



# O RODOVIARISMO NA ENGRENAGEM POLÍTICA DA DEMOCRATIZAÇÃO (1945-1956)

Daniel Monteiro Huertas\*

*\*Professor Adjunto do Departamento Multidisciplinar (Eixo Comum) da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Osasco, São Paulo, Brasil.*

*e-mail: dmhuertas@unifesp.br*

*Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1286-2295>*

*<http://dx.doi.org/10.1590/0102-001040dm/121>*

## **Introdução**

O período de quase 11 anos compreendido entre a queda do Estado Novo (1937-1945) e a posse do presidente Juscelino Kubitschek, em 1956, representa um ponto de inflexão para o sistema de transportes brasileiro, pois é exatamente quando o modal rodoviário se impõe na matriz brasileira de transportes. Em 1950, a composição da matriz de transporte de carga do país já evidenciava o fato, com 38% do total movimentado pelo modal rodoviário, 32% pela cabotagem e 29% pelo ferroviário (Silva Jr., 2004). Para além dos fenômenos já verificados durante a Era Vargas (1930-1945), duas variáveis são fundamentais para a compreensão desse fenômeno: a musculatura política adquirida pelos agentes do rodoviário no âmbito da maturação de um mercado interno e o que chamamos de “problema de custo” na comparação entre os modais ferroviário e rodoviário.

Todos os números, indicadores e fatos contribuíam para a configuração de um panorama extremamente negativo ao modal ferroviário. No final de 1945, Maurício

Joppert, então ministro da Viação e Obras Públicas do governo transitório de José Linhares (outubro de 1945 a janeiro de 1946), afirmou que a “geração atual possui um sistema ferroviário que absolutamente não satisfaz”, com estradas de ferro “mal traçadas, aparelhadas com deficiência e muito desgastadas” (Neto, 2001, p. 266). Seu sucessor na pasta, Clóvis Pestana, em discurso proferido na Reunião de Diretores de Ferrovias Nacionais, em 22 de junho de 1948, advertia aos mais altos escalões das estradas de ferro que, “evidentemente”, não seria uma tarefa fácil “encontrar soluções adequadas” para as “consequências desastrosas criadas pela própria natureza dos serviços a seu cargo” (Rodovia, n. 101-02, 1948, p. 7). Adiantou, entretanto, que a “tendência do governo, já expressa em outras ocasiões, é a de colocar as ferrovias nacionais em condições de transporte econômico”, e isso significava abortar qualquer pretensão de implantação de novas linhas ou ramais, pois “muito se pensará antes de decidir entre a melhoria dos traçados e renovação de material rodante e o prolongamento dos trilhos”. E justificou o que chamou de “condições aflitivas” da malha ferroviária nacional (Rodovia, n. 101-02, 1948, pp. 7-8).

O objetivo deste artigo é analisar como o rodoviarismo tornou-se um elemento nevrálgico no conjunto da política brasileira na primeira parte do chamado período de democratização, entre a queda do Estado Novo, em outubro de 1945, e o término do governo provisório de Nereu Ramos, em 1956. Foi um momento no qual poderosos grupos de interesses se articularam com brutal eficiência para defender o imenso potencial pela abertura iminente de um mercado ampliado de obras rodoviárias, veículos automotores e derivados de petróleo. Mas, antes, é necessário colocar o que entendemos por rodoviarismo, um conceito que praticamente desapareceu da literatura em meados dos anos 1970.

Por rodoviarismo, conceituamos todo o conjunto de ações e objetos direta e indiretamente relacionados aos vários

elementos componentes do modal rodoviário (construção e pavimentação de estradas de rodagem, veículo, petróleo, políticas públicas, investimento, base normativa, engenharia, mentalidade, entre outros), cuja compreensão demanda a análise de aspectos conjunturais e estruturais, técnicos e políticos, que tornaram possível a sua emergência, expansão e consolidação no país, com profundos impactos em sua configuração territorial. Ou seja, o rodoviarismo precisa ser enquadrado na ótica da economia política e, mais além, envolvida por um conjunto simbólico e ideológico que remete à típica modernidade da 2ª Revolução Industrial – o entrelaçamento da indústria do petróleo com os valores ligados à velocidade e capilaridade territorial (transporte porta-a-porta).

Accorsi (1996, p. 25), em trabalho de fôlego sobre as relações entre Estado e grupos econômicos com o advento das políticas rodoviárias a partir de 1930, define o rodoviarismo como um movimento capaz de reunir legisladores, administradores e funcionários públicos, engenheiros, técnicos, empreiteiros, entidades empresariais diversas relacionadas ao setor automobilístico e setores das Forças Armadas, que “consegue se firmar e se articular visando a defesa dos interesses específicos de entidades ligadas direta ou indiretamente ao setor rodoviário”. Para o autor, a manifestação dessa teia de relações encontrava-se “latente” desde a realização do I Congresso Nacional de Estradas de Rodagem, ocorrido em 1916. Para Campos (2022), que estudou profundamente as relações das empreiteiras no Brasil (e muitas delas ligadas à construção de estradas de rodagem), o rodoviarismo nada mais é do que “a defesa da rodovia como a melhor forma de integrar o território nacional e avaliação de sua superioridade sobre outras formas de transporte, como a ferroviária” (2022, p. 293).

Segundo Rocha (*apud* Lagonegro, 2007, p. 40, grifo do autor), o rodoviarismo, ou *ideologia rodoviarista*, precisa ser entendido como “um projeto coletivo de adoção de um

novo meio de transporte, o automóvel, que exigiu inovações técnicas, institucionais e sociais para sua viabilização”. Para eliminar outras modalidades e impor os interesses de seus adeptos, esta ideologia “induziu a formação de grupos de pressão política” e foi “assimilada pela administração pública da cidade, do estado de São Paulo e depois do país”, cuja “implantação e conservação do sistema viário tornaram-se *programa tácito de governo*, refratário a discussões, críticas ou alternativas”. Desse modo, presidiu “a formação do complexo *automobilístico-rodoviário*, conjunto de interesses em que assomam a produção automobilística, a indústria petroquímica e a construção pesada, os setores mais protegidos pelo Estado brasileiro” (Lagonegro, 2007, p. 40, grifo do autor).

Seja o que for, é preciso fazer justiça ao termo, cunhado pelo ex-presidente da República Washington Luís, que governou entre 1926 e 1930. Para ele, o rodoviarismo exprime

- 4           o estabelecimento de uma nova política de transportes, já vitoriosa, à época, em outros países, com a utilização do ‘novo veículo’ autônomo, automotor, permitindo a ultrapassagem, transportando de ‘porta-a-porta’, livremente, sem privilégios, [...] sem os rigores da disciplina de horários, a não ser o da conveniência do dono da mercadoria. A rodovia, assim, significa um novo estágio da evolução dos ‘caminhos’ e ‘estradas’, onde o ‘automóvel’ transporta pessoas ou mercadorias com rapidez, conforto e segurança. (Bittencourt, 1960, pp. 13-76)

Para analisar a expansão do rodoviarismo em todo o território nacional, torna-se necessário compreender o papel central do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) no auge do projeto varguista, caracterizado pela centralização e intervenção na vida do país como um todo, tendo como pano de fundo um viés extremamente nacionalista, até então inédito na história

do Brasil. Nunes (1997) oferece uma leitura daquele contexto que nos parece bastante útil nesse sentido. O autor lança a ideia de que três novas gramáticas políticas para as relações entre Estado e sociedade foram experimentadas pelas agências e regulamentos que vinham sendo criados: a implementação de uma legislação corporativista, o ensaio do insulamento burocrático – iniciativa de Vargas de isolar (isolar) setores da burocracia pública de áreas consideradas estratégicas para aumentar a sua eficiência (com equipes formadas por especialistas e técnicos) e, desse modo, eliminar as influências políticas (interesses partidários e clientelistas) – com a criação de novas agências e empresas estatais e a instauração de um universalismo de procedimentos.

Nunes entende gramática política como padrões institucionalizados de relações “que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais”, tendo como base o personalismo e o impersonalismo. Das quatro gramáticas, insulamento burocrático, corporativismo e universalismo de procedimentos se enquadrariam como novas, já que o antigo clientelismo, “como um componente distintivo de certas sociedades capitalistas”, acabaria contrastando com práticas exercidas pelas sociedades capitalistas mais avançadas (Nunes, 1997, p. 21). As “agências burocráticas insuladas” desempenharam papel crucial com a emergência de um plano industrial para o país com a ascensão de Vargas, “desencadeando e supervisionando o processo, em meio a uma forte coalizão que se sustentava em uma ampla ideologia desenvolvimentista” (Nunes, 1997, p. 95). Uma estratégia, segundo o autor, “que alterou definitivamente a face do sistema político brasileiro”, criando “enclaves de especialização e bastiões de valores que as distinguiam do restante do sistema político e administrativo” e que partilhavam “um compromisso com a eficiência e com o desenvolvimento

econômico nacional, além de uma certa hostilidade à atividade política” (Nunes, 1997, p. 101).

No quesito eficiência, especialização e desenvolvimento econômico, a pesquisa indica a relevância das atribuições e escopo de atuação estatal do DNER, que precisava estar insulado para se proteger do clientelismo, garantir verbas, se blindar de ferozes ataques da oposição e aplicar os seus interesses (ou os interesses do rodoviário). Claro que houve uma permeabilidade inevitável (ou até mesmo intrínseca) a outros interesses e/ou interferências no conturbado jogo político da época, fato que exigiu ajustes, acordos e ampla atividade política (consubstanciada na “bancada rodoviária”, como será visto adiante), mesmo que a contragosto, como estratégia de blindagem.

