

Boletim Gaúcho de Geografia

<http://seer.ufrgs.br/bgg>

A ESTRUTURA TERRITORIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL -GÊNESE E CONSTRUÇÃO

Aldomar Arnaldo Rückert
Boletim Gaúcho de Geografia, 29: 25-42, jan., 2003.

Versão online disponível em:
<http://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/38740/26250>

Publicado por

Associação dos Geógrafos Brasileiros



Portal de Periódicos
UFRGS

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

Informações Adicionais

Email: portoalegre@agb.org.br

Políticas: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/editorialPolicies#openAccessPolicy>

Submissão: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#onlineSubmissions>

Diretrizes: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#authorGuidelines>

Data de publicação - jan, 2003

Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre, RS, Brasil

A ESTRUTURA TERRITORIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – GÊNESE E CONSTRUÇÃO

Aldomar A. Rückert*

Resumo

O artigo analisa a implantação da estrutura territorial, suas redes e nós estratégicos no Rio Grande do Sul por ações do poder unidimensional do Estado, nas escalas nacional e estadual, nos longos períodos do império e república. Enfatiza-se o desenvolvimentismo nacional e a centralização federal das políticas de estruturação territorial a partir da Revolução de 30. Nas décadas de 50 e 60, trata-se do desenvolvimentismo estadual através de estratégias do tipo *pólo industrial* e as correspondentes ações de estatização dos serviços de telecomunicações e de energia elétrica. A estratégia de segurança nacional e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) dos governos militares destinam ao Rio Grande do Sul a função de território de segurança e de exportador de *commodities*, ampliando, para tanto, as capacidades das redes rodoviárias, de energia elétrica, de telecomunicações e do Superporto de Rio Grande. Com a crise do Estado desenvolvimentista, emerge, na década de 90, o dilema de caráter estratégico no que tange às novas funções do estado do Rio Grande do Sul e sua estrutura territorial sob a integração competitiva de mercados.

Palavras-chaves: estrutura territorial; centralização federal; Estado Desenvolvimentista.

* Doutor, Professor Adjunto no Departamento de Geografia e no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Endereço eletrônico: aldomar@portoweb.com.br Fones: 51.3316.6343/51. 3225.1003

BOLETIM GAÚCHO DE GEOGRAFIA	PORTO ALEGRE	Vol. 29	Nº 1	P. 25-42	JAN-JUN. 2003
--------------------------------	--------------	---------	------	----------	---------------

Abstract

The article analysis consists on implantation of territorial structure, its networks and strategic nodes in Rio Grande do Sul by actions of the State unidimensional power, on national and state scales, along empire and republic periods. Emphasis is laid on national development policies and federal centralization of territorial process of structuration from Revolução de 30 onwards. In the 50s and 60s decades Rio Grande do Sul state development policies are analysed on industrialization and correspondent actions of telecommunication and electricity services expropriation. National security strategies and National Development Plans (PNDs) of military governments designate to Rio Grande do Sul the security territory and commodities exportation functions. For such purposes capacities of highways, energy and telecommunications networks, as well as the Rio Grande superport are increased. At the development State crisis, in the 90 decade the strategic dilemma emerges: which new functions would have Rio Grande do Sul state and its territorial structure under competitive markets integration.

Neste artigo, aborda-se o processo de construção territorial, a gênese e a configuração da estrutura territorial da província/estado do Rio Grande do Sul, sob o enfoque clássico da unidimensionalidade do poder de Estado (RAFFESTIN, 1993, p. 16-28). Procura-se estabelecer as relações entre as ações desse macroator coletivo, os principais movimentos da economia e as implantações das formas estruturantes do território, as redes físicas e os pontos que configuram a malha do território rio-grandense.

O processo da construção territorial corresponde, conceitualmente, à hipótese de Lefebvre de que o espaço desempenha uma *função na estruturação duma totalidade*. O espaço (isto é, o território, conforme RAFFESTIN interpreta LEFEBVRE) é um instrumento político; sua *representação* está sempre a serviço de uma *estratégia projetada* (LEFEBVRE, 1976, p. 25-31). O processo de construção territorial corresponde, portanto, a uma estratégia de um conjunto de atores, os quais procedem à *repartição das superfícies através do desenho de uma tessitura, implantando-se nós e construindo-se redes territoriais*.

Analisam-se as ações do Estado Imperial e Republicano, especialmente no período do Estado Desenvolvimentista, no que tange à implementação das redes físicas estruturantes, à infra-estrutura estratégica do território. Para tanto, faz-se a opção metodológica pela adoção binária das escalas estadual/nacional do poder de Estado de forma concomitante, à medida que, com exceção do período da República Velha, principalmente, o relativo autonomismo estadual é suplantado pelos projetos nacionais de integração territorial e de desenvolvimento, a partir do Estado Novo e, sobretudo, durante a ditadura militar. Nesse sentido, especificamente nesse período recente (1964-1985), é possível perceber a articulação das escalas nacional e estadual de poder imbricadas entre si, na

medida em que o regime autoritário anula a federação, ressalvada a manutenção das eleições diretas para prefeitos e vereadores em todos os municípios, às exceções das capitais e das áreas de segurança nacional.

1. Gênese e configuração da estrutura territorial – do Império à República Velha

A incorporação das faixas de fronteira ao sul e a oeste das terras meridionais indivisas entre terras da Espanha e de Portugal é, no sentido estrito do conceito, um avanço para o interior do continente, em várias tentativas de acordos de fronteiras entre os Impérios, pelo estabelecimento tanto das sesmarias, como da incorporação tardia do território missioneiro, a partir de 1801 (El Malón) até a entrada em vigor da Lei de Terras de 1850.

