de estradas equivalendo ao atendimento dos diferentes núcleos urbanos que se formavam no Norte. Além disso, houve a previsão de uma complementaridade entre as três modalidades de transporte: rodoviária, ferroviária e hidroviária.

Em vista dos planos de construções de estradas, em 1920, ainda na Primeira República, articuladas à rede ferroviária Porto Alegre-Santa Maria-Cruz Alta-Marcelino e ao Norte, entre a rede ferroviária Marcelino Ramos-Cruz Alta-Santo Ângelo e o Rio Uruguai distribuía-se caminhos ligando diferentes lugares. Caminhos sem revestimento, mesmo respondendo pela integração das áreas agrícolas e industriais com os mercados regionais e interregionais. Mesmo assim, ao chegar os anos de 1930, as Regiões Coloniais ainda estavam carentes de vias de comunicação e transporte.

O Sul contava com a rede de modal ferroviário, mesmo apresentando poucos recortes municipais. O contrário acontecia no Norte: além de concentrar áreas coloniais que se formavam, concentrava boa parte da população do Rio Grande do Sul. Conforme dados divulgados pela Secretaria dos Negócios das Obras Públicas (RELATÓRIO DE 1920), em 1920 a população do Rio Grande do Sul chegava a 2.000.000 de habitantes. Destes, 840.000 se encontravam na Região Colonial perfazendo 43% da população total. Outrossim, os campos nativos de criação de gado representavam uma área de 190.000 Km<sup>2</sup>, enquanto que a superfície desmatada, ou seja, a área cultivada representava 20.000 Km<sup>2</sup> e as matas 60.000 Km<sup>2</sup>. As terras particulares correspondiam a 91% e as públicas a 9% do território do Rio Grande do Sul.

Essa concentração populacional nas áreas coloniais levou os governantes, ainda na Primeira República, a tratar da modernização da rede de transporte e a criar órgãos específicos para gerenciar esse setor, como foi o caso da VFRGS. Com o surgimento de novas teorias capitalistas, como o fordismo que pregava rapidez e modernização dos transportes com base no automóvel, os governos, em resposta às novas demandas adotaram uma nova postura em termos de políticas públicas: a modernização da rede técnica de transporte pela modalidade rodoviária. A modalidade rodoviária passou a ser o ideal de modernização técnica da rede de viação.

Dessa forma, foram criados o DNER e o DAER. A intenção federal e estadual se identificavam na ideia de implantar um modal de trânsito mais moderno, as estradas de rodagem. Entre as responsabilidades do DAER estava a melhoria de antigas estradas que faziam a ligação entre os centros de produção e os portos, e a implantação de rodovias assegurando o transporte das áreas de produção às de consumo.

Exemplifica o caso, a construção de 3.500 Km de estradas no ano de 1946 nas áreas de produção da madeira, o que melhorou o fluxo comercial para vários municípios do Norte do Estado, como Carazinho que se beneficiou com a construção de uma estrada ligando o Município à estação férrea (WENTZ, 2004). Além de Carazinho, outros municípios foram favorecidos: Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa, com linhas laterais à ferrovia; Iraí, Palmeira das Missões e Cruz Alta, com linha para Passo Fundo-Lagoa Vermelha-Vacaria; Santa Rosa e Santo Ângelo, com uma linha ligando para oeste (HARNISCH, 1941). Vale dizer que, além dos comerciantes de madeira, a indústria automobilística e de similares foi beneficiada porque passou a processar e a monopolizar o transporte regional e interregional.

Observando os mapas constantes nas figuras 20 e 24, pode-se dizer que, as políticas públicas de desenvolvimento do modal rodoviário no Norte do Estado não alteraram a condição central exercida por determinados centros urbanos já favorecidos pela oferta do modal ferroviário a exemplo de Erechim, Passo Fundo, Carazinho, Santo Ângelo e Santa Rosa. Santa Rosa, além da ferrovia, pode contar com a Rodovia Tenente Portela-Três Passos-Santa Rosa; Ijuí, com a Rodovia Três Passos - que favoreceu também o município de mesmo nome - passou a comercializar diretamente com Santa Rosa, Santo Ângelo e Ijuí. Erechim, por sua vez, passou a concentrar a rodovia que partia de Iraí e a rodovia que partia de Marcelino Ramos. O Município de Tenente Portela, igualmente, foi contemplado com uma rodovia que ligava o Município ao Rio Uruguai e a Aritibá, alcançando aí a ferrovia.

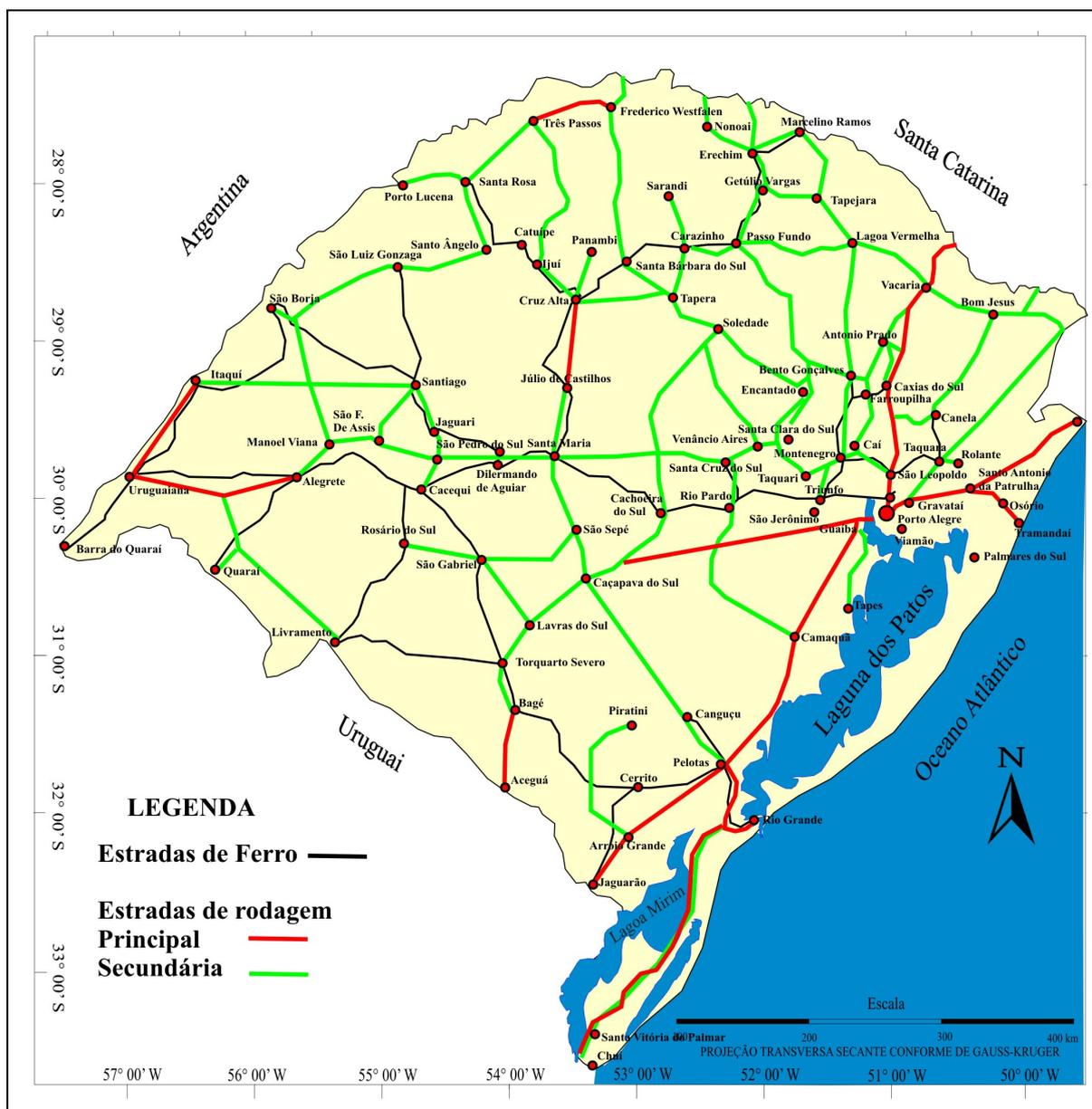


Figura 24: Mapa viário do Estado do Rio Grande do Sul em 1956

Fonte: Enciclopédia dos Municípios Brasileiros, 1956; DVD BRASIL, Vol. I.. Edição F.AC, similar, IBGE. [s.n.].

Nota-se que os fluxos mantiveram as centralidades já postas no território. Igualmente, mesmo com o advento da era das rodovias, o território de Palmeira das Missões continuou o menos favorecido pela malha viária, o que, conseqüentemente, inibiu as possibilidades de desenvolvimento econômico daquele espaço, mantendo-o dependente da hierarquia urbana que foi se fortalecendo a partir da oferta maior ou menor de caminhos e da centralidade que os núcleos ocupavam na rede. A precariedade da rede técnica de transporte em oferta no Norte do Estado foi tema de debate no Congresso Rodoviário de Cruz Alta, realizado em 19 de março de 1938. Na oportunidade, os congressistas caracterizaram as Regiões do Norte do Estado como desassistidas de boas vias de comunicação. Citaram como exemplo, a

importância da articulação entre Passo Fundo e Nonoai com os mercados Riograndenses e com o vizinho Estado de Santa Catarina pelo Vale do “Goioen” que, no entanto, encontrava-se estagnada por falta de acesso de comunicação com a ferrovia. Outro exemplo citado foi a falta de oferta e a necessidade de melhoria nos fluxos para as áreas de colonização e para o nascente núcleo urbano de Iraí (OLIVEIRA, 1957; 56).

Nesta época, em que pese o advento das ferrovias e a posterior das rodovias, o acesso mais rápido a Iraí<sup>45</sup>, por exemplo, para quem vinha de Porto Alegre era por Palmeira das Missões. Muitos estrangeiros, a exemplo de Uruguaios, se dirigiam para o Município em busca das águas e banhos termais e dos jogos que se realizavam no Cassino Guarani. O caminho, porém, como já dito, era difícil. O sujeito deveria “usar a estrada de ferro até Santa Bárbara, via Cruz Alta, e baldear em seguida para o caminhão que obedecia a horários fixos” (HARNICH, 1941, p. 297).

E mesmo após a criação do DAER, a situação não teve alteração significativa. O transporte de passageiros até Iraí, continuou precário. Podia ser feito por linha de ônibus com partida em Carazinho, Cruz Alta, Ijuí, Passo Fundo, Erechim e na Estação de Santa Bárbara, levando em média cinco horas de viagem ou por automóveis de praça que faziam o percurso em 4 horas (FISCHER, 1954). Isso, tendo em vista a permanência das más condições do acesso viário a Iraí. Diante disso, pode-se inferir que no território de Palmeira das Missões os nascentes núcleos urbanos foram acontecendo desassistidos de políticas públicas de implementação de rede de viação em boas condições: em condições de permitir, através da articulação com centros maiores, a efetiva circulação de mercadorias, serviços, coisas e pessoas. Sem as articulações necessárias, os núcleos que se formavam continuavam articulados e dependentes do núcleo de Palmeira das Missões que, por sua vez, se encontrava subjugado à nucleação de Cruz Alta. Ou seja, o primitivo território do Município de Palmeira das Missões foi se constituindo carecendo de modais de circulação regional e interregional favoráveis a dinamização do seu processo de desenvolvimento.

A falta de redes viárias adequadas e de articulação entre núcleos e destes com mercados mais amplos, determinou a intensificação do comércio clandestino principalmente na Região de Palmeira das Missões. Quanto a isso, nota-se que da Primeira República até os anos de 1941 - quando foi criado Instituto Nacional do Pinho - foi corriqueiro o comércio clandestino de madeira pelo Rio Uruguai. No período, os embarques de madeiras eram feitos em pontos estratégicos como no “Porto de Goioen, divisa de Nonoai com Chapecó” e no

---

<sup>45</sup> O Município de Iraí foi emancipado no ano de 1933.

“Porto dos Passarinhos, em Iraí, onde as madeiras eram dispostas em forma de grandes Balsas e enviadas nas épocas das cheias para são Borja de onde seguiam para Uruguiana e de Uruguiana para a Argentina ou Uruguai” (WENTZ, 2004, p. 61).



**Figura 25: Balsa de madeira no Rio do Mel em Iraí - 1921**

Fonte: Relatório de 1922, [s.n.]. Arquivo Histórico do Município de Frederico Westphalen.

