REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UFRGS

NÚMERO 38

Excedente e território: uma leitura das ferrovias brasileiras a partir do cruzamento entre direito econômico e geografia crítica

Surplus and territory: an understanding of brazilian railways from the interplay between economic law and critical geography

Walter Marquezan Augusto
Universidade de São Paulo

Revista da Faculdade de Direito da UFRGS
ISSN: 0104-6594 Site: http://seer.ufrgs.br/revfacdir Email: revistafacdir@ufrgs.br
Faculdade de Direito da UFRGS - Avenida João Pessoa, 80 – Centro Histórico – Porto Alegre – RS – Brasil
CEP 90040-000 – Telefone: +55 51 3308-3118 – Site http://www.ufrgs.br/direito/

Excedente e território: uma leitura das ferrovias brasileiras a partir do cruzamento entre direito econômico e geografia crítica

Surplus and territory: an understanding of brazilian railways from the interplay between economic law and critical geography

Walter Marquezan Augusto*

REFERÊNCIA
AUGUSTO, Walter Marquezan. Excedente e território: uma leitura das ferrovias brasileiras a partir do cruzamento entre direito econômico e geografia crítica. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 38, p. 199-219, ago. 2018.

RESUMO
O presente artigo busca construir uma linha interpretativa para pesquisas em direito econômico da infraestrutura a partir do cruzamento interdisciplinar com a geografia crítica. Considerando a complexidade envolvida na constituição do objeto de pesquisa em direito econômico, questiona-se quais pressupostos teóricos permitiriam uma abertura interdisciplinar aos fundamentos do próprio direito econômico. A hipótese aponta para as zonas conceituais comuns identificadas nos tópicos do excedente e do território. Apoiado nessa construção, propõe-se experimentalmente uma leitura sobre o setor ferroviário brasileiro. Partindo de referências historiográficas sobre o tema, o trabalho analisa a economia política da forma jurídica que aparece traduzida em determinados momentos de transformação das ferrovias brasileiras, na longa duração, sob o prisma do fluxo de excedente sobre os fixos e o desenvolvimento desigual do território dentro do campo da infraestrutura.

ABSTRACT
This paper aims to build an interpretation for researches on infrastructure law from an interdisciplinary view with critical geography. Considering the complexity of the constitution of a research object in economic law, the article questions the theorical premises that could assume an interdisciplinary opening for the own economic law basis. The hypothesis indicates to mutual concepts of surplus and territory. Based on this, the work proposes an experimental interpretation of Brazilian railway sector. Emerging from historiographical references on this theme, this work analyzes the political economy of the juridical form that appears translated in certain moments of the Brazilian railroads transformation, in the long-term, under the prism of surplus flow over fixes and the uneven development of territory inside infrastructure field.

PALAVRAS-CHAVE
Direito econômico da infraestrutura. Geografia crítica. Excedente. Território. Ferrovias.

KEYWORDS
Infrastructure economic law. Critical geography. Surplus. Territory. Railways.

SUMÁRIO
Introdução. 1. O direito econômico e o excedente. 2. Geografia crítica e a produção do espaço. 3. As ferrovias no Brasil: diferenciação espacial e apropriação do excedente. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Sendo a historicidade uma das principais características do direito econômico, o ponto de partida material é decisivo para os resultados de qualquer pesquisa nesse campo. Entretanto, esse ponto de partida, por sua vez, é diretamente influenciado pela premissa teórica do que se entende por direito econômico. Isso é o que define a abertura à interdisciplinaridade como constituinte dessa disciplina ou como seu mero ferramental auxiliar, sendo essa uma escolha não

* Doutorando na área de Direito Econômico e Economia Política do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

somente teórica, mas essencialmente política. Esta reflexão nos[1] dá indícios da complexidade envolvida na constituição do objeto de pesquisa em direito econômico.

Tomando o estudo da infraestrutura como ponto de partida material, podemos nos questionar quais pressupostos teóricos que permitem a abertura interdisciplinar aos fundamentos do direito econômico. Esta interrogação orienta o problema de pesquisa do presente trabalho, para o qual sustentamos a hipótese inicial de que é possível construir uma linha interpretativa a partir da sobreposição de conceitos do direito econômico e da geografia crítica. A proposta é trabalhar zonas conceituais comuns identificadas nos tópicos do excedente e do território.

Não obstante, a fim de realizar a experimentação da hipótese, o trabalho ainda fará uma interpretação sobre o panorama das ferrovias brasileiras. Esta opção justifica-se na relevância do setor ferroviário para a infraestrutura do Brasil, bem como na possibilidade da sua observação na longa duração.

Em termos metodológicos, o artigo extrai os seus dados e a base para a sua discussão a partir de revisão bibliográfica interdisciplinar, seguindo a análise do setor ferroviário a delimitação temporal e espacial da historiografia selecionada. Desta forma, o artigo compõe-se, fundamentalmente, de três objetivos específicos: I) análise sobre o conceito de excedente para o direito econômico; II) apresentação da noção de produção e diferenciação espacial segundo a geografia crítica; e III) avaliação sobre o setor ferroviário brasileiro a partir dos conceitos trabalhados.

Sendo assim, pelo lado do direito econômico, temos uma construção teórica segundo a qual o fundamento da soberania econômica é o excedente. Pelo lado da geografia crítica, podemos vislumbrar os mecanismos da diferenciação geográfica como resultante do processo de acumulação capitalista e da geração desse excedente. Cruzadas essas leituras, indica-se que há um papel ativo do espaço e uma das formas de sua manifestação se dá justamente através do Direito. Logo, a fim de corroborar a hipótese, se o território é o espaço produzido a partir da disputa social, temos que esta pode encontrar no direito econômico uma via de ação.

Considerando que os caminhos de ferro foram um dos responsáveis para as principais transformações do território no mundo e no Brasil, o presente trabalho propõe tomar o setor como objeto para a sua hipótese. Para tanto, apoiamo-nos em pesquisas historiográficas sobre as ferrovias brasileiras que nos dão indícios das decisões de economia política que sustentaram as escolhas acerca das suas instalações, desde a sua implementação (fazenda/mina-ferrovia-porto) até o processo de desestatização ocorrido na década de 1990.

Deste modo, partindo das referências historiográficas sobre o tema, tomaremos o caso das ferrovias como um laboratório para este cruzamento, analisando as transformações, na longa duração, sob o prisma de um diálogo entre a geografia crítica e o direito econômico – e o principal ponto da sua intersecção: o excedente.

1 O DIREITO ECONÔMICO E O EXCEDENTE

As tensões vividas na Europa do século XIX, a partir das reivindicações sociais e de soluções reformistas para a contenção das revoluções, levaram a uma transformação do papel do Estado. Com o início do século XX, em especial após a primeira guerra mundial, as

[1] Desde logo, justifico que a opção pela escrita em primeira pessoa tem por objetivo afastar a suposta pretensão de neutralidade científica. Assim, escrevo ora em primeira pessoa do singular, a fim de não esconder o sujeito que se enuncia nas linhas, e ora do plural, como convite ao leitor para acompanhar o raciocínio.

relações entre direito e economia (e um direito econômico) já encontravam bases para a estruturação do debate no velho continente (BERCOVICI, 2013, p. 258-9; COMPARATO, 1978, p. 455-9). Assim, entre as perspectivas doutrinárias que lá originaram o "direito econômico", a partir do século XX, um elemento é comum a todas: "a organização jurídica do espaço político-econômico da acumulação" (BEROCOVICI, MASSONETTO, 2009b, p. 143; 2013, p. 259). É, portanto, uma disciplina que nasce com o viés *macrojurídico* no centro de sua atividade.[2]

A sua compreensão está ligada à ideia de uma "Constituição Econômica". Segundo Vital Moreira, a Constituição Econômica "não é o económico, mas sim a expressão do económico no plano político" (MOREIRA, 1976, p. 35, 36). Ou seja, não se trata simplesmente das previsões constitucionais de reivindicações sociais e das formas de atuação do Estado na economia, mas sim de um *conceito* (ou uma forma de conceituação) que permite "introduzir no próprio campo teórico da constituição as contradições da formação social" (MOREIRA, 1974, p. 160-2, 1976, p. 35-6). O direito econômico é, portanto, o campo em que se pode partir de uma perspectiva de totalidade para a interpretação da realidade, por isso, invariavelmente, deve trabalhar numa dimensão histórica. O que nos leva a concluir que um *direito econômico brasileiro* (ou no Brasil) só pode ser compreendido a partir das transformações do modo de atuação do Estado brasileiro. Dito isso, o pressuposto metodológico fundamental é: estamos na periferia. Pensar na periferia é diferente que pensar no centro e é preciso ter isso muito claro.

