

A Propósito de Pedágio

(Continuação)

Eng. FRANCISCO SATURNINO BRAGA

(Deputado Federal)

2. Negligência na conservação das estradas livres paralelas

Os opositores do pedágio nas auto-estradas dizem que a sua existência faz com que sejam abandonados a conservação e melhoramentos nas estradas livres paralelas.

Se o órgão que cuidasse das duas estradas fosse o mesmo é possível que isso sucedesse, principalmente em um povo com a nossa formação e mentalidade. Ao apreciar as conseqüências do pedágio, em capítulo anterior já se salientou esse aspecto, ponderando que, insensivelmente, a influência da receita iria formando uma tendência a cuidar melhor das estradas que rendiam. Haveria como que uma obrigação maior de bem conservar, ou de melhor cuidar primeiro das rodovias que rendessem diretamente para os Departamentos, ficando as estradas livres para um segundo plano.

Se isto não acontecesse com todos os responsáveis, pelo menos sucederia com muitos dentre eles. É um procedimento humano e compreensível.

Os próprios americanos, que têm, indiscutivelmente, uma educação cívica superior à nossa, sentem a possibilidade dessa desigualdade. Tanto assim que a objeção em causa foi também apresentada lá. E por isso é que eles procuraram corrigir o inconveniente entregando as auto-estradas a autarquias inteiramente distintas dos Departamentos Rodoviários. Essa orientação invalida a objeção, porque, em vez de uma negligência, ao contrário, verifica-se uma rivalidade estimulante e benéfica. Tanto os técnicos responsáveis pelas auto-estradas, como os que conservam e melhoram as rodovias livres, desejam, naturalmente, ter um julgamento mais favorável do público e isto leva a um cuidado mais dedicado por parte dos engenheiros dos Departamentos Rodoviários, sob cuja responsabilidade estão as estradas livres.

Resumindo, portanto, pode-se dizer que a objeção existe no caso de um único organismo zelar pelas estradas livres e pelas que têm pedágio. Entretanto, quando os dois órgãos são inteiramente distintos, a objeção não prevalece. É aliás o que se tem observado nos Estados Unidos em relação às "Authorities" e aos "Highways Departments".

A idéia de que, com os melhoramentos, as estradas livres poderiam chegar a readquirir o maior tráfego, deixando as auto-estradas deficitá-

rias, não cabe, porque a rodovia livre tem que manter sempre as suas características de serventia às propriedades marginais e às viagens de pequeno percurso, com cruzamentos com uma série de pequenas estradas subsidiárias que servem à região. Isto é, a rodovia livre tem que desempenhar sempre o papel econômico e social, enquanto que a auto-estrada se dedica exclusivamente ao transporte e às viagens longas e portanto tem que conservar suas características de atração para este tipo de tráfego, isto é, bloqueio, cruzamentos em níveis diferentes e pontos de acesso afastados. São meios de transporte diferentes e que só podem coexistir onde o volume de tráfego for tão grande que não permita mais à estrada livre suportá-lo com eficiência.

Confirmando a asserção de que não há perigo de negligência na conservação das estradas livres, desde que as vias de comunicação estejam sob a responsabilidade de organismos distintos, como sucede nos Estados Unidos, dizem WILFRED OWEN e CHARLES DEARING no livro já tantas vezes aqui citado:

"No curto período de competição entre as estradas livres e as estradas com pedágio, os fatos não confirmaram a objeção de que os melhoramentos e conservação necessários nas estradas livres fossem negligenciados em favor da posição financeira das estradas com pedágio. Ao contrário, os fatos provam uma tendência no sentido oposto."

A competição a que acima se referiu observa-se portanto na América do Norte. Entretanto se esta competição é vantajosa sob o ponto de vista de conservação da estrada livre, convém observar que ela não deixa de ser desvantajosa sob o ponto de vista administrativo, pois que os Estados estão mantendo dois organismos distintos, com duas administrações, para superintender um mesmo problema: a rede rodoviária. Ninguém pode prever se no futuro haverá conflitos de jurisdição entre os dois órgãos.

Alguns Estados, na América do Norte, têm procurado minorar os inconvenientes dessa dualidade fazendo com que o Diretor do Departamento de Estradas de Rodagem seja um dos membros natos da direção da "Authority", mas não se pode garantir que essa providência venha somente obter a coordenação indispensável ao desenvolvimento da rede de estradas de rodagem. É preciso não esquecer que a centralização da orientação geral rodoviária — que a lei brasileira sábiamente previu nas mãos do D.N.E.R. — é o resultado de um acordo geral dos estudiosos de que há uma ne-

cessidade de harmonia para o estabelecimento de uma rede formada de estradas de classe e importância diversas. É o caso de se indagar se uma autoridade estranha sendo responsável por trechos de estradas-tronco, não virá perturbar a harmonia indispensável ao desenvolvimento dos transportes por estradas de rodagem. Só o futuro, em face da experiência americana, virá esclarecer este ponto. De qualquer forma entretanto as despesas são aumentadas, porque se tem de custear duas administrações, com equipamento e pessoal especializado diversos.

A América do Norte vai constituir de fato um campo experimental sob este ponto de vista, porque dois Estados — New Hampshire e Colorado — entregaram tôdas as operações, construções, conservações e explorações das auto-estradas aos Departamentos Estaduais, correndo os riscos de uma negligência na conservação das estradas livres e de interferências políticas nas auto-estradas, com prejuízo para a confiança do público na subscrição dos títulos de renda específica.

Apesar das desvantagens de uma despesa maior, o isolamento obtido através de autarquias especiais, orientação seguida pela maioria franca dos Estados Americanos, talvez seja mais conveniente para o sucesso da auto-estrada e para a confiança do povo no empreendimento.

A objeção da negligência da conservação nas rodovias livres fica dessa forma transformada na obrigação de uma despesa de administração mais elevada, quando se encara o problema rodoviário no seu conjunto. E pior, talvez venham a se dar conflitos de jurisdição, que serão muito prejudiciais ao crescimento harmônico da capacidade de tráfego da rede rodoviária. Mas trata-se da solução encontrada para melhor atender à realização e exploração econômica das auto-estradas.

3. *Alto custo do financiamento*

Esta objeção é real e inevitável. De fato, para que o pedágio seja aplicado com justificação econômica, é preciso que o volume de tráfego seja grande e a estrada livre esteja congestionada. A única maneira prática de se verificar este fato consiste em ter a certeza de que o pedágio é uma renda capaz de amortizar o capital empatado. Então pode-se emitir títulos com renda específica para construir a auto-estrada. Mas os títulos com renda específica não devem ter outras garantias, como aliás acontece nos Estados Unidos, senão a referida renda. Significa que o risco é maior, porque só há uma espécie de garantia. Consequentemente os juros têm que ser maiores que os dos empréstimos garantidos com o crédito geral do Estado ou da União.

Caso se fôsse atribuir aos títulos correspondentes ao financiamento com pedágio outras garantias, correr-se-ia o risco do abuso em construir auto-estradas que ainda não fôsem técnica e economicamente aconselháveis. O próprio sistema de

financiamento, e tudo mais, exigem que a única fonte de receita seja o pedágio. Este fato resulta inevitavelmente em ser forçado a dar uma sedução maior ao capitalista, o que só se pode obter através de uma taxa de juros maior que a comum aos demais empréstimos públicos.