O projeto geopolítico e estratégico do Estado Imperial é, num primeiro momento, o de consolidar as posições de defesa ao longo das fronteiras, o que já havia se iniciado com o estabelecimento de pontos estratégicos, os fortes ao longo da linha divisória sul, dando origem às cidades gêmeas de fronteira. Num segundo momento, após a guerra do Paraguai, o projeto é de construir as redes, os caminhos de ferro para a locomoção das tropas para os postos-chave de defesa, bem como entre os núcleos ao longo das fronteiras sul e oeste. A ocupação por sesmarias, por concessão imperial, e a implantação dos caminhos de ferro sob o sistema de concessão a empresas, nacionais ou estrangeiras, para construção e exploração de redes e pontos, produzem as *articulações territoriais fundantes* do território sulino, interligando-se, inicialmente, a capital da província e o litoral (porto do Rio Grande) à fronteira com a Argentina.

1.1 A construção da rede ferroviária

A construção das estradas de ferro é o ponto de partida para a articulação interna do território meridional, como o projeto geopolítico de defesa do território contra as possíveis invasões da Confederação Argentina ou da República Oriental. O projeto, um dos componentes de uma estratégia global de defesa do Império, contando com o apoio da alta oficialidade, passa a ser implementado a partir da lei imperial 2.397, de 10 de setembro de 1873, que autoriza a construção de duas linhas partindo em direção a pontos estratégicos na fronteira, uma saindo de Porto Alegre e outra de Rio Grande.

Com idêntico propósito geopolítico de defesa territorial, na justificativa de construção da linha Quarai-Itaquí, por exemplo, evidencia-se que há entre os generais do Império opiniões diversas sobre o traçado das grandes estradas de ferro do Rio Grande do Sul, “no seu caracter de vias estratégicas”. A linha do rio

Uruguai estaria descoberta se sobreviessem invasões do território argentino ou da República Oriental. Assim, a nova ferrovia, no sentido longitudinal ao rio Uruguai, seria não só complementar às grandes estradas de ferro, "mas como s'exprime o illustre Visconde de Pelotas seria a *linha defensiva*, ou a *base de operações* conforme fosse o caracter da guerra empreendida" (BRASIL, 1883, p. 8).

A articulação do litoral com a fronteira platina pela via férrea teria, pois, o dom de animar a vida econômica da região fronteira. Referindo-se à região do rio Uruguai e à sua articulação com o litoral, diz ainda o documento que "essa região *Uruguaya* que apenas se assignala hoje pelas determinações geográficas, se erguerá como um novo paiz, que talvez um dia seja o baluarte inexpugnável da defesa territorial da provincia" (BRASIL, 1883, p. 22, grifo nosso).

A ênfase geopolítica de defesa que caracteriza a construção da infra-estrutura ferroviária no Rio Grande do Sul tem, no entanto, variantes que passam a enfocar igualmente a dinamização da economia. A segurança do Império e a questão estratégica passam a ser associadas, já em 1875, por Ewbank da Câmara, à questão econômica, o que contesta a pouca importância dada pela alta oficialidade do Império à projetada linha Norte. A atração da imigração, a ocupação do solo da região missioneira, a proteção das fronteiras passam a ser relacionadas ao aumento da produtividade (DIAS, 1986, p. 40). Nesse sentido, a crítica de Porto (1951, p. 167-173) aos projetos geopolíticos de defesa é de que seu déficit gera a incapacidade do sistema de transporte de preparar as bases infra-estruturais da economia do Rio Grande do Sul.

No primeiro grande período do Estado Republicano, o da República Velha e da primeira Constituição de 1891, de caráter liberal, até o final da década de 20 (PEIXOTO, 1994), há diversos planos, estudos e sugestões para a viação nacional entre 1838 e 1932 (BRASIL, 1974, p.7-8). No entanto, nenhum planejamento de âmbito nacional, conforme Dias (1986, p. 84), transforma-se em realidade para conquistar as novas fronteiras, ativar a economia nacional e unir as regiões pela circulação e transporte, cumprindo os ideais federalistas.

1.2. O arrendamento da rede ferroviária da União a empresas de capital privado

O arrendamento das estradas de ferro pertencentes à União a empresas de capital privado, a partir de 1898, abre novo período no processo de formação da rede ferroviária gaúcha. O governo central republicano adota, a partir de 1903, o arrendamento para exploração dos serviços das redes ferroviárias, bem como o regime de sistema de contratos com pagamentos em títulos para as grandes empreitadas de construção (VIANA, 1949, p. 188).

A principal via de articulação do território estadual na região sul, a Porto Alegre-Uruguaiana, passa a ser explorada por capital belga da Cie. Auxiliaire des

Chemins de Fer au Brésil, a partir de 1905. Nesse mesmo ano, a formação da rede ferroviária, através da unificação das linhas Porto Alegre-Uruguaiana e Rio Grande-Bagé (esta implantada em 1884 pela Southern Brazilian Rio Grande do Sul Railway Company Limited), passa a compor o tronco sul.

A unificação das linhas e a escolha da cidade de Santa Maria pela Cie. Auxiliaire para sede da empresa fazem com que a cidade passe a ser o centro estratégico militar do estado do Rio Grande do Sul, sendo considerada pelos militares como a cidade ideal para o entroncamento das vias sulinas. Ao mesmo tempo, a construção do porto de Rio Grande passa a ser fator de estímulo para as atividades econômicas da região centro-sul do estado (DIAS, 1986, p. 113).

É na República Velha, portanto, que se tem uma atuação proeminente das elites positivistas através da intervenção do Estado na infra-estrutura estratégica e na economia estadual. A economia do sul é o charque, na República Velha. O sul é, então, a região mais próspera do estado, o que faz com que a região seja articulada à economia do centro do país.

A ligação das regiões charqueadoras do sul do estado ao porto de Rio Grande promove o surgimento de charqueadas em uma nascente rede urbana cujas atividades econômicas se baseiam no preparo das carnes, nos utensílios de couro e no fornecimento de alimentos à crescente população. No entanto, a indústria emergente em Pelotas e Rio Grande é uma das prejudicadas pela ineficiência da rede de transportes ferroviários (SOUZA FILHO, 1994, p. 62-71).