O cenário político-econômico que se formou com o fim da Primeira República, durante a Era Vargas e posteriormente com o governo de Juscelino Kubitschek, deu ao debate do pensamento econômico perspectivas novas na história do Brasil. Podemos entender que esse debate, conforme analisa Ricardo Bielschowsky, reuniu diversos autores e correntes de pensamento em torno do conceito-chave de "desenvolvimentismo", [3] segundo o qual, a superação do subdesenvolvimento poderia ser alcançada através da industrialização geral, por meio de planejamento e atuação estatal.[4]

Não tardou, no entanto, que a observação dos fatos que se sucederam provocasse uma profunda revisão do pensamento em torno do desenvolvimentismo. O crescimento da economia e a modernização do país não foram o suficiente para a resolução dos problemas nacionais. Aprofundou-se, então, a compreensão de que o subdesenvolvimento constitui um processo

[2] Em oposição às disciplinas jurídicas liberais clássicas que tratam de relações entre indivíduos (como o direito civil, direito penal ou direito comercial) ou entre indivíduos e o Estado (como o direito administrativo). O viés macrojurídico do direito econômico está ligado diretamente à economia política de um Estado (no seu contexto interno e internacional).

[3] Cito a definição dada por Bielschowsky (2004, p. 7): "Entendemos por desenvolvimentismo, neste trabalho, a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientado recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente.".

[4] Essa compreensão tem estreita vinculação com as ideias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 1948, da qual Celso Furtado fez parte, sob a direção de Raul Prebisch. As ideias formuladas na CEPAL ofereciam uma interpretação original e alternativa às leituras ortodoxas. É neste sentido, por exemplo, a tese da deterioração dos termos de troca, que parte da leitura histórico-estrutural para afirmar que a divisão internacional do trabalho provocou uma difusão desigual do progresso técnico, causando uma disparidade entre os países do centro em relação à periferia, que não é corrigida espontaneamente, pelo contrário, sendo agravada com o passar do tempo. (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 16-7.)

histórico específico (e não um atraso em relação aos países desenvolvidos), em que o conflito social é o centro do problema.

Essas questões não foram ignoradas pelo Direito. Segundo Alessandro Octaviani a incorporação do estruturalismo econômico latino-americano se firmou na cultura jurídica brasileira por meio de três autores de direito econômico: Fábio Konder Comparato, Eros Grau e Gilberto Bercovici (OCTAVIANI, 2013, p. 61). Para esses juristas, o direito econômico assume a "tarefa teórica e prática de pensar a superação do subdesenvolvimento em pautas concretas do direito" (OCTAVIANI, 2013, p. 65). Assim, o direito econômico orientado pela superação do subdesenvolvimento e da dependência é também um esforço de politização pelo viés democrático.

No ensaio "O indispensável direito econômico" de 1978, Fábio Konder Comparato define o direito econômico como "o conjunto das técnicas jurídicas de que lança mão o Estado contemporâneo na realização de sua política econômica", constituindo, portanto, "a disciplina normativa da ação estatal sobre as estruturas do sistema econômico" (COMPARATO, 1978, p. 465). Já, para Eros Grau, o direito econômico pode ser entendido tanto como método como quanto ramo. Enquanto método, o direito econômico deve ser visto como "mediação específica e necessária das relações econômicas", permitindo que se pense o Direito como "um nível do todo social". Já, enquanto ramo, Grau afirma que a própria previsão constitucional o dá concretude e o institucionaliza (art. 24, I, da Constituição Federal de 1988) (GRAU, 2014, p. 147-150).

A par dessa sumária descrição das concepções dos dois autores mencionados, concentro-me nos aspectos que acredito serem os mais relevantes para o presente trabalho a partir da noção oferecida por Gilberto Bercovici (2013, p. 262-3; 2011, p. 309.):

> O direito econômico tem uma racionalidade essencialmente macroeconômica, pois trata da ordenação dos processos econômicos ou da organização jurídica dos espaços de acumulação, atuando de maneira direta nas questões referentes à estratificação social. O direito econômico tem como objeto, assim, também as formas e meios de apropriação do excedente, seus reflexos na organização da dominação social e as possibilidades de redução ou ampliação das desigualdades. A preocupação com a geração, disputa, apropriação e destinação do excedente é o que diferencia o direito econômico de outras disciplinas jurídicas que também regulam comportamentos econômicos. O fundamento da regulação proporcionada pelo direito econômico não é, portanto, a escassez, mas o excedente. A possibilidade de análise das estruturas sociais que o direito econômico possui decorre justamente desta característica. O direito econômico, nesta perspectiva de totalidade, aponta o conflito social.

Essa leitura ressalta a importância do *excedente* enquanto fundamento da soberania econômica estatal. De um lado, seguindo Celso Furtado, para quem o excedente "é a expressão material da diferenciação social" (FURTADO *apud* BERCOVICI, 2011, p. 307), o que Bercovici constrói na definição acima é um entendimento para a interpretação da Constituição enquanto campo de disputa social presente na dinâmica política da democracia. Por outro lado, seguindo a linha proposta por Norbert Reich, o autor vale-se da chamada característica da "dupla instrumentalidade do direito econômico" em que, ao mesmo tempo em que oferece instrumentos para a organização capitalista de mercado, "o direito econômico pode ser utilizado pelo Estado como instrumento de influência, manipulação e transformação da economia, vinculado a objetivos sociais ou coletivos, incorporando, assim, os conflitos entre a política e a economia" (BERCOVICI, 2009a, p. 518).

Uma das consequências de adoção do viés macrojurídico nesses termos é que se percebe que a oposição público-privado é enganosa, bem como a visão segundo a qual haveria um Estado forte e uma sociedade civil fraca e submissa. É,

nesse sentido, que essa perspectiva se diferencia do discurso da "regulação" conforme um "novo direito público da economia", vez que esse último:

> Distanciando-se da perspectiva macroeconômica e conferindo cientificidade apenas aos fenômenos jurídicos tomados de uma perspectiva microeconômica, o discurso regulatório vai organizar, a partir da racionalidade dos investimentos privados, setores importantes da economia, produzindo um ambiente de negócios seguro e apto à valorização do capital investido. Mantém-se o plano da acumulação buscando isolar os mercados e equilibrá-los a partir de seus limites internos. Ocultam-se, no entanto, as referências políticas que sustentam a apropriação do excedente e as novas formas de dominação derivadas da implantação desta nova racionalidade. (BERCOVICI, MASSONETTO, 2009b, p. 146)

Em outras palavras, a *economia política da forma jurídica* (BERCOVICI, 2011, p.12) importa em termos epistêmicos (mais que um conjunto de *normas* per si). Assim, o direito econômico, sob essa perspectiva, coloca-se o desafio de contribuir para a compreensão jurídica da superação do subdesenvolvimento e da dependência. Essa disciplina torna-se, portanto, um campo fértil para analisar como o Estado e a organização da economia capitalista se constroem mutuamente em torno do conflito social sobre o excedente, enquanto fundamento da soberania econômica.

Essa questão também se coloca no campo da infraestrutura. Isso porque a infraestrutura não é um fim em si mesma, mas um meio para consecução de objetivos maiores (BERCOVICI, 2015, p. 22), em torno dos quais o conflito social se desenlaça, ainda que de forma acobertada. Novamente, portanto, a apropriação do excedente assume a centralidade do debate.