O comércio da madeira legal e ilegal foi de tamanha proporção que se tornou importante fonte de renda para os municípios instalados as margens do Uruguai e para outros municípios como Passo Fundo, Carazinho, Erechim, Nonoai, Santo Ângelo, Palmeira das Missões. Em Passo Fundo e Carazinho, por exemplo, a indústria da madeira proporcionou capital para outras atividades como a agroindústria (WENTZ, 2004). Há que se considerar que a proximidade com o Rio Uruguai, a precariedade de comunicação e conseqüentemente de controle, foram condições que favoreceram as articulações clandestinas com mercados estrangeiros, a exemplo do Argentino, o que oportunizou, igualmente, o estreitamento de relações comerciais com aquele País também no setor da agricultura (TEDESCO; SANDER, 2002).

Quanto a Santo Ângelo, segundo Harnich (1941), na década de trinta a pecuária ainda era a grande fonte de riqueza, o Município era o maior produtor de suínos do Rio Grande do

Sul. Também produzia fumo e algodão e abrigava em seu território três empresas de significativa participação no mercado regional e interregional: Frigorífico Nacional Sul-Brasileiro, uma filial da Companhia Brasileira de Fumo em Folha e a Sociedade Algodoeira Sul-Riograndense LTDA. Abrigava ainda, a atividade extrativa e o comércio da madeira. Esta última, parte era beneficiada no próprio Município e parte era exportada através de via férrea ou por meio de jangadas no Rio Uruguai até os portos sulinos brasileiros, uruguaios e argentinos.

Mas, o grande potencial de desenvolvimento de Santo Ângelo, segundo o mesmo autor, foi a articulação comercial, tanto a Oeste quanto ao Norte, com a região celular econômica e industrial do Estado que se estendia ao longo dos rios, desde Porto Alegre para além de seu território, alcançando o Município de Santa Rosa. Essa condição estratégica na rede ferroviária, realimentada pela rede rodoviária, rendeu ao Município as condições viárias necessárias ao seu desenvolvimento.

A análise do mapa viário de 1956 permite ainda, identificar pontos estratégicos na rede técnica de transporte. A partir de Cruz Alta, surgiram outros centros de singular importância que se fortaleceram na medida e proporção da agregação de fluxos e fixos. Passo Fundo e Erechim se fortaleceram como “nós” de uma rede viária ligando o Rio Grande do Sul com São Paulo e Rio de Janeiro, com alcance além do regional, interregional. Vale lembrar que esses municípios passaram a contar com a oferta de rodovias e ferrovias. De Cruz Alta em direção a Oeste, surgiram outros significativos centros urbanos: Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa. Esses municípios, além de contar com o fluxo ferroviário, passaram a contar com o fluxo rodoviário articulando o Estado do Rio Grande do Sul com a República da Argentina, através de Porto Lucena. Ainda, através da construção de rodovias, os municípios de Tenente Portela e Três Passos puderam contar com linha de articulação com a ferrovia. Soma-se que, com a construção da ferrovia Santo Ângelo–Santiago, esses municípios foram beneficiados com a diminuição da distância do Porto de Rio Grande, melhorando a exportação.

Pode-se dizer que o desenvolvimento da rede técnica de transporte contribuiu para o desenvolvimento desigual dos núcleos urbanos, uma vez que, alguns, fortalecidos, se tornaram núcleos polarizadores em detrimento de outros, desenhando uma rede hierárquica de poder e estrategicamente ordenado. Em 1889 a região em estudo abrigava os Municípios de Passo Fundo, Palmeira das Missões e Santo Ângelo. Desses surgiram vários outros núcleos que, como visto na figura 04, somou 26 novos municípios em 1955. Cada novo núcleo, bem como os núcleos-mães, apresentou, no período analisado, um desempenho econômico diferenciado conforme dados constantes na Enciclopédia dos Municípios Brasileiros feito

pelo IBGE (1956). Alguns municípios e dados foram catalogados nos anexos A a F. Para tanto, optou-se pela catalogação dos dados referentes aos municípios de Passo Fundo, Erechim, Santo Ângelo, Santa Rosa, Palmeira das Missões e Iraí, tendo em vista a análise do desempenho econômico dos primitivos municípios e um, respectivo, “município-filho”.

Analisando os quadros sínteses dos estudos de desempenho econômico catalogados pelo IBGE correspondentes ao ano de 1955 e divulgados em 1956, simplificados nos anexos de letras A a F, e comparando-os com os mapas estudados sobre as políticas públicas de projeção e implementação da rede técnica de transporte, constata-se que a oferta de vias de transporte foi um importante pilar do desenvolvimento dos municípios. Também, verifica-se que a oferta desse recurso esteve vinculada a ideia de centralidade do poder político e a tradicional prática econômica da divisão territorial do trabalho. As áreas mais bem servidas pela rede técnica de transporte, ligando os núcleos entre si e estes com os principais centros comerciais do Rio Grande do Sul e do País, foram os que entre 1889 a 1955 mostraram um desempenho econômico melhor, mesmo porque passaram a sediar vários serviços, como bancário, hotelaria, transporte e comércio.

Em que pese a importância do modal rodoviário, vale dizer que os locais que se fortaleceram consolidando um lugar de destaque na rede urbana foram predominantemente aqueles que se beneficiaram diretamente da oferta de ferrovias, a exemplo de Santo Ângelo e Santa Rosa; de Passo Fundo e Erechim. Em contrapartida, Palmeira das Missões e Iraí são mostras de um desempenho econômico menos expressivo. Primeiro, devido à distância dos principais centros comerciais e da dificuldade de circulação interna. Segundo, devido ao custo da rede rodoviária e a morosidade da implementação de vias em condições de trafegabilidade em tempo integral.

Interessante perceber que Passo Fundo em 1955 apresentou uma produção industrial de Cr\$ 458.861.000,00. Destes 64% com origem no setor de alimentos. Com isso, chegou a condição de centro comercial agrícola cuja produção estava vinculada a pequenas e médias propriedades policultoras e a grandes propriedades com lavoura mecanizada e produtoras de trigo, por exemplo. A localização e desenvolvimento do núcleo na rede urbana, como centro de uma densa rede de transporte, permitiu ao Município exercer a polarização regional como coletor de produtos agrícolas e distribuidor de manufaturados com destaque para o comércio atacadista e a varejo de produtos provenientes de regiões como Porto Alegre e Rio de Janeiro. Sua área de influência comercial chegou, na oportunidade, a Santa Catarina.

Santo Ângelo não apresentou o mesmo resultado de Passo Fundo na produção industrial que ficou na casa dos Cr\$ 273.422.000,00, contudo a produção industrial incidiu

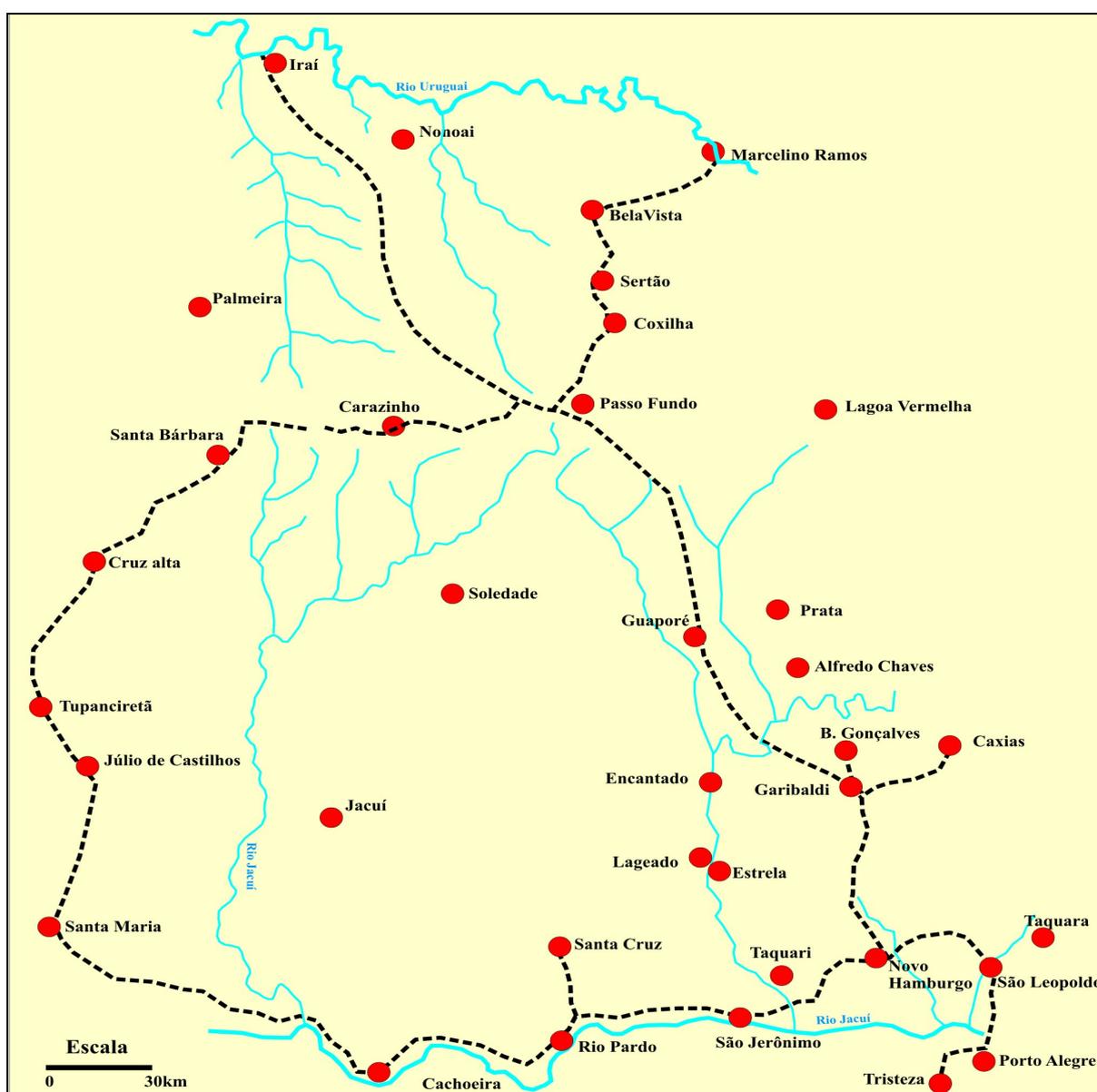
em 45% no setor de alimentos, seguido em 24,8% no setor fumageiro, o que permite identificar uma diversificação da produção industrial maior que no caso de Passo Fundo - cujo índice predominante esteve vinculado somente à indústria alimentícia. Ainda vale considerar a função intermediária exercida pelo Município entre Santa Rosa e Ijuí, concentrando a articulação entre a Região Colonial do Noroeste com os centros intermediários de Ijuí e Cruz Alta. Nota-se, outrossim, a expressividade da extensão do mercado de Santo Ângelo que, segundo dados, ainda em 1955, chegou a abranger além do território estadual, o internacional, através de fluxos estabelecidos com países fronteiriços e com países da Europa, a exemplo do comércio fumageiro. Disso, infere-se que, além da geopolítica, a especialidade econômica do território em produzir para a exportação rendeu ao mesmo, os benefícios da ação do Estado Nacional e do Estado Federado com políticas públicas de equipamento do território, notadamente a oferta de modais de transporte, o que veio a beneficiar, em especial, o comerciante local e o agente exportador.

Palmeira das Missões, por sua vez, conforme anexo F, apresentou em 1955 uma produção industrial na casa dos CrS 120.506.000,00. Desse total, 74,3% estava vinculado ao setor de alimentos e 19% ao setor madeireiro, o que significa dizer que 93% de seu potencial industrial estava vinculado à atividade primária agrícola e extrativa. Mesmo com as dificuldades de fluxos de transporte, realizava articulações comerciais com São Paulo, Porto Alegre e centros regionais. Vale considerar a expressividade do setor madeireiro, mesmo que, em parte motivado pelo comércio ilegal.

Analisando alguns núcleos urbanos que se formaram após a República e que se desmembraram dos municípios anteriores, se tem a repetição da situação: Erechim foi favorecido desde a sua formação pela possibilidade de uso da ferrovia. Demonstrou um desempenho econômico semelhante a Passo Fundo, ficando o resultado da sua indústria na casa de CrS 540.335.000,00. Ainda ao ser beneficiado por esse modal de transporte pode concorrer com Passo Fundo na distribuição comercial. Sua área de influência chegou até Santa Catarina.

Santa Rosa, que passou a contar com a ferrovia somente em 1940, em apenas dez anos demonstrou um bom desempenho econômico à mostra no resultado da produção industrial que somou CrS 174.628.000,00. O destaque ficou com os setores de alimentos com 53,7%, outros setores, como o de transformação de produtos minerais ficou com 9,7% e o setor químico e farmacêutico com 6,9%. Pode-se dizer que Santa Rosa veio a se constituir em centro de comercialização de produtos coloniais com expressividade regional e como centro de integração internacional, devido a proximidade com a fronteira da Argentina e Paraguai.