Enquanto a indústria do charque está no apogeu no sul, o norte é, então, a região mais atrasada do estado. Região de construção tardia, o norte somente vem a ser efetivamente ocupado nas três primeiras décadas do século XX. A colonização com base na pequena propriedade familiar é fator não só determinante de uma maior dinamização do norte do estado, como de diferenciação da região no conjunto do Rio Grande do Sul. Base da dinamização da economia agrícola, do comércio e da nascente indústria urbana, a pequena propriedade rural passa a sustentar uma nova forma de economia no estado.

O processo de construção tardio do norte do Rio Grande do Sul tem por origem o próprio projeto de desenvolvimento do Partido Republicano Rio-grandense, que tem, dentre suas teses econômicas, a pequena propriedade agrícola como a base da diversificação econômica de um estado, até então predominantemente oligárquico e pastoril. Além disso, a integração da região norte, até aquele momento distante dos mercados consumidores centrais, necessita, então, ser articulada ao mercado estadual e ao centro do país. Portanto, a ferrovia, no norte do Rio Grande do Sul, pode ser compreendida com base em dois momentos principais: a) o primeiro, o início da sua construção, de 1890 a 1903, com capital belga, e de 1906 a 1920, sob o domínio de capitais administrados pelo Grupo ou Sindicato Farquhar, e b) o segundo, a partir daí até

1957, sob a administração do governo do estado do Rio Grande do Sul, pela Viação Férrea do Rio Grande do Sul - UFRGS.

1.3. A encampação dos serviços ferroviários e portuários pelo governo estadual

O sistema de concessões ao capital privado para construção e exploração comercial da rede ferroviária prolonga-se até meados da República Velha, quando o governo positivista gaúcho assume o projeto de *socialização dos serviços públicos*, tornando-se Estado empreendedor através, inicialmente, da criação da Viação Férrea do Rio Grande do Sul, da encampação dos serviços de exploração da rede ferroviária federal aos capitais belga e norte-americano e tornando-se concessionário das ferrovias federais no estado.

A articulação das regiões produtoras aos mercados consumidores seja no plano interno com as regiões minifundiárias, seja com o mercado consumidor do Sudeste, também é assumida pelo estado do Rio Grande do Sul, no governo Carlos Barbosa, no plano portuário. Em 1911, esse governo se decide pela construção do porto de Porto Alegre, em disputa jurídica com a companhia francesa que detém, então, o monopólio de exploração da bacia hidrográfica da lagoa dos Patos (BRASIL, 1987b, p. 1-2; PORTO, 1928, p. 5).

O porto de Rio Grande, originário da criação da Inspeção de Praticagem da Barra pelo governo Imperial, em 1846, tem suas obras principais datadas a partir de 1907 pela Cic. Française du Port de Rio Grande do Sul. Em 1917, o governo estadual encampa os portos concedidos pela União (o de Porto Alegre e o de Rio Grande), transferindo-se, por arrendamento, sua exploração ao Estado do Rio Grande do Sul (BRASIL, 1987a, p. 1-7). A defesa da encampação das atividades portuárias tem grande impacto político-econômico no sentido de rebaixar os fretes e agilizar o escoamento das mercadorias agrícolas para os centros consumidores fora do estado (DOMINGUES, 1927, p. 9-60).

2. Desenvolvimentismo e centralização federal das políticas de estruturação do território - 1930/1964

O segundo período do Estado Republicano corresponde ao Brasil moderno: da Revolução de 30 a 1964 (PEIXOTO, 1994). Da Revolução de 30 a 1945, anula-se a federação e enfatiza-se o intervencionismo estatal na economia; no pós-1945, a adoção explícita de novas políticas de desenvolvimento, de caráter industrializante e de proteção ao mercado nacional, reconfigura o cenário da atuação do Estado na economia e no território.

Nas décadas de 50 e 60, o Estado Desenvolvimentista e o seu correspondente no Rio Grande do Sul, nos governos pós-1950, passam a desenvolver um projeto industrializante como forma de superação da condição do estado de economia periférica. As novas formas da infra-estrutura estratégica do território são, então, as redes de rodovias federais, as redes estaduais de geração e distribuição de energia elétrica, as redes de telecomunicações e os portos organizados em uma articulação nacional. O território estadual vai adquirindo funções de progressiva integração ao mercado nacional, porém na condição de uma economia periférica à região Sudeste.

O modelo agroexportador entra em crise no Rio Grande do Sul entre 1930-1945, período em que a economia política gaúcha se caracteriza pelo fato de atingir o apogeu de seu modelo histórico de desenvolvimento, constituído no transcurso de um século. As atividades agropecuárias são, então, conectadas às atividades fabris e exportadoras. Em 1947, por exemplo, 41% da renda interna provêm da agropecuária e somente 16%, da indústria (MÜLLER, 1979, p.363-364).

A política econômica nacional de 1930-1945 tem o objetivo de reformular a dependência estrutural que caracteriza a economia brasileira na época. O planejamento estatal, enquanto instrumento de política econômica, é incorporado às práticas governamentais enquanto as Constituições de 1934 e 1937 adotam os princípios nacionalistas e intervencionistas. A política e a vida nacionais passam a gravitar em torno do governo central (Executivo); a articulação da unidade nacional dá-se *pelo alto* em praticamente todos os setores da economia sobre os quais o Estado pretendia formular suas políticas e fomentar o desenvolvimento (IANNI, 1971, p. 33-45; COSTA, 1988, p. 45-46).

2.1. O Plano Geral de Viação de 1934 e as macropolíticas de integração nacional

No apogeu do modelo agroexportador gaúcho, a economia estadual está estruturalmente subordinada a uma incipiente rede de transportes, dependente, sobretudo, da rede ferroviária federal concedida à Viação Férrea do Rio Grande do Sul, conforme exposto. A política econômica nacional, ao propor o primeiro Plano Geral de Viação, em 1934, traz novas perspectivas para a economia gaúcha que depende, basicamente, das exportações. A política econômica nacional, ao articular *pelo alto* a unidade nacional, aprova o primeiro Plano Geral de Viação, numa centralização das políticas de articulação dos territórios e mercados regionais.