É a partir dessa zona conceitual de fronteira que proponho no presente artigo um diálogo com alguns autores da geografia crítica e um cruzamento de visões para analisar um panorama da história do setor ferroviário no Brasil.[5]

[5] Ricardo Mendes Antas Junior possui um estudo sobre as relações entre o território e a regulação. No entanto, a referida obra apresenta algumas concepções incompatíveis com o presente estudo. Vejamos os seguintes pontos (ANTAS JR., 2005, p. 64): "Isso posto, procuramos demonstrar que o espaço geográfico é fonte material e não formal do direito, sem ignorar o fato inequívoco de que a norma jurídica é um elemento central na produção dos territórios."; nota de rodapé: "Diferentemente da formulação dos juristas, quando entendem a lei ou a jurisprudência como as fontes, por excelência, do direito.". O autor confunde "fontes do Direito", utilizada pelos juristas no sentido de "texto" em que se busca o Direito (por exemplo: a lei, a jurisprudência, a doutrina, os costumes), com o *fundamento* das normas – que consiste no substrato material e que recebe definição variada conforme o conceito de Direito que se adote (por exemplo: a soberania como fundamento do Estado de Direito Moderno; a Razão para uma parte da corrente jusnaturalista; a norma hipotética fundamental para determinadas correntes juspositivistas, como a de Hans Kelsen; e etc.). Essa compreensão associa-se à noção de que a globalização representa um novo modelo de pluralismo jurídico, em que haveria uma *forma híbrida de regulação* "na qual os Estados têm repartido porção significativa dessa responsabilidade com as grandes corporações transnacionais" (ANTAS JR, 2005, p. 75). Parece que é essa leitura que impede que a crítica feita à globalização e ao Plano Nacional de Desestatização corra "por dentro" do campo jurídico. Isso porque, quando se ignora que o Direito autorizado passa necessariamente pelo Estado (desde a produção de normas gerais ao reconhecimento de moeda válida, por exemplo), retira-se a ênfase da possibilidade de encadeamento do conflito social a partir do Estado e do Direito – remetendo-o a outras instâncias sociais (sem normatividade jurídica, digamos). Dadas as condições da economia contemporânea, sabe-se o fim que se tem quando a disputa sobre o excedente é travada entre sociedade civil e grandes corporações capitalistas. Para além disso, aquela leitura reforça a noção de que o Estado seria concorrente dos lugares privados de produção de norma, reiterando uma oposição artificial entre público-privado. Não é por outro motivo, portanto, que o referido autor só toma conhecimento de uma vertente de direito econômico (justamente a que é tangencialmente combatida neste escrito): "Os especialistas do direito econômico, importantes mentores do processo de formação das novas ações hegemônicas, são capazes de elaborar estratégias extremamente complexas para seus 'clientes transnacionais' e contornar os dispositivos constitucionais nacionais que buscam regular as ações das grandes empresas instaladas ou em vias de instalação em seu

2 GEOGRAFIA CRÍTICA E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO

Na segunda metade do século XX a geografia humana conheceu uma virada epistêmica que retirou o enfoque excessivo dado às descrições e quantificações, e passou a observar com maior acuidade as transformações ocorridas no território em função das relações sociais. Essa vertente foi denominada de geografia crítica, na qual podemos situar os dois autores que serão abordados neste tópico, a saber: David Harvey e Milton Santos.

David Harvey assenta sua produção no movimento de resgate do pensamento marxista ocorrido na América do Norte e na Grã-Bretanha durante o contexto da guerra fria. Partindo da obra de Marx, o seu mote de observação é a geografia da acumulação de capital e a produção desigual do espaço e do desenvolvimento (HARVEY, 2006, p. 10-1). Podemos verificar esses traços metodológicos no artigo intitulado "A geografia da acumulação capitalista: uma reconstrução da teoria marxista", publicado originalmente no ano de 1975 (HARVEY, 2006, p. 39-71).

Considerando que as crises periódicas do modo de produção capitalista possuem um papel decisivo na retomada da tendência de acumulação, Harvey observa que um dos elementos de renovação daquelas condições é a expansão da demanda efetiva por produtos. Nesta alternativa, uma das possibilidades é a expansão geográfica para novas regiões (HARVEY, 2006, p. 44-5). Por sua vez, essa expansão exige a superação de barreiras espaciais (como, por exemplo, a distância), a fim de que possam reduzir o custo do transporte e o tempo envolvido.[6] No entanto, a lógica do processo de acumulação encarrega-se de gerar, novamente, uma contradição interna, de modo que:

> A paisagem geográfica, abrangida pelo capital fixo e imobilizado, é tanto uma glória coroada do desenvolvimento do capital passado, como uma prisão inibidora do progresso adicional da acumulação, pois a própria construção dessa paisagem é antitética em relação à 'derrubada das barreiras espaciais' e, no fim, até à 'anulação do espaço pelo tempo'. (HARVEY, 2006, p. 51)

Podemos entender que o cerne da interlocução de Harvey com a teoria marxista está em vislumbrar os fenômenos da localização a partir da representação *dinâmica* da acumulação e as suas consequências nas estruturas espaciais – em oposição às visões geográficas estáticas (que, no geral, partem de condições ideais). É através dessa lente, associada ao tópico do comércio exterior, que o autor lê o fenômeno do subdesenvolvimento e da dependência, em consonância com Paul Baran e André Gunder Frank, enfatizando o papel que a *lei do valor* exerce dentro das relações centro-periferia (HARVEY, 2006, p. 57, 61). Assim, Harvey frisa que o capital é um "processo de circulação entre produção e realização", que, por sua lógica interna, *deve* se expandir, numa atividade simultânea de intensificação e expansão geográfica (HARVEY, 2006, p. 71, 62).

Essa compreensão acerca do "desenvolvimento geográfico desigual do capitalismo" também recebeu atenção em obra posterior de David Harvey, publicada em 1982, sob o título de "Os limites do capital" (HARVEY, 2013). Neste livro, o autor analisa a temporalidade da formação do capital

---

território." (ANTAS JR, 2005, p. 173). Assim como o mapa não é a geografia, as normas não são o Direito.

[6] "O tempo de giro de um determinado capital é igual ao tempo de produção mais o tempo de circulação. Quanto mais longo o tempo de giro de determinado capital, menor é o rendimento anual da mais-valia. Os mercados mais distantes atam o capital, em processo de circulação, por períodos de tempo mais longos e, assim, têm o efeito de *reduzir* a realização da mais-valia para determinado capital. Justamente por isso, qualquer redução no tempo de circulação aumenta a produção do excedente e intensifica o processo de acumulação." (HARVEY, 2006, p. 48).

imobilizado em relação com o fluxo do dinheiro e do capital financeiro, e, por consequência, as dimensões espaciais envolvidas nessa dinâmica (HARVEY, 2006, p. 23).

Tomando o exemplo do capital fixo investido em transportes, Harvey afirma que a "*desvalorização, ocorrendo por qualquer razão, é sempre específica do lugar, é sempre específica da localização*" (HARVEY, 2013, p. 483). Assim, mesmo que o controle e a regulação possam ser "coletivos" – a cargo do Estado, por exemplo –, os efeitos da desvalorização são "igualmente" socializados (HARVEY, 2013, p. 484). Por isso, dentro do modo de produção capitalista essa é uma contradição inevitável, uma vez que a exigência da reestruturação do capital fixo impõe, necessariamente, a desvalorização da localização, e assim sucessivamente.

Embora a espacialização desigual em função dos processos de acumulação seja verificável, em complementariedade, também no capital variável e no fluxo monetário, interessa-nos enfatizar aqui os impasses produzidos no território em função do capital fixo. Isso porque o excedente (o excesso de lucro) ocorre na competição entre capitalistas através da adoção de "tecnologias superiores" e/ou "localizações superiores", sendo que ambas as modalidades são indissociáveis (HARVEY, 2013, p. 500).[7] A contradição se encerra na concretude do capital fixo, por ser ele mesmo o suporte para a superação das barreiras espaciais e a própria barreira espacial a ser superada – ainda que esse processo ocorra de maneira lenta –, porém, expande-se no todo enquanto cria a heterogeneidade que diferencia os lugares, fazendo com que existam lugares "superiores" e "inferiores". É nessa dialética de valorização e desvalorização que o espaço e a localização tornam-se bases ativas para a formação de crises:

> [...] Um rompimento com as incorporações da tecnologia e as configurações espaciais do passado com frequência envolve uma desvalorização maciça. Mas, para começar, o fracasso em 'racionalizar' as incorporações tecnológicas e as configurações espaciais está por trás das crises de superacumulação. A desvalorização geral no decorrer da crise 'libera' o capital para estabelecer simultaneamente novas tecnologias e novas estruturas espaciais. Mas agora temos de acrescentar mais uma peculiaridade a esse quadro já complexo. Como já vimos, a desvalorização é sempre específica do lugar. Ela não precisa estar disseminada regularmente pelo plano. Na verdade, a própria natureza da competição espacial garante que os excessos de lucro em um lugar serão ganhos à custa das perdas pela desvalorização em outro. Por isso, as crises se desenvolvem com efeitos diferenciais na superfície do plano. (HARVEY, 2013, p. 502)