Iraí, por sua vez, pode contar com as políticas públicas voltadas para a promoção no território de articulações caracterizadas pelo modal rodoviário, contudo, o processo de implementação, além de lento, caracterizou-se pela oferta de vias precárias e de custo elevado. Mesmo assim, chegou a apresentar um valor industrial de Cr\$ 30.680.000,00, destacando-se o setor de alimentos representando 48,9% dos resultados e o setor madeireiro com 37,3%. Mesmo tendo abundância na oferta de águas minerais, o problema da rede técnica de transporte fragilizou o desenvolvimento do setor de engarrafamento e distribuição do produto, bem como o fluxo de turistas ao local.



Roteiro que canaliza para Porto Alegre a exportação do Norte Riograndense e Oeste Catarinense.  
Croquis anexo ao trabalho "A margem de um projeto rodoviário".  
Francisco A. Xavier e Oliveira

**Figura 26: Projeto da rodovia Porto Alegre–Iraí**

Fonte: Oliveira, 1957, p. 16.

A precariedade e falta de fluxos de transporte foi motivo de estudos no território. Em 1931 foi levado ao público, através do *Jornal Nacional de Passo Fundo*, um projeto rodoviário voltado para a articulação dos núcleos urbanos que vinham se formando, inclusive Iraí, posto que:

a) tornará mais rápido e barato o acesso a estância de águas de Iraí para as populações do litoral do estado, o mesmo acontecendo para a exportação de tais águas, que assim, [...] lograrão maior consumo nos mercados;

b) encurtará de 12 horas, no mínimo, a comunicação ferroviária do Rio de Janeiro com a metrópole Riograndense, e de mais de 600 quilômetros o percurso de importante zona ervateira do oeste catarinense a porto de saída para o estrangeiro;

c) além disso, reduzindo de centenas de quilômetros a saída da produção norte Riograndense para o referido embarcadouro, em Porto Alegre, evidentemente arrastará para o mesmo toda a exportação assim beneficiada, concorrendo para que tome ele desenvolvimento que assumirá proporções verdadeiramente surpreendentes no futuro (Oliveira, 1957, p. 18).

Interessante perceber que a centralidade na rede proposta por Oliveira coube a Passo Fundo. Por esse projeto, o núcleo do Município de Palmeira das Missões, mais uma vez, ficava fora da rota principal, conforme se pode observar na figura 26. O projeto consistiu em um roteiro rodoviário feito por Francisco Xavier de Souza (Passofundense), propondo linha de fluxo canalizando para Porto Alegre a exportação do Norte Riograndense e do Oeste de Santa Catarina através de Passo Fundo, o que aumentaria a polarização desse Município. A diferença entre a proposta de Oliveira e a proposta do PRR de 1925 está no fato de que, Oliveira propõe que a articulação entre os Municípios de Iraí e Passo Fundo seja processada pelo modal rodoviário e não pelo modal ferroviário previsto pelo PRR. A situação sugere a visibilidade da política do governo de Getúlio Vargas em relação à modalidade de rede de transporte preferencial a ser subsidiada pelo Estado. Infere-se que Oliveira tendo feito esta leitura, redimensionou o projeto do governo Borges de Medeiros, alterando a especificidade do modal (de ferroviário para rodoviário) mantendo, contudo, a centralidade de Passo Fundo.

Assim, favorecidos por políticas públicas de equipamento do território caracterizadas pelas ideias de modernização e, concomitante, manutenção e ampliação da extensão da divisão territorial do trabalho, Passo Fundo, Santo Ângelo, Erechim e Santa Rosa, passaram a se caracterizar como núcleos de poder e como centros de produção, de distribuição e de circulação de mercadorias. Ou seja, a funcionalidade técnica requerida a esses municípios permitiram-lhes incorporar ao uso do território, caracterizado como área de produção, à função de centro de recebimento, processamento e canalização de produtos para os principais centros de consumo interno e de exportação, a exemplo de São Paulo, Rio Grande e Porto Alegre.

Pode-se dizer que esses municípios, em que pese a ordenamento social e econômico do local, foram favorecidos pelo peso de políticas públicas Nacional e Estadual de ordenamento territorial. Ordenamento territorial impulsionado pela crescente necessidade de equipar os territórios para diferentes usos de acordo com os interesses e extensão da economia e do domínio político. Com isso, esses municípios se constituíram como lócus de práticas comerciais, industriais e de prestação de serviços próprios de territórios polarizadores de redes. Enquanto isso, a área do primitivo Município de Palmeira das Missões continuou com uma estrutura de dependência. Dependência ampliada através da criação de políticas de controle, implantação de novas formas e expressões do equipamento técnico posto ao território, exemplificado no desenho, na característica e na funcionalização da rede técnica de transporte.

Um desenho funcional que ao invés de ampliar e os legalizar fluxos, os dificultou quando não inviabilizou práticas e fluxos comerciais próprios do local, a exemplo do comércio de exportação de madeira e do insipiente comércio de exportação agrícola que se processavam através do “Porto dos Passarinhos” e do “Porto de Goioen”. A ruptura com o desenho funcional posto para o território, poderia ter resultado na ampliação do comércio em geral com outras escalas geográficas que não a tradicional divisão territorial do trabalho. Divisão territorial do trabalho que mantêm, ainda hoje, o Norte do Estado, notadamente a área do primitivo Município de Palmeira das Missões, na condição de subsidiário do desenvolvimento econômico da Região Sudeste e de outras regiões centrais.

Sintetiza-se que as mudanças processadas no equipamento da rede técnica de transporte levadas a efeito nos municípios estudados, não alteraram a condição funcional deliberada aos mesmos ao longo da História da Região, contudo viabilizaram maior uso do território, em vista das constantes demandas econômicas e políticas que se processavam no espaço. Em vista disso, pode-se dizer que as políticas públicas de ordenamento territorial e equipamento do território, através da instalação da rede técnica de transporte motivaram o desenvolvimento econômico desigual do Norte do Estado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao chegar ao término da busca proposta por ocasião do início da pesquisa, pode-se dizer que estudar o Estado Brasileiro na dimensão Federal e Riograndense e suas manifestações no ordenamento do território, visto a partir da formação da rede técnica de transporte no Norte do Estado do Rio Grande do Sul, não foi uma tarefa fácil.

A proposta de pesquisa discorreu com base em duas fases, tendo em vista a característica predominante em termos de modalidade de rede de transporte levada a efeito no ordenamento do território no Norte do Rio Grande do Sul. O período de 1889 a 1930 correspondeu à fase de ordenamento territorial caracterizado pela modernização da rede de transporte com base nas ferrovias com função complementar aos fluxos hidroviários, portuários e ao transporte de cabotagem. O período de 1930 a 1955 compreendeu a fase caracterizada pela modalidade rodoviária.

A partir dos estudos feitos concluiu-se que no período de 1889 a 1930, em que pese o federalismo de Estado, o Estado Nacional assumiu papel estruturante no ordenamento da rede técnica de transporte. A base da modernização da rede técnica de transporte foi dada pela implementação do modal ferroviário como complementaridade ao modal hidroviário. Isso visando favorecer o setor econômico de exportação e a opção política de centralização da rede no Rio de Janeiro. Nesse sentido, os projetos nacionais foram responsáveis pela criação de grandes linhas ferroviárias. No Rio Grande do Sul, viabilizaram a continuidade da implementação de fluxos iniciados no Império e sob o controle de empresas particulares e estrangeiras.

Por ocasião da República, se encontravam concluídas as vias férreas Porto Alegre-Uruguaiana-Cachoeira (1883) e Rio Grande-Bagé (1884). Coube à República dar continuidade às iniciativas do período político anterior, de sorte que foi implementada a via férrea Santa Maria-Cruz Alta, levada a efeito em 1894 e ampliada para Passo Fundo em 1898 e para Marcelino Ramos em 1910. O desenho que a rede técnica de transporte foi assumindo

no território mostra o viés centralizador do Estado Nacional. Ao concentrar os fluxos no Sudeste Brasileiro garantiu articulação direta entre a Capital do País (Rio de Janeiro) e a Capital do Rio Grande do Sul (Porto Alegre), criou acesso ferroviário para o Sul e Oeste Riograndense visando o controle da fronteira e, ainda, promoveu a melhoria dos fluxos de articulação econômica entre a Região Sudeste Brasileira e o Norte Riograndense, mantendo a tradicional divisão territorial do trabalho.

Na perspectiva da divisão territorial de trabalho e da centralização política, alguns núcleos passaram a usufruir de um papel central. Passo Fundo fortaleceu sua condição estratégica de centro de articulação regional e interregional. Outros núcleos surgiram, a exemplo de Erechim para onde fluxos humanos passaram a se deslocar motivados pelas facilidades e pelos benefícios proporcionados pela disponibilidade de fluxo de transporte ferroviário articulando o local com os principais centros consumidores. Ao mesmo tempo, setores econômicos do Sudeste Brasileiro se abasteciam com mais facilidade de produtos primários provenientes do Norte do Rio Grande do Sul.

Nesse período, mesmo que a intenção do PRR fosse tomar para si os rumos do ordenamento técnico urbano, teve que assumir um papel complementar no que se refere a rede técnica de transporte. Ao contrário, assegurou o pleno domínio do processo de deslocamento populacional levado a efeito pelas Comissões de Terras e Colonização, para o que desenvolveu uma série de estudos e projetos de ordenamento técnico, com vistas, em especial, para a colonização do Norte do Rio Grande do Sul e para a exploração das potencialidades econômicas do território, a exemplo dos recursos minerais na área de Santa Rosa.

Essas medidas resultaram na criação de núcleos urbanos de base agrícola, na construção de articulações internas, em melhorias nos trilhos e no aumento da oferta de vagões. Destaca-se, nesse sentido, a articulação Cruz Alta-Santo Ângelo, concluída em 1921. Nesse período, Santa Rosa – também devido a possibilidade de exploração mineral - foi beneficiada pela proximidade com Santo Ângelo e pela previsão de extensão da rede ferroviária até seu território, o que se tornou realidade em 1940 sob o comando da VFRGS.

Unidas, as intervenções do Estado Nacional e Riograndense permitiram que novos núcleos urbanos fossem beneficiados a exemplo de Cruz Alta que assumiu a condição de centro difusor e polarizador de modais de transporte. No mesmo sentido, Passo Fundo se fortaleceu como importante centro de articulação, controlando e/ou facilitando os fluxos dos nascentes territórios com a Região Sudeste Brasileira, com Porto Alegre e com Rio Grande. Com a oferta de rede ferroviária, novos núcleos urbanos passaram a ser costurados a exemplo

de Erechim, para onde muitos migrantes foram se estabelecer atraídos pelas facilidades de articulação que a rede permitia.

Santo Ângelo, situado em local estratégico na rota do comércio interno e fronteiriço, também mereceu investimentos públicos em equipamentos técnicos. Assim, se beneficiou do mesmo processo de desenvolvimento estratégico viabilizado pela implementação do modal ferroviário. Centralizando em seu território as demandas dos núcleos que se formavam em seu entorno e os fluxos de articulação e escoamento de produtos, se tornou passagem obrigatória em direção a Porto Alegre e Rio Grande. Igualmente, a proximidade da fronteira, somada aos novos fluxos, oportunizou a ampliação das articulações com os países vizinhos. Além disso, a expectativa da ampliação da rede ferroviária até proximidades da fronteira levou ao surgimento ou fortalecimento de núcleos como Santa Rosa.

Vale, contudo, dizer que, em que pese os benefícios da implementação da rede técnica de transporte para o desenvolvimento do Norte do Estado, os modais ferroviários construídos na Primeira República foram insuficientes. Houve lacunas entre os projetos e a implementação dos mesmos. O Plano Rodoviário Nacional, por exemplo, apresentava uma oferta maior de articulações para o Norte do Estado. Inclusive, previa a criação de dois ramais articulando Passo Fundo ao Rio Uruguai. A construção desses ramais beneficiaria o Oeste do recorte territorial do primitivo Município de Palmeira das Missões na medida em que facilitaria os fluxos internos e os fluxos para Santa Catarina e países limítrofes.

