

O território nacional constitue uma unidade econômica

O pedágio e suas repercussões na circulação da riqueza — Brillhante parecer do Presidente da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais

Ao examinar uma consulta do Ministério da Viação o Sr. A. Junqueira Aires, presidente da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, emitiu um parecer, que vai abaixo publicado, em que fixa, com muita oportunidade, os efeitos nocivos que o pedágio exerce no tráfego rodoviário e, conseqüentemente, na livre circulação da riqueza no mercado interno, em flagrante contradição com um dos dispositivos mais marcantes da Constituição de 37.

O parecer é o seguinte :

“Representa o pedágio uma taxação anacrônica e anti-pática de ressurreição mais ou menos opressiva e tirânica no conceito de intercâmbio, de movimento, de penetração e de atualidade da vida contemporânea, que restringe e contrange, de certo modo e na hora presente, um ato fundamental da natureza humana.

Economicamente insustentável, no conjunto e na plenitude de relações do mundo moderno, pressupõe o domínio e a exploração de bens inapropriáveis. A estrada de rodagem outra coisa não é, com efeito, do que o velho caminho, de uso do povo, servidão social por excelência, trânsito e passagem naturais à livre disposição da convivência coletiva, evoluídos, modernizados, ou não, mas sempre linhas inerentes de projeção e circulação da vida geral.

E' certo que essa concepção tem sido não raro discutida, deante da contingência de determinadas necessidades, e que alguns países admitem, excepcionalmente, retribuições deste genero para o custeio de obras onerosas, toda vez que ofereçam solução substitutiva e especial à via de uso comum, preexistente e conservada.

Mas, ainda assim, o pedágio é considerado um embargo contrafeito, de feição conformista e tolerada e de ordem transitória, até porque a evolução extraordinária e profundamente generalizadora dos recursos e processos técnicos exclue, cada hora, a especialidade das soluções e remodela e

valoriza a civilização dos nossos dias num plano permanentemente mais igualitário e mais amplo.

Colson, entre outros economistas, perquire a razão e a conveniência de imputar as despesas de construção e manutenção das vias de transporte, ou aos usuários diretos, ou à massa geral dos contribuintes. Do ponto de vista da justiça, — adverte, — é mais equitativo fazer suportar o custo de um serviço pelos seus beneficiários do que por todos os outros cidadãos. O apelo aos contribuintes é tanto mais iníquo, em favor dos beneficiários, quanto menos numerosos sejam estes. Para as vias abertas aos veículos ordinários e aos pedestres, reconhece, entretanto, que do seu uso generalizado e corrente nasce uma relação de proporcionalidade diversa, que restabelece a equivalência normal do imposto. O transporte nas estradas e caminhos, — diz mais adiante, — deve estar liberto de todo pedágio, porque a população usa deles constantemente. Tal multiplicidade torna a percepção dos pedágios impossível, sem que nenhuma regalia, ou favor reservado a alguns, disso resulte.

Ora, a rodovia é a velha “estrada real”, o antigo e pacífico caminho de uso público, que se transformou e adaptou ao ritmo do dinamismo contemporâneo, ao diagrama de rendimento e às exigências e necessidades absolutamente gerais da época.

Não ha mais aqui um beneficiário direto que usufrúe um serviço e paga a utilização de um melhoramento. Esse serviço tornou-se uma condição da própria vida social, uma especie de preformação da atividade coletiva, que não mais está ligado a quaisquer diferenciações ou particularismos. Não ha mesmo mais um melhoramento, no sentido econômico e eventual do termo e no significado de vantagem ou prerrogativa, sabido que as vias de rodagem passaram a ser um instrumento de comezinhá ação de governo, para a mais completa utilidade de todos. Já não existe escolha e alternativa. O automovel de passageiros ou de carga deixou de possuir qualquer expressão de preferência para integrar-se entre as comodidades imediatas da vida.

A rodovia é assim um fato do tempo, espontâneo e involuntário, de conteúdo universal e indivisível. Não visa interesses parcelados e não comporta distinções fracionárias da população. E' um estágio da ordem social, aparelhada

de movimento e de marcha, pela mecanização e pela velocidade que adquiriu a existência.