Temos, portanto, uma tensão endêmica entre fixidez e fluidez na circulação do capital que constrói e reconstrói a paisagem geográfica nos termos do capitalismo histórico de longa duração. O fato de que diversos agentes concorram para essa disputa sobre o excedente, aponta, mais diretamente, para o conflito social existente na dimensão interna do uso do território. De outro

[7] Nas palavras do autor (HARVEY, 2013, p. 500-1):"[...] a busca por excesso de lucro mediante a mudança tecnológica não é independente da busca por excesso de lucro mediante a realocação. Na medida em que as oportunidades para excesso de lucro são eliminadas (por meio da mobilidade da produção ou da apropriação da renda), os capitalistas individuais são obrigados a buscar excessos de lucro mediante mudanças tecnológicas. Estas tipicamente criam novas aberturas para a aquisição de excessos de lucro a partir da localização. [...] Podemos concluir então que a competição promove simultaneamente mudanças nas configurações espaciais da produção, mudanças nas incorporações tecnológicas, a reestruturação das relações de valor e mudanças temporais na dinâmica geral de acumulação. O aspecto espacial é um ingrediente ativo nessa mistura de forças voláteis. [...] Essa conclusão é modificada na medida em que as suposições iniciais de uma oferta de trabalho fixo e de um plano limitado são relaxadas. Em condições de um excedente de trabalho (e um alto nível de exploração), o incentivo competitivo para a mudança tecnológica ou para a realocação fica muito reduzido, enquanto em um plano ilimitado as condições prevalecentes na fronteira geográfica do capitalismo tornam-se importantes.".

lado, a dinâmica competitiva de valorização e desvalorização dos territórios exige uma heterogeneidade interdependente entre os diversos lugares envolvidos (em diversas escalas e em última instância global). Nesse sentido, seria no mínimo ingênuo acreditar que essa "competição" ocorra em condições ideais ou de forma igual. Em outras palavras, podemos afirmar que a *dominação* capitalista se dá também na configuração espacial que condiciona os territórios envolvidos no processo de reprodução do capital.

Essas asserções também encontram guarida na vasta obra de Milton Santos. Propondo-se pensar as questões espaciais do subdesenvolvimento, o geógrafo baiano sustenta em um ensaio de 1975, intitulado "Espaço e dominação: uma abordagem marxista" (SANTOS, 2011, pp. 137-164), que o capital se tornou o intermediário entre um homem destituído e um espaço alienado, reflexo da fragilidade das atuais relações entre as sociedades e seus espaço-suportes frente a uma dominação externa/estranha/estrangeira (SANTOS, 2011, p. 138-9).[8]

Para o referido autor, "o capital não se distribui uniformemente por todo um país ou uma região", de modo que as "possibilidades de retenção de uma parte do excedente e de sua redistribuição parecem ser maiores em certos pontos do espaço do que em outros." (SANTOS, 2011, p. 150, 152). Esse papel ativo do espaço, no entanto, é permeado pelo traço de que "o excedente é acima de tudo fluxo", e como tal tende a convergir para onde encontra as condições mais favoráveis à sua multiplicação (SANTOS, 2011, p. 156). Levada às últimas consequências, este argumento evidencia que a circulação do capital não acarreta a homogeneização dos lugares, mas uma diferenciação geográfica que favorece a concentração de renda e o aumento de desigualdades sociais – exatamente o que se viu no processo de *modernização* do Brasil da década 70.

Em outro livro, "A natureza do espaço" (SANTOS, 2014), publicado originalmente em 1996, Milton Santos assevera que a diferenciação dos lugares, a partir das suas capacidades de oferecer maior rentabilidade aos investimentos, permite que se fale de uma *produtividade espacial*. Na mesma linha seguida por Harvey, essa categoria se refere às condições artificiais criadas que se sobressaem e que perduram até que outro lugar passe a oferecer melhores vantagens comparativas (SANTOS, 2014, p. 247-8).[9] Eis o que autoriza ao geógrafo afirmar: "A geografia dos fluxos depende, assim, da geografia dos fixos" (SANTOS, 2014, p. 255).

Esse pensamento aponta o quanto o processo de diferenciação geográfica (do desenvolvimento) não é natural e tampouco se faz de modo "técnico" – no sentido de que não está imbuído de uma razão de "neutralidade técnica". Ambas as críticas, de Harvey e Santos, iluminam que essas questões se contemplam na dimensão política e, por isso, são passíveis de disputa. Por conseguinte, o papel politizante da análise é apontar as causas primárias sobre as quais os conflitos sociais podem se debruçar.

Neste quadro, nos toca refletir sobre a função do Estado. Isso porque se sabe que o avanço histórico do capitalismo se deu em

[8] Comentando a dominação estranha que afeta a produção e o destino dos habitantes de determinado lugar, Milton Santos escreve (2011, p. 138-9): "Cada vez mais o homem se vê obrigado a utilizar técnicas que ele não criou, para produzir para outros aquilo de que não tem necessidade ou que não tem os meios de utilizar. Em razão desta passagem de uma multiplicidade de técnicas locais, geradas espontaneamente, para uma só tecnologia imposta em escala mundial, também o homem muda. Ele deixa de ser o homem 'local' para se tornar um 'homem mundial'. A escala local não é mais a das decisões que o afetam. Os espaços aparecem cada vez mais como se diferenciando por sua carga de capital, pelo produto que criam e pelo lucro que engendram e, em última análise, por seu desigual poder de atrair o capital.".

[9] Produtividade espacial ou produtividade geográfica, tal como a produtividade de uma máquina, uma plantação ou uma empresa (2014, p. 248).

associação com a formação dos Estados nacionais,[10] sendo a diferenciação geográfica um dos reflexos dessa sinergia. Por outro lado, a noção de que os "territórios nacionais se transformaram num *espaço nacional da economia internacional*" não apoia a suposição de que os Estados teriam se tornado desnecessários (SANTOS, 2014, p. 244-5). Tratam-se, antes, de componentes dos circuitos econômicos, sendo o mais importante mediador institucional do desenvolvimento geográfico desigual nas diferentes escalas (local, regional e global).[11] Nestes termos, parece que o Estado ainda pode ser um agente para reorientação da produção/circulação a partir da demanda social, e, portanto, na apropriação do excedente:

> [...] não esqueçamos que a questão da apropriação do excedente permanece primordial. Se o Estado não é capaz de o fazer, ele permanecerá, como atualmente na maior parte dos países, tributário das grandes empresas quanto à organização do espaço, incapaz de impor uma alternativa à estrutura da economia e de devolver à sociedade o resultado de seu trabalho coletivo. (SANTOS, 2011, p. 158)

Tendo participado ativamente na organização e promoção do processo de acumulação, especialmente nos países periféricos durante o século XX, é perceptível hoje que o Estado também se tornou sensível ao ritmo e às contradições do circuito do capital (BRENNER, 1998, p. 477). Mas, da mesma forma que o Estado intermedeia a dominação espacial nas diferentes escalas – e com isso afeta uma ampla coletividade –, é possível enxergar alternativas de resistência e reversão por estas mesmas vias escalares. Essa é uma interpretação possível, conforme Neil Brenner:

> […] Any progressive theorization and politics of scale must be attuned to both of these aspects of geographical scale – its (potential) mutability as well as its (provisional) fixity – for the power to fix geographical scales into stabilized territorial frameworks can serve not only as a tool of disempowerment, exclusion, and domination but also as a means to construct empowering, inclusive, and even emancipatory countergeographies. (BRENNER, 1998, p. 478-9)

Vemo-nos, portanto, na presente encruzilhada. De um lado, é preciso que a reordenação do papel do Estado absorva as contribuições sobre o desenvolvimento geográfico desigual no capitalismo. De outro, é necessário entrever no Estado capacidade de atuação *sobre* e *no* domínio econômico[12] para além da simples redistribuição via tributação; o primordial é a apropriação e o direcionamento do excedente. Essas são orientações prospectivas que permitem guiar a análise retrospectiva e do tempo presente, admitindo que a preocupação política implica o trabalho teórico. Abrem-se campos de visão que podemos acrescentar aos estudos sobre realidades concretas, como lentes através das quais podemos ver dados empíricos contemporâneos ou históricos. O presente artigo, nesse esforço de diálogo entre direito econômico e geografia crítica, experimenta-se sobre um panorama das ferrovias no Brasil.