O Projeto do PRR esteve bastante voltado para a integração entre a política de colonização e a oferta de fluxos para atendimento das demandas políticas e econômicas. Nesse sentido, os municípios de Santo Ângelo, Palmeira das Missões e Passo Fundo, por serem os que mais possuíam territórios a serem ocupados através da política de colonização do Estado, mereceram projetos voltados para o ordenamento técnico do território visando o ordenamento dos núcleos que se formavam. Para tanto o governo, além da formação de núcleos urbanos, tratou da oferta de linha férrea ligando Passo Fundo a Rio Grande. Essa linha facilitaria o fluxo comercial em direção à exportação. Para garantir o acesso de todos os núcleos urbanos a essa linha “exportadora” previu a construção da articulação férrea de sentido Leste-Oeste (de tração elétrica) que cruzava com a linha Passo Fundo-Rio Grande. Essas articulações férreas seriam complementadas por uma série de estradas gerais. Por esse projeto, o Município de Palmeira das Missões passaria a contar com os benefícios da oferta de ramais da rede ferroviária em seu território: um fluxo de sentido leste e oeste e outro fluxo ligando Passo Fundo e Iraí.

Todavia o planejamento não foi acompanhado da implementação. Diante disso, em relação ao Norte do Estado conclui-se que os órgãos técnicos Nacional e Riograndense, no período de 1889 a 1930, previram a oferta de articulações de modal ferroviário para os municípios de Passo Fundo, Palmeira das Missões e Santo Ângelo. Inclusive, as articulações deveriam ser complementares aos fluxos hidroviários (no caso, o Rio Uruguai, Rio da Várzea) e aos fluxos ferroviários centrais. Mesmo assim, a intenção de estender a rede técnica de transporte de modal ferroviário para o território do primitivo Município de Palmeira das Missões não se tornou efetivo.

Nesse sentido, infere-se que a implementação da rede ferroviária teria permitido para o território de Palmeira das Missões a manutenção e melhoria do comércio da madeira e da erva-mate com países vizinhos. Comércio esse que se processava por hidrovias, utilizando-se do Porto dos Passarinhos em Iraí (Rio da Várzea) e do Vale do “Goioen” (Rio Uruguai) em Nonoai, por exemplo. Essas interlocuções comerciais poderiam ter sido incentivadas e postas na legalidade, estendendo-as para os produtos agrícolas que estavam sendo produzidos nos núcleos que se formavam. Essas articulações constituíam uma alternativa à lógica histórica posta para o território pela qual as dinâmicas comerciais deveriam obedecer a fluxos orientados do centro para a periferia. Ou seja, as articulações locais com abrangência interregionais apresentavam uma logística que fugia a perspectiva da tradicional divisão territorial do trabalho que colocava a Região na condição de subsidiária do desenvolvimento de regiões centrais, como o Sudeste Brasileiro e a Região de Porto Alegre.

Em relação ao período de 1930 a 1955, caracterizado pela modalidade rodoviária, conclui-se que, com a centralização do poder levado a efeito por Getúlio Vargas, o Estado Nacional continuou com seu papel estruturante. Ao Estado do Rio Grande do Sul coube a manutenção do papel de complementaridade, situação estendida também para o domínio dos municípios.

Assim, desde 1938 as rodovias no Rio Grande do Sul passaram a ser resultado de políticas públicas construídas por órgãos técnicos criados especificamente para a modernização do ordenamento territorial com base na modalidade rodoviária de revestimento asfáltico: o DNER, com abrangência nacional, e o DAER, com abrangência estadual. Dessa forma, o período de 1930 a 1955 foi caracterizado pela centralização e pelo aparelhamento técnico do Estado Nacional. As políticas regionais, através das interventorias, passaram a responder pela organização do território local com base na nova ideia de modernização técnica em voga em nível nacional. Mesmo com a possibilidade de gerenciar a VFRGS, direito conquistado pelo Rio Grande do Sul em 1920, pouca coisa se fez nesse sentido, posto

que a implementação de rodovias passou a ser, em termos de ordenamento urbano técnico, a grande meta das políticas públicas.

Em 1948, a quantidade de rodovias federais predominava na região de Porto Alegre, litoral e fronteira. No Norte do Rio Grande do Sul, a participação nacional se restringiu a criação da rodovia federal ligando Passo Fundo–Lagoa Vermelha–Vacaria (permitindo, a partir de Vacaria, acesso a Santa Catarina e a Porto Alegre). Essa rodovia teve significativa importância para o desenvolvimento de Passo Fundo na medida que se traduziu em novos fluxos e, conseqüentemente, aumentou a importância logística regional e interregional do Município.

Igualmente foi significativa a participação das rodovias estaduais no desenvolvimento da região. Foram várias as realizações do DAER que contribuíram para o desenvolvimento de núcleos urbanos no local. As Rodovias Carazinho-Sarandi e Iraí-Palmeira-Estação Férrea de Santa Bárbara, permitiram melhorias na articulação dos núcleos urbanos de Carazinho, Sarandi, Iraí e Palmeira das Missões com a via férrea. Contudo, no caso de Palmeira das Missões e Iraí, com significativa distância. Em 1955, através da Rodovia Santa Rosa-Três Passos-Tenente Portela, os municípios de Três Passos e Tenente Portela passaram a contar com a articulação de uma rodoviária com a via férrea em Santa Rosa. De Tenente Portela, partia ramal conectando o Município ao Rio Uruguai e a Aritibá. Na mesma oportunidade, Ijuí passou a contar com a Rodovia Três Passos-Ijuí. Outro ramal conectava Marcelino Ramos-Erechim-Frederico Westphalen-Iraí. Ainda, no mesmo sentido e paralelas às ferrovias, foram criadas e disponibilizadas várias outras rodovias. Em 1955, essas linhas foram caracterizadas como secundárias e não pavimentadas. Somente a Rodovia Três Passos-Frederico Westphalen caracterizava-se como principal.

Ou seja, as rodovias, mesmo que apresentando maior custo operacional e menor durabilidade, foram desenhando as novas logísticas de transporte no Norte do Estado. Observa-se que ao invés das políticas públicas primarem pela complementaridade e ampliação das diferentes modalidades de transporte, trataram da substituição do transporte ferroviário pelo rodoviário. Ao assim procederem, as políticas públicas imprimiram no território sérias lacunas. Lacunas que marcam a disparidade de desenvolvimento dos núcleos urbanos que formam o Norte do Estado, visto que, os núcleos que se desenvolveram ou consolidaram a condição estratégica na rede técnica de transporte coincidem, predominantemente, com aqueles que, mesmo com o crescente desenho rodoviário que tomou conta da região, foram beneficiados pela oferta de redes modais, cujas ferrovias significaram, não só mais uma opção

de transporte, mas também a oferta de produtos mais competitivos no mercado, posto que com menos custo de transporte agregado.

A importância de viabilizar as condições técnicas necessárias para o desenvolvimento do Norte do Estado através da oferta do modal ferroviário é hoje produto de debates e de reivindicações de representantes políticos. Conforme Jornal Correio do Povo (anexo G), no dia 08 de Outubro de 2009, no Município de Nonoai, representantes políticos de municípios dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, estiveram mobilizados. O tema que mobilizou as autoridades políticas desses Estados foi a construção de um ramal da Estrada de Ferro Paraná Oeste S/A (Ferroeste), uma estatal paranaense. Ainda, segundo a reportagem, as regiões se beneficiariam com a redução em 30% nos custos de transportes da produção, além de poder contar com uma articulação ferroviária entre Chapecó (Santa Catarina) e Nonoai (Rio Grande do Sul) complementar à rede técnica de transporte existente.

Concomitante, outro debate ocorre em relação as rodovias. Conforme anexo H, as condições técnicas de trafegabilidade e os altos custos de recuperação e conservação das rodovias federais e estaduais do Rio Grande do Sul e do Norte do Estado, têm assumido proporções gigantescas em termos de investimentos públicos.

A falta de fluxos adequados à realidade do Norte do Estado associa-se o histórico da região que por ter sido planejada pelo Estado, trouxe junto à ideia de um Estado centralizador, controlador, punidor, clientelista e realizador. Nesse sentido, o planejamento tendo como executores órgãos técnicos de Estado e obedecendo a tradicional divisão territorial do trabalho, entre outros aspectos, terminou inibindo e dificultando as iniciativas particulares e locais, a exemplo das exportações pelo Porto dos Passarinhos. Desta forma, os órgãos do Estado Nacional e Riograndense implantaram políticas públicas concentradas na projeção do Norte Riograndense como área de produção e subsidiária, cuja economia deveria estar para o abastecimento de outras regiões. Nesse sentido, os grandes beneficiados pelas políticas públicas no Norte do Estado de ordenamento da rede técnica de transporte foram, predominantemente, os agentes exportadores, o pecuarista e a indústria automobilística e de combustíveis.

O colono, apesar de beneficiado pelo acesso a terra, teve que se submeter a uma condição subalterna e ao cumprimento do papel de fornecedor de produtos primários para outros setores da economia como a indústria e ao abastecimento de regiões centrais e exportadoras. Com isso, deixou-se de alimentar o potencial de mercado interno e as possibilidades de articulação interregional que aconteciam fora da tradicional divisão territorial do trabalho.

A ideia de conteúdo pragmático da divisão territorial do trabalho continua ainda hoje a ser alimentada pelas políticas de Estado, a exemplo do Documento Rumos 2015 que classifica a região como “agrícola”. Essa classificação somada à tradicional ideia de produzir para a exportação e abastecimento de determinados centros econômicos, articuladas à visão de Estado “salvacionista,” têm configurado a cultura local e, conseqüentemente, contribuído para inibir possibilidades, além de dificultar a criação de novas logísticas locais.

Diante disso, costurado por ideias setORIZADAS e justificadas na ação do Estado, a maior parte dos municípios do Norte do Estado do Rio Grande do Sul (com a exceção dos núcleos urbanos beneficiados pela rede ferroviária) continua com a sua condição motivadora inicial – lhe dada por ocasião do desenvolvimento do processo de colonização - o que determinou os rumos de sua caminhada como se a produção agrícola subsidiária às regiões centrais, sem a equivalente diversificação econômica, fosse e continua sendo, conforme Rumos 2015, “vocaçãO setorial”. Ou seja, a capacidade inovadora continua sendo extraída da prática local, continua sendo delegada a agentes externos.

Parte do recorte desse estudo continua caracterizado, conforme o mesmo documento, como o mais pobre do Estado devido à dependência econômica por suas lacunas de processamento interno da produção, lacunas de interlocução (ferrovias, rodovias) e, conseqüentemente, de ampliação do mercado consumidor incidindo diretamente nas condições de vida da população.

Com tudo isso, o Norte do Estado foi assumindo uma fisionomia costurada por um ordenamento territorial movido pelas ideias de modernização ou desenvolvimento. Todavia, o significativo controle ou poder de articulação que alguns núcleos urbanos foram assumindo ou fortalecendo permite identificar a força da tradição, mantendo a supremacia de alguns pontos na rede sobre os demais, formando uma cadeia de pontos de mando e pontos do fazer. Situação essa, que, no caso desse estudo, foi sustentada pelo patrimonialismo e centralismo do Estado Brasileiro e Riograndense observando os interesses econômicos postos na tradicional divisão territorial do trabalho.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Pio de. *Borges de Medeiros: subsídios para o estudo de sua vida e de sua obra*. Porto Alegre: Barcelos, Bertaso & CIA, 1928.

ALONSO, José Antônio Filho. Caracterização econômica da região metropolitana. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. (orgs.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Ed. UNESP; ANPUR, 2003. p.549-572.

ARDENGHI, Lurdes Grolli. *Caboclos, ervateiros e coronéis: luta e resistência no norte do Rio Grande do Sul*. Passo Fundo: UPF, 2003.

ARINOS, Afonso. *Um estadista da república*. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar, 1976.

ATO Nº 107, DE 14 DE FEVEREIRO DE 1891. Leis, Decretos e Atos do Governo do Estado do RS- 1891. Porto Alegre: Oficinas Gráficas d'a Federação -1914. Arquivo Público do Estado do RS. Porto Alegre, p. 141.

ATO Nº 109 DE 14 DE FEVEREIRO DE 1891. Leis, Decretos e Atos do Governo do Estado do RS- 1891. Porto Alegre: Oficinas Gráficas d'a Federação -1914. Arquivo Público do Estado do RS. Porto Alegre. P.144.

AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares de. A construção da cidade na primeira metade do século 20: Niterói, espelho do Rio. In: SILVA LEME, M. C. da (org.). *Urbanismo no Brasil – 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999a. p. 71-82.

AZEVEDO, Thales de. *Italianos e Gaúchos: os anos pioneiros da colonização italiana no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: IEL/DAC/SEC, 1975b.

BAKOS, Margaret Marchiori. Municipalização e endividamento. In: WEIMER, Gunter. *Urbanismo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Ed. Universidade; UFRGS, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1992. p.75-92.