Aliás esse fato se verifica na América do Norte, onde o financiamento pelo pedágio é mais caro que os demais obtidos com títulos garantidos com a receita geral. Enquanto que os juros desses últimos oscilam entre 2% e 3%, os correspondentes ao financiamento com pedágio exigem, para serem subscritos, taxas de 3% a 4% e às vezes um pouco mais. E os americanos, que são altamente financistas e comerciantes, não têm conseguido baixar essas taxas a não ser por estratégias que são inaplicáveis em um país onde existe pouco dinheiro, como no Brasil. O estratagema mais empregado para obter menor taxa de juros nos Estados Unidos tem consistido em lançar a emissão parceladamente, em vez de fazê-lo de uma só vez. A autarquia corre o risco de não encontrar subscritores para custeio do segundo ou terceiro lançamento e ficar com a obra paralisada. Mas este perigo não há na América, em face da abundância de capitais. Foi usando esse artifício que a "New Jersey Turnpike Authority" conseguiu uma redução de 0,5% na taxa de juros, o que constituiu grande sucesso na nação amiga. Mas, de qualquer forma, os juros ainda foram bem mais elevados que os pagos pelos empréstimos do Estado, em geral.

Assim, esta objeção é real e incontestável: o financiamento pelo pedágio custa mais caro que os financiamentos obtidos com o crédito geral. A única contra-objeção que pode ser apresentada com fundamento consiste em que o financiamento pelo pedágio, produzindo uma realização imediata do capital necessário à construção da auto-estrada, permite uma finalização rápida da obra, tornando-a mais barata do que se fôsse ultimada em prazo longo, em virtude da economia com as despesas de administração e da desvalorização da moeda com o tempo. É pois um dinheiro mais caro para realizar uma obra mais barata.

4. *Alto custo na arrecadação do pedágio*

Esta objeção também já foi apontada, quando se escreveu o capítulo "Consequências do Pedágio Generalizado". É evidente que a percentagem da despesa com a arrecadação é função do volume do tráfego, ou seja, da receita bruta. À proporção que a renda aumenta, o acréscimo da despesa para arrecadar é relativamente menor. Dantes, quando o número de veículos de tração animal era pequeno, a arrecadação nas estradas mais movimentadas custava cerca de uns 20% da receita. Essa percentagem pode ser muito maior e mesmo deficitária em rodovias de pequeno tráfego hoje em dia. Em compensação, em algumas auto-estradas americanas, onde há grande número de veículos diários, essa percentagem tem baixa-

do a 4%, com a introdução de métodos modernos e aperfeiçoados, em que a máquina é usada em grande escala como auxiliadora do homem na contagem, cálculo, controle e escrituração.

No Brasil, onde a despesa com pessoal, na generalidade dos serviços públicos, ainda é muito grande, seria praticamente impossível atingir a 4%, mesmo em auto-estradas de tráfego comparável às americanas (o que está muito longe de ser alcançado). Com o volume de tráfego existente, as despesas de arrecadação serão relativamente altas e, se o pedágio for aplicado com generalidade, será maior que a arrecadação, na maioria de nossas rodovias.

Convém entretanto observar que, de qualquer forma, a despesa com a arrecadação do pedágio é bem superior à que se verifica com a arrecadação da tributação sobre combustíveis e lubrificantes, ou com a arrecadação das licenças para veículos trafegarem. Mesmo a contribuição de melhoria oferece uma despesa de arrecadação menor que o pedágio. É oportuno salientar também que a percentagem das despesas com a arrecadação varia com a natureza do tráfego, pois um caminhão gasta praticamente o mesmo que um carro de passeio para arrecadar, e rende muito mais. Também a uniformidade do tráfego durante todo o ano influi, visto que o pessoal e as instalações têm que ser previstas para os máximos. Outro fator que influencia na percentagem da despesa de arrecadação é a extensão da viagem média percorrida pelos veículos. São estes fatores que, nos Estados Unidos, onde há uniformidade de educação e espírito público por parte dos servidores e onde os métodos empregados são semelhantes, fazem com que a percentagem da despesa de arrecadação em relação à renda bruta varie de 12% na "Maine Turnpike", até 4% na "Pennsylvania Turnpike".

Convém observar que se tem feito referência exclusivamente às despesas com as operações de arrecadação. No Brasil, em face do menor número de veículos motorizados e de caminhões pesados, de uma mão de obra pouco produtiva, da legislação social existente etc., as despesas com a arrecadação tendem a ser bem maiores que as que se verificam nos Estados Unidos.

5. *Dificuldades dos Departamentos Rodoviários em resolver o problema nas demais estradas*

É indiscutível que o pedágio constitui uma providência que permitiu — nos Estados Unidos, onde o tráfego é enorme — obter, com grande rapidez, todo o dinheiro necessário à construção da auto-estrada que era indispensável para resolver o problema que se apresentou e, consequentemente, permitiu uma execução rápida da obra. Essa rapidez é tanto mais chocante quanto a construção com os recursos normais comumente se protela por um lapso de tempo que desmoraliza as administrações perante a opinião pública. O pedágio, portanto, teve a vantagem na América

do Norte de dar finalização imediata a obras que passaram logo a prestar benefícios ao público, quer sob o ponto de vista econômico de um transporte mais barato, quer sob o ponto de vista de conforto e segurança das viagens, com apreciável redução no número de acidentes. Além disso, teve ainda o aspecto de ser a auto-estrada indenizada exclusivamente pelos utentes, que passaram a pagá-la de bom grado, porque obtiveram vantagens financeiras na sua utilização. Todos estes fatores criaram o movimento em favor do pedágio nas auto-estradas. Entretanto já se verificou que a aplicação do pedágio generalizado não é recomendável por dois motivos essenciais e insofismáveis; primeiro porque retira da rodovia a sua função econômica e social, que é indispensável para o progresso da nação; segundo porque seria financeiramente um fracasso uma vez que não teria o volume de tráfego compensador e justificativo da construção da auto-estrada. Significa, portanto, que a rede rodoviária geral é e deve continuar a ser custeada pelas receitas normais, isto é, tributação sobre combustíveis e lubrificantes e licenças dos veículos automotores. Os administradores, técnicos e auxiliares dos Departamentos Rodoviários, reponsáveis pela quase totalidade da rede americana, sentiram dificuldades cada vez maiores para resolver os seus problemas, em virtude da escassez de recursos. A única modalidade seria a concessão de verbas da receita geral para auxiliar a solução de problema tão importante para toda a economia nacional. Aliás, o Congresso Nacional americano assim o tem compreendido e votou para os anos de 1953 e 1954 as maiores verbas para estradas de rodagem já registradas na história dos Estados Unidos. A objeção em causa está redundando em uma providência de grande alcance para o progresso daquele país.

6. *Conflito de jurisdição entre as Autarquias das auto-estradas e os Departamentos Rodoviários*

Esta objeção já foi apreciada ligeiramente quando se fez referência, linhas acima, à negligência na conservação das estradas livres. Realmente o problema administrativo que se apresentou é sério: de um lado o interesse em manter as autarquias especializadas para impor maior confiança aos capitalistas subscritores dos títulos de financiamento; para manter um órgão que só se dedicasse à solução do problema que se apresentou, estudando-o com maior carinho e executando-o com a máxima perfeição, para co-responsabilizar, quer no estudo técnico, quer no financeiro, organizações particulares, que ficariam desmoralizadas caso subscrevessem estimativas fantasiosas; para ter maior segurança que a auto-estrada não teria a sua conservação e exploração absorvidas nos encargos de uma rede de muito maior quilometragem; para definir que se trata de um meio de transporte diferente da estrada de rodagem propriamente dita. De outro lado, o interesse em manter um órgão supremo como orien-

tador do desenvolvimento rodoviário, para que esse desenvolvimento se processe harmonicamente; para que se possa ter uma visão de conjunto do problema e não um aspecto local e regional; para se obter uma administração mais barata e um aproveitamento mais econômico do pessoal especializado e do equipamento; para evitar lutas e rivalidades entre órgãos do mesmo Governo; para que as normas técnicas e administrativas, bem como os preços e contratos, tenham uma uniformidade em todo Estado.