6

Já que o universalismo de procedimentos ainda não era suficientemente forte para desalojar a ordem tradicional controlada pelos partidos políticos, a solução pareceu ser a criação de uma burocracia insulada, a fim de perseguir a realização de políticas desenvolvimentistas que não fossem limitadas pela patronagem política. As agências protegidas pelo insulamento burocrático mostraram-se dispostas a manter procedimentos técnicos e uma certa dose de universalismo de procedimentos no recrutamento de seus funcionários. (Nunes, 1997, p. 19)

Ancorados na teoria de Nunes (1997) e em farta pesquisa empírica obtida na revista *A Rodovia* – considerado um periódico técnico e de propaganda rodoviária editado pelo DNER, estreou em janeiro de 1938 e foi remodelado com o nome de *Rodovia* em 1947 –, procuraremos demonstrar, portanto, que a força política adquirida pelos agentes do rodoviário dependeu, em última instância, do papel assumido pelo DNER, que a todo custo procurou manter um grau substancial de insulamento burocrático diante

da conturbada conjuntura política da época. O órgão teve as suas competências ampliadas, deixando de ser essencialmente técnico e de caráter apenas executivo e consultivo.

E a partir do decreto 8.463, de 27 de dezembro de 1945, obteve autonomia financeira com o controle e gerenciamento do Fundo Rodoviário Nacional (FRN) e, mais do que nunca, ficou credenciado para a execução de atividades de ordem política, já que agora também lhe cabia uma parcela legislativa – pelo menos no que diz respeito à elaboração e revisão de leis de seu escopo de interesses. Há, ainda, um adensamento de suas funções técnicas, evidenciado pela incorporação de serviços estatísticos e cartográficos e pela revisão quinquenal do Plano Rodoviário Nacional (PRN), lançado em 1944 pelo governo federal, o primeiro do gênero na história brasileira.

Ademais, na prática acabou substituindo o antigo Automóvel Club do Brasil no papel de organizar e gerenciar os congressos Nacionais de Estrada de Rodagem – que vinham sendo desenvolvidos sistematicamente desde 1916. Ficou constituída, assim, uma verdadeira “máquina rodoviária”, cujas engrenagens penetrarão com ainda mais força no imaginário social, no jogo político e na estrutura estatal do país, seja em nível federal, estadual ou municipal. A norma também implantou o Conselho Rodoviário Nacional (CRN), composto por oito membros – dentre os quais, o diretor-geral do DNER –, para deliberar sobre temas sensíveis ligados às políticas rodoviárias.

7

### ***A resistência do rodoviarismo ao cipoal político que se instala no país***

Estimulados e alavancados pelas políticas do Estado Novo em prol do rodoviarismo – criação de DNER, em 1937; Conselho Nacional de Petróleo (CNP) e revista *A Rodovia*, em 1938; Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL), em 1940; e Código Nacional de Trânsito, em 1941 – agora os seus agentes precisariam enfrentar os interesses

de grupos e figuras que queriam pará-lo, seja por motivos meramente político-partidários, econômicos, ideológicos ou pessoais. Esse novo desafio, em uma época de reabertura da vida parlamentar no país, exigiria estratégias ousadas. A luta maior seria contra as inúmeras tentativas, no Congresso Nacional, de mutilar o FRN e, consequentemente, agrupar as verbas rodoviárias em uma simples peça do Orçamento Geral da República, perdendo, assim, a garantia de “dinheiro carimbado”.

Para os agentes do rodoviarismo, isso seria o fim do próprio rodoviarismo – ou “a falência completa do mecanismo ora em vigor”, nas palavras do deputado federal Saturnino Braga (*Rodovia*, n. 173, 1954, p. 17) –, que ficaria sujeito às oscilações naturais do jogo do espectro político, comprometendo vitalmente a sua manutenção e expansão. Assim, a luta política para a defesa de seus interesses se tornou um componente central para o rodoviarismo.

8

Cada rodoviário brasileiro deve começar a pensar, dentro do seu partido, num expoente de classe, capaz de agir, na Câmara e no Senado, em defesa da mentalidade que se está consolidando. [...] Cada rodoviário tem a prerrogativa de levar para o Congresso o porta-voz de seus direitos que, defendendo o interesse da classe, respeite os alheios [...].

Cada rodoviário tem o dever de colocar no Poder Legislativo representantes que possam, não somente agir de acordo com a moderna técnica da coordenação de transportes, mas, além e sobretudo, de lutar bravamente para que a consolidação da mentalidade rodoviária seja um fato e um direito, capazes de ser legadas às gerações vindouras como uma das mais objetivas conquistas. (*Rodovia*, n. 110, 1949, p. 13)

Na teia de interesses da nova arena política brasileira – que pode ser sintetizada, do ponto de vista partidário,

no embate entre a aliança Partido Social Democrático (PSD)-Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e a União Democrática Nacional (UDN), com partidos menores oscilando entre esses dois polos –, cresceram as denúncias e os questionamentos quanto à ação do DNER, que precisaria, agora, gastar tempo e energia para respondê-los à altura. Em 1949, o diretor-geral do órgão, por exemplo, precisou prestar esclarecimentos por escrito ao parlamentar mineiro Alfredo Sá (PSD-MG). A revista *Rodovia* também passou a desempenhar indiretamente uma espécie de “vigilância parlamentar”, com a inauguração de uma coluna específica (“Rodoviarismo no Congresso”), a partir da edição 147 (maio de 1952, p. 51), “destinada a trazer nossos leitores a par dos assuntos rodoviários no Congresso” para que “possam ter uma ideia exata da considerável soma de trabalho despendido pelo Congresso [...] no setor rodoviário”.

A criação da Associação Rodoviária do Brasil (ARB), em 1948, pode ser classificada como uma ideia para fortalecer o embate político do qual o rodoviarismo se viu confrontado. Com menos de um ano de funcionamento efetivo, a entidade inaugurou uma sucursal na capital paulista, em ocasião na qual o ministro da Viação e Obras Públicas, Clóvis Pestana,

9

fez um apelo no sentido de exercer a maior vigilância em defesa das medidas em vigor, [...] pois o perigo de serem alteradas ou deturpadas ainda perdura, devido exatamente a não estarem todos os brasileiros suficientemente esclarecidos quanto à importância e valor de uma boa rede rodoviária. (*Rodovia*, n. 111, 1948, p. 14)

Afinal, entre os objetivos da ARB constavam defender uma legislação rodoviária, “perante os poderes públicos”, que adotasse “uma política uniforme e que obedeça aos princípios da autonomia administrativa e financeira dos órgãos rodoviários” (item c do artigo 2º de seu estatuto), além de

“divulgar a legislação rodoviária e incentivar a formação da mentalidade rodoviária nacional, a fim de que todos cooperem com os poderes públicos na realização progressiva e ininterrupta da rede rodoviária do país” (item e). Note-se, poderes públicos, no plural. O Conselho Superior, órgão de orientação da ARB, seria composto por 60 membros eleitos pela assembleia geral ordinária, com mandatos de três anos (renovando-se um terço anualmente), além de indicar as nove vagas (um presidente, três vices, três secretários, um tesoureiro e um delegado executivo) para o Conselho Diretor, perna administrativa da instituição.

10 Interessante notar que o corpo de sócios contribuintes da ARB (todos elegíveis aos conselhos) era composto por pessoas físicas e jurídicas empenhadas na causa rodoviária, mas também pelos órgãos rodoviários estatais (DNER e departamentos estaduais de Estradas de Rodagem/DERs) e pelos municípios optantes (representados pela respectiva prefeitura). Trata-se, portanto, de uma imensa aliança nacional em prol do rodoviarismo, entre os três níveis da Federação, mas que na prática teria no papel de comando o ente federal – leia-se, o DNER.

Aos poucos, o rodoviarismo também foi construindo a sua “tropa de choque parlamentar”. O deputado mineiro Vasconcelos Costa (PSD-MG), por exemplo, respondeu a um telegrama do prefeito de Itabirito (MG), solicitando informações a respeito da conservação da rodovia Rio-Belo Horizonte. O telegrama foi lido no plenário da Câmara numa sessão de 1949 e remetido ao DNER. Casos como esse se multiplicavam, pois as estradas de rodagem atingem um tal grau de capilaridade territorial e influência em todos os setores da vida que os seus impactos, sejam diretos ou indiretos, fatalmente serão um componente a mais na trama de relações políticas entre municípios, Estados e União.

No Senado, em 1952, os parlamentares Alfredo Neves (PSD-RJ), Walter Franco (UDN-SE) e Altivo Linhares (PSD-RJ) tiveram de contrapor um discurso de Assis Chateaubriand (PSD-PB), já famoso entre as elites do país, contra o transporte rodoviário, no qual classificou como “concorrência monstruosa com as estradas de ferro” e acusou o caminhão de “só transportar o ‘frete fino’”, trafegando “em um leito para a construção do qual não pagou coisa alguma e pelo uso do qual nada paga” (Rodovia, n. 153, 1952, p. 21).

Um dos pontos altos das contendas políticas foi o discurso do deputado federal José Bonifácio Lafayette de Andrada (UDN-MG), no plenário da Câmara, em 3 de novembro de 1949. Além de defender a inclusão do FRN no Orçamento Geral da República, atacou ferozmente a revista *Rodovia*, acusando-a de absorver do DNER verba de publicidade “no montante de 1 milhão de cruzeiros” para “uma revista de autarquia e luxuosa”, além de colaborar para a intimidação parlamentar, “a fim de impedir que eles, trabalhando em prol dos interesses do povo que representam, apresentem emendas ao orçamento, no sentido da construção dessa ou daquela estrada” (Rodovia, n. 117-18, 1949, p. 39).