[10] Neste sentido (ARROYO, 2004, p. 65): "O processo que progressivamente associa o território ao mercado na história da América Latina se desenvolve ao mesmo tempo em que, na Europa, se expande o capitalismo e se consolida o sistema interestatal moderno. Isto é, os Estados territoriais europeus apóiam-se na consolidação de um sistema econômico que se integra em unidades nacionais através da formação do mercado interno. Na América Latina, por sua vez, a convergência entre território, mercado e Estado (nos moldes europeus) dar-se-á somente séculos mais tarde, com a irrupção dos processos de independência política e a formação dos Estados nacionais. Essa convergência se definirá em termos de um 'fora' – marcado pela condição periférica da América Latina – e de um 'dentro' – marcado pela concentração (social e regional) de riquezas.".

[11] Na expressão de Brenner (1998, p. 470), em comentário a Lefebvre.

[12] A saber, respectivamente, direção, indução, participação e absorção; além do planejamento.

3 AS FERROVIAS NO BRASIL: DIFERENCIAÇÃO ESPACIAL E APROPRIAÇÃO DO EXCEDENTE

A história das ferrovias está intimamente relacionada com a forma de percepção dos territórios e a expansão do capitalismo em escala global. Segundo Hobsbawn, na segunda metade do século XIX, as estradas de ferro, junto com o navio a vapor e o telégrafo, foram invenções decisivas para a constituição de uma interligação mundial regular dos meios de circulação e comunicação (HOBSBAWN, 2014, p. 93). Assim, as ferrovias foram suplementares à navegação internacional, concretizando verdadeira transformação no processo de circulação em direção a uma economia mundial. Nos países que se constituíam como periferia, "a ferrovia, considerada do ponto de vista econômico, era basicamente um meio de ligar alguma área produtora de bens primários a um porto do qual esses bens poderiam ser enviados para as zonas industriais e urbanas do mundo", vindo a constituir os chamados *enclaves*, expressos na ligação fazenda/mina-ferrovia-porto (HOBSBAWN, 2014, p. 100-1).

A história das ferrovias, no entanto, não se apresenta como algo homogêneo. Algumas das alterações vivenciadas por esse modelo foram avaliadas pela historiografia econômica brasileira, a saber: a desvinculação das ferrovias à economia cafeeira (o chamado "fim da era ferroviária"), com a constituição da atuação direta do Estado, e a desestatização ocorrida na década 1990, com a passagem para o modelo atual de concessões públicas. É a partir desses pontos de viragem que pretendemos ensaiar uma leitura.

No Brasil, as primeiras ferrovias foram construídas no século XIX para atender a demanda dos produtores da agricultura de exportação, especialmente a região açucareira do Nordeste e os cafeicultores do Sudeste. Os empreendimentos, na maioria, eram executados por empresas estrangeiras, mas contavam com atraentes garantias fornecidas pelo Império, que concedia terrenos (com zonas de privilégio, pelo prazo de 90 anos) e oferecia o pagamento de juros (entre outros benefícios). Nesse contexto se insere o Decreto 641 de 1852, cujo intuito era viabilizar uma ferrovia que ligasse Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais – regiões de expansão da produção cafeeira (Vale do Paraíba) –, mas que também foi estendido a outras regiões (LAMOUNIER, 2012, p. 37).

A construção dessas ferrovias ocorreu de maneira distinta nos diferentes lugares do país, refletindo a dinâmica econômica regional de cada época. A dificuldade da competição internacional da produção açucareira do Nordeste, mesmo com a tentativa de modernização, contrastava com a prosperidade do café no Sudeste. Nessa região, a partir de 1870, fatores como crescimento da produção e exportação de café, crescimento populacional e expansão ferroviária tornaram-se elementos indissociáveis.[13]

Entre os historiadores há um consenso de que os interesses do café foram determinantes para a expansão e o traçado ferroviário em São Paulo. Segundo essas abordagens, "em um primeiro momento, a expansão cafeeira condicionou e direcionou a implantação da rede ferroviária; em seguida, especialmente durante as primeiras décadas do século XX e à medida que vão adentrando o oeste de São Paulo, as ferrovias passaram a ditar a direção da expansão cafeeira" (LAMOUNIER, 2012, p. 38). Evidente que esse papel ativo das ferrovias se uniu à itinerância da cultura cafeeira, que exigia mudança das áreas de plantio para a manutenção de altos índices de produtividade. Mas o fato de adentrarem zonas até então não povoadas fez com que as estradas de

[13] Para Lamounier (2012, p. 37), essa indissociabilidade se manifesta especialmente em São Paulo. A autora compartilha dessa premissa com Sergio Milliet [1946], Odilon N. de Matos [1974] e Flávio Saes [1981].

ferro, nesses casos, fossem modeladoras das paisagens, até mesmo com a criação de "cidades ferroviárias" (MATOS, 1990, p. 167; MONBEIG, 1984, p. 174-5). De todo modo, considerando que a maior parte da construção ferroviária se deu nesse período (último quartel do século XIX até metade do século XX), o Brasil constituiu esses fixos a partir de uma vinculação próxima à agricultura exportadora.

Parte da historiografia brasileira surgida na década de 70 pontuava que o traçado ferroviário parecia não ter obedecido um planejamento sistemático, ainda que tenha contado com planos nacionais e estaduais de viação. O decisivo teria sido exclusivamente os interesses dos produtores, e mais especificamente dos cafeicultores, que tiveram a chancela e apoio do Estado (MATOS, 1990, 167; MONBEIG, 1984, 175).[14] Com a crise do café no início dos anos 30 e a ascensão do modelo rodoviário, as ferrovias teriam entrado em decadência, chegando ao fim da sua "era", na expressão de Odilon Nogueira de Matos (1990, p. 167-8).

A passagem do tempo nos concede um ponto de vista privilegiado da história em relação aos autores das décadas de 70 e 80. Diferente do anúncio do "fim da era ferroviária", vimos que as estradas de ferro continuaram ativas no país e puderam conviver com o transporte rodoviário. É fato, no entanto, que o período identificado representou uma transformação, onde duas tendências devem ser distinguidas e analisadas conjuntamente. Primeiro, as medidas governamentais que favoreceram o modal rodoviário e o setor automobilístico "representam a ascensão, dentro dos aparelhos do Estado, de um novo grupo de interesses de classe que passou a coordenar a política da área" (GRANDI, p. 31, *in* FALEIROS, NUNES, 2016). Segundo, a política federal de estatização do setor ferroviário que teve o intuito de "tentar recuperar os péssimos resultados que a maioria das companhias privadas vinham produzindo", e culminou na criação da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA) em 1957 – estruturada em doze Superintendências Regionais e uma Administração Central (GRANDI, p. 33, *in* FALEIROS, NUNES, 2016). O discernimento dessas duas premissas previne a comparação direta entre o modal rodoviário e o ferroviário, e nos permite pensar algumas escolhas de economia política que restaram, em alguma medida, silenciadas.

Analisando o período da RFFSA, Márcio Rogério Silveira (2007), afirma que durante a gestão dessa empresa houve a supressão de ramais considerados antieconômicos e a modernização de trechos prioritários; isso, no entanto, não teria impedido que o setor entrasse em estagnação e depois em declínio, expresso na diminuição da quilometragem das linhas e no sucateamento das vias permanentes (SILVEIRA, 2007, p. 39, 43-5; 62-3).[15] Para este autor, a concessão das ferrovias à iniciativa privada na década de 1990 foi consequência do endividamento que a RFFSA trazia aos cofres públicos por causa de sua depreciação (SILVEIRA, 2007, p. 178).

Contudo, Silveira sustenta que as concessões das ferrovias foram feitas de maneira equivocada, configurando uma "entrega de

[14] Também SAES (1981), conforme GRANDI, p. 28-9, *in* FALEIROS, NUNES (2016).