BANDEIRA, Pedro. Origens, evolução e situação atual das desigualdades regionais no RS. In: GONÇALVES, Maria Flora et al. *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano regional*. Santa Cruz do Sul: UNESP, 2003. p. 519-547.

BATTISTELLA, Vitor. *Painéis do Passado*. Frederico Westphalen: Gráfica Marin LTDA, 1969.

BARROSO, Vera Lúcia Maciel. Povoamento e urbanização do Rio Grande do Sul. In: WEIMER, Günter (org.). *Urbanismo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: UFRGS, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1992.

CAMPOS, Heleniza Ávila. *Permanências e mudanças no quadro de requalificação sócio-espacial da área central do Recife (PE): estudo sobre territorialidades urbanas em dois setores revitalizados*. RJ: UFRJ, 1999.

CAMPOS, Heleniza Ávila. Considerações acerca dos conceitos de território e meio ambiente urbano. In: *REDES*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, v.10, n.3, p 231, setembro/dezembro de 2005.p. 57-70.

CANTON, Olides. *Estradas do Rio Grande*. Porto Alegre: Suliani Editografia Ltda, 2003.

CARA, Roberto Bastos. Territorialidade e identidade regional no sul da província de Buenos Aires. In: SANTOS, Milton (org.). *Território, globalização e fragmentação*. SP: Hucitec, 1996. p. 261-269.

CARLOS, Ani Fani Alessandri. *Espaço e indústria*. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1991.

CARRION Jr. Francisco M. *RS: política, econômica & alternativas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1981.

CARDOSO, Alice & ZAMIN, Frinéia. *Patrimônio ferroviário no RS – inventário das estações 1874-1959*. RS: IPHAE, Pallotti, 2002.

CASTILLO, Ricardo; TREVISAN, Leandro. Racionalidade e construção dos fluxos materiais no território brasileiro: o sistema de monitoramento de veículos por satélite no transporte rodoviário de carga. In: DIAS, L. C.; SILVEIRA, R. L. L. da (orgs.). *Redes, sociedades e territórios*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p. 197-213.

CASTRO, Iná Elias de. O problema da escala. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 117-140.

CENTURIÃO, Luiz Ricardo M. *Significados da diversidade: cidade e cultura na América Espanhola*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 2005.

COLUSSI, Eliane Lúcia. *Estado Novo e municipalismo gaúcho*. Passo Fundo: Ediupf, 1996.

CONSELHO NACIONAL DE TRANSPORTES-1973. *Planos de Viação: Evolução histórica (1808-1973)*. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Transportes, 1973.

CORRÊA, Roberto Lobato. Hinterlândias, hierarquias e redes: uma avaliação da produção geográfica brasileira. In: *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, ano 51, n.3, jul/set. 1989; p.113-137.

\_\_\_\_\_. *Estudos sobre a rede urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. *Trajetórias geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

\_\_\_\_\_. *Trajetórias geográficas*. 3 ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

\_\_\_\_\_. *Região e organização espacial*. SP: Ática, 2003.

\_\_\_\_\_. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.

COSTA, Aguinaldo. *Apontamentos para uma reforma agrária*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1945.

DALLA NORA, Nilce C. *Quem chega, quem sai: a política de distribuição de terras em Jaboticaba – RS*. 2002. 164 p. (Dissertação Programa de Pós-Graduação - Mestrado em História). Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo: UPF, 2002.

DAMATTA, Roberto. *A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. 4. ed., Rio de Janeiro: Ed. Guanabara Koogan SA, 1991.

\_\_\_\_\_. *A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1997.

\_\_\_\_\_. *O que faz o Brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

\_\_\_\_\_. *O que faz o Brasil, Brasil?* 8. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DIÁRIO OFICIAL DO RS. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul de 11 de Agosto de 1937, nº 650. Biblioteca da Casa Civil do Gabinete do Governador. Porto Alegre.

DIÁRIO OFICIAL DO RS. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul de 12 de Fevereiro de 1947, nº 170. Biblioteca da Casa Civil do Gabinete do Governador. Porto Alegre.

DIAS, Leila Christina. Os sentidos da rede: notas para discussão. In: DIAS, L. C.; SILVEIRA, R. L. L. da (orgs.). *Redes, sociedades e territórios*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p. 13-28

DIAS, José Roberto de Souza. *Caminhos de ferro do Rio Grande do Sul: uma contribuição ao estudo da formação histórica do sistema ferroviário no Brasil meridional*. São Paulo: Ed. Rios, 1986a.

DIAS, Leila Cristhina. Redes: emergência e organização. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995b. p.141-164.

ENCICLOPÉDIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS 1956 – Obra conjunta dos Conselhos Nacional de Geografia e Nacional de Estatística. IBGE, v. 23, 1959. Sede do IBGE no Município de Frederico Westphalen.

ENCICLOPÉDIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS – 1956. Enciclopédia Arquivo: Grande região Sul. RJ: DVD BRASIL 1, v. XXXIV, Edição FAC, similar, IBGE, 2006. CD-ROM.

ETGES, Virgínia Elisabeta. Desenvolvimento regional sustentável: o território como paradigma. In: *Redes*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, v.10, n.3, p 231, setembro/dezembro de 2005. p. 57-70.

EVOLUÇÃO MUNICIPAL DO RIO GRANDE DO SUL (1809-1996). Porto Alegre: Assembléia do Estado do Rio Grande do Sul. Comissão de Assuntos Municipais, 2001.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2001.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 13. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_. *Getúlio Vargas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

FELIX, Loiva Otero. *Coronelismo, borgismo e cooptação política*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 1996.

FERREIRA FILHO, Arthur. *História Geral do Rio Grande do Sul (1503-1964)*. Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre: Editora Globo, 1965.

\_\_\_\_\_. *História Geral do Rio Grande do Sul*. 5. ed. Porto Alegre: Globo, 1978.

FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai*. São Paulo: Departamento de Ciência Política da USP, 1999.

FISCHER, Martin. *Iraí, cidade saúde*. Ijuí: Ed. Unijuí, 1954.

FLÔRES, João Rodolpho Amaral. *Fragments da história ferroviária brasileira e riograndense*. Santa Maria: Pallotti, 2007.

FONTOURA, João Neves da. *Borges de Medeiros e seu tempo*. RJ, SP e Porto Alegre: Ed. Globo, 1958.

FORTES, Amyr Borges. *Panorama econômico do Rio Grande do Sul*: Porto Alegre: SULINA, 1959.

FRANCO, Sérgio da Costa. *Júlio de Castilhos e sua época*. 2. ed. Porto Alegre: Ed. Universidade / UFRGS, MEC, SESU, PROEDI, 1988.

FREIRE, Gilberto. *Casa Grande e Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 25 ed., RJ: José Olympio, 1987.

GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas. Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil – uma perspectiva histórica. In: *Planejamento e Políticas Públicas*. n.13, jun. [s/local]: 1996. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp13/galvao.pdf> Acesso em 12 de maio de 2010.

GEHN, Delma Rosendo. *Passo Fundo através do tempo*. v.2. Prefeitura de Passo Fundo (1981-1983). Passo Fundo: Diário da manhã Gráfica e Editora, 1982.

GUIA TURÍSTICO DE PORTO ALEGRE. *Mapa rodoviário de 1948 do Estado do Rio Grande do Sul, organizado pelo DAER*. Porto Alegre: Organizado e editado por Sul Importação e Imóveis LTDA, 1948. p.89.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. *Territórios alternativos*. São Paulo: Contexto, 2002.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo, Brasil: Ed. Loyola, 1992.

HARNISCH, Wolfgang Hoffmann. *O Rio Grande do Sul: a terra e o homem*. Tradução: A. R. Schneider; A. Severo. Porto Alegre: Barcellos & Bertaso & CIA; Livraria do Globo, 1941.

HENRIQUES, Affonso. *Ascensão e queda de Getúlio Vargas: o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Record, s.d.

HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

\_\_\_\_\_. *Raízes do Brasil*. 26 ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IRSCHLINGER, Fausto Alencar. *Perigo verde; o integralismo no Norte do RS (1932-38)*. Passo Fundo: UPF, 2001.

JANOTTI, Maria de Lourdes Mônaco. *O coronelismo: uma política de lutas*. SP: Brasiliense, 1992.

JACOMELLI, Jussara. *Comissão de terras: relações de poder em Palmeira*. Passo Fundo: UPF, 2004.

\_\_\_\_\_. Jussara. *Da biografia ao Contexto: Frederico Westphalen*. In: Revista *Ágora*. V.13, n.1, jan. jun. 2007. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007. p. 299-324.

JORNAL CORREIO DO POVO. Edição cidades, 9 de Out. Porto Alegre: 2009.

JORNAL ZERO HORA. Reportagem especial, 29 de Out. Porto Alegre: 2009.

KAISER, Glória, tradução Christiane Rupp. *Pedro II do Brasil: filho da princesa de Habsburgo*. Rio de Janeiro: Agir, 2000.

- KUHN, Fábio. *Breve História do Rio Grande do Sul*. 3. ed. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007.
- LÈFÉBVRE, Henry. *O direito a cidade*. Tradução Rubens Eduardo FRIAS, 2.ed. São Paulo: Centauro, 2001.
- LEIS, DECRETOS E ATOS DO GOVERNO DO ESTADO DO RS, 1889 a 1930: Arquivo Público do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1891.
- LEMOS, Mauro Borges et al.: Condicionantes territoriais das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (org.): *Economia e território*. Belo Horizonte, UFMG, 2005. p. 171-208.
- LIMA, Alfonso Guerreiro: *Gronologia da História Rio-grandense*. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1936.
- LOVE, Joseph L. *Regionalismo gaúcho e as origens da Revolução de 1930*. SP: Perspectiva, 1975.
- MAPA DOS POTENCIAIS SOCIOECONOMICOS DO RIO GRANDE DO SUL EM 1925. Estado do Rio Grande do Sul. Esquema dos trabalhos de colonização, esquema de viação, especialmente da Zona Norte, dados estatísticos. 1925. Arquivo Histórico do Município de Frederico Westphalen. Município de Frederico Westphalen.
- MAPA DA SECRETARIA DO ESTADO DAS OBRAS PÚBLICAS, 1916. Estado do Rio Grande do Sul. Esquema de colonização e viação. 1916. Arquivo Histórico do Município de Frederico Westphalen. Município de Frederico Westphalen.
- MOURA, Rosa. Notas sobre a rede urbana da região sul. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. (orgs.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Ed. UNESP; ANPUR, 2003. p. 573-594.
- MOOG, Vianna. *Bandeirantes e Pioneiros: paralelo entre duas culturas*. Rio de Janeiro: Graphia, 2000.
- MÚLLER, Geraldo. A economia política dos anos 30 aos 60. In: GONZAGA, Sergius; DACANAL, Hildebrando (orgs.). *RS: economia e política*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1993. p. 359-401.
- NEVES, Gervásio Rodrigo. Territorialidade, desterritorialidade, novas territorialidades. In: *Território, globalização e fragmentação*. SANTOS, Milton (org.): São Paulo, Hucitec, 1996. [s.p.].
- NORMANO, J. F. *Evolução econômica do Brasil*. São Paulo: Ed. Nacional, 1939.
- NUNES LEAL, Victor. *Coronelismo, enxada e voto*. SP: Ed. Alfa-Omega LTDA, 1978a.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., Brasília: ENAP, 1997b.

OLIVEIRA, Francisco Antonio Xavier. *Anais do Município de Passo Fundo*. Passo Fundo: Gráfica e Editora Universidade de Passo Fundo, 1990.

OLIVEIRA, Francisco Antonio Xavier. *Passo Fundo na viação Nacional*. Porto Alegre: Oficinas gráficas da Imprensa Oficial, 1957.

ORTIZ, Renato. *A moderna tradição brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

PASE, Hemerson Luiz. Capital social e desenvolvimento rural no Rio Grande do Sul. *Universidade Federal do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 2006. Disponível em: [http://www6.ufrgs.br/cienciapolitica/teses.php?teses=T&busca=pase&tipo\\_busca=%23](http://www6.ufrgs.br/cienciapolitica/teses.php?teses=T&busca=pase&tipo_busca=%23)  
Acesso em: 23 de maio de 2008.

PASE, Hemerson Luiz. A formação da elite na Primeira República. In: *Revista Barbarói*, n.25, julho/dez., Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. p.101-114.

PAVIANI, Aldo: A lógica da periferização em áreas metropolitanas. In: SANTOS, Milton (org.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1996. p.15-20.

PAIM, Antonio. *Momentos decisivos da História do Brasil*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. *A querela do Estadismo*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1978.

PEIXOTO, Gen. João Baptista. *Os transportes no atual desenvolvimento do Brasil*. R.J., Biblioteca do Exército, 1977.