A revista, em poder do DNER desde a sua criação, em 1938, fora comprada pelo engenheiro Reynaldo Reis (em nome da Editora Rodovia S.A.), em 16 de novembro de 1948, com capital social de Cr\$ 300 mil. Em resposta ao deputado, Reis garantiu que a ele pertenciam 265 das 300 ações de Cr\$ 1 mil, e que nenhum engenheiro de departamentos ou comissões estaduais era acionista da empresa, mas não explicou a origem das outras 35 ações. Afirmou, apenas, que se endividou em Cr\$ 150 mil para a compra da revista, que “sempre foi, e continua a ser, uma revista deficitária” – o seu balanço para o ano contábil de 1948, registrado no Diário Oficial, acusou um prejuízo de Cr\$ 168.277,40.

Na sua defesa, demonstrou que desde que assumiu a revista, em setembro de 1947, houve a publicação

de 1.003 artigos, dos quais 879 (ou 87,64%) foram de estradas, obras de arte ou de assuntos ligados a estradas de rodagem; 124 corresponderam a discursos (presidente da República, ministro da Viação e Obras Públicas e deputados) e seis relativos a viagens de engenheiros do DNER aos EUA. Ou seja, a revista “nunca publicou clichês individuais e, muito menos, elogios pessoais” (Rodovia, n. 117-18, 1949, p. 40).

Quanto à publicidade, Reis confirmou que recebia peças do DNER, “como a recebem outros órgãos da imprensa brasileira”, mas deu a entender, sem ser muito claro, que a verba publicitária do DNER, constante no orçamento e aprovada pelo Conselho Rodoviário Nacional, MVOP e presidência da República, estava fracionada, pois dividida entre várias publicações. Cabe lembrar que o jornal *Correio do Povo*, de Porto Alegre, já havia dito que a revista seria mantida pela estadunidense Standard Oil, a grande titã mundial do petróleo à época (Rodovia, n. 117-18, 1949).

12 A crônica política da época passou a denominar como “bancada rodoviária” os deputados empenhados em defender a causa rodoviária no país, cuja liderança incontestada foi exercida pelo engenheiro civil Francisco Saturnino Braga, que deixou a direção do DNER em julho de 1950 (havia assumido em novembro de 1945) para se candidatar a deputado federal pelo Rio de Janeiro na legenda do PSD. A sua estratégia consistiu em arregimentar, pelo Brasil afora, engenheiros do DNER que julgasse reunir condições para se lançar à vida política, além de se aproximar de políticos que historicamente tivessem demonstrado algum tipo de empatia para com o rodoviário.

Reeleito por duas vezes (exerceu o seu último mandato até o término da legislatura, em janeiro de 1963), Braga comandou pessoalmente a defesa política do engenheiro Régis Bittencourt, que o havia substituído no comando do DNER, na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) aberta pela resolução nº 236, de 27 de novembro

de 1952, para apuração de “irregularidades praticadas no Departamento [...] e muito particularmente na Comissão Especial da Rodovia Presidente Dutra” (Rodovia, n. 180, 1955, p. 14).

Depois de mais de dois anos, nos quais foram registrados, em 73 reuniões, a coleta de 19 depoimentos, o estudo de 450 contratos e a realização de uma perícia contábil, o relatório final, assinado pelo deputado federal Salo Brand (PTB-RJ), concluiu que “as denúncias, ou não ficaram positivadas, ou se referem a fatos irregulares constantes de processos já arquivados, ou fazem parte de processos em andamento, com a decisão pendente das autoridades competentes”. E finalizou afirmando “que a investigação parlamentar alcançou os seus objetivos”, sugerindo, assim, pelo arquivamento do inquérito parlamentar (Rodovia, n. 180, 1955, p. 13).

Em artigo escrito sobre o caso, Saturnino Braga (1955, p. 13-14) manifestou a sua versão, explicando que a motivação inicial para abertura de um inquérito parlamentar teria partido do deputado federal Tenório Cavalcanti (UDN-RJ), “que preferiu acreditar nas informações de um apaixonado, que tinha jurado perseguição ao engenheiro Régis Bittencourt”, referindo-se ao empreiteiro Benjamin Cunha, “por ter sido, com toda justiça”, punido por Bittencourt “como faltoso e multado como desidioso no cumprimento do seu contrato”.

A questão avolumou-se com a posição do deputado Vasco Filho (UDN-BA), ex-engenheiro do DNER (havia chefiado o 7º DRF, de Feira de Santana), que acabou se enveredando “cegamente pelas trilhas da intriga, da interpretação capciosa e das afirmações duvidosas”, nas palavras de Braga (1955, p. 13). Ao que parece, a questão ganhou foro pessoal, pois Vasco Filho, convidado por Saturnino Braga para se candidatar à Câmara para engrossar a “bancada rodoviária”, não conseguiu colocar, em Feira de Santana, um amigo

pessoal como seu substituto, aproximando-se cada vez mais de Cavalcanti (foi seu suplente na Câmara na legislatura 1951-55) e de Benjamim Cunha.

Em outro episódio, o deputado federal João de Abreu (PSP-GO), em 1952, solicitou ao DNER informações quanto ao valor total das verbas correntes para aplicação na construção da BR-28, na ligação Barreiras/BA-Taguatinga/GO, e quais as despesas efetuadas; pediu “cópia autenticada *ipsis litteris* do contrato assinado em dezembro de 1951, pela firma Bahia Construtora Ltda.” Com o órgão; e, ainda, questionou os motivos “para retirar do referido trecho dois tratores, que lá estavam devidamente equipados” (Rodovia, n. 149, 1952, p. 23). Um adendo: Abreu era natural da vila de Santa Maria de Taguatinga, que há apenas quatro anos tornara-se município, emancipando-se de Paranã. Em 1926, havia sido prefeito do município vizinho de Arraias, cargo que voltaria a ocupar em 1968. A questão, pelo que parece, não era partidária.

14 Quanto à questão orçamentária, ainda durante o governo Dutra, o CRN realizou uma consulta ao jurista Miguel Seabra Fagundes a respeito de uma possível interferência do Plano Salte na autonomia do DNER. Temia-se, uma vez mais, uma distorção do FRN, jogando contabilmente a sua dotação para o Orçamento Geral da República. O motivo foi justificado: em seu anexo 3 (setor de transportes), item b (estradas de rodagem), havia a discriminação de dois tipos de investimentos. No primeiro constavam 13 rodovias a serem executadas com cotas da União do FRN; no segundo, 22 rodovias a serem executadas com recursos orçamentários ou extraordinários, operações de crédito e contribuições de melhoria. O parecer de Fagundes não apontou qualquer possibilidade de interferência negativa da lei em questão no FRN, a ponto de modificá-lo ou inviabilizá-lo.

Para a defesa da garantia e manutenção do FRN, a “bancada rodoviária” sempre se valia de pareceres e estudos

técnicos de economistas e engenheiros de renome aqui e nos Estados Unidos. Mas, na arena política, o rodoviarismo sofreu três derrotas de cunho orçamentário. Duas delas, a publicação das leis nº 22 (de 15 de fevereiro de 1947) e nº 302 (de 13 de julho de 1948) mexeram com a distribuição de recursos do FRN, colocando os municípios como receptores de verba para fins rodoviários. Na primeira, de forma indireta, na qual os Estados estariam obrigados a inverter parte de sua cota do FRN, não inferior a 20%, na manutenção de serviços de assistência técnica rodoviária aos municípios e em obras de colaboração para atender às necessidades locais.

A segunda norma já determinou que os municípios teriam direito a 12% do total da receita programada para o FRN (40% para o DNER e 48% para os Estados). O decreto-lei nº 8.463, de 1945, que havia instituído o fundo, dispunha apenas sobre a distribuição de recursos para DNER (60%) e Estados (40%). Ou seja, o DNER, em um espaço de três anos, viu a sua cota desfalcada em 20%. Mas foi uma derrota parcial, pois em seu artigo 14, a lei nº 302 permitia ao DNER a vinculação de até 60% de sua cota do FRN no serviço de juros e amortizações de “empréstimos, operações de crédito e financiamento de qualquer natureza, realizado com o objetivo de antecipar recursos” para o atendimento de obras rodoviárias sob sua responsabilidade. Em outras palavras, o desfalque poderia ser compensado de outra forma, pelo menos em parte.

Nova derrota ocorreu em 16 de outubro de 1951, com o veto presidencial integral (nº 179) ao decreto legislativo que previa a majoração do imposto único sobre combustíveis líquidos e lubrificantes. Vargas até reconheceu os objetivos propostos, mas os considerou contrários ao interesse nacional pela sua repercussão econômica, “mais grave nos setores de produção industrial e agrícola, pelo encarecimento dos preços em geral e, em particular, dos produtos de exportação, o que tornará mais difícil ainda a sua colocação nos mercados internacionais”. Argumentou, ainda, que

a medida não seria oportuna “na presente conjuntura da vida nacional”, recomendando o estudo de outras possibilidades de novas fontes de receita, “através do estatuto da contribuição de melhoria e do pedágio” (Rodovia, n. 141, 1951, p. 34).