O motor de explosão opéra na vida moderna uma transformação cada vez mais generalizadora e coletiva, e uma larga, humana e cristã compensação de níveis. O veículo e a máquina, a força e a forma, encontraram afinal a sua combinação geométrica, ou, pelo menos, uma das suas etapas decisivas de correlação e reciprocidade. Este fenômeno novo, que se elabora e reajusta em nossa presença, havia de mudar, como está mudando, a escala de relações e de valores para abranger uma variação mais forte da vida e ganhar em extensão, em horizonte, em latitudes e em patamares.

Resulta de tudo isso o papel eminentemente social das rodovias. Não é possível subordiná-las a nenhum critério ou regime econômico individualista e parcial. Já estão preconstituídas na ambiência comum. A velha e estacionária figura do pedágio, onde remanece ainda uma certa reminiscência de subjetividade, de categoria e de opção, já não subsiste e perdeu a medida dos fatos.

O Ministro Francisco Campos, na lúcida síntese de um dos seus despachos, firmou esse mesmo pensamento, ao condenar a pretendida concessão e exploração de uma ponte:

“O pedágio é absolutamente inconveniente. Ao invés de facilitar a circulação, concessões dessa natureza constituem verdadeiros estrangulamentos do tráfego. A unidade econômica do território nacional exclue esses pontos mortos na circulação”.

Não é outra, aliás, a política da União de referência à rede rodoviária que mantém ou constroem. As ramificações tributárias a cargo dos Estados devem submeter-se aos mesmos princípios, de competência nitidamente central e nacional.

A penetração rodoviária é um acontecimento em marcha que evolue permanentemente, cobrindo as direções naturais de intercâmbio, de internamento, de civilização e riqueza, para formar um fluxo de irradiações e convergências, que vive e respira como um todo orgânico. Seria irracional, imprevidente e nocivo interceptá-lo de nodulos estranhos e de vasos constritos, de “pontos mortos” e segmentos intrusos, de artificialismos adversos e incongruentes desigualdades.

O art. 25 da Constituição possui enunciado enfático, reiteração circunstanciada do mesmo pensamento e vigoroso sentido de coesão e continuidade do território. O aparelho de circulação do país está livre de exclusivismos, sectionamentos e estorvos, integrado nessa norma nacional orgânica. Por mais de uma vez o dispositivo recorre à mesma figura de caminhos abertos, de estradas estendidas e francas, de movimento e de espaço sem obstáculos, que reage de toda a proposição, construída e determinada por essa imagem interior profunda e sensível.

Art. 25 — O território nacional constituirá uma unidade do ponto de vista alfandegário, econômico e comercial, não podendo no seu interior estabelecer-se quaisquer barreiras alfandegárias ou outras limitações ao tráfego, vedado assim aos Estados como aos Municípios cobrar, sob qualquer denominação, impostos interestaduais, intermunicipais, de viação ou

de transporte, que gravem ou perturbem a livre circulação de bens ou de pessoas e dos veículos que os transportarem.

Inspirado na sugestiva vontade desse mandamento e imbuido do seu verdadeiro espírito, soberano e total, foi que o Ministro Francisco Campos formulou o despacho transcrito, repelindo firmemente a adoção do pedágio, pelo raciocínio de que a unidade econômica do território nacional exclúe os pontos mortos na circulação resultantes.

De fato, se o pedágio não é genuinamente um imposto, disfarçado sob denominação diferente, e reveste caráter autonomo, — funciona, entretanto, como limitação ao tráfego, contração antieconômica do escoamento geral e gravame perturbador da circulação. Com idênticas tendências e repercussões, rebuçadas ou descobertas, de dissociação, dissonância, disparidade e limite. As consequências e desvios que tal regime propicia, senão mesmo induz e prepara, podem entreter distinções e regalias, reservas, diversidades e fronteiras que o preceito constitucional timbrou de radicalmente extirpar. O próprio pedágio, no juízo atual, não passa de vexatória imposição, prepotente e arbitrária, especie de estatuto privado oposto às linhas naturais de deslocamento humano, dado que as estradas, de uso absolutamente popular e vulgar, já se não inscrevem no quadro dos serviços remuneráveis, de imputação e proveito individual, como ficou anteriormente demonstrado.

O sistema rodoviário, esquema vital de desenvolvimento do país, que assimila e coordena as correntes comuns de trânsito e de acesso generalizado às regiões e centros de produção e comércio, não pode, de resto, estar sujeito a métodos divergentes e contraditórios, criando desarticulações, embargos, particularismos, desagregamentos, discontinuidades e inserções extravagantes de trechos sob a servidão do pedágio. Além de ser um tratamento desigual e de opressora exceção, infligido às poucas zonas onde sobrevive o anacronismo, impressiona em desprestígio do poder público, como fenômeno de uma administração sem doutrina, dominada pela solécia dos interesses privados nos casos indefensáveis de concessão, ou erigindo, em seu benefício, nas vias públicas, interdições afrontosas e cancelas de esportulas. A liberdade de passar não deve mais sofrer a coação dessas acometidas.