O foco central para análise da infra-estrutura territorial no Rio Grande do Sul no período prende-se, como se evidencia, às macropolíticas de integração nacional e à centralização das políticas de *articulação dos territórios e mercados regionais*, bastante claras nos termos da Comissão que propõe o Plano Geral de

Viação Nacional de 1934 (BRASIL, 1973b, p. 124). O Plano prevê para o estado do Rio Grande do Sul os Troncos Norte-Sul ligando a capital federal a Porto Alegre (a atual BR 101), pelo litoral, e a atual BR 116, pela Serra. Nessa região, os empresários comerciais e industriais, através de reivindicações diretamente ao recém-criado Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e ao presidente Getúlio Vargas, obtêm a alteração da rota da BR 116.

A criação do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem/DAER (1938) no Rio Grande do Sul, durante o governo do interventor federal Cordeiro de Farias, tem como objetivo proporcionar o escoamento das safras agrícolas por vias que não dependam exclusivamente da ferrovia e das vias fluviais, como acontece até então. Para tanto, passam a ser implantadas as ligações das regiões produtoras de qualquer natureza às estações ferroviárias e portos fluviais e aos centros consumidores; as ligações pioneiras de regiões tardiamente ocupadas, como as Missões no noroeste (décadas de 1910 a 1930, principalmente), além das vias regularizadoras, articulando a capital aos centros urbanos regionais (REVISTA PAULISTA DE INDÚSTRIA, 1955, p. 103), como Passo Fundo, Santa Maria e Caxias do Sul, por exemplo.

O dinamismo da economia gaúcha, como já afirmado, baseado fortemente nas exportações, requer uma maior participação do Estado, "não só enquanto prestador de serviços, mas também enquanto patrocinador de serviços produtivos. Já nos anos 20 ele o fazia [portos e ferrovias]; nos anos 30 e 40, o Estado dilata e aprofunda sua participação", também como provedor de serviços produtivos como transportes rodoviários e energia elétrica (MÜLLER, 1979, p. 369-370).

2.2. A nacionalização do sistema portuário em 1945; o Plano Nacional de Viação de 1951 e o Plano Hidroviário do Rio Grande do Sul de 1961

A nacionalização do sistema portuário dá-se a partir de 1945, quando os investimentos federais para a manutenção dos portos passam a provir da *taxa de emergência* e do Fundo Portuário Nacional. Conforme Ianni (1971, p.58-59), os militares também reelaboram suas concepções sobre defesa e segurança nacionais em relação ao desenvolvimento das forças produtivas do país, o que é compreensível considerando-se o período imediato ao pós-Segunda Guerra como um período de elaboração de um pensamento em torno da defesa nacional, liderado pela Escola Superior de Guerra.

O Plano Nacional de Viação de 1951 adota o plano organizado pelo cel. Jaguaribe de Matos quanto aos rios considerados navegáveis, a interligação de bacias hidrográficas por meio de canais de partilha e a independência relativa do transporte fluvial. Os recursos do Fundo Portuário Nacional passam a ser aplicados na execução do plano relativo a obras e à compra de equipamentos

através do próprio Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais (DNPRC), pelas autarquias federais que exploram portos ou por concessionários da exploração de portos, como é o caso do DEPRC no Rio Grande do Sul, criado em 1951, no governo Ernesto Dorneles.

O porto de Porto Alegre, entre 1935 e 1973, tem superioridade em cargas em relação ao porto de Rio Grande. Este, porém, a partir de então, assume a função de liderança de exportações (BRASIL, 1987b, p. 5-13). O Plano Hidroviário do Rio Grande do Sul (DEPRC, 1961, p. 60-80) aponta que as conclusões da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos já haviam considerado, por sua maior profundidade, o porto de Rio Grande como o principal do estado do Rio Grande do Sul.

2.3. O desenvolvimentismo estadual

O território estadual vai adensando sua malha territorial na transição do modelo agroexportador para o modelo de industrialização. A eletrificação é um exemplo da penetração do papel do Estado na infra-estrutura estratégica, através da criação, em 1943, da Comissão Estadual de Energia Elétrica. O Estado assume, assim, papel crescente na estratégia de retomada do equilíbrio do modelo rio-grandense de desenvolvimento, equilíbrio que agora deveria ser obtido a partir da indústria e do meio urbano (MÜLLER, 1979, p. 366).

O segundo governo Vargas (1952-1954) desenvolve projeto nacional industrializante para a constituição do mercado em escala nacional, priorizando programas maciços de infra-estrutura, energia e transportes (COSTA, 1988, p. 51). Já o Plano de Metas, com o prosseguimento da implantação de rodovias de escala nacional, promove a integração do espaço nacional como um todo, dando novas configurações às relações inter-regionais do país.

Entre 1960/1962, o governo estadual (governo Leonel Brizola) cria a empresa estatal Aços Finos Piratini, com 51% de capital estatal, desapropria os serviços de telefonia a capitais norte-americanos, criando a Companhia Rio-grandense de Telecomunicações, com 51% do capital. Em 1962, o Poder Executivo retoma os serviços telefônicos até então prestados pela CTN (subsidiária local da International Telephone and Telegraph Corporation/ ITTC). A encampação total dos serviços de telefonia no Rio Grande do Sul ocorre no mesmo ano em que a União arroga para si a competência para conceder a exploração dos serviços de telecomunicações, criando-se o Sistema Nacional de Telecomunicações (lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962). A Comissão Estadual de Energia Elétrica, por sua vez, é transformada em Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE, organizada sob a forma de sociedade anônima, de conformidade com a autorização concedida pela lei estadual nº 4.136, de 13 de setembro de 1961, pela Assembléia Geral de Constituição, efetuada em 19 de dezembro de 1963. A CEEE passa a deter a concessão da União para gerar, transmitir e distribuir energia elétrica

em 89% da área territorial do estado. O restante é atendido por pequenas concessionárias municipais e por cooperativas de eletrificação rural.