O decreto legislativo em questão ainda previa, em seu artigo 3º, um mínimo de 20% da cota reservada ao DNER e aos Estados para pavimentação de rodovias, uma espécie de embrião do Fundo Nacional de Pavimentação – que só vingou mesmo no final de 1955. Assinaram a norma o deputado federal João Café Filho (PSP-RN)<sup>1</sup> e os senadores Vespasiano Martins (UDN-MT) e Waldemar Pedrosa (PSD-AM). A ARB imediatamente divulgou um estudo confrontando os dados prestados à presidência da República, colocando em xeque a sua decisão de veto (Rodovia, n. 141, 1951). Com a questão da criação de uma estatal de petróleo na agenda governamental, a lei nº 1.749, de 1952, em seu artigo 3º passou a destinar 25% do imposto único dos lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem e natureza aos “empreendimentos ligados à indústria do petróleo”, desfalcando uma vez mais o FRN. Mas se esse instrumento não chegou a ser prejudicial aos interesses do rodoviarismo, pois livraria o país na total dependência da importação de petróleo.

16

Outro ponto de confronto político que acometeu o rodoviarismo ocorreu com a revisão do PRN, que viria acompanhada do Programa Quinquenal de Construção de Rodovias Federais (PQCRF), cuja portaria MVOP nº 1.074, de 1945, havia designado a direção do DNER para presidi-la. Em 8 de janeiro de 1946, nova portaria do MVOP (nº 19) instituiu a Comissão de Revisão e Atualização do Plano Geral de Viação Nacional, presidida pelo ministro da pasta – iniciativa, segundo Paula (2010), que partiu do II Congresso

---

<sup>1</sup> Café Filho compatibilizava o seu posto na Câmara com o cargo de vice-presidente da República, fato permitido pela legislação da época.

de Engenharia e Indústria, ocorrido em janeiro de 1946, no Clube de Engenharia do Rio de Janeiro. O setor rodoviário, representado por Régis Bittencourt (1951, p. 21), foi contemplado com um conjunto de linhas-tronco como “integrantes do arcabouço fundamental, uma vez que permitirão perfeita harmonia com o fechamento definitivo da malha geral dos planos estaduais e municipais”. Pela primeira vez apareceu o prefixo BR como indicativo de rodovia federal – sigla mantida nos planos subsequentes e que vigora até os dias atuais. A rede rodoviária do novo plano ficou composta por cinco estradas radiais (BRs 1 a 5, tendo a cidade do Rio de Janeiro como centro irradiador), sete longitudinais (BRs 11 a 17), 18 transversais (BRs 21 a 38), nove ligações (BRs 51 a 59) e sete ramais (BRs 71 a 77), totalizando 46.164 km de extensão (foram 35.906 km no PRN de 1944).

Em 8 de abril, após três meses de trabalho, o CRN aprovou a proposta de um programa quinquenal, homologada uma semana depois pelo Ministério da Viação e Obras Públicas (MVOP). Por motivos que desconhecemos, em 26 de setembro de 1946 o DNER submeteu ao CRN um novo plano plurianual, desta vez trienal (1947-49), baseado com financiamento obtido do caixa do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI). Em 27 de junho de 1947, o CRN aprovou uma nova programação (agora para o quadriênio 1948-51), com modificações no sistema de financiamento e complementada com uma relação de aquisição de equipamentos para a execução das obras. Mas o fato é que o PRN, revisado e reorganizado em um espaço de um ano e meio, foi absorvido como parte integrante do Plano de Viação Nacional (PVN), atrelado à criação do Conselho Nacional de Transporte (CNT). Este, vinculado ao MVOP como um órgão superior da administração pública, seria responsável pela coordenação dos sistemas de transporte, unificação das políticas de transporte e gerenciamento do PNV que estivesse em vigor.

Mas o PNV não foi aprovado pelo Legislativo, tornando-se uma novela interminável, entre idas e vindas pelos gabinetes de deputados e senadores. “Não temos elementos para dizer quais as alterações ou ampliações que serão introduzidas”, disse Bittencourt (1951, p. 21), quando já transcorridos três anos do trabalho final apresentado pela comissão de revisão. Em 1951, o DNER propôs, também por razões que desconhecemos, um novo programa quinquenal (1952-1956), não aprovado pelo CRN. Finalmente, em 9 de março de 1955, o CRN aprovou o anteprojeto do Programa Plurianual de Obras Rodoviárias Federais, “destinado a permitir a execução harmônica e sistemática do Programa de Primeira Urgência”, tido como a linha-mestra do PRN por causa de seu elevado grau de prioridade (Rodovia, n. 197, 1956, p. 42). Em 1951 e 1962, o projeto original já revisado três vezes ainda foi submetido a dois substitutivos na Câmara dos Deputados, mas que nunca foram votados. Mesmo sem a aprovação do Legislativo – o novo PVN esperou até o governo Castello Branco, em 1964, para de fato virar lei –, o documento final “reforçava o caráter secundário das ferrovias”, deliberando sobre a não ampliação da rede ferroviária às linhas “que não atendessem a objetivos ‘econômicos’ ou ‘militares’” (Paula, 2010, p. 150).

O período de transição motivado pelo suicídio de Vargas<sup>2</sup> criou grandes expectativas entre os agentes do rodoviarismo em torno da nomeação para a direção do DNER. Mas, ao final, para a classe foi “mantida a unidade da política rodoviária”, como anunciou a revista Rodovia tanto para a indicação do engenheiro José Batista Pereira (oriundo dos quadros do prestigiado Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Sul), em 1954, quanto para a de Álvaro de Souza Lima, em 1955, que havia sido ministro

---

<sup>2</sup> De 24 de agosto de 1954 até a posse de JK, em 31 de janeiro de 1956, a presidência da República foi ocupada interinamente por Café Filho, Carlos Luz e Nereu Ramos.

da Viação e Obras Públicas e presidente do CRN – Pereira fora convidado para assumir o Conselho Nacional de Pesquisas. Em ambas as situações, a imprensa veiculou vários boatos de que figuras não ligadas diretamente ao rodoviarismo poderiam assumir o cargo, comprometendo a política rodoviária em andamento. “O país exige é apenas a continuidade administrativa que existe no DNER desde 1946 – embora defendida com unhas e dentes das investidas dos maus políticos” (Rodovia, n. 182, 1955, p. 16).

### ***A configuração dos grupos de interesse em torno do rodoviarismo***

Já foi bastante estudada a forma singular como se deu a democratização do país em 1946, quando três partidos se apresentaram como forças políticas nacionais, com a gravitação oscilante de outros menores, de cunho estadual ou regional. Com a queda do Estado Novo, a aliança PSD-PTB, construída por Vargas na década de 1940, foi mantida, mas agora teria como oponente implacável a UDN, que no final de 1945 já havia apresentado candidatos à eleição presidencial e eleições gerais.

19

Conforme Maria Victória Benevides:

Era um partido que reunia todos aqueles que tinham se sentido espoliados por Getúlio Vargas: oligarquias afastadas com a Revolução de 30 nos vários Estados e uma classe média urbana que acreditava basicamente nos valores do ataque à corrupção, nas liberdades públicas, na educação religiosa, mas também uma classe média que temia fortemente o avanço da classe operária. (Dines et al., 2000a, p. 63)

Ou, conforme as palavras de Ianni (2004, p. 98), “partidos que juntavam elementos novos remanescentes do Estado Novo”.

Do ponto de vista econômico, a UDN defendia um liberalismo “mais autêntico”, continua a autora (Dines et al., 2000a,

p. 63), pois “era o tempo todo adversária das teses da intervenção do Estado na economia, e era essa uma de suas principais diferenças em relação, por exemplo, a um partido igualmente conservador como o PSD [...], que defendia a intervenção do Estado na economia”. A UDN também era amplamente favorável à abertura do país ao capital estrangeiro.

Tanto PSD quanto UDN eram os dois grandes partidos conservadores da história brasileira nesse período, ideologicamente muito semelhantes e ambos com grandes lideranças nos Estados. “Ou seja, partidos com fortes raízes nacionais, que tinham um grande apelo para o grande capital, seja dos proprietários de terras, do capital financeiro, dos empresários urbanos, e que tinham também uma penetração importante na classe média” (Dines et. al., 2000a, pp. 66-67). A grande e decisiva diferença, segundo ela, era Vargas, pois o PSD havia sido criado por ele e a UDN “tinha muitas vezes, como única razão de ser, combater Getúlio e o getulismo”.

20

Para Aureliano Chaves (Dines et al., 2000b, pp. 205-206), o PSD era um partido “marcado pelo equilíbrio”, cuja aliança com o PTB (um partido mais à esquerda, ligado ao sindicalismo e ao corporativismo estatal) demonstrava um “determinado nível de coerência”. “Não se pode dizer que fossem diferenciados quanto à posição ideológica, mas eram diferenciados quanto ao seu comportamento”, concluiu. Em relação à prática política propriamente dita, a UDN ficou conhecida, durante os primeiros anos da democratização, como “banda de música”, pois era extremamente ruidosa no Congresso.

Pedia apartes a toda hora, fazia discursos violentíssimos, sempre contra o esquema dominante na política brasileira que era formado pela aliança vitoriosa, desde 1945 [...]. Era radical e, radicalmente contra, fazia uma oposição sistemática, todos os dias, contra tudo que viesse do Executivo. (Dines et al., 2000a, p. 66)

Mas até que ponto o rodoviarismo, alvo de intensos e ácidos debates no Congresso a partir da legislatura de 1946, obedeceu exatamente ao quadro político que se configurou na época? Pelo material pesquisado, nos parece que, para o rodoviarismo, a questão política ganhou outros tons e se misturou a outras fórmulas, embora a tradicional dicotomia PSD-PTB versus UDN também se fizesse presente em vários momentos. Para tentar resolver esse quebra-cabeças, lançaremos algumas perguntas: A quem interessava o desmonte (ou a precarização) do sistema ferroviário brasileiro? Ou, pelo contrário, a quem interessava manter (ou modernizar) uma rede já comprovadamente debilitada em todos os aspectos? A quem interessava fraturar (ou mutilar) o FRN, ponto nevrálgico do rodoviarismo, que entre 1946-55 havia acumulado mais de Cr\$ 17 bilhões (Tabela 1), cerca de 45% do total destinado para investimentos rodoviários? A quem interessava o imenso potencial pela abertura iminente de um mercado ampliado de obras rodoviárias, veículos automotores e derivados de petróleo? Em última instância, a quem interessava o rodoviarismo?