PEREIRA, Lia Alt et e al. O setor Público brasileiro (1890-1945). *Texto para discussão n. 845*. RJ: 2001. Fundação Getúlio Vargas – IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. ISSN 1415-4765. Acesso em: 18 de Outubro de 2008.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. *RS: a economia e o poder nos anos 30*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980.

\_\_\_\_\_. *RS: agropecuária colonial e industrialização*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1983.

\_\_\_\_\_. *República Velha Gaúcha: charqueadas, frigoríficos, criadores*. Porto Alegre: Movimento/IEL, 1980.

\_\_\_\_\_. *Borges de Medeiros*. 2. ed. Porto Alegre: IEL, 1996.

\_\_\_\_\_. *Os industriais da República*. Porto Alegre: IEL, 1991.

\_\_\_\_\_. *História do Rio Grande do Sul*. 3. ed., Porto Alegre: Mercado Aberto, 1984.

PLANO HIDROVIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais*. Aprovado pela resolução do Conselho Hidroviário em 29 de março de 1961. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1961.

PRAINER, João. *Álbum do Município de Erechim*. Boa Vista do Erechim: Ed. Livraria Modelo, 1936.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Gráfica Urupês S.A., 1961.

PROJETO VIÁRIO DO PRR PARA O RS EM 1916. Estado do Rio Grande do Sul. Esquema dos trabalhos de colonização, esquema de viação, especialmente da Zona Norte, dados estatísticos. *Diretoria das Obras Públicas*. Porto Alegre: 1916. Arquivo Histórico do Município de Frederico Westphalen. Município de Frederico Westphalen.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RECKZIEGEL, Ana Luiza Setti. *História Regional: dimensões teórico-conceituais*. In: Revista História Debates e Tendências. v.1, n.1, Junho. Passo Fundo: Editora UPF, 1999. p. 15-24.

REEDIÇÃO DO PROJETO VIÁRIO DO PRR EM 1925. Estado do Rio Grande do Sul. Esquema dos trabalhos de colonização, esquema de viação, especialmente da Zona Norte, dados estatísticos. *Diretoria das Obras Públicas*. Porto Alegre: 1925. Arquivo Histórico do Município de Frederico Westphalen. Município de Frederico Westphalen.

REIS FILHO, Nestor Goulart. *Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora. 1968.

RELATÓRIO DE 1914. Relatório da Secretaria do Estado das Obras Públicas apresentado a Borges de Medeiros pelo Secretário de Estado Engenheiro João José Pereira Parobé, em 25 de Agosto de 1914. Arquivo Histórico do Município de Frederico Westphalen. Município de Frederico Westphalen.

RELATÓRIO DE 1916. Relatório apresentado ao Exmo Sr. General Salvador Ayres Pinheiro Machado, vice-presidente em exercício no Estado do Rio Grande do Sul, pelo Dr. Protásio Alves, Secretário de Estado, interino, dos Negócios das Obras Públicas em 09 de setembro de 1916. Arquivo Histórico do Município de Frederico Westphalen. Município de Frederico Westphalen.

RELATÓRIO DE 1920. Relatório da Diretoria das Obras Públicas apresentado ao Presidente do Estado em 1920. Arquivo Histórico Municipal de Frederico Westphalen. Município de Frederico Westphalen.

RELATÓRIO DE 1922. Relatório apresentado a Borges de Medeiros, Presidente do RS, pelo Engenheiro Ildelfonso Soares Pinto, Secretário de Estado dos Negócios das Obras Públicas em 25 de Agosto de 1922. Arquivo Histórico do Município de Frederico Westphalen. Município de Frederico Westphalen.

RELATÓRIO DE 1925. Relatório a Borges de Medeiros, Presidente do Estado do Rio Grande do Sul, feito por Antonio Martinho Loureiro Chaves em 28 de julho de 1925 – 2º volume. Arquivo Histórico do Município de Frederico Westphalen. Município de Frederico Westphalen.

RELATÓRIO DE 1927. Relatório Anual de 1927 da Diretoria de Terras e Colonização. Arquivo Histórico do Município de Frederico Westphalen. Município de Frederico Westphalen.

REVISTA CARACTERIZAÇÃO E TENDÊNCIAS DA REDE URBANA DO BRASIL. v.6: *Redes Urbanas Regionais Sul*. Brasília: IPEA, IBGE, IPARDES, UNICAMP, CAIXA, 2000.

REZENDE, Vera F. Evolução da produção urbanística na cidade do Rio de Janeiro, 1900-1950-1965. In: SILVA LEME, M. C. da (org.). *Urbanismo no Brasil – 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel, FAUUSP, FUPAM, 1999. p. 39-70.

RIO GRANDE DO SUL. Consulta popular - 2007. RS: 22 de Agosto de 2007. Disponível em: <http://www.ppp.rs.gov.br/portalppp/pages/portal/consulta-popular/SaibaMais?> Acesso em 20 de Dezembro de 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Rumos 2015. RS: 02 de Dez. 2007. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/propeq/foro/publicacoes/ordenamento.pdf>. 02/12/07 - Acesso em 02 de Dezembro se 2007.

ROLNIK, Raquel: *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. *Castilhismo: uma filosofia da República*. Porto Alegre: Escola Superior de Teologia São Lourenço de Brindes. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul. 1980.

ROSSONI, Sirlei. *O Cassino Guarani: história, memória e personagens – Iraí- RS (1940-1994)*. Passo Fundo: UPF, 2001.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. São Paulo: Ed. da USP, 2002a.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: *Território, globalização e fragmentação*. \_\_\_\_\_ (org.): São Paulo: Hucitec, 1996a.

\_\_\_\_\_. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993a.

\_\_\_\_\_ e SILVEIRA, Maria Laura. *Território e sociedade no início do séc. XXI*. 11 ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. *A cidade como um jogo de cartas*. São Paulo: EDUFF, 1988b.

SANTOS, Gislene Aparecida dos. Redes e território: reflexões sobre a migração. In: DIAS, Leila C., SILVEIRA, Leandro Lima da. *Redes, sociedades e territórios*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p. 51-78.

SEM, Amartya Kumar, tradução Laura Teixeira Motta. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. *Cidade, corporação e periferia urbana: acumulação de capital e segregação espacial na (re)produção do espaço urbano*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

SILVA, Mozart Linhares da. *O Império dos Bacharéis: o pensamento jurídico e a organização do Estado-nação no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2005.

SILVA LEME, Maria Cristina da. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: SILVA LEME, Maria Cristina da (org.). *Urbanismo no Brasil – 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel, FAUUSP, FUPAM, 1999. p. 20-38.

SCHNEIDER, S. e WAQUIL, P. D. Caracterização Sócio-econômica dos municípios gaúchos e desigualdades regionais. In: *Revista de Economia e Sociologia Rural*. Brasília: v.39, 2001, p.117-142.

SOARES, Mozart Pereira. *Santo Antônio da Palmeira*. Palmeira das Missões: Bels, 1974.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná de (Org.). *Conceitos e termos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995a. p. 77-116.

SOUZA, Célia Ferraz de. *Contrastes regionais e formações urbanas*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000b.

SOUZA, Célia Ferraz de. Trajetórias do urbanismo em Porto Alegre, 1900-1945. In: SILVA LEME, M. C. da (org.). *Urbanismo no Brasil – 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999b. p. 83-101.

SPONCHIADO, Breno Antônio. *O positivismo e a colonização no norte do Rio Grande do Sul*. Frederico Westphalen: URI, 2005.

STRAFORINI, Rafael. *No caminho das tropas*. Sorocaba, SP: TCM, 2001

TARGA, Luiz Roberto, et al. O Rio Grande do Sul e o mercado nacional. In: TARGA, Luiz Roberto Pecoits (org.). *Breve inventário de temas do sul*. Porto Alegre: UFRGS; FEE. Lageado: UNIVATES, 1998. p. 225-272.

TEJO, Limeira. *Brasil, potencia frustrada*. Porto Alegre: Gráfica editora a Nação S.A. para a Editora Leitura S.A., 1968.

TEDESCO, João Carlos e SANDER, Roberto. *Madereiros, comerciantes e granjeiros*. Passo Fundo: UPF, 2002.

TRINDADE, Héliogio. *Poder legislativo e autoritarismo no Rio Grande do Sul -1891 a 1937*. Porto Alegre: Sulina, 1980.

VELHINHO, Moysés. *Capitania D'el Rey: aspectos polêmicos da formação Riograndense*. Porto Alegre: Globo, 1970.

UEDA, Vanda. Dinâmica do território em redes: implantação e difusão do telefone no Rio Grande do Sul. In: DIAS, L. C.; SILVEIRA, R. L. L. da (orgs.). *Redes, sociedades e territórios*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p. 157-173.

VERDE, Valéria Villa. *Territórios, ruralidade e desenvolvimento*. Paraná. IPARDES, 2004.

VINCENT, Andrew (trad. Ana Luísa Borges). *Ideologias políticas modernas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

WEHLING, Arno e WEHLING, Maria José C.M. *Formação do Brasil Colonial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

WEIMER, Günter. *Origem e evolução das cidades Rio-grandenses*. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2004.

\_\_\_\_\_. A política sanitária como diretriz de planejamento na República Velha Gaúcha. In: WEIMER, Gunter (org.). *Urbanismo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Ed. Universidade; UFRGS; Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1992. p. 93-108.

\_\_\_\_\_. O sanitarismo como planejamento urbano. In: *REDES*. Santa Cruz do Sul, v.9, n.1, jan./abr. 2004, p.121-134.

\_\_\_\_\_. *A vida colonial e a arquitetura na República Velha Riograndense, 1889-1945*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

WENTZ, Liliane Irmã Mattje. *Os caminhos da madeira: Região Norte do Rio Grande do Sul (1902-1950)*. Passo Fundo: UPF, 2004.

WINK, Ronaldo. *Santa Cruz do Sul: urbanização e desenvolvimento*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.

WOLFF, Gladis Helena. *Trilhos de ferro, trilhas de Barro: a ferrovia no norte do Rio Grande do Sul - Gaurama (1910-1954)*. Passo Fundo: Ed. Da Universidade, 2005.

ZARTH, Paulo Afonso. *História agrária do Planalto Gaúcho (1850-1920)*. Ijuí: UNIJUÍ, 1997.

**ANEXO A: ASPECTOS DO DESENVOLVIMENTO DA REDE URBANA NO NORTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: SANTA ROSA**

SANTA ROSA – 1955			
População	52.260 habitantes: 7.220 na sede; 45.040 na zona rural = 1,10% sobre a população total do Estado		
<b>Atividades econômicas</b>	-Agricultura: não é a prioridade do Município. -Pecuária: principal atividade econômica do Município. -Riquezas minerais e vegetais.		
Mercado consumidor	Agricultura: -Porto Alegre, Rio Grande, Pelotas.	Pecuária e suinocultura: ?	
<b>Atividades econômicas</b>	Indústria: -543 estabelecimento com média mensal de 1.446 operários.  <b>Resultado da produção industrial em 1954: Cr\$ 174.628.000,00</b>	Participação na produção: -Setor de alimentos: 53,7% -Setor madeireiro: 15,4% -Setor de transformação de produtos minerais: 9,7% -Setor de couros e similares: 1,7% -Setor químico e farmacêutico: 6,9% -metalúrgicas: 0,2% -Mobiliário: 1,0% -Setor de vestuário, calçados e artefatos de tecidos: 1,3%	
<b>Atividades econômicas</b>	Estabelecimentos Comerciais: - Secos e molhados: 113 -Ferragens: 02 -Fazendas: 10 -Calçados: 03 -Rádios e refrigeradores: 02 -Móveis: 02 -Agencias bancárias: 06	-Transações comerciais com: No Estado: -Porto Alegre, Caxias do Sul, São Leopoldo, Rio Grande, Pelotas, Ijuí e Santo Ângelo. -Brasil: SP.	
<b>Atividades econômicas</b>	Hotéis: Santa Rosa; Boa Vista; Avenida; Brasil; Real Hotel.		
Meios de transportes com ligação para:	Rodoviário: Para Santo Ângelo (65 km), Giruá (29 km), Três de Maio (35 km), Horizontina (51 km), Santo Cristo (22 km), Porto Lucena (71 km), Cerro Largo (65 km), São Luis Gonzaga via Cerro Largo (110 km), Porto Alegre (634 km). - Ferroviário Para Santo Ângelo (74 km), Giruá (29 km), Porto Alegre (733 km). -Misto: Para RJ: 2.080 km de rodovias ou ferrovia via Cruz Alta.		
Veículos	Veículos rodoviários -Automóveis: 220 -Ônibus: 25 -Camionetas: 69 -Motociclos: 14	De carga -Caminhões: 253 -Tratores: 15 -Reboque: 01	Força animada para passageiros Carros de duas rodas: 05 Carros de quatro rodas: 02 Bicicletas: 41

Fonte: Quadro síntese organizado por Jussara Jacomelli com base na Enciclopédia dos Municípios Brasileiros, 1956 (IBGE, DVD- 2006, p. 184 a 189).