[15] Conforme descreve o autor (SILVEIRA, 2007, p. 44-5): "Com a legalização da RFFSA, no mandato de Kubitschek (1957), houve melhorias na rede ferroviária nacional, como a redução dos déficits, a padronização e a modernização da malha, a redução das despesas e o aumento de cargas transportadas. Esses fatores positivos adiaram, por algum tempo, mas não isentaram o setor da decadência, representada pela diminuição da quilometragem das linhas, notadamente após a década de 1970 (fase 'b' do ciclo de Kondratieff). A partir de então o sucateamento das vias permanentes e dos materiais rodantes e o enfrentamento com a rede rodoviária, que chegou a contar, em 1970, com 50 298 km de rodovias pavimentadas 1 079 492 km não-pavimentadas, agravou a decadência das ferrovias. Neste mesmo ano as estradas de ferro contaram apenas com 32 052 km de linhas, praticamente a mesma quantidade que na década de 1930.".

patrimônio público".[16] Isso porque o incremento da produtividade observado no setor após a desestatização estaria ligado ao aumento das exportações de produtos do agronegócio e minérios, razão pela qual se pode afirmar que seria provável que a produtividade aumentasse também se tivesse permanecido nas mãos do Estado (SILVEIRA, 2007, p. 102).

Essa linha interpretativa nos coloca em alguns impasses complicados de responder. Pois a principal questão que emerge é: se a RFFSA estava deficitária a ponto de não ser atrativa para o poder público, por que despertou interesse em leilões na iniciativa privada? Por mais que se possa articular esquemas de financiamento público e especulações, a concessão pública do transporte ferroviário obriga o desempenho do serviço público, por isso, ainda que os fixos estivessem sucateados e sem construção de novas estradas, havia alguma atividade produtiva possível a ser desempenhada nas ferrovias brasileiras. Vemos que a desestatização ocorrida nos anos 90 parece ter raízes mais profundas do que o argumento de ineficiência e déficits. Insistir nesse argumento, em alguma medida, é um desdobramento da tese do "fim da era ferroviária".

Revisitando a história da RFFSA, Ivanil Nunes afirma que o saneamento realizado pela empresa logo após as encampações logrou êxito em se desvencilhar de serviços considerados deficitários. [17] Este autor conclui em sentido diametralmente oposto à visão de vocação deficitária da RFFSA, afirmando que as ferrovias não foram abandonadas e tampouco sofreram um desmonte, mas apenas se ajustaram para remontar a exportação de mercadorias vindas do interior em direção aos portos (NUNES, p. 53, *in* FALEIROS, NUNES, 2016).[18] Assim:

> A reestruturação do sistema ferroviário a partir da criação da RFFSA se explica, portanto, pelo fato de esta empresa fazer parte da estratégia do processo de implantação da indústria automobilística, cujo pressuposto levava em consideração o fato de que haveria ampliação da concorrência rodoviária sobre a ferroviária. Tanto era considerado aquele pressuposto que, no momento em que se implantava a indústria automobilística no país, o Estado brasileiro passou a redirecionar ainda mais o modal ferroviário para o atendimento das demandas do setor agro-exportador e a reduzir a quantidade de ferroviários, a erradicar a malha férrea deficitária e desvencilhá-la dos transportes de passageiros, de animais e de pequenas expedições, considerados pouco rentáveis para as ferrovias. (NUNES, p. 56, *in* FALEIROS, NUNES, 2016)

Segundo Nunes, a eliminação da pluralidade de mercadorias em relação ao uso da malha da RFFSA possibilitou "adaptá-la para atender, em cada uma das regionais ferroviárias, prioritariamente aos grandes clientes localizados em cada uma dessas 'regionais'", o que proporcionou a esses usuários um enorme poder de negociação junto às superintendências e sobre a diretoria nacional da empresa pública (NUNES, 2011, p. 212, 217). Esses atores teriam tido,

[16] Cito o trecho (SILVEIRA, 2007, p. 152): "No Brasil, a concessão e a privatização desses serviços vêm acontecendo de maneira equivocada, sendo muito mais oportuno chamá-la de 'entrega do patrimônio público e desanacionalização', já que o Estado, enfraquecido, não dispõe de controle sobre a administração desses serviços, agora nas mãos da iniciativa privada, em especial a estrangeira.".

[17] Como o transporte de passageiros, de animais e pequenas expedições (NUNES, p. 50, *in* FALEIROS, NUNES, 2016).

[18] Nas palavras do autor (2016, p. 51): "Entre 1957 e 1991 ocorreu uma diminuição de 26,5% nas linhas consideradas deficitárias, bem como uma redução de 70% no quadro de empregados. No mesmo período, no entanto, a quantidade transportada, em TKU, fora acrescida em mais de 560%. Ao se comparar os anos de 1995 e 2006, após dez anos de gestão privada, o que se nota é que continuou a ocorrer mais do mesmo: redução da quantidade de ferroviários empregados (- 61,4%) paralelamente ao crescimento da quantidade transportada (+ 112,4%). Não se trata de afirmar aqui que a RFFSA inventara durante a fase estatal a fórmula do sucesso da gestão ferroviária. No entanto, não se pode olvidar que tais indicadores, obtidos pela gestão estatal, foram bastantes estimulantes para o retorno dos capitais privados que venceram os leilões de 'privatização' ocorridos no setor entre 1996 e 1997.".

portanto, um papel decisivo para o processo de desestatização ocorrido na década de 90. Deste modo, o autor propõe a seguinte tese:

> O processo que resultou em seleto uso das ferrovias brasileiras por parte de tão poucos clientes e produtos não fora criado pelas concessionárias-usuárias a partir da década de 1990. Esse fenômeno, que transformou o mercado de cargas ferroviárias em oligopólio privado, já vinha sendo instituído desde os primeiros anos de operação tanto da RFFSA, quanto da FEPASA. O que era oligopólio de fato tornou-se, com a re-concessão, de direito. (NUNES, 2011, p. 211)
>
> [o processo de re-concessão] foi ao encontro dos interesses de grupos empresariais compostos por grandes usuários daquelas linhas férreas nelas interessados, e estes se tornaram seus respectivos concessionários privados. Esses lotes eram, portanto, parte ou o todo das antigas companhias férreas que entraram em operação (em sua maioria) no século XIX e que ainda possuíam trilhos em operação no momento do leilão. Todas elas, entretanto, tinham em comum o fato de terem sido deficitárias em 1957, ano em que foram incorporadas à RFFSA, e atrativas a década de 1990. (NUNES, p. 63, *in* FALEIROS, NUNES, 2016)

Tendo em conta esses posicionamentos, podemos entender que o processo de desestatização não é somente a sua materialização nos leilões ocorridos em 1996. Trata-se, antes, de um conjunto, em que componentes jurídicos e econômicos estabeleceram uma relação com as forças atuantes no setor ferroviário, que já estavam presentes enquanto a atividade era desempenhada diretamente pelo Estado. Essa *economia política da forma jurídica* aparece, portanto, traduzida nesses respectivos momentos de transformação das ferrovias brasileiras.

O fato de que a partir da segunda metade do século XX as ferrovias não eram mais as únicas protagonistas do transporte no Brasil indica que houve um deslocamento paulatino do fluxo de excedente que era ali gerado. Em parte, onde Odilon Nogueira de Matos lê o fim da era ferroviária, é possível ler a mudança do padrão tecnológico (de ferrovias para rodovias) e a procura por lugares mais rentáveis ("superiores"), o que teve efeitos de ampliação da ocupação do território nacional e de abandono intencional de outros lugares satélites a ferrovias desativadas – ou seja, diferenciação geográfica em função dos processos de acumulação. Por outro lado, a participação do Estado em promover a atividade econômica ferroviária e impedir (com êxito) a desvalorização social implicada na falência do setor nas mãos do domínio privado, denota que a absorção da contradição interna aos fixos foi "socializada". Em paralelo, a nova *espacialização* com a divisão em superintendências regionais, consolidou uma nova forma de acumulação que se vale do setor ferroviário, no caso, com o reforço da *especialização* territorial através da exportação de commodities, como grãos e minérios.