21

**Tabela 1**  
**Recursos públicos destinados para investimento rodoviário (1946-55)**  
**(em cruzeiros a valores correntes)**

Ano	Fundo Rodoviário Nacional <sup>1</sup>		Orçamento Geral da União (OGU) <sup>1</sup>	Outros recursos <sup>2</sup>
	<i>valor nominal</i>	<i>crescimento (em %)</i>		
1946	453.789.036,30	***	***	***
1947	756.328.476,30	<b>+ 66,66</b>	71.000.000,00	6.660.000,00
1948	1.142.547.167,00	<b>+ 51,06</b>	135.550.000,00	8.176.000,00
1949	1.207.040.174,10	<b>+ 5,64</b>	290.830.000,00	9.423.000,00
1950	1.441.401.736,50	<b>+ 19,41</b>	412.563.000,00	15.798.000,00
1951	1.799.939.811,40	<b>+ 24,87</b>	616.369.000,00	74.250.000,00
1952	2.167.071.135,70	<b>+ 20,39</b>	621.323.000,00	102.910.000,00

(continua...)

Tabela 1 – (continuação).

Ano	Fundo Rodoviário Nacional <sup>1</sup>		Orçamento Geral da União (OGU) <sup>1</sup>	Outros recursos <sup>2</sup>
	valor nominal	crescimento (em %)		
1953	3.062.712.720,50	+ 41,32	1.452.111.000,00	45.898.000,00
1954 <sup>3</sup>	3.141.604.431,50	+ 2,57	1.803.500.000,00	99.031.000,00
1955	2.817.459.933,70	- 10,31	2.325.310.000,00	158.423.000,00
<b>Total</b>	<b>17.989.894.623,00</b>	<b>+ 520,87<sup>4</sup></b>	<b>7.728.556.000,00</b>	<b>520.569.000,00</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base em Brasil (1956) e Bittencourt (1960, p. 65)

Obs.: 1. Estão incluídas as despesas bancárias de ¼% a.a. que o Banco do Brasil cobra sobre a arrecadação, majoradas para ¾% a.a. a partir de julho de 1953.

2. Bittencourt (1960) não discriminou os centavos, acrescentados (,00) por nós.

3. Está incluída a restituição de Cr\$ 20 milhões (decreto nº 32.747, de 1953), parte do imposto único recolhida ao Tesouro Nacional e não entregue ao FRN.

4. Comparação entre os valores nominais de 1946 e 1955.

22

Para respondê-las (ou, pelo menos, buscar uma aproximação razoável), identificamos cinco grupos de interesses: municipalistas, ferroviários, adeptos da tese de não intervenção do Estado na economia, antigetulistas ferrenhos e defensores da maior participação do capital estrangeiro na economia nacional. O problema é que, na maioria das vezes, esses interesses se entrecruzavam – ou, até mesmo, se retroalimentavam. Talvez por isso que a “bancada rodoviária” que foi sendo construída no Congresso tenha adotado (e buscado) uma estratégia apartidária, pelo menos em teoria.

Um adendo a esse fato: em todo o volumoso material pesquisado na coleção da revista *Rodovia*, apareceu uma única vez a citação nominal do partido de filiação de um político. E foi em artigo assinado pelo então deputado federal Saturnino Braga, do PSD fluminense, ao discorrer sobre o resultado da CPI que havia sido instaurada na Câmara dos Deputados contra o DNER e seu diretor-geral. Ali, Braga identificou o deputado federal Tenório Cavalcanti, o responsável pelo

pedido de abertura do inquérito, como “representante ude-nista fluminense” (Rodovia, n. 180, 1955, p. 13).

Ao debater a questão do planejamento no Brasil com um economista polonês, que não compreendia a prioridade recebida pelo modal rodoviário no Brasil, Ignácio Rangel fez questão de explicar a ele como se deu a tramitação da lei nº 2.004, que criara a Petrobrás, em 1953. Sempre que o projeto do Executivo encontrava forte oposição no Congresso, comentou Rangel (2005, p. 518), Vargas “recomendava a sua assessoria que buscasse o apoio do ‘partido rodoviário’, que unia, em virtual unanimidade, os deputados e senadores de todos os partidos e correntes”, pois, “noutros termos, a nação sentia que, antes de mais nada, carecia de rodovias, automóveis, ônibus e caminhões”.

Voltemos, então, aos grupos de interesse. É fato que a democratização de 1946 fez ressurgir todo um movimento municipalista, agora livre das garras centralizadoras do Estado Novo, “ante a relativa rapidez com que a ideia de fortalecer as finanças das comunas amadureceu e frutificou” (Leal, 2012, p. 167). Mas os agentes do rodoviarismo enxergavam as “estradas eleitorais” como um empecilho à causa rodoviária.

23

[...] muito mais lucraria o nosso país se dezenas de milhões de cruzeiros, anualmente pulverizados em pequenas e, muitas vezes, inexequíveis ligações de finalidade puramente local, fossem empregados em regiões geoeconomicamente mais reprodutivas, capazes de multiplicar essa inversão e proporcionar os recursos para as futuras. (Rodovia, n. 117-18, 1949, p. 40)

Um inquérito sobre as estradas municipais, elaborado pela revista *Rodovia* (n. 119, 1950), serviu para corroborar ainda mais a desconfiança dos agentes do rodoviarismo entranhados no DNER quanto ao municipalismo. Três resultados foram apontados: (i) considerável atraso

na entrega das cotas do FRN aos municípios de alguns Estados; (ii) absoluta disparidade de equipamentos mecânicos existentes para conservação de estradas de rodagem; e (iii) desconhecimento da legislação rodoviária federal. Desse modo, o órgão federal solicitou ao CRN uma reunião extraordinária para tomar as providências necessárias quanto ao primeiro item e pediu urgência na organização dos Serviços de Assistência Rodoviária aos Municípios (o que já era previsto em lei), com atuação conjunta de CRN, DNER e DERs, para tentar sanar os problemas do segundo item, cuja falta de padronização acarretaria elevadas despesas com reparos.

Como nos explica Victor Nunes Leal (2012, p. 135) em obra clássica, “dar relevo ao caráter administrativo e técnico do Executivo municipal no Brasil, por mais nobres que sejam as intenções de quem assim proceda, contrasta violentamente com a cotidiana evidência dos fatos”, pois, “muito menos que administrador, o prefeito tem sido, entre nós, acima de tudo, chefe político”.

24

Poucos, muito poucos municípios brasileiros têm adotado uma política sistemática de conservação das estradas e do emprego da arrecadação das licenças dos veículos nesses serviços. Talvez, pela exiguidade dessa renda e da pequena importância do tráfego, como sói acontecer; talvez, ainda por uma questão de tradição. (Silva, 1949, p. 43)

Como é preceito legal a coordenação dos planos estaduais pelo DNER e o dos municípios pelos Estados, resulta que as realizações empreendidas são harmônicas, isto é, são partes de um todo. [...] O interesse político-partidário, em bom número desses casos, leva a uma dispersão exagerada de investimentos. Assim a ‘boa intenção’ não tem os frutos que se espera. (Bittencourt, 1951, p. 21)

Mas a recíproca, muitas vezes, também era verdadeira. Leal detectou no universo das zonas rurais, nos pleitos de 1945 e 1947, indícios de modificação na prática do “eleitor da roça”, que até então obedecia “à orientação de quem tudo lhe paga, e com insistência, para praticar um ato que lhe é completamente indiferente”. Mas chefes locais e fazendeiros estavam sendo traídos, eleitoralmente falando, por seus eleitores “cativos”. O autor credita o fenômeno ao aumento da exposição desse eleitorado rural à “propaganda radiofônica” e ao “uso bastante generalizado do transporte rodoviário”, que proporcionava, aos trabalhadores rurais, maiores possibilidades de contato com a sede urbana do município (Leal, 2012, p. 57).

Mas para expandir e consolidar a sua força política, o rodoviarismo não poderia abrir mão de uma certa relação com os interesses locais. E, por outro lado, os prefeitos que desejavam algum tipo de progresso econômico não poderiam prescindir de boas estradas. A questão era como equacionar esse problema, e a solução encontrada foi garantir um mínimo de obras rodoviárias aos municípios sob a tutela federal e estadual e dentro de alguns parâmetros a serem obedecidos. Os agentes do rodoviarismo, contudo, sabiam que a maior parte dos municípios não reuniria condições para isso, forçando-os a se adequarem a uma nova situação. Muitos “caciques locais”, entretanto, ou não queriam novas estradas, ou não queriam integrar os caminhos municipais às redes estadual e federal que estavam sendo desenhadas, complicando ainda mais essa equação.