São pontos de vista opostos e entre os quais o Governo se vê enleado. Foi um problema que surgiu somente em consequência do pedágio. A objeção é real e a experiência de poucos anos ainda não definiu a solução. Os estudiosos receiam o agravamento da situação e recomendam providências que visam atenuar os efeitos, se bem que não se possa garantir que venham a resolver a questão.

Terminando as considerações em torno dessa questão, escreveram WILFRED OWEN e CHARLES DEARING (*Toll Roads and The Problem of Highway Modernization*):

"Esta integração da administração de auto-estradas e estradas livres sobrepujará as objeções de existirem dois órgãos incumbidos no planejamento do desenvolvimento rodoviário, e, ainda mais, acabará com a despesa dupla com pessoal para conservação, operação e polícia dos dois tipos de estradas. O fato de partes diferentes do programa usarem sistemas diversos de financiamento não justifica separar os órgãos administrativos rodoviários."

Só a observação dos fatos poderá entretanto indicar qual a melhor solução para resolver a objeção relativa ao conflito de jurisdição que o pedágio veio criar nos Estados Unidos.

7. Dupla tributação sobre os utentes

Muitos dos que combatem a instituição do pedágio nas auto-estradas da América do Norte declaram que esta taxa importa numa duplicação da tributação sobre todos os que utilizam a auto-estrada, pois que o imposto sobre combustíveis e lubrificantes líquidos é pago em retribuição às estradas de rodagem, que, portanto, devem ser livres. Transformam o pedágio em cents por galão, dizendo que, em média o pagamento feito importa em 15 a 20 cents por galão e argumentam que se trata de uma dupla tributação, aliás pesadíssima porque a taxa sobre gasolina, embora varie bastante de um Estado para outro, em geral não ultrapassa 5 cents por galão.

Os que defendem o pedágio respondem que isto não é exato, porque o motorista tem sempre o direito de escolher se vai pela rodovia livre ou pela auto-estrada e que portanto se paga é porque quer e acha vantajoso. A liberdade do itinerário a seguir significa que não há dupla tributação.

A objeção, como se verifica, é exclusivamente de caráter jurídico, escapando portanto ao âmbito deste trabalho. Apenas se registrou o fato, citando os principais argumentos de um lado e do

outro e deixando para os juristas opinarem sobre a matéria.

Do exposto verifica-se que, apesar do indiscutível sucesso do pedágio, quer sob o ponto de vista técnico, quer sob o ponto de vista financeiro, há, na América do Norte, muitas autoridades que fazem sérias restrições à aplicação dessa taxa, mesmo nos casos especiais em que foi aplicada, isto é, em certos trechos e sob a forma de auto-estrada.

A transposição para o Brasil é positivamente prematura, em face do volume de tráfego existente nas nossas estradas. O Brasil ainda está na fase da montagem da rede rodoviária e a fase do congestionamento do tráfego só irá aparecer daqui a alguns anos, dependente da velocidade do seu progresso e desenvolvimento.

CAPÍTULO VIII

CONSIDERAÇÕES GERAIS EM TÔRNO DO PROBLEMA DO PEDÁGIO

Pela exposição até aqui feita se verifica que o ressurgimento do pedágio, quer na Itália, quer nos Estados Unidos, não ocorreu nas estradas de rodagem, mas sim nas "auto-estradas". As razões que determinaram o abandono do pedágio generalizado como fonte de renda para financiamento da construção, melhoramento e conservação das estradas de rodagem comum, prevalecem e esta taxa teve apenas a sua aplicação estendida às auto-estradas, uma vez que continuava a ser sempre aplicada nas pontes, túneis e viadutos. O que surgiu foi um novo campo para a instituição do pedágio, campo este oriundo de um novo sistema de transporte, cuja criação foi determinada em virtude da evolução da sociedade e dos métodos de produção, que redundaram em um aumento brutal do tráfego nas estradas de rodagem. A solução técnica encontrada para permitir o escoamento de grandes volumes de tráfego foi a concepção da auto-estrada.

Após a guerra, os administradores americanos viram aparecer um problema sério, que requeria uma solução imediata para não prejudicar a economia do país: as rodovias ficaram, repentinamente, em certos trechos, sobrecarregadas com extraordinário trânsito, pois que o número de veículos automotores subiu a 52.000.000, convido ainda salientar que, no fantástico aumento verificado nos últimos 5 anos, os caminhões dobraram (de 4.500.000 passaram a 9.000.000) e as suas capacidades de carga quintuplicaram (de 7,5 t por unidade evoluíram para 35 t por unidade). As estatísticas mostraram que o povo americano gastava em transporte 40 bilhões de dólares por ano, dos quais apenas 10% eram investidos nas estradas. Assim, a América do Norte tem, atualmente, duas vezes e meia o número de veículos existentes em todo o resto do mundo! Foi essa circunstância que levou uma alta personalidade a declarar que "os Estados Unidos eram uma nação sobre rodas".

Tornava-se fundamental e indispensável que se procedesse às obras rodoviárias para comportar a movimentação dos automóveis, caminhões e ônibus. Não se podia esperar mais. A solução era urgentíssima.

O problema se apresentava sobretudo em determinadas estradas que haviam ficado congestionadas e com conservação quase impraticável.

Os administradores estadunidenses verificaram que, com os recursos normais da receita rodoviária, não podiam resolver a crise dos transportes, ou melhor, a crise das rodovias. As disponibilidades eram muito pequenas em comparação com as necessidades. O recurso a empréstimos também não se afigurava possível porque várias Constituições proibiam novos encargos enquanto os existentes não fôsem saldados. Por outro lado, os Congressos não concordavam com operações de crédito em que os dinheiros públicos fôsem aplicados em trechos pouco extensos de toda rede do Estado. A concentração de despesas dificultava mais a solução com os recursos normais (tributação sobre combustíveis e lubrificantes e licença dos veículos). Havia também oposição ao aumento de impostos para aplicação somente nos trechos críticos.

As leis em vigor, responsáveis pela situação, determinam que os recursos normais sejam aplicados de acordo com interesses e critérios políticos e não técnicos. Nelas não figura, como fator de distribuição, a intensidade do tráfego.

Assim, para transformar as rodovias existentes — oriundas de antigas estradas do tempo da tração animal, que foram apressadamente melhoradas e pavimentadas —, de modo que pudessem acompanhar o vertiginoso progresso da indústria automobilística, não se poderia recorrer às fontes de renda existentes. A desvalorização do dólar nos últimos anos agravou a situação, porque encarecia ainda mais as obras, sem que as receitas aumentassem, porque a taxa sobre os combustíveis e veículos permanecia a mesma. Mas, mesmo que se conseguisse alterar essa parte da política financeira, o assunto não seria resolvido, porque a necessidade de dinheiro era vultosa, urgente e imediata e permaneciam sempre as dificuldades de novos empréstimos.