Dir-se-á que sem a contribuição do pedágio, certos empreendimentos se protelariam, a espera de recursos do erário de regra comprometidos e que mal chegam para o custeio de rotina dos serviços comuns. Raras têm sido no Brasil, todavia, as iniciativas do gênero sobre a base do pedágio. O consenso geral, num país de dimensões e distâncias imensas, certas características nativas da vida do interior, onde predomina um traço de autonomia desbravadora e anárquica, as resistências e instintos da população ante coibições estreitas e mofinas, o meio social e o meio físico, desabreviados de chão e de espaço e insubmissos a todo artifício, — não toleravam evidentemente o regime.

A política rodoviária só pode ser uma, portanto, e a mesma que a União consagrou no programa da sua rede de estradas. É ao poder público que incumbe construir e manter as vias de rodagem, independentemente da cobrança do pedágio, processo confinante e constrangedor, incompatível com a nação e com a época, depressivo da unidade territorial visível e conciente da pátria, que deve ser abolido.

O pensamento constitucional, como já ficou visto, comporta essa compreensão, por assim dizer subjacente no conteúdo ideativo do art. 25.

Os recursos necessários para tal fim, de magna relevância, devem ser buscados na receita comum e, sempre que possível, em fontes de arrecadação apropriadas e condizentes.

A lei constitucional n. 4, de 20 de setembro de 1940, determinou a competência privativa da União para tributar a produção e o comércio, a distribuição e o consumo dos combustíveis e lubrificantes líquidos de qualquer origem, sob a forma de imposto único, cabendo, da sua arrecadação, aos Estados e Municípios, uma quota-parte proporcional ao consumo, a qual deve ser aplicada na conservação e no desenvolvimento das suas redes rodoviárias.

E' o tráfego dos veículos oferecendo os proventos aplicáveis às vias que percorrem, sob a forma de uma taxa normal consentânea e uniforme. O espírito do art. 25 afirma-se mais uma vez, na mesma tonalidade abrangedora e ampla, generosa e límpida, pressupondo franqueadas e livres as linhas de circulação da riqueza e da vida geral, cujo custeio e progresso a emenda assegura e promove.

A importante providência abre novas perspectivas à expansão rodoviária a cargo das unidades e células da federação. Embora ainda curta, a prática dessa medida demonstra a conveniência de certas retificações no rateio da quota-parte atribuída aos Estados e Municípios, afim de evitar

algumas descompensações oriundas da proporcionalidade atual de consumo e de outras circunstâncias a isto ligadas.

Vários Estados e Municípios cobram impostos ou taxas denominados rodoviários, com incidências diversas e, em alguns casos, com caráter de bi-tributação. Sem dúvida, todas essas receitas, mais ou menos tradicionais, se fazem indispensáveis à própria manutenção da vida rural brasileira, que não precinde da regularidade, do melhoramento e da renovação das suas estradas. Existem nesta Comissão valiosos e brilhantes pareceres do Dr. Clodomir Cardoso a respeito.

Ha, pois, um problema geral que deve ser ordenado, que é o da revisão e reforço do quadro nacional de recursos que se destinam aos investimentos rodoviários.

Parece, por conseguinte, oportuno e benéfico estudar carinhosamente a questão e promover um inquérito junto aos Estados e Municípios sobre a situação presente e os meios de resolvê-la, por intermédio, por exemplo, de uma comissão constituída de representantes do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, Conselho Nacional de Petróleo, Conselho Técnico de Economia e Finanças e desta Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais.

Pelo exposto, proponho que se responda à consulta formulada pelo Ministério da Viação com o parecer da Comissão que fôr aprovado pelo Sr. Ministro e, ainda, que se peçam informações sobre o assunto do presente processo aos Estados do Rio e de Minas".

**AJUDE SEUS COMPANHEIROS PARA MERECEER SEU
AUXÍLIO: A DIVISÃO DOS SERVIÇOS EM TURMAS
NÃO SIGNIFICA QUE O INTERESSE DO SERVIÇO
ESTEJA TAMBEM DIVIDIDO.**