O jogo mudou novamente com a publicação da lei nº 302, de 1948, que garantiu uma cota de 12% do FRN aos municípios (Tabela 2) – após o envio das remessas ao Banco do Brasil pelo DNER, as cotas eram repassadas trimestralmente pelos DERs aos municípios – desde que cumprissem uma série de requisitos contidos no artigo 7º. Os agentes do rodoviarismo, que não aceitavam um fluxo

direto de recursos rodoviários aos municípios, recorreram novamente a contorcionismos para buscar enfraquecê-los, e conseguiram emplacar na lei a responsabilidade do DNER quanto ao “cálculo global” da cota municipal e manter (e até mesmo ampliar) as exigências para o seu recebimento. Em análise do engenheiro Egídio Soares da Costa (1954, p. 30), então diretor da Divisão de Cooperação do DNER, a maioria dos municípios “não se habilitou ainda ao recebimento de suas cotas, sendo as mesmas aplicadas, diretamente, pelos órgãos estaduais [...], o que nos parece só poderá ser feito com a anuência do município”. Detalhe: já havia transcorrido quase um ano de vigência da nova lei.

**Tabela 2**  
Cota do FRN entregue os Estados, territórios e municípios  
(1946-55) (em cruzeiros a valores correntes)

Unidade da Federação	Cota por Unidade da Federação (60% do FRN)			
	Estados e DF (48% do total)	Municípios e DF (12% do total)	valor absoluto	em %
Rondônia <sup>1</sup>	1.718.216,90	13.169.821,00	14.888.037,90	0,13827
Acre	1.143.442,60	9.051.677,50	10.195.120,10	0,09469
Amazonas	390.968.856,20	87.527.822,90	478.496.679,10	4,44420
Rio Branco <sup>1</sup>	1.402.880,50	10.821.450,50	12.224.331,00	0,11353
Pará	377.658.411,30	85.979.508,90	463.637.920,20	4,30620
Amapá <sup>1</sup>	928.114,60	7.358.694,00	8.286.808,60	0,07696
Maranhão	159.853.447,00	37.274.400,40	197.127.847,40	1,83089
Piauí	112.463.793,50	26.131.594,60	138.595.388,10	1,28726
Ceará	225.432.422,40	53.815.785,50	279.248.207,90	2,59362
Rio Grande do Norte	85.371.503,10	20.447.477,70	105.818.980,80	0,98283
Paraíba	150.979.063,30	36.146.147,90	187.125.211,20	1,73799
Pernambuco	388.423.129,40	93.094.432,90	481.517.562,30	4,47227

(continua...)

**Tabela 2 – (continuação).**

Unidade da Federação	Cota por Unidade da Federação (60% do FRN)			
	<i>Estados e DF (48% do total)</i>	<i>Municípios e DF (12% do total)</i>	<i>valor absoluto</i>	<i>em %</i>
Alagoas	78.273.379,80	18.780.386,30	97.053.766,10	0,90142
F. de Noronha <sup>1</sup>	581,70	23.075,50	23.657,20	0,00021
Sergipe	49.214.684,10	11.791.168,60	61.005.852,70	0,56662
Bahia	480.990.589,00	114.142.469,70	595.133.058,70	5,52750
Minas Gerais	845.976.921,40	202.073.932,70	1.048.050.854,10	9,73415
Espírito Santo	88.373.979,00	21.115.735,90	109.489.714,90	1,01692
Rio de Janeiro	402.812.471,50	97.390.864,50	500.203.336,00	4,64582
Distrito Federal	733.263.871,70	164.048.213,00	897.312.084,70	8,33410
São Paulo	2.258.867.071,70	545.053.406,20	2.803.920.477,90	26,04240
Paraná <sup>2</sup>	401.473.957,80	97.000.627,50	498.474.585,3	4,62977
Santa Catarina	187.743.323,00	45.013.980,30	232.757.303,30	2,16181
Rio Grande do Sul	694.498.095,70	166.764.796,30	861.262.892,00	7,99928
Mato Grosso <sup>3</sup>	324.838.537,40	72.972.431,20	397.810.968,60	3,69482
Goiás	224.063.806,20	51.589.502,50	275.653.308,70	2,56023
Zonas em litígio <sup>4</sup>	9.078.905,10	2.533.768,50	11.436.609,20	0,10624
<b>TOTAL</b>	<b>8.675.813.455,90</b>	<b>2.090.937.108,10</b>	<b>10.766.750.564,00</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaborado com base em Rodovia (n. 199, 1956, p. 55)

Obs.: 1. Territórios federais à época (Rio Branco é o atual Estado de Roraima). Seus municípios passaram a receber cota em 1947. 2. Inclui verbas do Território do Iguaçú, extinto em 1946. 3. Inclui verbas do Território de Ponta Porã, extinto em 1946. 4. Amazonas-Pará e Minas Gerais-Espírito Santo.

De 1947 a 1953, a cota municipal do FRN foi de Cr\$ 1.377.263.355,50, mas uma quantia considerável desse montante (Cr\$ 157.425.224,90 em 31 de dezembro de 1952) não fora entregue aos cofres municipais pelo não atendimento de regras a serem cumpridas previstas em lei, fato que “demonstra a necessidade de os municípios tornarem mais eficientes suas organizações rodoviárias” (Costa, 1954, p. 31). Em outras palavras, os municípios com dificuldades para elaborar os seus próprios planos rodoviários municipais, entre outros requisitos, estariam amplamente sujeitos à tutela do sistema DNER/DERs por intermédio de convênios específicos, o que não deixa de ser uma forma de ingerência política.

[...] a divisão da pobreza poderia ter sido mais equitativa do que é costume entre nós. A maior cota de miséria tem tocado aos municípios. Sem recursos para ocorrer às despesas que lhes são próprias, não podia deixar de ser precária sua autonomia política. O auxílio financeiro é, sabidamente, o veículo natural da interferência da autoridade superior no governo autônomo das unidades políticas menores. (Leal, 2012, p. 179)

Mesmo assim, o DNER, na sua lógica de insulamento burocrático e ao reconhecer a diversidade brasileira, fez questão de recomendar que a assistência aos municípios “seja isenta de política partidária, estendendo-se, igualmente, a todos municípios, em cada Estado”, pois “confiamos no rodoviarismo municipal e estamos certos de que o grupo de batalhadores, que há muitos anos vem lutando por nossa expansão rodoviária, (...) terá em cada representante dos municípios mais um legionário desta jornada” (Costa, 1954, p. 33). No II Congresso Brasileiro de Municípios, ocorrido em 1952, em São Vicente (SP), o trabalho apresentado por Costa, intitulado “A nova política rodoviária e a estrada de rodagem municipal”, foi aprovado

e recomendado, com solicitação ao DNER de sua divulgação e envio a todas as prefeituras e câmaras de Vereadores do país.

Retornando aos grupos de interesse, pela lógica que se apresentava o jogo político brasileiro o rodoviarismo deveria ser o “inimigo número 1” da UDN nessa “fase de ouro da eloquência parlamentar”, como definiu Villas-Boas Côrrea (in Dines, Fernandes Jr. e Salomão, 2000a, p. 78), na qual a vida partidária “girava em torno dos partidos no palco do Congresso”. Forjado no seio da Era Vargas, a sua idealização e conseqüente política de defesa e execução não cessou com a queda do Estado Novo. Muito pelo contrário, técnicos e engenheiros rodoviários beneficiados pelo desenho de um projeto nacional varguista mantiveram os interesses rodoviaristas a toda força.

Deveriam, portanto, ser combatidos pela UDN, que ainda defendia a não intervenção do Estado na economia – e o rodoviarismo, pelo menos naquela conjuntura, dependia quase que exclusivamente da ação estatal. Seria natural, portanto, que o rodoviarismo fosse identificado política e ideologicamente com o PSD e seu parceiro PTB, e não com a UDN. Isso ocorreu, de fato, em várias ocasiões, mas não foi a regra.

Como explicar a inclusão do engenheiro Maurício Joppert da Silva na “bancada rodoviária”? Joppert, como já dito anteriormente, fora o autor do famoso decreto nº 8.463, de 1945, e ocupara o posto de ministro da Viação e Obras Públicas entre a queda de Vargas e a posse de Dutra. Era, reconhecidamente, um dos braços direitos de Saturnino Braga (que era do PSD fluminense), mas se elegeu deputado para a legislatura 1951-55 pela UDN fluminense – e ainda ocupou a presidência da seção carioca do partido.

Como justificar o projeto apresentado pelo deputado federal Jalles Machado (UDN-GO), ainda em 1947, relativo à ligação Anápolis-Belém, com nítida prioridade ao modal rodoviário? No palanque, Machado atacava costumeira e intempestivamente o também deputado Pedro Ludovico

(PSD-GO), que havia sido interventor de Goiás no Estado Novo. Seu projeto foi aprovado em 1948 e se tornou a lei nº 326, considerada por muitos como a primeira alavanca para a construção da futura Belém-Brasília, embora tenha preferido aproveitar recursos já disponíveis (a navegabilidade dos rios Araguaia-Tocantins e uma estrada ferroviária antiga) em detrimento de uma opção 100% rodoviária. Ainda no mesmo ano, entretanto, Machado apresentou o projeto de um sistema nacional de circulação rodofluvial (6 mil km de rodovias a construir, entrelaçados a 12 mil km de vias navegáveis) que descartou completamente o elemento ferroviário e previu um tronco eminentemente rodoviário (Anápolis-Peru) e outros dez rodoflúviais. Na justificativa do plano, defendeu que em países novos como o Brasil “o lema [...] ‘*Governar é construir estradas*’ deveria ser sempre o traço predominante de sua política administrativa” (Fernandes; Aquino, 2001, p. 365):

30 Impressionante foi a desenvoltura de Saturnino Braga para breca, no Congresso, nova investida de inclusão do FRN no Orçamento Geral da República para o exercício de 1955. Recheada de amplo histórico sobre a matéria, ele redigiu pessoalmente a “emenda nº 86 e sua justificacão”, finalizada com a posição favorável ao FRN, da forma como operava, expressa no plenário final do III Congresso Brasileiro de Municípios, realizado, há pouco, na estância mineira de São Lourenço. “São, portanto, os prefeitos e vereadores, os representantes dos municípios, que vêm a público pleitear a exclusão do Fundo Rodoviário do Orçamento da União” (Rodovia, n. 173, 1954, p. 19).