3. Desenvolvimentismo e geopolítica: aprofundamento da centralização federal das políticas de estruturação do território

Na década de 60, o estado do Rio Grande do Sul é um território já integrado ao mercado nacional, dispondo tanto de uma pequena agricultura tradicional em crise, como de uma nova região industrial, localizada na região Metropolitana, então em formação, e na região da Serra, no entorno de Caxias do Sul. No terceiro período do Estado Republicano no Brasil, 1964-1985 (PEIXOTO, 1994), o Estado Desenvolvimentista, explicitamente geopolítico pós-1964, aprofunda a concepção de Estado como ator unidimensional do poder de forma inédita no país ao combinar o binômio segurança e desenvolvimento com modernização, desenvolvimento, estabilidade econômica, com alto custo político e social e com a institucionalização da função planejamento. O território estadual, assim, novamente perde a autonomia de gerir seus projetos de desenvolvimento frente às novas macropolíticas de segurança e desenvolvimento nacional.

O conceito de poder e de estratégia na geopolítica do Estado como ator unidimensional do poder relaciona-se, entre os realistas políticos, à dimensão geográfica, população, recursos naturais, capacidade industrial, tecnológica e científica e coesão interna (MATTOS, 1977, p. 43). Em Golbery do Couto e Silva (1981, p. 23-35), o conceito de segurança nacional permeia o domínio todo da política estatal. A Grande Estratégia subordina a estratégia militar, econômica, política e psicossocial no espaço estatal, que é o que interessa à geopolítica. Nesse espaço, no processo da integração total, à valorização do território nacional, através da circulação, vinculam-se os espaços políticos internos ou externos. Na a ótica da integração total, para Golbery, o sul "[...] ainda se defronta com os resíduos, de forma alguma insubstanciais, de uma tradicional rivalidade de cunho hegemônico que o tempo e a evolução não chegaram a dissolver completamente e a sepultar no passado (SILVA, 1981, p. 171).

O pensamento estratégico geopolítico do pós-guerra no Estado autoritário, contido nos I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento, significa a consolidação interna como meio de prevenir a expansão argentina e a contenção ao longo das linhas fronteiriças (ARAÚJO, 1993, p. 6). A integração nacional é uma geopolítica neonacionalista, cujas políticas territoriais pós-64, estão consubstanciados nos macroplanos de desenvolvimento, os quais significam o avanço da centralização e da integração nacional (IANNI, 1971, p. 288-297; COSTA, 1988, p. 61-69). Nessa direção, comenta Fiori (1992, p. 75), o II PND representa o esforço mais

importante, integrado e ambicioso de política estatal voltada para a complementação da estrutura industrial brasileira.

3.1. O Plano Nacional de Viação de 1964

A orientação do Ministério da Viação e Obras Públicas e da Diretoria de Aeronáutica Civil no Plano Nacional de Viação de 1964 é de que vias e terminais tenham *caráter eminentemente nacional, antes que sentido regional ou local*, cujos interesses particulares deveriam ser atendidos pelos próprios estados ou municípios. (BRASIL, 1973a, p. 221).

No plano ferroviário, nega-se a superação desse sistema de transporte. Consta na Exposição de Motivos, a recomendação de construção de novas linhas de produtividade e rentabilidade garantidas, como é o caso do Tronco Sul no segmento São Paulo e Porto Alegre. O Plano Nacional de Viação prevê para o Rio Grande do Sul a construção no Tronco Sul, entre Brasília-São Paulo-General Luz (RS), a prolongação até o Porto de Rio Grande e a construção da antiga ligação Muçum-Passo Fundo (a Ferrovia do Trigo).

3.2. As ações de governo do interventor federal cel. Walter Peracchi Barcelos (1966-1970): o trinômio estradas, energia e comunicações

O exemplo das ações de governo do interventor federal cel. Walter Peracchi Barcelos (1966-1970) no Rio Grande do Sul é significativo para evidenciar-se as relações entre as escalas estaduais e a federal de poder no que tange à implantação de uma geopolítica nacional. Tais relações são estabelecidas, com grande evidência, nas diretrizes do governo Barcelos, as quais se baseiam no trinômio: *estradas, energia e comunicações*. Para a rede de rodovias, a atenção máxima é, então, para com a rodovia Presidente Kennedy, a *Estrada da Produção*, BR 386, eixo diagonal a interligar a região sojicultora do norte à região Metropolitana e ao porto de Rio Grande.

Evidencia-se um baixo nível de investimentos do governo federal na rede rodoviária no Rio Grande do Sul na década de 60. O período entre 1967 e 1971 corresponde à tomada de empréstimos internacionais a juros baixos para financiar o modelo brasileiro de desenvolvimento (*o milagre brasileiro*).

Com a articulação entre as escalas dos poderes autoritários federal e estadual, com o lema *mãos dadas em favor do desenvolvimento rio-grandense*, as ações quanto à pavimentação de rodovias passam a seguir as orientações referentes: a) à necessidade de ligação com o centro do país, através de moderna rodovia, que permitisse custo operacional inferior ao da BR 116, com conseqüente redução do custo de transporte; b) à necessidade de conexão das diferentes regiões

geoeconômicas do estado, integrando-se à sua capital e ao porto de Rio Grande; c) à implantação de rodovias de caráter internacional vinculadas às redes viárias do Uruguai e da Argentina, promovendo a integração dos três países e estimulando o turismo, e d) a conexões diretas da região norte do estado com os centros produtores e consumidores de Santa Catarina e Paraná (O RIO GRANDE DO SUL EM REVISTA, 1970, p. 41-64).

Essas diretrizes se consolidam e são ampliadas com o Plano Nacional de Viação de 1973, que visa atender “às necessidades do País, sob o múltiplo aspecto econômico-social-político-militar” (BRASIL, 1973a, p. 304). A base ideológica e pragmática do setor das comunicações é a interiorização do desenvolvimento e a integração do território nacional, a construção dos corredores de exportação com a diretriz da inserção da economia brasileira no mercado internacional, ao mesmo tempo em que toma as necessidades econômico-sociais e político-militares do país.