O sistema de financiamento vigente nos Estados Unidos, como o do Brasil, é falho em atender às necessidades rodoviárias por três motivos principais: *Primeiro* — Falho, porque não reflete a grande variação nos custos das estradas, em vista das necessidades do tráfego. Essas necessidades, antigamente, nos primeiros anos, eram comparáveis, mas agora, com o progresso diverso nas várias regiões, tornaram-se muito diferentes, oscilando desde as estradas de 3.^a classe (municipais), onde modestas características são suficientes, até as rodovias com quatro e mais vias de tráfego, que exigem características técnicas excepcionais. Caso se fôsem apurar os custos das estradas, medidos por veículo-quilômetro, o que seria justo

pela renda que dão, seria fácil verificar que a estrada de 3.^a classe (municipal) é a que custa mais caro, porque embora o seu preço por quilômetro seja inferior, o seu uso relativo é muito menor. Em outras palavras: o número de vezes que o tráfego (medido em veículos-quilômetro) nas tronco é maior que nas estradinhas, é bem superior ao número de vezes que o custo do quilômetro da tronco é maior que o da estradinha. Justo seria que a distribuição das receitas atendessem à densidade do tráfego, o que, infelizmente, não acontece. *Segundo* — Falho, porque a dispersão da receita como está fixada em lei, viola o princípio da tributação especial. De fato, a tributação especial se justifica quando se verifica uma das duas circunstâncias: ou quando um grupo de indivíduos é mais beneficiado que a coletividade, ou quando é aplicada somente nas obras que produzem o benefício. Ora, a aplicação da receita em estradas de 3.^a classe (municipais) não respeita as condições acima mencionadas. *Terceiro* — Falho, porque a legislação vigente impede uma distribuição equitativa da receita, proibindo a aplicação proporcional aos contribuintes. Ainda mais, a tributação é uniforme, em vez de ser proporcional ao uso.

Embora o Presidente Roosevelt tenha enviado ao Congresso mensagem propondo a aprovação do Interregional Highway System e uma dotação de 750.000.000 de dólares para custear a sua construção, o Congresso continuou na política de dispersar as verbas para uma série de estradas de interesse local. Assim, cada vez se agravava a crise nas grandes artérias americanas.

Foi diante da insolubilidade do problema pelos recursos normais e pela legislação que impedia uma solução através de empréstimos ou aumento de tributação, que os Estados recorreram ao pedágio para o financiamento das construções das auto-estradas, que era a solução técnica reconhecida por todos.

Assim, o ressurgimento do pedágio nas auto-estradas, para resolver a crise do tráfego nas estradas americanas, não deixou de ter uma certa semelhança com o aparecimento do pedágio generalizado no século XVIII, que veio para resolver a crise da falta de recursos para manter o tráfego nas rodovias de então, que também não puderam suportar o tráfego crescente dos veículos de tração animal naquela época. Ainda mais, em alguns casos, como no Estado de Maine — onde se construiu a primeira auto-estrada com estudo financeiro integralmente baseado nessa taxa — a auto-estrada visava sobretudo dar vazão ao tráfego vindo de outros Estados, tal como sucedia nas antigas paróquias inglesas. No Estado de New Hampshire o mesmo fenômeno se verificou. E o Estado de New-Jersey só recorreu ao pedágio depois que o respectivo Congresso negou um aumento na tributação da gasolina. O problema fundamental era o do financiamento para a construção das auto-estradas. O pedágio veio resolver o assunto e, por isto, em face dos sucessos verificados

nas primeiras aplicações, grassou como uma febre, sendo utilizado nos casos mais prementes.

E' oportuno ainda observar que, nas condições em que foi aplicada, essa taxa veio também oferecer certas garantias, sob o ponto de vista econômico. Onde o seu emprêgo foi proposto e aceito, duas condições coexistem: uma grande corrente de tráfego e uma rodovia livre inadequada. Ainda mais, não há o perigo de abuso, porque o pedágio devendo pagar o capital invertido, só é aceito depois que estudos acurados demonstrarem cabalmente o sucesso financeiro que, no caso, coincide com o econômico e técnico. O financiamento amortizado pelo pedágio é uma garantia de que essa taxa só é aplicada onde o volume de tráfego existente requer uma auto-estrada paralela à rodovia livre, para desafogar esta última. Acresce ainda a circunstância de que o pedágio veio permitir aquilo que a legislação vigente dificultava, isto é, a concentração de grandes capitais em extensões pequenas. Até certo ponto, portanto, corrigiu o erro das distribuições de recursos baseados em critérios políticos e não técnicos. Veio posteriormente resolver o problema nos trechos em que a necessidade era premente e veio resolvê-lo com rapidez, porque todo o dinheiro fica desde logo disponível para a construção de toda a obra.

Para evitar o espírito de comercialização, que seria imensamente prejudicial, como já se salientou, quando se discutiu a aplicação do pedágio generalizado, os Estados criaram autarquias especiais para construir e administrar cada auto-estrada, estabelecendo que, logo após a remissão do capital empregado, a auto-estrada será de trânsito livre. Os capitalistas não podem pleitear maiores lucros, porque apenas subscrevem títulos de juros fixos e amortizáveis em prazos predeterminados. Sabem de antemão o que vão ganhar e as garantias que têm. Se a renda for maior que a previsão, o saldo será empregado em resgatar o empréstimo mais rapidamente, mas nunca canalizando maiores lucros para os bolsos dos capitalistas, nem dos administradores. Quanto maior for o sucesso financeiro tanto mais rapidamente a auto-estrada ficará livre do pedágio. Ainda mais, o motorista não é forçado a utilizar a auto-estrada. Não há monopólio. Ela é preferida, mas em face das vantagens que oferece em relação à rodovia livre, com economia de combustíveis e lubrificantes, no desgaste dos pneus e freios; economias essas que devem ser maiores que a taxa do pedágio, porque, do contrário, não haveria preferência para a sua utilização.

Vê-se, por conseguinte, que embora o pedágio tenha ressurgido em um meio de transporte que é diferente da rodovia comum, ele também reapareceu com sistema de aplicação completamente diverso daquele que regeu, em outras épocas, o seu emprêgo generalizado.

Entretanto, apesar de todas estas circunstâncias favoráveis, o pedágio nos Estados Unidos ainda é combatido por autoridades de indiscutível prestígio, que apresentam sérias objeções ao seu

emprêgo, mesmo nas condições especiais de auto-estradas. Um dos principais opositores é o Governo Federal, cuja legislação continua proibindo o emprêgo do "Auxílio Federal" em estradas onde se arrecade pedágio. Convém observar que essa orientação não se justifica mais no momento, porque está levando a União a perder o controle nos trechos mais movimentados do "Interregional System". Realmente o pedágio foi empregado para resolver o problema da remodelação da rede justamente nos pontos em que as estradas livres nacionais não se estavam mostrando capazes de suportar o tráfego. Como a lei federal proíbe a utilização do "Federal Aid" onde se cobra pedágio, os Estados estão construindo as auto-estradas sem o controle da "Public Roads Administration". A União está assim perdendo a supervisão e planejamento geral nos trechos mais importantes. Apesar disto até a presente data não houve alteração na legislação federal, que ainda tem esperanças de acabar com o pedágio.