Argumentos técnicos, econômicos e políticos se misturavam na redação da emenda, mas gostaríamos de chamar a atenção para o fato de que a peça fora subscrita por 154 deputados federais “que se encontravam no Rio de Janeiro”, diz em nota, “representando mais de metade dos legisladores daquela Casa” (Rodovia, n. 173, 1954, p. 19).

Desses, 68 eram do PSD; 31, da UDN; 24, do PTB; e os outros 30 faziam parte do quadro de oito partidos menores. Essa informação, contudo, não constava na emenda (o tal caráter apartidário do rodoviarismo), e foi fruto de levantamento efetuado na pesquisa<sup>3</sup>. Apenas qualquer representante de Sergipe não apresentou subscrição, mas é preciso repetir a nota colocada ao final da emenda, pois nem todos os parlamentares estavam no Rio de Janeiro. Ou seja, o número de signatários possivelmente seria maior. Esse fato nos lembra a explicação de Maria Victória Benevides (Dines et al., 2000a, p. 66) a respeito de um reposicionamento da UDN em meados dos anos 1950, quando uma ala do partido passou a se conciliar com o governo (e o partido foi de “banda de música” à “bossa nova”) e já aceitava “propostas mais avançadas no campo da intervenção do Estado na economia”, compondo, inclusive, uma Frente Parlamentar Nacionalista.

De extrema valia para adensamento da análise em questão seria o estudo de um panorama completo dos trabalhos executados nas comissões permanentes sobre a matéria tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado<sup>4</sup>. Quais eram os políticos que faziam parte delas? Qual a periodicidade dos encontros, os temas pautados na agenda e os desdobramentos e encaminhamentos das discussões feitas? Esta pesquisa não teve fôlego para tanto, mas, apenas para dar um exemplo pequeno, ao longo de 1951 a Comissão de Viação e Obras Públicas do Senado teve como presidente Euclides Vieira (PSP-SP) e Onofre Gomes (PSD-CE) como vice. Os senadores Francisco Gallotti (PSD-SC), Alencastro Guimarães (PTB-DF) e Othon Mäder (UDN-PR) também

31

<sup>3</sup> Não conseguimos detectar, de modo algum, a qual partido estava ligado o deputado baiano Bastos Gonçalves. Dos 151 que não assinaram a emenda, 49 eram da UDN; 44, do PSD; 27, do PTB; e 31, de outros partidos menores. Não sabemos quais estavam e quais não estavam no Rio de Janeiro.

<sup>4</sup> Na Câmara, funcionou como Transportes e Comunicação (1936-49), Transportes, Comunicações e Obras Públicas (1949-72) e Transportes (1972-89). Não conseguimos identificar como funcionou historicamente no Senado.

compuseram a comissão. Mas essa política, continua o autor, frequentemente apresentava instabilidade, com evidentes conflitos entre as partes envolvidas (podemos acrescentar, entre a aliança PSD-PTB e a UDN), sobretudo no quesito recursos. “Vê-se que, apesar das pressões, o sistema DNER/DERs e os interesses a ele agregados conseguiram preservar as fontes de receitas que lhes garantiam a autonomia administrativa e financeira” (Accorsi, 1996, p. 46).

Ainda no diálogo com o trabalho de Accorsi, a lente analítica fora ampliada para o cenário nacional característico dos dois primeiros governos após o Estado Novo, que “foi justamente o caráter provisório e esporádico das alianças e arranjos de forças políticas que davam sustentação aos respectivos programas de governo”. E completa, afirmando que essa rearticulação de forças ainda não tinha sido capaz de dirigir ou orientar um “eixo referencial” para as condições de uma “modelagem definitiva de um modelo de desenvolvimento para o país” (Accorsi, 1996, p. 49).

32

Aqui, entretanto, temos um ponto de desacordo, mesmo que essa ideia possa ter sido válida para um ou outro setor da vida econômica nacional. Para a esfera dos transportes, entretanto, o rodoviário já estava posto como um eixo central de desenvolvimento, pelo menos para o PSD (e para os getulistas), que sempre foi maioria na Câmara (se considerarmos a aliança com o PTB) e nas estruturas do Estado até o golpe militar de 1964, além de ocupar a presidência da República em duas das quatro eleições ocorridas no interregno democrático (Dutra, em 1945, e JK, em 1955) e de apoiar a candidatura de Vargas (PTB), em 1950, na disputa com Eduardo Gomes (UDN).

O próprio Accorsi reconhece que foi um processo de transição, combinando antigas estruturas decisórias arquitetadas no Estado Novo, mas “amoldadas à nova situação política, à dispersão das forças políticas”. Um cenário, prossegue, que teria favorecido ações que “contornavam a eventual influência” dos partidos “através da hegemonia

política do getulismo” (Accorsi, 1996, p. 51). Ora, por isso a vinculação fisiológica, embora com viés apartidário, do PSD com o DNER. O rodoviarismo estava entranhado de getulismo, na ideia do nacional, da modernidade e da mudança de paradigma urbano-industrial do país, e o DNER, portanto, também estava entranhado de getulismo. Afinal das contas, como explica Abreu (2004), Vargas havia renunciado ao poder em outubro de 1945, mas deixou a máquina pública federal bem ajustada e bem montada, tanto que o candidato apoiado por ele nas eleições, o general Dutra, venceu o pleito com ampla facilidade.

O contexto da época também advogava a favor do rodoviarismo. Como bem colocado por Nunes (1997, p. 103), a “consciência do atraso econômico e da necessidade de se alterarem os rumos econômicos do Brasil atingiram uma massa crítica”, pois a Segunda Guerra havia acentuado a “consciência da vulnerabilidade do país”. O rodoviarismo, com seus mecanismos de persuasão e legitimidade, conseguiu penetrar com força nos meios intelectuais, políticos, econômicos, midiáticos, estatais e militares, quando ainda não havia uma burguesia sólida no país. E o DNER foi o fio-condutor desse processo, do início ao fim.

A partir da nova conjuntura política do país, o DNER muito mais concentrou do que dispersou, muito mais somou do que subtraiu. Foi, desde sempre, o porto seguro do qual o rodoviarismo precisaria dispor, procurando sempre funcionar à distância do sistema político tradicional – por isso uma “banca rodoviária” que estrategicamente se colocou como apartidária, representante legítima de uma classe (a dos rodoviários). E esse fenômeno não ficou restrito ao rodoviarismo, pois a “administração das políticas econômicas, assim como as decisões estratégicas, acabou sendo feita fora dos órgãos representativos do sistema partidário” (Nunes, 1997, p. 98).

Driblar os partidos foi a principal fórmula utilizada pelas elites desenvolvimentistas. Após a redemocratização, funcionários públicos pró-desenvolvimento enfrentaram um

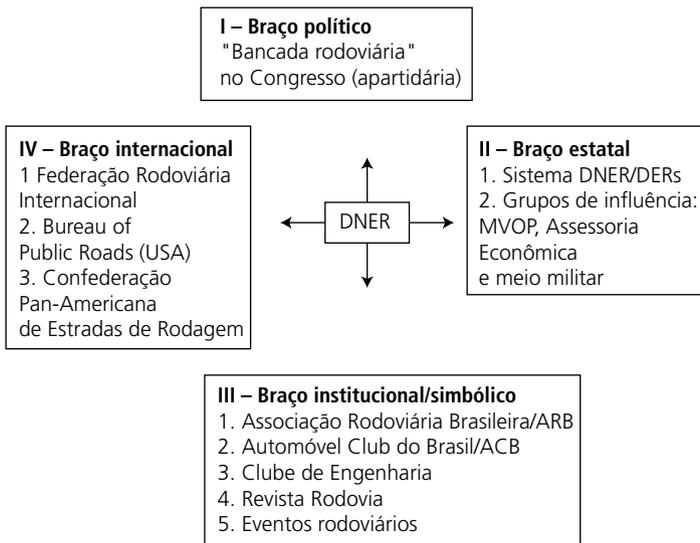
sistema partidário baseado no clientelismo e uma burocracia que aparentemente tinha resistido com sucesso aos esforços universalizantes de reforma. (Nunes, 1997, p. 97)

Para o rodoviário, portanto, o DNER representou a expressão perfeita do insulamento burocrático típico daquele período sincrético, na definição de Nunes (1997), que mesclou a permanência do tradicional clientelismo com tentativas de formação de “bolsões de eficiência” na máquina estatal.

### Considerações finais

Como um “bolsão de eficiência” altamente funcional ao rodoviário, sugerimos que o esquema configurado e operado pelo DNER desde o início da democratização contou com o apoio precioso e necessário de um conjunto de agentes que acabaram reforçando o seu insulamento burocrático, pois procuravam, com a maior objetividade possível, gerar uma espécie de couraça e confluência aos interesses do rodoviário.