Do ponto de vista do direito econômico, temos a demonstração de uma história de insucesso da parte do ordenamento jurídico dedicado ao setor – analisando-se desde o ponto de vista da superação do subdesenvolvimento e da dependência. Onde Ivanil Nunes lê a mudança no modelo negocial (RFFSA e concessões), podemos ler a colocação do Estado a favor da (re)concentração do fluxo do excedente, retirando-se da disputa pela sua apropriação coletiva.[19]

Sendo essas algumas das nossas percepções sobre o movimento no setor ferroviário brasileiro, passamos a nos contrapor à parte da leitura corrente que se faz dentro do meio jurídico. O nosso intuito é demarcar o contraste com alguns trabalhos de direito econômico que partem de premissas teóricas distintas, não apenas

[19] Para não dizer servindo a um dos lados da disputa, certamente não o lado da coletividade.

ISSN: 0104-6594 Site http://seer.ufrgs.br/revfacdir Email: revistafacdir@ufrgs.br
Faculdade de Direito da UFRGS - Avenida João Pessoa, 80 – Centro Histórico – Porto Alegre – RS – Brasil
CEP 90040-000 – Telefone: +55 51 3308-3118 – Site http://www.ufrgs.br/direito/

"não-materialistas", mas que desconsideram os temas do território e do excedente. A inferência subterrânea nessa comparação é a de que a exclusão desses temas – território e excedente – acarreta uma restrição substancial à análise das modulações do direito econômico da infraestrutura.

Vejamos primeiro o trabalho intitulado *Direito dos Transportes Ferroviário* (2005) de Ricardo Wagner Carvalho de Oliveira. Ao abrir o capítulo 5 – "O Programa Nacional de Desestatização", encontramos o seguinte trecho:

> Dentro do contexto histórico contemporâneo, em que se observa um novo capítulo da Revolução Industrial, cuja pedra de toque é uma profunda transformação tecnológica que impõe uma nova ordem econômica, transnacional, suscitou-se no Brasil da década de 1990 uma revisão do papel do Estado no processo econômico, com fundamento na ordem constitucional econômica e financeira, cujos princípios informadores encontram-se insculpidos nos arts. 170 e seguintes da Constituição Federal, o que resultou em modificações substanciais inclusive em sede constitucional, como, por exemplo, a extinção de restrições ao capital estrangeiro (Emendas Constitucionais nº 6 e nº 7, ambas de 15.08.95) e a flexibilização dos monopólios estatais (Emendas Constitucionais nº 5, nº 8 e nº 9, da mesma data).
> [...]
> Tais inovações contribuíram para a consolidação de um ambiente propício para que, ainda no plano infraconstitucional, se materializasse a mais importante transformação preconizada na ordem econômica constitucional, ou seja, a fixação, para o Estado, do papel normativo e regulador da atividade econômica (art. 174, *caput*), cuja exploração direta por aquele somente se dará quando 'necessária'. (OLIVEIRA, 2005, p. 117-8)

O trecho citado acima é representativo do entendimento expresso na obra. Em geral, o texto procura apresentar as normas que informaram o setor ferroviário, bem como as transformações ocorridas, acrescentando comentários após elencar dispositivos legais. No entanto, como se pode verificar, exara-se a compreensão de que essas normas e transformações fixaram para o Estado um papel que já lhe era destinado ("normativo e regulador da atividade econômica"), mas que tardava a chegar, persistindo na ideia de atraso e evolução.

Outro exemplo é o caso do artigo *Regulação do setor de transporte terrestre no Brasil* (2009), de Eduardo Guimarães, constante na coletânea *Direito e Economia na Regulação Setorial* (GV*law*), em que se analisa o arcabouço regulatório dos modais rodoviário e ferroviário. Quanto a este último, tem-se a formação do seguinte quadro de compreensão:

> O transporte ferroviário tem sido tradicionalmente explorado, na maioria dos países, por empresa estatal (algumas vezes, constituídas pela estatização e subseqüente fusão de empresas privadas). Nesse contexto, a regulação está voltada basicamente para a proteção do usuário, visando a assegurar a modicidade tarifária e a qualidade dos serviços. No caso das ferrovias estatais, nas quais regulador e regulado se confundem, as políticas de governo, focalizando o transporte ferroviário como um serviço público, tendem a ignorar os aspectos comerciais ou os sinais do mercado. Essa orientação implica ausência de resposta às demandas do mercado, ineficiência gerencial e má *performance* financeira, que se traduzem em prejuízo crescente e na exigência de subsídio governamental.
> [...]
> Ao longo dos anos 1970 e 1980, a situação das ferrovias se deteriorou significativamente na maioria dos países, em decorrência da crescente concorrência do transporte rodoviário e da incapacidade das empresas em se ajustar a essa nova realidade. Diante desse quadro, assiste-se a dois movimentos simultâneos e, em boa medida, paralelos: a transferência da atividade de transporte ferroviário para o setor privado, no pressuposto de sua maior eficiência, e a intenção de introduzir concorrência no setor e induzir respostas aos sinais do mercado. Tal preocupação se traduziu na implementação de novos e diferenciados modelos de gestão do sistema

> ferroviário ao longo dos últimos anos. (GUIMARÃES *in* SCHAPIRO, 2009, p. 120)

Como se percebe, o texto apresenta um conjunto de fatores que supostamente seriam observáveis na maioria dos países e aos quais se atribui o impulso à desestatização. Tem-se, portanto, que a desestatização do setor ferroviário federal brasileiro teria acompanhado um "movimento global" com intuito de dar melhores respostas na sua atuação no mercado. Faz-se, assim, uma observação restrita do fenômeno, que começa pela ausência de diálogo com a historiografia econômica consolidada sobre o tema e termina por naturalizar uma visão de que teria havido uma evolução na passagem do setor público para o privado, em prol (do valor universal) da eficiência.

No mesmo sentido, o livro *A regulação do setor ferroviário brasileiro* (2015) de coautoria e organização de Fábio Ferreira Durço[20] sustenta o seguinte posicionamento:

> Minha hipótese é que a regulação, ainda que mínima, foi fundamental, na segunda metade da década de 1990, para criar as condições jurídicas e econômicas necessárias para a desestatização do setor. Por outro lado, a despeito dos avanços econômicos do modal ferroviário nos primeiros quinze anos de concessão, é possível constatar distorções, exemplificadas pela baixa concorrência, pelo abandono de alguns trechos e pela falta de integração entre as malhas ferroviárias.
>
> [...] Quando o atual modelo de concessão das ferrovias foi elaborado (na primeira metade dos anos 1990), havia uma lógica política e econômica bastante diferente da dos dias atuais. O que orientou a construção dos contratos de concessão naquela época foi a necessidade de reduzir as despesas do Estado brasileiro, por meio de transferência dos déficits das estatais para a iniciativa privada. A preocupação fundamental da desestatização das ferrovias era eliminar o déficit. O contrato refletia essa lógica. (DURÇO, 2015, p.1-2)
>
> A retomada do desenvolvimento do setor ferroviário brasileiro está fortemente relacionada ao processo de desestatização, ocorrido a partir de 1996 [...]. (DURÇO, 2015, p. 37)

Após fazer essa última afirmação, no capítulo intitulado "Desenvolvimento do setor ferroviário após a desestatização", o texto traz uma série de dados, como o aumento dos investimentos – boa parte financiada pelo BNDES –, o aumento da produção da indústria de vagões e material rodante, o aumento da produção ferroviária e a geração de empregos (DURÇO, 2015, p. 37-47). Traça-se uma linha de causalidade entre desestatização e desenvolvimento do setor ferroviário, embora ainda restem distorções regulatórias a serem corrigidas. Perguntas como: o que teria havido antes, quais as causas que teriam contribuído para a mudança negocial ou quais os impactos dentro de um quadro maior de direito econômico – todas essas questões, essenciais para a compreensão do fenômeno jurídico, ficam excluídas.