E' preciso, entretanto, conformar-se com a realidade atual, onde essa taxa está tendo cada vez maior campo de ação, com o progresso da América do Norte e o enorme aumento de tráfego. E' verdade que, há uma dezena de anos atrás, o congestionamento nas rodovias livres não tinha alcançado o vulto que hoje se verifica, de modo que a sedução do financiamento integral pelo pedágio era incerta e insegura. Também há uma dezena de anos as rodovias eram usadas sobretudo para os transportes de pequeno percurso e não se pensava em viagens extensas. As auto-estradas e os caminhões de grande tonelage modificaram totalmente esta situação e hoje se emprega econômica e vantajosamente o transporte rodoviário para longos percursos. Hodiernamente se procura mesmo separar as viagens longas das curtas, ficando as auto-estradas para aquelas e as rodovias livres para essas últimas. Estas circunstâncias conduzem à conveniência de uma mudança na orientação da política financeira federal na América do Norte, tanto mais que essa política foi a principal responsável pela crise atual. De fato, desde 1935 que se nota, nos Estados Unidos, uma tendência para dispersar o "Auxílio Federal" em uma quantidade cada vez maior de estradas, cujo número veio sempre crescendo. Enquanto o emprêgo do referido "Auxílio Federal" tinha, através das leis, um campo de aplicação cada vez maior, a investigação técnica dos órgãos federais, com as estatísticas e estudos, recomendava uma concentração deste auxílio em um número limitado de estradas, constantes do "Interregional Highway System".

Se, desde 1935, o Congresso Americano tivesse seguido a orientação da boa técnica e da economia, as principais estradas já estariam preparadas para suportar com galhardia o grande volume de tráfego atual e a crise que se observa não teria existido. Enfim, se a política federal quer combater o pedágio, não será proibindo o emprêgo do "Auxílio Federal" em auto-estradas que cobrem o pedágio, mas destinando uma con-

centração de recursos exclusivamente nas estradas de interesse nacional, de modo a remodelar rapidamente a rede primária, tornando-a capaz de dar vazão ao volume de tráfego existente e colocando-a no mesmo nível de progresso que alcançou a indústria automobilística. Tal seria, indiscutivelmente, a orientação a ser seguida.

Mas, como se disse, as objeções ao pedágio não partem exclusivamente do Governo Federal e respectivas autoridades. Muitos Estados ainda não capitularam e estão procurando resolver o problema das auto-estradas sem recorrer ao pedágio. Entre eles, Estados de grande potencialidade econômica como Illinois, Texas e Califórnia. Pode-se dizer que, no momento, 50% dos Estados resolveram adotar o pedágio como base de financiamento para a remodelação das suas principais artérias, enquanto que os outros 50% estão preferindo resolver o problema com os recursos normais, através de aumentos da tributação e empréstimos. Objeções sérias persistem, como o conflito de jurisdição das "Authorities" e dos "Highway Departments", como o alto custo do financiamento, bem mais elevado que os obtidos com títulos da dívida pública dos Estados, como a duplicação de despesas com duas administrações e dois conjuntos de pessoal especializado e equipamentos, como a dupla tributação sobre os utentes. Estas objeções são inerentes à solução encontrada para a aplicação do pedágio. Há ainda quem argumente que a sobretaxa que representa o pedágio seria mais justamente cobrada nas estradinhas municipais, que são as que custam mais caro à nação, medidos os custos em veículos-quilômetro. Porquanto, a sobrecarga deveria ser cobrada nelas e não nas estradas-tronco, onde a contribuição através dos impostos sobre combustíveis e licenças é bastante mais rendosa.

De qualquer forma, é forçoso reconhecer-se que, no caso especial das auto-estradas, e como meio de financiamento, o pedágio tem tido cada vez maior campo de aplicação, se bem que haja sérias restrições ao seu emprêgo, mesmo nesses casos.

O ressurgimento do pedágio é, indiscutivelmente, uma prova de que os métodos tradicionais de financiamento rodoviário, que provaram tão bem nos Estados Unidos até uma década atrás, foram incapazes de resolver "*in totum*" o problema da crise de transportes rodoviários que se apresentou ultimamente naquele país, em vista do fenomenal aumento do número e tonelagem dos veículos automotores. Quando a técnica apelou para a duplicação das vias, isto é, para as rodovias comuns e as auto-estradas simultaneamente, os recursos para a realização dessas últimas foram insuficientes em muitos Estados, que dispersaram as suas receitas em estradas municipais, em vez de concentrá-las nas linhas mestras.

Encerrando essas considerações gerais em torno do pedágio aplicado nos Estados Unidos, é oportuno transcrever as seguintes palavras de CHARLES DEARING e WILFRED OWEN, nas conclusões do seu magnífico estudo:

"O pedágio é simplesmente um meio de financiamento para obter a estrada rapidamente agora, em vez de tolerar estrada inadequada por um período de tempo longo, enquanto a rodovia em questão espera a sua vez de ser melhorada.

Evidentemente, seria preferível usufruir as modernas auto-estradas sem recorrer ao pedágio. Como vimos, não há nenhuma razão essencial para que isto não seja possível. Para fazer isto bastará simplesmente uma revisão nos métodos tradicionais de financiamento rodoviário, de modo a adaptá-los às realidades dos requisitos atuais. Seria preciso obter os recursos necessários através de emissão de títulos, quando necessário, e aplicar os recursos correspondentes onde eles são necessários para prover o máximo serviço àqueles que pagam a tributação.

A solução do problema rodoviário, de acordo com esta orientação, não alcançou os resultados esperados, em parte devido à inércia, e, em parte, porque a política existente, em muitos casos, foi resultante de compromissos entre numerosos interesses e não resultante de uma avaliação objetiva das necessidades. Um defeito básico consiste em que o valor da tributação e a política financeira para as estradas de rodagem são fixados por corpos legislativos, que não podem acompanhar a habilidade necessária para desempenhar esta tarefa de acordo com a evolução atual. Reformas básicas são por isso requeridas, para corrigir as desigualdades e falhas na atual política rodoviária. As decisões de origem política devem ser substituídas por uma programação científica e por uma determinação do custo e o orçamento rodoviário deve ser guiado pela intensidade de tráfego."

Os conceitos acima transcritos são oportunos para um país que inicia ainda a montagem de sua rede rodoviária, como acontece com o Brasil.

A aplicação do pedágio entre nós, em face de toda a exposição acima feita, se afigura prematura. Ainda estamos na primeira fase do nosso desenvolvimento rodoviário e muito distante aparece o fenômeno do congestionamento das estradas de rodagem, que forçou os americanos a apelar para as auto-estradas.

Entre os técnicos brasileiros que, no debate proposto pela Rodovia, se manifestaram favoravelmente à cobrança do pedágio no Brasil, nenhum propôs uma modalidade análoga a que se faz nos Estados Unidos, isto é, a utilização dessa taxa como processo de financiamento para a construção de auto-estradas. E não propuseram exatamente porque o volume de tráfego existente nas nossas rodovias está muito longe de garantir o sucesso da operação financeira, em condições semelhantes às que se verificam nos Estados Unidos. Significa portanto que é impraticável, no momento, a instituição do pedágio no Brasil da mesma forma por que se procede na América do Norte. Logo, toda e qualquer argumentação baseada no exemplo estadunidense não pode ser aceita: é falha porque não é ainda suscetível de transplantação para o nosso meio.

Como exemplo estrangeiro resta, portanto, a Itália, onde o pedágio fracassou como processo de financiamento, obrigando o Governo a encampar a estrada — tal como no passado — e cuidar da sua conservação, após o pagamento da indenização correspondente. Infelizmente não existem publicações que permitam ajuizar os resultados que têm sido observados. Informações obtidas através do Presidente do Automóvel Clube daquele

país dizem entretanto que, em algumas estradas, a arrecadação não é suficiente para a sua conservação e que em outras há saldos, de modo que, no final, há um equilíbrio. Entretanto, em hipótese alguma a receita é capaz de amortizar o capital empregado na construção. Sucedeu também que o Governo, a fim de não encarecer os transportes, mantém a cobrança de taxas que não acompanham a desvalorização da lira, e, como os salários dos arrecadadores e fiscais subiram, o resultado foi uma situação financeira que não entusiasma. Na Europa o exemplo não foi seguido em outros países tais como Portugal, Espanha, França e Alemanha. E' sinal, portanto, que as vantagens não são grandes. E ainda mais, entre os países acima citados é na Itália justamente que a gasolina custa mais caro (138 liras por litro, ou seja, Cr\$ 6,21, com a lira a 4,5 centavos). Esses fatos levam à conclusão de que o exemplo italiano não é argumento ponderável a favor da aplicação do pedágio no Brasil.