No que tange à rede de energia elétrica, o Estado Desenvolvimentista, através do governo do interventor cel. Peracchi Barcelos, procura dar respostas aos argumentos de que a falta de energia elétrica tem sido historicamente responsável, em parte, pelo menor grau de desenvolvimento do estado em relação aos centros mais dinâmicos do Brasil com a construção das usinas do Passo Real e Itaúba, além de termelétricas (RIO GRANDE EM REVISTA, 1970).

O projeto Candiota II, com base no aproveitamento de jazidas de carvão a céu aberto existentes na região sul do estado, prevê, então, uma central com potência final de 426 mil kw, cobrindo as necessidades do mercado consumidor de energia elétrica da Zona Sul do estado (RIO GRANDE DO SUL EM REVISTA, 1970, p. 30). Conforme Dalmazo (1994), apenas em 1978, a CEEE passa a investir nas obras de Candiota II (Unidade Termelétrica Presidente Médici – fase B). Os contratos de financiamento externo são assinados com o Banco Crédit Commercial de France (85% de cobertura financeira ao contrato comercial) e com um consórcio de bancos comerciais para complementação dos recursos para financiar a Unidade Termelétrica ao custo de US\$ 372,4 milhões.

No que tange à rede de telecomunicações, no governo Peracchi Barcelos, o Plano Quadrienal para o período 1967/1970 obedece à orientação de que “[...] o Rio Grande do Sul precisa equacionar seu problema telefônico em padrões modernos [...]” (RIO GRANDE DO SUL EM REVISTA, 1970, p. 78). O Plano Quadrienal é posto em prática de acordo com a expansão do setor, particularmente a partir de 1967, quando esta se torna uma política nacional de telecomunicações, especialmente com a criação da Telebrás em 1972.

O plano implementa o aumento de linhas interurbanas, de telefones instalados, principalmente na capital e nas cidades de Santa Maria e Caxias do Sul, dispondo a CRT (Companhia Rio-grandense de Telecomunicações) de crédito entre os fornecedores brasileiros e estrangeiros. Inicialmente, são interligadas,

na Rota Norte, Porto Alegre com a região de Caxias do Sul; na Rota Oeste, Porto Alegre com Santa Cruz do Sul e Santa Maria. Financiamentos do BNDE proporcionam a instalação de rotas de microondas entre Porto Alegre e os principais eixos do nordeste (Caxias do Sul), do sul (Pelotas-Rio Grande) e ao centro-norte (Santa Maria-Cruz Alta-Passo Fundo-Erechim). Segue-se o aumento da capacidade das rotas de microondas e as primeiras centrais automáticas em cinco regiões diferentes do estado (RIO GRANDE DO SUL EM REVISTA, 1970, p. 81-82).

O período, como se evidencia, caracteriza-se pela consolidação das transformações estruturais e pela inserção do Brasil na nova divisão internacional do trabalho. As relações da economia brasileira com as nações capitalistas industrializadas sofrem mudanças significativas já a partir de 1968, quando a política econômica do governo Médici faz com que a economia do país se volte *para fora*, para o mercado mundial, e não mais *para dentro*, como ocorrera, sobretudo, nos governos nacionalistas de Vargas (SINGER, 1984, p. 230-245).

A agricultura passa a contribuir decisivamente para a concretização de um dos objetivos prioritários dos governos no pós-1968: a ampliação das exportações. Entre 1960 e 1970, as exportações brasileiras crescem apenas 5,1% a.a. e, entre 1970 e 1976, 7% ao ano, ao passo que os países industrializados crescem 8,4% a.a. e 5,9% a.a., respectivamente. No Rio Grande do Sul, a lavoura empresarial passa de 27% do valor da produção primária, em 1948, para 51%, em 1975; em oposição, a agropecuária tradicional cai de 13 para apenas 8% (CARRION, 1979, p. 414).

3.3. Os corredores de exportação e o Superporto de Rio Grande

Os corredores de exportação são projetados, já a partir de 1972, como uma relação de obras prioritárias, ferroviárias, portuárias e de armazenamento em função da comercialização de produtos exportáveis, principalmente soja. O I PND prevê os corredores de transporte com caráter de corredores de exportação, isto é, circulação de granéis entre as áreas de produção e os portos de exportação (Vitória, Tubarão, Santos, Paranaguá e Rio Grande) e os pólos internos de industrialização e consumo final. O porto de Rio Grande, definido como terminal do grande *corredor de exportação do sul do país*, passa a ser o principal pólo exportador dos produtos gaúchos com seus terminais especializados (BRASIL, 1973b, p. 1-17).

Para a implantação do Superporto de Rio Grande (DOMINGUES, 1995, p. 18-22), o Estado brasileiro, através de suas empresas estatais (DNER, DAER, CEEE, RFFSA, Corsan, DEPRC, DNPV/Portobrás, CEDIC, CRT, Embratel), investe cerca de cinco vezes mais recursos financeiros (em torno de US\$ 3.041,80 milhões) contra US\$ 994 milhões aplicados pelas empresas privadas na construção de terminais portuários e retroportuários. Domingues (1995, p. 40; 111) contesta a tese geopolítica de que o Superporto teria sido idealizado para desviar as cargas destinadas aos portos de Buenos Aires e Montevideu para o porto de Rio Grande,

ênfatisando a criação, primeiro, do fator econômico – expansão da agropecuária e da industrialização do Rio Grande do Sul e a busca de uma maior inserção do Brasil na economia mundial – para, a partir deste, justificar-se o projeto geopolítico maior: o aumento da presença militar numa região de fronteiras abertas.

O planejamento centralizado estatal do território, aprofundado a partir dos PNDs, é suficiente para se entender que a estratégia nacional estava eivada da melhoria de toda a infra-estrutura estratégico-econômica mais do que de guerra, mas, primordialmente dirigida pela concepção da doutrina da Segurança Nacional. O Superporto de Rio Grande é, evidentemente, um nó estratégico – ou uma macroestrutura de estruturação do território – na economia de exportação, base da expansão do *agribusiness* e do capitalismo no campo no Brasil.