Essas três citações exemplificam, portanto, como a desconsideração de uma perspectiva ampliada de direito econômico, a partir do conceito de excedente e sua relação com o território dentro do campo da infraestrutura, acabam por produzir argumentos com pouca sustentação. Sendo o crescimento a ideologia de um tipo de desenvolvimentismo, as variações transitórias de ascensão e declínio da produção passam a ser o único critério do estudo jurídico imediatista. Nesses casos, o fluxo de excedente sobre os fixos e o desenvolvimento desigual do território – que surgem na longa duração – são apenas objeto de normatização colateral, logo, sem importância ao conhecimento jurídico privilegiado por este tipo de visão. O direito

[20] Nesta obra (DURÇO, 2015) encontram-se os resultados da dissertação de mestrado de Fábio Ferreira Durço, "A Regulação do Setor Ferroviário Brasileiro: monopólio natural, concorrência e risco moral" (2011), bem como artigos de outros autores.

econômico, então, não se prestaria mais à atuação sobre as bases econômicas, como preconiza o seu conceito de origem, mas meramente ao lugar do jurista-cronista do presente.

Entretanto, como se sabe, não é possível enfrentar o subdesenvolvimento somente com a tentativa de acertar o crescimento. É por essa razão que os temas do excedente e do desenvolvimento desigual sobre o território perfazem instrumentos imprescindíveis para análises de direito econômico da infraestrutura em países como o Brasil.

CONCLUSÃO

O fato de que o território exerça um papel ativo na acumulação de capital indica que existem forças sociais atuantes e que produzem efeitos que incidem em determinadas escalas. Em outras palavras, não sendo o território um dado a partir do espaço – como mera representação cartográfica –, a sua compreensão só pode se dar com o estudo das forças sociais que agem para a sua conformação.

Ainda por outro lado, podemos supor que as observações que formaram o direito econômico doutrinariamente eram visões sob outro prisma do mesmo fenômeno posteriormente identificado pela geografia crítica (a partir da década de 70). Talvez tenha sido a percepção de que normas estatais incidiam sobre as estruturas do domínio econômico que gerou o que foi identificado como *uma* das características do "papel ativo do espaço". De ambas as formas, o que está em jogo (ainda) é a superação da superficial oposição entre público-privado, e especialmente da naturalização de um movimento pendular entre atuação ora privada ora estatal no campo da infraestrutura.

Assim, se entendermos que o conflito social tem no Direito um dos lugares de sua expressão, teremos que a via jurídica-estatal é um dos canais de atuação sobre esse território, a partir da qual se trava uma relação dialética. Se levarmos, então, em conta que o fundamento do direito econômico é o excedente, [21] não podemos ignorar as contribuições da geografia crítica sobre a produção do espaço no capitalismo. Isso quer dizer, no caso do capital fixo e mais especificamente das ferrovias, que não se pode afastar que a formação de determinados territórios possui conexão imediata com a circulação do capital, e, por conseguinte, com a contradição intrínseca que a estrutura fixa de transporte conforma em si mesma – enquanto meio para a superação de barreiras físicas e própria barreira física a ser superada. A não-solução dessa contradição está intimamente relacionada com a destinação do excedente e, por isso, com o direito econômico.

Dessa forma, não basta exaltar o papel que o direito econômico pode exercer em termos de regulação e distribuição (tanto dos custos de desvalorização quanto do excedente gerado pela respectiva infraestrutura), é preciso que essa compreensão sirva de sustentáculo para interpretação da Constituição Federal – que, no caso brasileiro, aponta para a superação do subdesenvolvimento e da dependência (CF, art. 3, II). Trazer essas questões interdisciplinares à lume, debruçando-se sobre um panorama historiográfico das ferrovias no Brasil, foi o modo que o presente trabalho privilegiou para operar conceitos para fins de análise.

Temos, portanto, que o cruzamento entre de conceitos do direito econômico e da geografia crítica permite a abertura interdisciplinar aos fundamentos do próprio direito econômico. Essa linha interpretativa fica assentada a partir das noções de excedente e de diferenciação espacial

[21] Ou seja, se levarmos em conta a contribuição doutrinária que entende que a produção de normas pelo Estado em termos de domínio econômico possui sustento na decisão sobre a destinação do excedente do processo de circulação do capital.

do território, conforme a avaliação sobre o setor ferroviário brasileiro.

Pudemos, portanto, vislumbrar os processos de deslocamento de fluxos de excedente gerados nas ferrovias brasileiras. Neste sentido, tanto a mudança do padrão tecnológico quanto a procura por lugares mais rentáveis desempenharam papéis centrais para (I) o deslocamento de fluxo de excedente (ferrovias-rodovias) e (II) a criação de um novo fluxo sobre os antigos fixos (interior-ferrovias-porto), reconsolidado a partir da década de 1990. O fato de que essa dinâmica tenha tido ativa participação do Estado brasileiro demonstra como a contradição interna dos fixos gerada pela acumulação capitalista foi "socializada" na coletividade.

Que esses processos tenham ocorrido, simultaneamente, à vista de todos, não indica apenas a inexistência de uma neutralidade do espaço ou da técnica (industrial e jurídica), mas principalmente a dificuldade da formulação teórica crítica em demonstrar aquilo que a práxis política sente como óbvio.

REFERÊNCIAS

ANTAS JR., Ricardo Mendes. *Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas: FAPESP, 2005.

ARROYO, Mónica. Território, mercado e estado: uma convergência histórica. *Geographia, Revista de Pós-Graduação em Geografia.* Rio de Janeiro, ano VI, n. 12, p. 49-66, dez. 2004.

BERCOVICI, Gilberto. *O Ainda Indispensável Direito Econômico*. *In*: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de (Org.). *Direitos Humanos, Democracia e República*: *homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009a. p. 504-519.

_____. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

_____. As origens do Direito Econômico: Homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG.* Belo Horizonte. Número Especial em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, pp. 253-263, 2013.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETO, Luís Fernando. Limites da regulação: esboço para uma crítica metodológica do "novo direito público da economia". *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 25, pp. 137-147, jan./mar. 2009b.

BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael (coord.). *Elementos de Direito da Infraestrutura*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BRENNER, Neil. "Between fixity and motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales". *Environment and Planning D: society ad space*. vol. 16 (4). pp. 459-481, 1998.

COMPARATO, Fábio Konder. *O Indispensável Direito Econômico*. *In*: COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 453-472.

DURÇO, Fábio Ferreira. *A regulação do setor ferroviário brasileiro: monopólio natural, concorrência e risco moral*. (dissertação). Escola de Economia de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

DURÇO, Fábio Ferreira (org.). *A regulação do setor ferroviário brasileiro*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

FALEIROS, Rogério Naques; NUNES, Ivanil (orgs.). *Sistemas de transportes e formações econômicas regionais: Brasil & Argentina*. Vitória: EDUFES, 2016.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*.16. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. 2.ed. São Paulo: Annablume, 2006.

HARVEY, David. *Os limites do capital*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.

HOBSBAWM, Eric. *A era do capital, 1848-1875*. 21. ed. São Paulo: Paz e terra, 2014.

LAMOUNIER, Maria Lúcia. *Ferrovias e Mercado de Trabalho no Brasil do Século XIX*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto. *Regulação do setor de transporte terrestre no Brasil*. *In*: SCHAPIRO, Mario Gomes (coord.). *Direito e Economia na Regulação Setorial*. São Paulo: Saraiva, 2009. pp. 98-132.

MATOS, Odilon Nogueira de. *Café e ferrovias: a evolução ferroviária de São Paulo e o desenvolvimento da cultura cafeeira*. 4.ed. Campinas: Pontes, 1990.

MONBEIG, Pierre. *Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo*. Tradução de Ary França e Raul de Andrade e Silva. São Paulo: Hucitec, Polis, 1984.

MOREIRA, Vital. Economia e Constituição: para o conceito de Constituição Económica. *Boletim de Ciências Económicas*. v. XVII, XIX. Faculdade de Direito, Coimbra, 1974, 1976.

NUNES, Ivanil. *Integração Ferroviária Sul-Americana: por que não anda esse trem?* São Paulo: Annablume, 2011.

OCTAVIANI, Alessandro. *Recursos genéticos e desenvolvimento: os desafios furtadiano e gramsciano*. São Paulo: Saraiva, 2013.

OLIVEIRA, Ricardo Wagner Carvalho de. *Direito dos Transportes Ferroviários*. Coleção: Direito Regulatório. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SANTOS, Milton. *Economia espacial: críticas e alternativas*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2011.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SILVEIRA, Márcio Rogério. *Estradas de ferro no Brasil: das primeiras construções às parcerias público-privadas*. Rio de Janeiro: Interciência, 2007.

Recebido em: 20/10/2017
Aceito em: 20/07/2018