Resta agora examinar os argumentos daqueles que, publicamente, opinaram pela adoção da taxa em nosso território.

Preliminarmente cumpre observar que todos são favoráveis ao pedágio como fonte de receita para o Fundo Rodoviário Nacional. A fim de tornar esta fonte de receita mais simpática e tolerável, propõem a sua aplicação na pavimentação das rodovias.

Inicialmente deve-se observar que um problema nada tem a ver com o outro. A pavimentação de nossas estradas, pela qual todos se têm batido com persistência e ardor, é uma necessidade inadiável e uma das mais rendosas inversões de dinheiros públicos. Não cabe aqui repetir os enormes benefícios que traz para a nação, com a economia no desgaste dos veículos, no consumo de combustíveis, lubrificantes, pneus e peças, enfim no frete rodoviário. Creio que ninguém colocará outro problema de estradas acima da pavimentação. Mas o fato é que ela poderá e deverá ser feita independentemente da arrecadação do pedágio. Basta que se providenciem os recursos suficientes. A frase, escrita pelo Eng. CELESTINO RODRIGUES: "Somente o pedágio pode pagar a pavimentação", deve ser substituída por uma outra em que se diga: "Pavimentemos nossas estradas o mais rapidamente possível, aplicando nestes trabalhos todos os recursos disponíveis".

A ligação do problema do pedágio com o da pavimentação não é obrigatória, nem mesmo justificável, porque uma série de outras prerrogativas, como o bloqueio de tráfego, as estradas paralelas etc., que são peculiares ao pedágio, não se resolvem com a pavimentação. Essa última tem apenas um ponto de contato comum: traz economia aos transportes rodoviários. Mas essa economia, no caso brasileiro como no caso de todos os demais países, pode e deve ser dada independentemente da cobrança do pedágio.

Separados os problemas, em face das razões acima, resta então discutir se o pedágio é uma

fonte de renda para o Fundo Rodoviário Nacional que deve ou não ser aplicada no Brasil. Esta é a questão nos seus verdadeiros termos.

O ilustre Deputado MAURÍCIO JOPPERT não se manifesta favorável ao pedágio generalizado, confirmando, portanto, integralmente, o ponto de vista até aqui defendido. Propõe entretanto a instituição da taxa para "custear o melhoramento e o revestimento de antigas estradas de terra que se tornaram imprestáveis". Já se disse que o problema da pavimentação é distinto daquele que diz respeito à aplicação do pedágio. Com o primeiro todos estão de acordo. Com o segundo isto não sucede. Entretanto, em muito poucas estradas brasileiras o pedágio seria suficiente para "custear" melhoramentos e revestimento de rodovia.

O artigo do ilustre professor deve ser discutido juntamente com o do distinto Eng. MA-NOEL PACHECO DE CARVALHO, atual Secretário da Viação do Estado do Rio, pois ambos visam o mesmo objetivo: pedágio para custear total ou parcialmente a pavimentação de estradas. O argumento principal consiste em que não há recursos para se desenvolver um programa intenso de pavimentação e que a economia do frete proveniente desse melhoramento paga folgadoamente a tributação, tornando dessa forma a taxa aceitável por parte do público.

Preliminarmente, cumpre observar que, nesses casos, o pedágio é recomendado com um caráter específico e não geral.

Entretanto, surge desde logo uma primeira pergunta: "Nas estradas já pavimentadas cobrar-se-ia ou não o pedágio?"

Caso não se efetuasse a cobrança, ter-se-ia criado uma situação de injustiça, pois que em rodovias construídas pelo Governo Federal e por ele mantidas, todas fazendo parte do Plano Rodoviário Nacional, o pedágio seria cobrado em umas e em outras não. Ainda mais, justamente naquelas que têm maior volume de tráfego, como a Rio-Petrópolis, a Rio-São Paulo, a União e Indústria etc. e portanto onde a receita seria maior, é que ficariam livres. Seria evidentemente uma situação insustentável, quer sob o ponto de vista econômico e financeiro, quer sob o ponto de vista político e social.

Forçoso portanto concluir-se que o pedágio deveria ser cobrado nas estradas pavimentadas de um modo geral, quer essa pavimentação tenha acabado de ser feita, quer já esteja concluída há vários anos. Mas nesse caso surge um outro problema não menos importante: aqueles que, durante anos, tiveram o tráfego livre, sem ônus, concordariam em pagar e, sobretudo, em ter o acesso às suas propriedades marginais só através de estações arrecadoras, distantes muitos quilômetros? Seria preciso preparar essas estradas para a cobrança do pedágio, bloqueando o tráfego, através de todas as medidas complementares, inclusive cercas, estradas paralelas para acesso, passagens superiores e inferiores, estações arrecadoras

etc., com todos os inconvenientes citados pelo próprio Eng. MANOEL PACHECO DE CARVALHO em seu artigo e que é conveniente transcrever:

"Além disso os americanos só compreendem o pedágio com bloqueio completo da estrada, com cercas e barreiras espaçadas de cerca de 16 milhas (25 km) umas das outras, o que prejudica a liberdade do tráfego tão desejada, atrofia a zona percorrida pela estrada e encarece o custo da rodovia..."

E' o próprio Eng. PACHECO DE CARVALHO que reconhece — como aliás não poderia deixar de ser — com a sua acurada imparcialidade, que o bloqueio do tráfego cerceia a liberdade de movimentação dos veículos, atrofia a zona servida e encarece a estrada.

Para escapar a essas consequências desastrosas, propõe então o ilustre Secretário da Viação do Estado do Rio que se faça a cobrança do pedágio sem o bloqueio marginal do tráfego, mediante a simples construção de barreiras distanciadas em média de 50 km, e feitas em locais estrategicamente escolhidos, de modo a evitar ao máximo a evasão de rendas. Cita o exemplo dos paulistas que assim procedem na Via Anhangueira (São Paulo-Campinas) e diz que tais medidas devem ser generalizadas.

A solução simplista proposta pelo ilustre Engenheiro conduziria, em casos extremos, à seguinte injustiça: um caminhão que fôsse levar uma mercadoria de uma fazenda a outra, distante 1 km, e que tivesse que atravessar a barreira pagaria Cr\$ 40,00 de pedágio; um outro caminho que fôsse levar a mesma mercadoria entre outras duas fazendas, distantes 49 km entre si, mas que não cruzasse a barreira, nada pagaria. Em síntese: o primeiro, para utilizar 1 km de estrada pavimentada, pagava Cr\$ 40,00; o segundo utilizava 49 km da mesma estrada e nada pagava. Podem dizer que se está exagerando. Não resta dúvida, mas é um caso possível no sistema imaginado pelo Eng. PACHECO DE CARVALHO e serve para mostrar que foi por esta razão que os americanos e todos aqueles que recorrem ao pedágio bloqueiam as estradas. Não se trata de uma providência "ortodoxa" como diz o ilustre Secretário da Viação do Estado do Rio, mas sim de uma medida complementar indispensável para impor a justiça da cobrança da taxa para todos os utentes. O pedágio, pela sua própria natureza, tem que ser proporcional à distância percorrida pelo veículo na estrada e este contróle só pode ser obtido pelo bloqueio do tráfego. Não há por onde fugir. Quantos ramais contornando barreiras não se construiriam, cobrando os proprietários a metade, ou menos, das taxas para permitirem aos veículos evitarem as barreiras? E quem poderia impedir?