3.4. A agonia do Estado Desenvolvimentista e a estagnação da infra-estrutura estratégica

A *região periférica* a que se refere Carrion Jr., ou a *região não-hegemônica* a que se refere Faria (1994, p. 444) é, na década de 80, no que tange à infra-estrutura de energia e de comunicações, um caso significativo da agonia do Estado Desenvolvimentista, sob o qual as redes de infra-estrutura estratégica implantadas e por ele geridas passam a compor um cenário de degradação progressiva e de endividamento externo em função de planos de expansão assumidos principalmente do início da década de 80.

A infra-estrutura estratégica de energia e comunicações no Rio Grande do Sul, gerida pelas estatais CEEE e CRT, enfrenta um cenário de grandes dificuldades financeiras e de incertezas quanto à eficiência de expansão frente a um quadro econômico de estagnação. Os investimentos decididos no início da década de 80 são realizados na ante-sala da grande crise da década que já se prenunciava nos meios financeiros internacionais. Conforme Dalmazó (1994, p. 305), a utilização de recursos externos cabe mais ao setor privado até meados da década de 70, quando toma o primeiro lugar o financiamento para o consumo e para o investimento do setor público, sobretudo para as empresas estatais. O financiamento em moeda estrangeira destina-se a financiar as novas prioridades definidas pelo governo Geisel, inseridas nos seus planos de expansão. O setor público passa a ser o maior tomador de empréstimos externos, tendo o papel de articular uma nova onda de investimentos, de compatibilizar objetivos de ajuste do balanço de pagamentos e a manutenção do crescimento.

Em que pese os investimentos do Plano Quadrienal para as telecomunicações entre 1967-1970, no final da década de 70, o cenário é de insuficiência de serviços de comunicações. A demanda telefônica está reprimida, a qualidade dos serviços é baixa e há necessidade de modernização e de integração tecnológica e de sistemas. O esperado crescimento do Rio Grande do Sul deveria exercer forte

pressão sobre a demanda de serviços telefônicos. O incremento de planos de expansão e a alteração paulatina na forma de financiamento, principalmente com capital de terceiros e instituições privadas e sem realizar uma análise das conseqüências, compromete o equilíbrio financeiro e operacional da CRT nos anos seguintes (DALMAZO, 1994, p.320).

A crise da década de 80 leva a infra-estrutura estratégica a um quadro de estagnação e de incapacidade de atendimento da demanda dos capitais privados e dos serviços públicos à população. Assim, evidencia-se que a infra-estrutura estratégica estadual vê-se diante de grandes impasses na década de 80 frente às crescentes demandas do setor produtivo privado, às necessidades de serviços sociais das populações que se urbanizam velozmente e a uma economia que se torna progressivamente complexa, muito embora ainda dependente em grande parte da agropecuária, mas que apresenta a indústria e os serviços como predominantes nessa década na formação do produto interno bruto. Portanto, o Estado do Rio Grande do Sul encontra-se, em meados da década, no âmbito do impasse em que se encontra a nação.

A agonia do Estado Desenvolvimentista e a pressão pela liberalização dos mercados, por um lado, corresponde, por outro, no âmbito da conjuntura nacional, a emergência das pressões políticas pelo fim do Estado autoritário. Muito embora caiba fortemente à sociedade civil e às oposições ao regime militar a pressão pelo fim do Estado autoritário no país, as metas da abertura política já estão traçadas no início da década de 80. Na agonia do Estado Desenvolvimentista e geopolítico, na análise das *sístoles e das diástoles* dos Estados, Golbery do Couto e Silva aponta, no início dessa década, para a abertura democrática e para a descentralização (SILVA, 1981, p 24).

As metas apontadas por Golbery do Couto e Silva no início de 1980 são, então, a) aperfeiçoamento do sistema democrático, capaz de aprimorar-se por si mesmo através das franquias individuais e coletivas e da participação de cidadãos e grupos sociais, b) descentralização da sistemática de governo, com maior responsabilidade e iniciativa ampliada dos estados e municípios e estímulo às atividades comunitárias (SILVA, 1981, p. 36). O cenário político nacional que se segue está, de certa forma, previsto pelos estrategistas militares. A redemocratização, mais do que a solução política buscada pela sociedade civil é a solução para a agonia do Estado Desenvolvimentista e geopolítico na América Latina e no Brasil.

Considerações finais

As diversas estratégias implementadas ao longo dos processos decisórios, no que tange à construção/configuração da estrutura territorial durante o Estado

Imperial e Republicano, atribuem ao Rio Grande do Sul funções diversas na estruturação do Estado Nacional, a totalidade a que se refere Lefebvre (1976). O estado do Rio Grande do Sul, de território indiviso entre as terras dos Impérios português e espanhol, localizado nas distantes *paragens meridionais* em relação ao centro do Brasil-Colônia, com funções de fronteiras de contenção, de território de segurança nacional pela sua localização estratégica em *região de alta sensibilidade geopolítica* sob o Estado Desenvolvimentista explicitamente geopolítico, o território é conceituado na literatura econômica corrente entre os fins dos anos 70 e meados dos anos 90 como *região periférica* (CARRION Jr, 1979) ou *região não-hegemônica* (FARIA, 1994).

De território a ser ocupado e defendido às funções de território estratégico para a economia agroexportadora das décadas de 70 e 80, principalmente a partir do *milagre brasileiro*, a estrutura territorial do estado do Rio Grande do Sul contém hoje feições complexas. As regiões de pecuária, as agrícolas e as industriais estão interligadas por uma infra-estrutura estratégica e de suporte de uma economia industrial que, se é de vanguarda nos anos 70, é, porém, estagnada nos anos 80.

A *década perdida* e a agonia do Estado Desenvolvimentista são coincidentes no tempo com um território que, objeto de tradicionais pequenos investimentos federais, por conta tanto das questões relativas à sua tradicional postura regionalista e de disputa pelo poder central como pelas idiosincrasias do sistema redistributivo federal, que penaliza os estados industrializados do Centro-Sul, adentra a década de 90 encontrando-se frente a um novo dilema de caráter nitidamente estratégico: o de descobrir sua nova função no âmbito dos novos projetos relativos às novas tessituras, nós e redes territoriais no âmbito da integração competitiva.