**ANEXO B: ASPECTOS DO DESENVOLVIMENTO DA REDE URBANA NO NORTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: ERECHIM**

ERECHIM – 1955			
População	96.970 habitantes: 18.080 na sede; 78.890 na zona rural = 2,03% sobre a população total do Estado		
<b>Atividades econômicas</b>	-Agricultura: atividade básica da economia do Município. Produto principal: trigo. -Lavoura mecanizada e alta produtividade: capital do trigo.		
Mercado consumidor	Agricultura: -Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro e outras cidades do Brasil.	Pecuária: expressiva. Comercio da pecuária com vários municípios.	
<b>Atividades econômicas</b>	Indústria: -conta com estabelecimentos em vários setores da economia a exemplo do abate, preparo, fabricação de carnes e derivados de suínos e do beneficiamento da madeira. <b>Resultado da produção industrial em 1954: Crs 540.335.000,00</b>	Participação na produção: -Setor de alimentos: 72,4% - Setor de bebidas: 2,1% -Setor madeireiro: 12,9% -Setor de transformação de produtos minerais: 0,9% -Setor de couros e similares: 1,2% -Setor químico e farmacêutico: 0,9% -metalúrgicas: 0,6% -Setor têxtil: 0,6%	
<b>Atividades econômicas</b>	Estabelecimentos Comerciais <b>Atacado:</b> - Secos e molhados: 12 -Ferragens e louças: 02 -Fazendas e armarinhos: 08 -Rádios e refrigeradores e artigos elétricos: 03 <b>Comércio Varejo:</b> -Secos, molhados, fazendas: 35 -Secos e molhados: 114 -Fazendas e armarinhos: 28 -Farmácias: 08 -Rádios, refrigeradores e material elétrico: 08 - Material para construção civil: 02 -Peças para automóveis e combustíveis: 14 -Jóias e bijuterias: 06	Agencias Bancárias: 07	
<b>Atividades econômicas</b>	Hotéis: 06; Pensões: 04.		
Meios de transportes com ligação para:	Rodoviário: Para Getúlio Vargas (40 km), Gaurama (25 km), Aratiba (36 km), Sarandi (107 km), Xapecó – SC (114 km), Seara – SC, via Aratiba (85 km), Concórdia –SC (83 km), Porto Alegre, via Passo Fundo (454 km), via Vacaria (560 km). - Ferrovário Para Getúlio Vargas (45 km), Gaurama (32 km), Porto Alegre (851 km).		
Veículos	Veículos rodoviários -Automóveis: 339 -Ônibus: 44 -Camionetas: 209 -Motociclos: 34	De carga -Caminhões: 321 -Camionetas: 14 -Tratores: 24 -Reboque: 45 -Carroças de duas rodas: 410 -Carroças de quatro rodas: 6.320 -Outros: 02	Força animada para passageiros -Carros de duas rodas: 104 -Bicicletas: 169

Fonte: Quadro síntese organizado por Jussara Jacomelli com base na Enciclopédia dos Municípios Brasileiros, 1956 (IBGE, DVD-2006, p. 174-179).

**ANEXO C: ASPECTOS DO DESENVOLVIMENTO DA REDE URBANA NO NORTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: IRAÍ**

IRAÍ – 1955			
População	31.610 habitantes: 3.480 na sede; 28.130 na zona rural = 0,66 % sobre a população total do Estado		
<b>Atividades econômicas</b>	-Agricultura: manual e de pequena extensão: destaque para o trigo, feijão, milho, mandioca, cana, batata-doce, batata-inglesa e feijão-soja. -Suinocultura expressiva		
Mercado consumidor	Agricultura: - Comercio com cidades vizinhas e capital do Estado.	Suinocultura . Comercio com Frederico Westphalen, Três Passos, Ijuí, Passo Fundo e Erechim.	
<b>Atividades econômicas</b>	Indústria: -conta com 125 estabelecimentos com média mensal de 222 operários. Obs: principal indústria – engarrafamento de águas minerais.  <b>Resultado da produção industrial em 1955: CrS 30.680.000,00</b>	Participação na produção: -Setor de alimentos: 48,9% - Setor de bebidas: 3,4% -Setor madeireiro: 37,3% -Setor de transformação de produtos minerais: 4,1% -Setor de couros e similares: 0,3% -metalúrgicas: 0,7% -Setor vestuário e calçados: 0,4% -Setor mobiliário: 0,2%	
<b>Atividades econômicas</b>	Estabelecimentos Comerciais <b>Varejista:</b> - Secos e molhados: 05 -Ferragens:01 -Fazendas e armarinhos: 04 -Casa de móveis: 01 -Casa de rádio: 02	Transações comerciais com; cidades vizinhas, Porto Alegre, São Paulo e Rio de Janeiro.	
<b>Atividades econômicas</b>	Hotéis: Balneário Hotel; Hotel Irai; Hotel São Luis; Hotel Avenida; Hotel Central; Hotel Planalto; Hotel Familiar e Pensão do Índio.		
Meios de transportes com ligação para:	Rodoviário: Para Frederico Westphalen (36 km), Sarandi (168 Km), Xapecó – SC (109 Km), Palmeira das Missões (110 Km), Porto Alegre (667 Km), Passo Fundo (281 Km). - Misto: rodoviário e ferroviário: Ao rodoviário soma-se o transporte ferroviário que segue: Para Getúlio Vargas 45 km, para Gaurama 32 km, para o Distrito Federal - 281 Km de rodovia até Passo Fundo e 179 Km de ferrovia até Marcelino Ramos, seguindo para o DF. Para Porto Alegre - 168 Km de rodovia até Santa Bárbara do Sul seguido de 155 Km de ferrovia. Capital federal: via Porto Alegre ou via Passo Fundo.		
Veículos	Veículos rodoviários -Automóveis: 29 -Ônibus: 09 -Camionetas: 05	De carga -Caminhões: 81 -Camionetas: 09 -Tratores: 01 -Reboque: 03 -Carroças de quatro rodas: 2.150	Força animada para passageiros Carros de duas rodas: 05 -Bicicletas: 02

Fonte: Quadro síntese organizado por Jussara Jacomelli com base na Enciclopédia dos Municípios Brasileiros, 1956 (IBGE, DVD-2006, p. 271-276).

**ANEXO D: ASPECTOS DO DESENVOLVIMENTO DA REDE URBANA NO NORTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: PASSO FUNDO**

PASSO FUNDO – 1955			
População	77.390 habitantes: 29.210 na sede; 48.130 na zona rural = 1,62% sobre a população total do Estado		
<b>Atividades econômicas</b>	-Agricultura mecanizada e voltada principalmente para a produção do trigo. -Pecuária e extração de pinhais cede espaço para a agricultura.		
Mercado consumidor	Agricultura: Trigo -Moinhos locais, -Porto Alegre, -Estados do Norte e Nordeste e Centro do País.	Pecuária, suinocultura e avicultura: -Municípios do Estado, -Importa e exporta gado em pé para municípios vizinhos e da fronteira. -Um aviário: produção para o Município.	
<b>Atividades econômicas</b>	Indústria: -482 estabelecimento com média mensal de 2.360 operários.  <b>Resultado da produção industrial em 1955: Cr\$ 601.344.000,00. Após o desmembramento de Municípios, a produção ficou em Cr\$ 458.861.000,00.</b>	Participação na produção: -Setor de alimentos: 64,4% -Setor de bebidas: 7,5% -Setor madeireiro: 13,9% -Setor de transformação de produtos minerais: 1,4% -Setor de couros e similares: 2,9% -Setor químico e farmacêutico: 0,3% -Setor de mobiliário: 0,8% -metalúrgicas: 4,4% -Setor de vestuário, calçados e artefatos de tecidos: 0,3%	
<b>Atividades econômicas</b>	Estabelecimentos comerciais <b>Varejista:</b> - Secos e molhados: 12 -Ferragens: 04 -Casas de móveis: 08 -Tecidos: 12 -Armarinhos: 13 -Casas que vendem rádios, eletrolas,...: 05 -Agencias bancárias: 06 -Agencia da Caixa Econômica: 01	-Transações comerciais com: -São Paulo, -Porto Alegre, -Santa Catarina e circunvizinhanças,	
<b>Atividades econômicas</b>	Serviços de hotelaria: Hotel Planalto; Hotel Flórida; Hotel Carioca; Hotel Planeta; Hotel Micheleto; Hotel Avenida; Hotel do Comercio; Hotel Nacional; Hotel Grandio; Hotel Tagliari; Hotel Brasil; Hotel Franz; Hotel Internacional; Hotel Excelcior; pensão Mauá; Pensão Tamandaré; Pensão São Jorge; Pensão São Luiz.		
Meios de transportes com ligação para:	-Rodoviário: Para Carazinho (53 km), Sarandi (87 km) ou via Carazinho (115 km), Getúlio Vargas (67 km), Lagoa Vermelha (108 km), Guaporé (107 km), Soledade (90 km) ou via Carazinho (148 km), Marau (31 km), Tapejara (62 km), Porto Alegre (351 km). Capital federal: por Porto Alegre. -Ferroviário Para Carazinho - VFRGS (55 km), Getúlio Vargas – VFRGS (56 km), Porto Alegre – VFRGS (744 km), Capital Federal - VFRGS até Marcelino Ramos (179 km) seguindo para Ponta Grossa via Porto União (882 km) até Itararé, EFS (408 km) até São Paulo e RFCB (449 km) até RJ.		
Veículos	Veículos rodoviários -Automóveis: 585 -Ônibus: 47 -Camionetas: 183 -Ambulâncias: 02 -Motociclos: 35 -Outros Veículos: 01	De carga -Caminhões: 489; -Camionetas: 93; -Fechados para transportes de mercadorias: 14; -Cisternas: 15; -Tratores: 154; -Reboques: 75; -Auto-socorros: 03; Não especificados: 02 Carroças de duas rodas: 124 Carroças de quatro rodas: 130 Outros: 80	Força animada para passageiros Carros de duas rodas: 176 Carros de quatro rodas: 000 Bicicletas: 308

Fonte: Quadro síntese organizado por Jussara Jacomelli com base na Enciclopédia dos Municípios Brasileiros. v. 23. Rio de Janeiro: IBGE, 1959, p. 21 a 30.

**ANEXO E: ASPECTOS DO DESENVOLVIMENTO DA REDE URBANA NO NORTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: SANTO ÂNGELO**

SANTO ÂNGELO – 1955			
População	72.140 habitantes: 16.180 na sede; 55.960 na zona rural = 1,51% sobre a população total do Estado		
Atividades econômicas	-Agricultura mecanizada e voltada principalmente para a produção do trigo. -Destaque também para a policultura (trigo, milho, linho, feijão). -Riquezas minerais e vegetais.		
Mercado consumidor	Agricultura: -Porto Alegre, Rio Grande, SP. -Estados do Norte e Nordeste e na fronteira: São Borja, Itaqui, Uruguaiana. -Exportação: EUA, Inglaterra, Japão e Alemanha.	Pecuária e avicultura: Exploração da água mineral, pedreiras e areia. Exploração da erva-mate. Exploração de madeiras de lei..	
Atividades econômicas	Indústria: -337 estabelecimento com média mensal de 1.308 operários.  <b>Resultado da produção industrial em 1955: Cr\$ 273.422.000,00</b>	Participação na produção: -Setor de alimentos: 45,9% -Setor de bebidas: 2,3% -Setor madeireiro: 5,6% -Setor de transformação de produtos minerais: 2,4% -Setor de couros e similares: 7,8% -Setor químico e farmacêutico: 1,2% -Setor de fumageiro: 24,8% -Metalúrgicas: 0,5% -Setor de vestuário, calçados e artefatos de tecidos: 2,3%	
Atividades econômicas	Comércio: - Secos e molhados: 119 -Lojas de tecidos: 32 -Rádios, eletrolas e refrigeradores: 08 -Móveis: 12 -Automóveis, caminhões e peças: 03. -Peças para automóveis: 06 -Tratores, máquinas e implementos agrícolas: 06 -Agencias bancárias: 06 -Caixa Econômica Federal: 01 -Cooperativa de Crédito: 01	-Transações comerciais com: No Estado: -Porto Alegre, Pelotas; Rio Grande, Cruz Alta, Ijuí; Santa Rosa; Três de Maio; municípios da região; Santiago, São Borja; São Luiz; Itaqui, Uruguaiana e municípios da fronteira. Brasil: -São Paulo, RJ; Minas Gerais; Estados do Norte e Nordeste. Exterior: Alemanha, Polônia; Inglaterra, EUA, Itália e Suécia.	
Atividades econômicas	Hotéis e pensões: Brasil, Marabá, Ideal, Maerkli, Comércio, Avenida, Novo Hotel, Vitória, Central Pensão Gaúcha, Pensão Familiar, Pensão Restaurante Vitória.		
Meios de transportes com ligação para:	-Rodoviário: Para Giruá (36 km), Três de Maio (69 km), Três Passos (125 km), Ijuí (56 km), Tupanciretã (130 km), Santiago (128 km), São Luis Gonzaga (88 km), Cerro Largo (96 km), Porto Alegre (567 km), Capital federal: transporte até Porto Alegre de onde seguem diferentes opções. - Ferroviário Para Giruá (45,5 km), Tupanciretã (172 km), Porto Alegre (604,7 km). Capital Federal: por Marcelino Ramos. -Misto: Para Santiago – transporte rodoviário até São Luis Gonzaga (88 km), seguindo o ferroviário até Santiago (116km).		
Veículos	Veículos rodoviários -Automóveis: 365 -Ônibus: 29 -Camionetas: 177 -Ambulâncias: 22 -Outros Veículos: 01	De carga -Caminhões: 370; -Camionetas: 15; -Cisternas: 01; -Reboques: 01 -Não especificados: 02 -Carroças de duas rodas: 280 Carroças de quatro rodas: 1390 Outros:150	Força animada para passageiros Carros de duas rodas: 106 Carros de quatro rodas: 62 Bicicletas: 244

Fonte: Quadro síntese organizado por Jussara Jacomelli com base na Enciclopédia dos Municípios Brasileiros, 1956 (IBGE, DVD- 2006, p. 201 a 213).