O bloqueio do tráfego e o pedágio estão intimamente ligados e nenhum povo até hoje conseguiu isolar um do outro, porque se completam.

O Eng. PACHECO DE CARVALHO cita os exemplos de São Paulo. Preliminarmente cumpre dizer que na Via Anchieta (São Paulo-Santos) o bloqueio existe naturalmente: na serra não há ne-

nhuma estrada secundária desembocando na principal, nem tampouco nenhuma propriedade em exploração. As estações arrecadadoras ficam no alto e na raiz da serra e tudo funciona como se se tratasse de uma grande ponte, cuja travessia fôsse indispensável para ir de São Paulo a Santos. No planalto e na baixada santista o tráfego é livre e não há cobrança de pedágio. E' um caso análogo ao de grandes obras darte, onde o pedágio é perfeitamente aplicável.

Na Via Anhangueira (São Paulo-Campinas) a experiência é muito recente, mas já se tem notícia de reclamações, evasão de rendas, contornos de barreiras etc. Este exemplo não é animador e, segundo informações colhidas, o D.E.R. daquele Estado está tomando providências que vão tornando o bloqueio do tráfego cada vez mais pronunciado. E tem que ser assim mesmo, porque senão a instituição da taxa seria injusta e insuficiente.

CHARLES DEARING e WILFRED OWEN, na sua obra já tantas vezes citada, abordam rapidamente a solução proposta pelo Eng. PACHECO DE CARVALHO, mas observam logo adiante que:

"Tal solução introduz a questão da equidade de tributação..."

E propõem uma solução que parece impraticável:

"... credita à estrada com pedágio o total dos tributos sobre gasolina, no caso de pequenos percursos, o que permitiria uma redução das taxas nos grandes percursos."

Essa solução é impraticável porque se terá que apurar a gasolina gasta em cada estrada, para fazer a compensação proposta.

A solução de cobrar o pedágio sem bloqueio não pode ser aceita em face da disparidade de tributação, dos processos de burla que surgiriam e da injustiça para com os utentes. A aplicação do pedágio está intimamente condicionada ao bloqueio; assim sucede em toda a parte onde é cobrado.

Em seguida, o ilustre Secretário da Viação do Estado do Rio faz o cálculo do menor número de veículos necessários a amortizar as despesas e chega a um tráfego de 800 veículos por dia, número muito menor que a estimativa feita neste estudo, onde se chegou a cerca de 4.000 veículos por dia. E' fácil explicar o motivo da enorme diferença: enquanto o Eng. PACHECO DE CARVALHO estimou a despesa em Cr\$ 700.000,00, por km, o cálculo feito orçou em Cr\$ 1.500.000,00, ou seja, mais do dobro. Todos os dois valores estão mais ou menos certos; apenas o Eng. PACHECO DE CARVALHO calculou somente a pavimentação de uma estrada existente, enquanto que no outro caso se supôs a construção integral de uma moderna rodovia, com bom traçado em planta, toda pavimentada.

Além disso, o Eng. PACHECO DE CARVALHO não considerou as obras complementares para o bloqueio, como estradas paralelas, cercas etc., porque fêz a hipótese inaceitável de pedágio sem

bloqueio de tráfego. Assim, enquanto o capital invertido, na estimativa PACHECO DE CARVALHO, foi de Cr\$ 700.000,00 por km, no exemplo feito, esse mesmo capital foi de Cr\$ 2.250.000,00.

Outra diferença está na despesa da arrecadação, onde o Eng. PACHECO DE CARVALHO supôs 8 salários por dia em cada pôsto, esquecendo-se das despesas de fiscalização, administração e material. Além disso, imaginou 2 homens em 24 horas, enquanto o exemplo fixou 5 pessoas, ou seja, um total de 15 salários por dia.

Ainda mais, o Eng. PACHECO DE CARVALHO também não considerou as despesas de conservação da estrada, fator que não pode deixar de ser computado.

Dêsses fatos resultou que chegou a um volume de tráfego cinco vezes menor que o cálculo neste estudo.

Considerando que o bloqueio é indispensável, que o pedágio só deve ser cobrado em estradas de características técnicas ótimas, que a taxa vai ser arrecadada pelo Governo e que a conservação é indispensável, é fácil concluir que o cálculo do Eng. PACHECO DE CARVALHO é demasiadamente otimista.

Assim, de acôrdo com a exposição acima, a argumentação apresentada pelo ilustre Secretário da Viação do Estado do Rio não é convincente e não induz à instituição da taxa nas condições sugeridas.

O Eng. CELESTINO RODRIGUES, no seu trabalho, começa, da mesma forma que os demais, salientando as vantagens e necessidade imperiosa de pavimentar as estradas brasileiras. De pleno acôrdo. Apenas a pavimentação nada tem a ver com o pedágio, como já se salientou várias vezes.

Não há dúvida que a pavimentação traz uma grande redução nas despesas de operação dos veículos. Mas não se pode é concluir que dessa circunstância deve-se aplicar o pedágio generalizado, com todos os inconvenientes já apresentados: cerceamento da liberdade do tráfego; limitação do acesso a propriedades marginais; transformação do tráfego rodoviário em ferroviário; despesas extraordinárias com estradas paralelas, cercas, estações arrecadadoras etc.; solução para o caso das estradas já pavimentadas e onde o tráfego é atualmente livre etc.

Por que não se lembrou que a pavimentação, reduzindo o custo do transporte, vai reduzir o custo das mercadorias e, portanto, beneficiar a coletividade; e que, nestas condições, o capital invertido deve ser também pago pela receita geral? Por que não se lembrou que a pavimentação valoriza as propriedades marginais e que, portanto, cabe a aplicação da contribuição de melhoria? Por que não se lembrou que a pavimentação aumenta a vida dos veículos e que, portanto, se justifica um acréscimo nos preços das licenças? Não há razão alguma para responsabilizar toda a inversão de capital no pedágio generalizado que traz um grande número de inconvenientes, capa-

zes de anular os benefícios oriundos da pavimentação. Note-se que cita o Eng. James, — profissional americano de grande valor — que admitiu o pedágio em *estradas novas e obras darte dispendiosas*, ou seja, exatamente dentro dos pontos de vista aqui defendidos: em auto-estradas que se venham a construir inteiramente novas e em obras darte onde houve grandes concentrações de capital. O Eng. James absolutamente não admitiu o pedágio para financiar a pavimentação, nem o podia fazer, porque nunca foi aplicado para esse fim nos Estados Unidos.

O cálculo que fez para determinar o número mínimo de veículos por dia para pagar o pedágio é excessivamente otimista. Basta dizer que chega a 112 veículos por dia. Além de não calcular as despesas de arrecadação e de conservação, imagina um acréscimo de tráfego muito grande — 30 vezes mais em 10 anos — e nesse acréscimo está a principal explicação do pequeno tráfego a que chegou. Se já se mostrou que o número de 800 veículos por dia, achado pelo Eng. PACHECO DE CARVALHO, não corresponde a realidade, não é preciso insistir em que 112 é ridículamente pequeno. O número mínimo, como demonstram os americanos em todos os seus estudos, deverá ser de alguns milhares por dia. Talvez o valor de 4.000 veículos por dia a que se chegou neste trabalho seja até insuficiente.