Referências bibliográficas e documentais

ARAÚJO, B. **Novos padrões do pensamento estratégico no Brasil?** São Paulo: Naippe/USP, 1993.

BRASIL. **Memória justificativa da Ferro-via de Quarahin a Itaqui na Província do Rio Grande do Sul.** Rio de Janeiro: Typographia e Litographia de Moreira, Maximino & C., 1883.

_____. **Decreto n.º 24.497**, de 27 de junho de 1934. *Arroga à União a centralização decisória sobre a articulação do território nacional no que tange às redes de circulação rodoviárias.* Disponível em: <http://www.scnado.gov.br/legbras=LEI%BBTNOR>. Acessado em: 10/maio/2001.

_____. **Lei n.º 121**, de 22 de outubro de 1947. *Declara, para fins do § 2º do art. 28, da Constituição Federal, os Municípios que constituem bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País.* Disponível em: <http://www.scnado.gov.br/legbras=LEI%BBTNOR>. Acessado em: 10/maio/2001.

- _____. **Lei n.º 4.117**, de 27 de agosto de 1962. *Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legbras=LEI%5BTINOR>. Acessado em: 10/maio/2001.
- _____. **Planos de viação**. Evolução histórica (1808-1973). Rio de Janeiro: Ministério dos Transportes / Conselho Nacional de Transportes, 1973a.
- _____. **Relatório da 8ª Diretoria Regional do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis**. Brasília: Ministério dos Transportes, 1973b.
- _____. **I Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília: Presidência da República, 1971.
- _____. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: Presidência da República, 1974.
- _____. **Plano de desenvolvimento portuário**. Porto de Rio Grande. Brasília: Ministério dos Transportes/Portobrás, 1987a, v. A, n. 1, 45 p.
- _____. **Plano de desenvolvimento portuário**. Porto de Porto Alegre. Brasília: Ministério dos Transportes/Portobrás, 1987b, v. A, n. 1, 64 p.
- BECKER, B.K. A geografia e o resgate da geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 50, t.2, p. 99-125, 1988. Número especial.
- CARRION Jr., F.M. A economia do Rio Grande do Sul – evolução recente. In: DACANAL, J.H.; GONZAGA, S. (Orgs). **RS: economia & política**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1979.
- COSTA, W.M. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Edusp/ Contexto, 1988.
- DALMAZO, R. Expansão e desequilíbrio financeiro das estatais gaúchas. In: FARIA, L.A. (Coord.). **O Estado do Rio Grande dos anos 80**. Imprevidência e crise. Porto Alegre, FEE, 1994.
- D'AVILA, M.de L.B. **A Ponte Internacional Brasil-Argentina: limites e possibilidades da política de boa vizinhança**. (Dissertação de Mestrado) - Programa de Pós-graduação em História Ibero-Americana, Pontifícia Universidade Católica. Porto Alegre, 1994. 239 f.
- DIAS, J.R.S. **Caminhos de ferro do Rio Grande do Sul: uma contribuição ao estudo da formação histórica do sistema de transportes ferroviários no Brasil Meridional**. São Paulo: Ed. Rios, 1986.
- DOMINGUES, H. **Contribuição ao estudo do regimen de portos e o exemplo do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Oficinas Graphicas d'A Federação, 1927.
- DOMINGUES, M.V.R. **Superporto do Rio Grande: plano e realidade**. Elementos para uma discussão. (Dissertação de Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1995. 312 f.
- FARIA, L.A.E. (Coord.). **O Estado do Rio Grande do Sul nos anos 80**. Subordinação, imprevidência e crise. Porto Alegre: FEE, 1994.
- IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1971.
- LEFEBVRE, H. **Espacio y politica**. Barcelona: Ediciones Península, 1976.
- MARTIN, A.R. **Fronteiras e nações**. São Paulo: Contexto, 1992.
- MATTOS, Meira. **A geopolítica e as projeções do poder**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército - Editora, 1977.
- MÜLLER, G. A economia política gaúcha dos anos 30 aos 60 In: DACANAL, J.H.; GONZAGA, S. (Orgs.). **RS: economia & política**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1979.
- PEIXOTO, J.P. Reforma do Estado no contexto da trajetória política brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 118, n. 3, p. 37-48, set/dez 1994.
- PORTO, J. **Contribuição para o estudo dos portos do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Oficinas Graphicas da Escola de Engenharia de Porto Alegre, 1928.

_____. **Contribuição ao estudo das vias de comunicação no Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Livraria do Globo, 1951.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

REVISTA PAULISTA DE INDÚSTRIA. São Paulo, v. 5, n. 41, dez. 1955.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei estadual nº 4.136**, de 13 de setembro de 1961. Autoriza a transformação da Comissão Estadual de Energia Elétrica em Companhia Estadual de Energia Elétrica. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Corag, setembro de 1961.

_____. **Plano hidrovial do Estado.** Porto Alegre: DEPRC, 1961.

RIO GRANDE DO SUL EM REVISTA. **Um passo de gigante em 4 anos.** Porto Alegre: Sociedade Nacional de Promoções, out. 1970.

SCHÄEFFER, N.O. O Pólo Petroquímico do Rio Grande do Sul. **Boletim Gaúcho de Geografia**. AGB - Porto Alegre, n. 9, p. 5-20, 1981.

SILVA, G.C. e. **Conjuntura política nacional, o Poder Executivo e a Geopolítica do Brasil.** Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Ed., 1981. 3ª ed.

SINGER, P. Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento. In: FAUSTO, B. (Org.). **História Geral da Civilização Brasileira.** O Brasil Republicano. São Paulo: DIFEL, 1984, t. III, v. 4º.

SOUZA FILHO, J.R. **A Influência da Rede de Viação Férrea no desenvolvimento da região sul do estado do Rio Grande do Sul.** Monografia de conclusão de curso - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1994. 81 f.

VIANA, H. **História da viação brasileira.** Rio de Janeiro: Gráfica Laemmert, 1949.