34



O que estamos propondo chamar de “I – braço político” nada mais é do que a “bancada rodoviária”, de cunho apartidária, que foi se formando no Congresso. O “II – braço estatal” compõe o sistema DNER/DERs – ou seja, o Fundo Rodoviário Nacional e o Plano Rodoviário Nacional alinhados às políticas rodoviárias federal, estaduais e municipais, com ampla capilaridade territorial, portanto – e os grupos de influência que o DNER mantinha sistematicamente com o MVOP, Assessoria Econômica (no governo de Getúlio Vargas) e no meio militar, principalmente com o Exército. Advogamos a ideia de que, por seu caráter desenvolvimentista, o rodoviarismo, durante o governo Vargas, se aproximou mais da assessoria econômica direta do presidente (grupo com especialização técnica que arquitetava a industrialização planejada, políticas de investimento e desenvolvimento econômico e, portanto, defendia o insulamento burocrático) do que do grupo da Superintendência do Crédito e da Moeda (Sumoc), de ideias ortodoxas; e mais preocupado com temas financeiros.

35

O “III – braço institucional/simbólico” é constituído por associações de classe que funcionam como grupos de influência e de pressão perante a sociedade civil e na mídia (ARB, ACB e Clube de Engenharia), pela revista *Rodovia* – a “porta-voz” dos ideais do rodoviarismo, um poderoso instrumento simbólico e informacional, agressivo e extremamente parcial – e os eventos organizados continuamente para divulgação, defesa e intercâmbio dos valores do rodoviarismo (Congresso Nacional de Estradas de Rodagem, Reunião das Administrações Rodoviárias, Exposição Rodoviária, Congresso Pan-Americano de Estradas de Rodagem e Congresso Internacional de Estradas de Rodagem).

Por último, o “IV – braço internacional” congrega as organizações de suporte ao DNER no exterior, que, juntamente com a ARB, foram responsáveis pelo contato direto com as tendências mais modernas do modal rodoviário e com o capital privado internacional, que aos poucos foi se interessando

pela demanda reprimida de máquinas e equipamentos para obras rodoviárias, combustível e fabricação de veículos.

Cabe ressaltar, entretanto, que um quinto “braço”, o do capital privado nacional, estava sendo forjado na relação cada vez mais orgânica com o segmento da construção civil de execução de obras rodoviárias, mas ainda não amadurecido totalmente. Desde 1946, o *modus operandi* do DNER já vinha sendo impactado pela entrega gradativa das obras rodoviárias à iniciativa privada – um dos traços da “coalização de patronagem” liderada pelo PSD e, “a despeito de seu programa e de sua retórica pública”, também integrada pela UDN (Nunes, 1997, p. 96) –, mas, com o Plano de Metas de JK (1956-1961), foi consumada a retirada do aparelho de Estado da atividade construtora rodoviária. Dessa forma, esse último “braço” foi adicionado na estreita relação com as empreiteiras, alterando completamente a lógica praticada até então.

36 É nesse momento que, para avançar a industrialização brasileira, coexistiu a combinação do uso do insulamento burocrático em larga escala com o clientelismo, cujo êxito foi possível em razão da estabilidade da aliança PSD-PTB (fortemente baseada na patronagem, eventualmente suplementada pela UDN), de um amplo consenso sobre o desenvolvimento nacional, da disposição do governo em determinar pesados investimentos para infraestrutura e de decisões instrumentais vantajosas para um quadro econômico favorável, interno e externo, pelo menos em um primeiro momento. Dessa forma, a velocidade na aprovação e implementação de políticas públicas desenvolvimentistas não tinha precedentes no Brasil (Nunes, 1997). O rodoviarismo entraria em uma nova etapa, ou em seu ápice, como parte direta e nevrálgica do projeto faraônico de JK.

### **Daniel Monteiro Huertas**

Professor Adjunto do Departamento Multidisciplinar (Eixo Comum) da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp),

campus Osasco. Autor dos livros *Território e circulação: transporte rodoviário de carga no Brasil* (2018) e *Da fachada atlântica à imensidão amazônica: fronteira agrícola e integração territorial* (2009).

## Referências bibliográficas

- ACCORSI, Antonio Carlos. 1996. *Estado e grupos econômicos: a política de expansão rodoviária no Brasil a partir de 1930*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas (FGV).
- BITTENCOURT, Edmundo Régis. 1960. “Brasil: uma política rodoviária”. *Rodovia*, n. 243, pp. 13-76.
- BITTENCOURT, Edmundo Régis. 1951. “O desenvolvimento rodoviário nacional”. *Rodovia*, n. 140, pp. 17-22.
- BRAGA, Francisco Saturnino. 1955. Inquérito parlamentar sobre o DNER. *Rodovia*, n. 180, pp. 13-14.
- BRASIL. 1956. *Política de transportes e comunicações do governo do presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira no quinquênio 1956-60*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional/MVOP.
- CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura cívico-militar, 1964-1988*. 2. ed. Niterói: Eduff, 2022.
- COSTA, Egdio Soares da. 1954. A nova política rodoviária e a estrada de rodagem municipal. *Rodovia*, n. 176, pp. 27-36.
- DINES, Alberto et al. (orgs.). 2002<sup>a</sup>. *Histórias do poder: 100 anos de política no Brasil*. São Paulo: Editora 34. v. 2: Ecos do Parlamento.
- DINES, Alberto et al. (orgs.). 2002<sup>b</sup>. *Histórias do poder: 100 anos de política no Brasil*. São Paulo: Editora 34. v. 3: Visões do Executivo.
- FERNANDES, Clever Luis; AQUINO, Reginal Lima de. 2001. *Jalles Machado: utopia e modernidade*. Goianésia: UEG.
- IANNI, Octávio. 2004. A ‘redemocratização’ de 1946 e as tentativas de reorientação da política econômica. In: Szmrecsányi, Tomás; GRANZIERA, Rui G. *Getúlio Vargas e a economia contemporânea*. 2. ed rev. e ampl. Campinas: Editora Unicamp. pp. 97-110.
- LAGONEGRO, Marco Aurélio. A ideologia rodoviarista no Brasil. *Revista Ciência & Ambiente*, n. 37, pp. 39-50.
- LEAL, Victor Nunes. 2012. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. 4. reimp. São Paulo: Companhia das Letras.
- NETO, Oswaldo Lima. (coord). 2001. *Transportes no Brasil: história e reflexões*. Brasília, DF: Geipot.
- NUNES, Edson. 1997. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

- PAULA, Dilma Andrade de. de. 2010. Estado, sociedade civil e hegemonia do rodoviário no Brasil. *Revista Brasileira de História da Ciência*, v. 3, n. 2, pp. 142-156.
- RANGEL, Inácio. 2005. Ferrovia *versus* rodovia. In: BENJAMIN, César. (org.). *Obras reunidas: Ignácio Rangel*. Rio de Janeiro: Contraponto. pp. 517-19.
- SILVA, Maurício Joppert da. 1949. Estradas de rodagem e estradas de ferro no Brasil. *Rodovia*, n. 149, pp. 15-23.
- SILVA JÚNIOR, Roberto França da. 2004. *Geografia de redes e da logística no transporte rodoviário de cargas: fluxos e mobilidade geográfica do capital*. Dissertação de Mestrado. Presidente Prudente: Universidade Estadual Paulista.

### **Acervos consultados**

Exemplares citados da revista *A Rodovia* (1938-46) e *Rodovia* (a partir de 1947): n. 100 (maio 1948), 101-02 (jun.-jul. 1948), 110 (mar. 1949), 111 (abr. 1949), 117-18 (out.-dez. 1949), 141 (nov. 1951), 147 (maio 1952), 149 (jul. 1952), 153 (nov. 1952), 173 (jul. 1954), 180 (fev. 1955), 182 (abr. 1955), 197 (jul. 1956) e 199 (set. 1956).

## O RODOVIARISMO NA ENGRENAGEM POLÍTICA DA DEMOCRATIZAÇÃO (1945-1956)

DANIEL MONTEIRO HUERTAS

**Resumo:** O objetivo deste artigo é analisar como o rodoviarismo tornou-se um elemento nevrálgico no conjunto da política brasileira na primeira parte do chamado período de democratização, entre a queda do Estado Novo, em outubro de 1945, e o término do governo provisório de Nereu Ramos, em 1956. Ancorado na teoria de Nunes (1997) das novas gramáticas políticas nas relações entre Estado e sociedade a partir do Estado Novo (1937-1945) e em farta pesquisa empírica, procura-se demonstrar que a força política adquirida pelos agentes do rodoviarismo dependeu, em última instância, do papel assumido pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), que a todo custo buscou manter um grau substancial de “insulamento burocrático” diante da conturbada conjuntura política da época.

**Palavras-chave:** Rodoviarismo; Democratização; Novas Gramáticas Políticas.

39

### *THE RODOVIARISMO IN THE POLITICAL GEAR OF DEMOCRATIZATION (1945-1956)*

**Abstract:** *The aim of this article is to analyze how rodoviarismo became a crucial element in Brazilian politics as a whole in the first part of the so-called period of democratization, between the fall of the Estado Novo, in October 1945, and the end of the provisional government of Nereu Ramos, in 1956. Based in Nunes' theory (1997) of the new political grammars in the relations between State and society from the Estado Novo (1937-1945) and in extensive empirical research, it seeks to demonstrate that the political strength acquired by the agents of rodoviarismo depended, on last instance, of the role assumed by the National Department of Highways (DNER), which at all costs sought to maintain a substantial degree of “bureaucratic insulation” in the face of the troubled political situation at the time.*

**Keyword:** *Rodoviarismo; Democratization; New Political Grammars.*

**Recebido:** 26/09/2021

**Aprovado:** 16/03/2024