Aliás, da tabela que o Eng. CELESTINO RODRIGUES apresentou no seu trabalho, chega-se ao absurdo de se verificar que para um tráfego de 1.000 veículos por dia, o pedágio a cobrar — segundo seus cálculos — é menor que o cobrado na "Pennsylvania Turnpike", onde transitam 20.000 veículos por dia. Só esta comparação invalida o cálculo feito pelo Eng. CELESTINO RODRIGUES. Seria preciso admitir que os americanos estariam cobrando taxas 20 vezes mais caras que as razoáveis e isto na auto-estrada em que o pedágio é mais barato nos Estados Unidos.

Verifica-se, conseqüentemente, que os argumentos apresentados pelos técnicos brasileiros que se manifestaram a favor do pedágio não são de molde a alterar a argumentação e exposição feita no presente estudo, que se resume em deixar o pedágio para ser aplicado nas grandes obras darte, em que houve concentração de capitais e no financiamento das novas auto-estradas, a serem construídas futuramente, para desafogar o tráfego nas rodovias brasileiras que ficarem congestionadas.

CAPÍTULO IX

CONCLUSÕES

Resumindo a discussão até aqui feita e considerando a argumentação desenvolvida cabem as seguintes conclusões de caráter geral sobre a aplicação do pedágio na rede rodoviária brasileira:

1. A aplicação do pedágio em rodovias brasileiras é prematura.

2. Está ainda perfeitamente atualizada a conclusão aprovada pela III Reunião das Administrações Rodoviárias, realizada em Salvador, em 1949, e que reza:

"É admissível a adoção da taxa de pedágio, para amortização dos investimentos de capital, em grandes realizações rodoviárias, tais como grandes pontes, túneis e viadutos e especialmente no caso de auto-estradas, desde que o utente possa fazer uso livre de estrada paralela; a arrecadação dessa taxa constituirá renda própria dos órgãos rodoviários que as construírem."

3. A aplicação do pedágio em estradas deve ser reservada para financiar a construção de auto-estradas, quando o volume de tráfego estiver congestionando as rodovias existentes, tal como acontece nos Estados Unidos.

4. Nenhum país aplicou o pedágio em estradas existentes. A instituição do pedágio nesses casos traria os seguintes inconvenientes: — a) cerceia a liberdade do tráfego, transformando o tráfego rodoviário em ferroviário; b) cria o grave problema da serventia e acesso das propriedades marginais; c) exige despesas vultosas para sua aplicação e bloqueio do tráfego; d) restringe as funções sociais e educacionais da estrada e tende a incrementar a comercialização da rodovia.

5. A aplicação do pedágio sem a existência de estrada livre paralela não se justifica, porque traz a desigualdade de tributação no transporte, porque só certos percursos seriam taxados. Não permite ao motorista a liberdade de escolha no itinerário e no pagamento do tributo.

6. A aplicação do pedágio para pavimentar as estradas não se justifica porque justamente as estradas de maior tráfego já se acham pavimentadas e com tráfego livre, sem bloqueio e com serventia das propriedades marginais. A construção das estradas paralelas encareceria demasiadamente a solução do problema. Também não seria justo que fôsse cobrado em algumas estradas e em outras não. A pavimentação é um problema inteiramente diferente do pedágio, não se podendo associá-los.

7. A aplicação do pedágio generalizado no Brasil seria deficitária na maioria das estradas, porque o volume de tráfego é muito pequeno. Em outras rodovias as despesas de arrecadação absorveriam a maior parte da receita. O aumento dos salários e a congelação das taxas de pedágio — como sucedeu com as tarifas ferroviárias — tenderiam a tornar o pedágio deficitário em muitas estradas, como sucedeu na Itália.

8. A arrecadação da taxa do pedágio sempre traz inconvenientes, conforme o órgão arrecadador: com os Departamentos de Estradas de Rodagem, poderia provocar a negligência da conservação das estradas livres e das que rendessem pouco; com entidades autárquicas especiais, traria os inconvenientes da duplicidade de jurisdição nas rodovias, com choques entre essas autarquias es-

pecializadas e os Departamentos de Estradas de Rodagem; com companhias privadas, incentivaria a comercialização das estradas de rodagem.

9. Para amortizar o capital invertido, no Brasil, em rodovias, as taxas de pedágio teriam que ser elevadíssimas, em face das altas taxas de juros em vigor no nosso meio. Basta relembra-que, em média, nos Estados Unidos, o pedágio só é viável, economicamente falando, para volumes de tráfego superiores a 10.000 veículos por dia, e isto com taxas de juros de cerca de 3¼% ao ano e prazo de amortização de 30 anos.

10. O pedágio é controvertido nos Estados Unidos e só foi aplicado nesse país e na Itália.

11. Os americanos só recorreram ao pedágio quando não puderam resolver o problema do congestionamento do tráfego em sua rede rodoviária com os recursos normais. Na impossibilidade de recorrer a empréstimos pelos empecilhos existentes nas Constituições estaduais e de recorrer ao aumento da tributação sobre combustíveis líquidos, tiveram que escolher entre a aplicação do pedágio como meio de financiamento, ou a permanência de estradas inadequadas ao volume de tráfego existente. Preferiram, então, o pedágio.

12. Foi a crise da capacidade de transporte das rodovias pavimentadas americanas que provocou o ressurgimento do pedágio, como único expediente para financiar a solução técnica aconselhada, que foram as auto-estradas.

13. O sucesso financeiro que teve o pedágio como meio de financiamento nos Estados Unidos explica-se pela existência de fartura de capitais requerendo aplicação. Foram, sobretudo, as companhias de seguros que subscreveram a maioria dos bônus emitidos para a construção das auto-estradas.

14. O pedágio existe somente e numa pequena extensão da rede rodoviária americana. Foi instituído exclusivamente em certos trechos de estradas-tronco, com tráfego excessivo e aplicado na construção de auto-estradas, paralelas às estradas existentes e destinadas a desafogar o congestionamento. Nesses poucos trechos em que foi aplicado, — os motoristas têm sempre a liberdade de escolha do itinerário: ou pela auto-estrada, pagando o pedágio ou pela estrada antiga, pavimentada e livre. A grande maioria da rede rodoviária americana, quer federal, quer estadual, quer municipal é constituída de estradas de tráfego livre.

15. O sucesso da aplicação do pedágio na Via Anchieta (São Paulo-Santos), no Brasil, explica-se porque, no trecho em que é cobrado — alto e raiz da serra — funciona como se fôsse uma grande ponte, pois não há nem propriedades marginais com serventia, nem estradas subsidiárias que nela desemboquem no trecho da serra. O bloqueio é, pois, natural e duas estações arrecadoras são suficientes. Assim mesmo dá uma receita muito pequena, quando comparada com a

cota do Fundo Rodoviário Nacional tocante a São Paulo. E cumpre observar que a Via Anchieta é a estrada de maior tráfego médio no Brasil.

16. O pedágio na Via Anhanguera (São Paulo-Campinas) é muito recente para se formar um juízo definitivo. Tem-se notícia de que, sem o bloqueio, começa a ocorrer a evasão de renda e a burla ao pagamento da taxa. Há também manifestações de desagrado porque o tráfego é livre nas demais estradas paulistas.

17. O pedágio tem plena justificação de aplicação quando se destina a amortizar o capital invertido em grandes obras darte, onde houve vultosas concentrações de despesas, tais como: pontes de vãos muito extensos, túneis, viadutos monumentais etc. Nestes casos as despesas de arrecadação são pequenas — basta uma única estação — e as travessias se fazem mais rapidamente e com maior segurança que nas antigas balsas ou barcas — onde se pagava também — ou nos percursos de contôrno, muito mais longos.