**ANEXO F: ASPECTOS DO DESENVOLVIMENTO DA REDE URBANA NO NORTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: PALMEIRA DAS MISSÕES**

PALMEIRA DAS MISSÕES -1955			
População	66.960 habitantes: 4.300 na sede; 62.666 na zona rural		
Atividades econômicas	-Agricultura, com destaque para a produção de trigo, milho, mandioca e fumo. - Suinocultura; pecuária (para consumo)		
Mercado consumidor	Agricultura: -Capital do Estado (70%) -Cruz Alta, -Ijuí, -Carazinho, -São Paulo, Distrito Federal.	Pecuária e suinocultura: Consumo interno	
Atividades econômicas	Indústria: -298 estabelecimento com média mensal de 828 operários.  <b>Resultado da produção industrial em 1955: Cr\$ 120.506.000,00</b>	Participação na produção: -Setor de alimentos: 74,3% -Setor de bebidas: 0,8% -Setor madeireiro: 19,0% -Setor de transferência de produtos minerais: 2,9% -Setor de couros e similares: 0,5% -Setor químico e farmacêutico: 0,2% -Setor de mobiliário: 0,8% -Setor de vestuário, calçados e artefatos de tecidos: 0,5%	
Atividades econômicas	Estabelecimentos comerciais: -fazendas, ferragens e armarinhos, secos e molhados, calçados, casas de móveis, casas de rádios, casas de refrigeradores. Bancos: Banco do Brasil SA; Banco Agrícola Mercantil SA, Banco Nacional do Comércio SA.	-Transações comerciais com: -São Paulo, -Porto Alegre, -Carazinho, -Cruz Alta, -Panambi, -Passo Fundo.	
Atividades econômicas	Serviços de hotelaria: Hotel do Comércio; Hotel Maroso; Pensão Familiar; Pensão Hilário.		
Meios de transportes com ligação para:	-Rodoviário: Para Panambi (55 km); Sarandi (56 km); Frederico Westphalen (84 km); Carazinho (109 km); Para Ijuí (115 km); Três Passos (130 km); Iraí (108 km); Tenente Portela (132 km); Cruz Alta (99 km); Porto Alegre (475 km); -Misto Rodoviário-Ferrovário: Para Cruz Alta : 62 km rodoviário até Santa Bárbara do Sul e 57 km ferroviário. Para Porto Alegre: 62 Km de transporte rodoviário até Santa Bárbara do Sul, seguindo 615 km transporte ferroviário.		
Veículos	Veículos rodoviários -Automóveis: 135 -Ônibus: 3 -Camionetas: 41 -Motociclos: 4	De carga Caminhões: 287 Camionetas: 18 Fechados para transportes de mercadorias: 21 Tratores: 9 Carroças de quatro rodas: 820 Outros: 25	Força animada para passageiros -Carros de 2 rodas: 72 -Carros de quatro rodas: 2 -Bicicletas: 35

Fonte: Quadro síntese organizado por Jussara Jacomelli com base na Enciclopédia dos Municípios Brasileiros. V. 23. Rio de Janeiro: IBGE, 1959, p. 11 a 16.

## ANEXO G: PROJETO DE FERROVIA PARA O NORTE DO RIO GRANDE DO SUL

# Projeto de ferrovia une lideranças de três estados

■ AGOSTINHO PIOVESAN  
apiovesan@correiodopovo.com.br

Uma audiência pública realizada ontem em Nonoai, no RS, com a presença de centenas de lideranças dos três Estados do Sul do Brasil, deu o primeiro passo para a construção de uma ferrovia, no Norte do Rio Grande do Sul. O encontro discutiu o estudo de viabilidade técnico-econômica e ambiental do novo ramal da Estrada de Ferro Paraná Oeste S/A (Ferroeste), estatal paranaense, cujo projeto pretende ligar as regiões do Sudoeste do Paraná, Oeste de Santa Catarina e Norte do Rio Grande do Sul. O projeto de expansão leva em conta que nos próximos anos a ferrovia che-

gará a Chapecó (Santa Catarina), de onde será possível implantar a estrutura no Norte do RS.

Segundo o presidente da Ferroeste, Samuel Gomes, as lideranças gaúchas se comprometeram em apoiar o projeto, que garante redução de 30% no custo do transporte da produção do Estado, em comparação ao transporte rodoviário. Segundo Gomes, a Ferroeste reduzirá os custos logísticos do escoamento da produção, oferecendo tarifas menores para grandes, médios e pequenos produtores. Até 2015, a companhia pretende ampliar em mais 1,2 mil km a sua malha ferroviária. "Do Paraná, vamos avançar para Santa Catarina e para o Rio Grande do Sul", destacou Gomes.

O prefeito de Nonoai, João Vianei Rubin, disse que no encontro, foi assinada "a Certidão de Nascimento da ferrovia no Norte do Rio Grande do Sul". A governadora do Estado, Yeda Crusius, enviou mensagem ao evento, dizendo que "os três estados são pródigos em manter ações conjuntas. Isso se revela, também, na viabilização do ramal ferroviário do Oeste de SC com o Norte do RS".

Na avaliação do prefeito de Chapecó, João Rodrigues, a viabilização da rede ferroviária é de fundamental importância, "pois haverá redução nos custos do transporte e com isso também um maior desenvolvimento das regiões do Oeste de SC e Norte do RS". Na audiência, estavam representados 70 municípios.

Fonte: Jornal Correio do Povo, Edição cidades do dia 9 de Outubro de 2009, p. 4.

ANEXO H: CONDIÇÕES DAS RODOVIAS NO RIO GRANDE DO SUL

4

ZERO HORA QUINTA-FEIRA, 29 DE OUTUBRO DE 2009

Reportagem Especial

# QUEDA NO RANKING Pioram as rodovias

Às vésperas do feriadão, uma pesquisa nacional mostra que 61% dos trechos avaliados em rodovias gaúchas apresentam deficiências, reforçando a preocupação dos motoristas que pegarão as estradas

BRASÍLIA

**D**esniveis no asfalto, sinalização deficiente e pavimentação irregular fizeram o Rio Grande do Sul despençar nove posições na Pesquisa Rodoviária 2009 da Confederação Nacional do Transporte (CNT).

A decadência das rodovias gaúchas levou o Estado do terceiro para o 12º lugar no ranking das melhores estradas, perdendo até mesmo para o Piauí. Apenas 9,1% dos trechos inspecionados no Rio Grande do Sul são classificados como ótimos. Em contrapartida, 61,6% apresentam condição de regular a péssima. No país, 69% das estradas foram avaliadas como regulares, ruins ou péssimas.

A avaliação ficou sob a responsabilidade de 15 equipes que inspecionaram 300 quilômetros de estradas em cada um dos 45 dias de vistoria, entre junho e julho. Na avaliação deste ano, os especialistas inspecionaram 7.845 quilômetros em 52 rodovias gaúchas. Apenas o trecho entre Santa Cruz do Sul e Novo Cabrais (RST-287/BR-287) e o acesso ao porto de Rio Grande (RS-604), foram classificados como ótimos.

As piores condições foram encontradas em vias mantidas pelo Estado. Das 35 vias estaduais inspecionadas, cinco foram consideradas ruins. Para o presidente da CNT, Clésio Andrade, seria necessário um investimento de R\$ 5 bilhões para que as estradas gaúchas federais e estaduais atingissem a classificação de boas e ótimas. Em todo o país, o investimento estimado chega a R\$ 32 bilhões.

O Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (Daer) preferiu não se manifestar. O diretor-geral, Vicente Pereira, apontou que o Estado investiu mais de R\$ 100 milhões na recuperação de mil quilômetros e que até 2010 deverão começar obras da reforma de mais 2,3 mil quilômetros, num investimento de R\$ 350 milhões. O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (Dnit) informou que desde 2007 investiu cerca de R\$ 270 milhões em conservação e melhorias nas rodovias sob sua responsabilidade no Estado.

iara.lemos@grupopbs.com.br



● A RS-486 é considerada uma estrada regular, mas essa avaliação é uma média de características contrastantes. Você pode confiar no pavimento, que é ótimo. Mas tenha cuidado, porque a geometria (que inclui fatores como curvas e estado de acostamento) é avaliada como ruim.

● A RS-604, acesso ao porto de Rio Grande, figura como uma das duas estradas classificadas como ótimas no Estado. O pavimento e a sinalização foram aprovados com louvor.



● Muito cuidado ao viajar pela BR-470. Pela avaliação, ela é ruim em todos os itens: sinalização, pavimentação e geometria.



● A BR-386, que está em situação apenas regular, teve sua obra de duplicação eleita como prioritária na campanha 3 Projetos para o Rio Grande, que marcou os 45 anos de ZH.

O ranking						Rio Grande do Sul					
O percentual de quilômetros avaliados em ótima situação, por Estado (%)						Classificação geral das rodovias					
Posição	2007	2009	Posição	2007	2009	Posição	2007	2009	Posição	2007	2009
1º	SP - 49,4	SP - 54,3	10º	MG - 5,1	RN - 9,6	19º	PI - 2,4	AP - 2,9	Ótimo	16,7%	9,1%
2º	PR - 20,1	RJ - 38,7	11º	PE - 4,5	GO - 9,2	20º	RO - 2,2	TO - 2,3	Bom	29,7%	29,4%
3º	<b>RS - 16,7</b>	DF - 24,8	12º	CE - 4,2	<b>RS - 9,1</b>	21º	BA - 2	AL - 2,2	Regular	41,6%	51,8%
4º	DF - 13,4	PR - 13,7	13º	MT - 4,2	PB - 7,4	22º	AC - 1,4	RO - 2,1	Ruim	9,7%	8,9%
5º	RJ - 10,4	PI - 13,6	14º	TO - 3,8	MS - 7,4	23º	PA - 1,2	SE - 1,5	Péssimo	2,3%	0,9%
6º	PB - 9,7	SC - 13,1	15º	ES - 3,3	MA - 7,2	24º	MA - 0,9	AC - 1,3	Condição da superfície		
7º	SC - 8,6	BA - 12,1	16º	AP - 3,2	CE - 5,9	25º	AM - 0,6	RR - 0,6	Totamente perfeita	78,5%	25,7%
8º	GO - 7,1	ES - 12,1	17º	AL - 2,8	MT - 5,1	26º	SE - 0	PA - 0,4	Desgastada	2,8%	50,9%
9º	MS - 7,1	MG - 10	18º	RN - 2,7	PE - 3,6	27º	RR - 0	AM - 0	Trinca em malha/remendos	15,8%	16,6%
									Atufamentos/ondulações/buracos	2,8%	6,7%
									Totamente destruído	0,1%	0%
									Acostamento		
									Com acostamento		76,1%
									Sem acostamento		23,9%

Fonte: Zero Hora, Reportagem especial do dia 29 de Outubro de 2009, p.4.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)