

Política Rodoviária Brasileira

VASCONCELOS COSTA

UM dos mais importantes aspectos da administração pública no Brasil tem sido, sem dúvida, a sua política rodoviária.

Não obstante a grande vastidão geográfica do País, as dificuldades interpostas pela sua natureza, geralmente ingrata à construção de estradas, muito já se tem feito em matéria rodoviária, através de um plano sistematizado e articulado entre a União, os Estados, os Territórios e os Municípios.

No Brasil, foi São Paulo o Estado que primeiro iniciou a sua rede de estradas de rodagem, com a criação de um Departamento Estadual destinado a coordenar todos os esforços da administração para a abertura de rodovias, o que lhe possibilitou um desenvolvimento extraordinário no cenário econômico da Federação.

No Governo do Presidente Washington Luiz, iniciou-se a conquista da Serra do Mar, em demanda de Minas Gerais, e construiu-se a Rio-Petrópolis, que constitui uma expressiva demonstração de capacidade da engenharia rodoviária brasileira.

Posteriormente, a criação do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, com autonomia financeira, à frente do qual se encontram valerosos engenheiros nacionais, foi o passo decisivo para o início da solução do inexcedível problema dos transportes no País.

O nosso sistema ferroviário, comprometido pelo desgaste do material rodante, pela deficiência financeira das ferrovias, pelo elevado custo atual de equipamentos e dificuldade mesmo de sua obtenção nos mercados estrangeiros, tinha de ser auxiliado por um sistema rodoviário capaz de ajudar o escoamento da produção dos centros produtores para os consumidores e de concorrer para o estabelecimento do equilíbrio e desenvolvimento do nosso comércio.

A produção de um País tem no transporte um de seus principais fatores. Sem os meios de escoamento, a produção se estanca, paralisa-se o comércio, a Nação se empobrece.

A falta de transportes, mesmo por onde passam estradas de ferro, em virtude muitas vezes de superprodução em certas regiões, tem originado desequilíbrios sensíveis no comércio. Onde existem boas rodovias já não se verifica este fenômeno, pois a produção é levada facilmente aos centros consumidores.

Este País é, entretanto, de área continental. O adensamento da população na zona meridional e na região Nordeste, por vezes acarreta gran-

des embaraços à troca de produtos, em virtude tão somente da falta de um sistema de transportes adequado. Durante a guerra, por exemplo, enquanto faltava açúcar em vários Estados meridionais, no Nordeste, havia, com fartura, este produto, mas ali havia carência de arroz, abundante nas unidades federadas do Sul. Isto constitui, apenas, um exemplo, na conjuntura econômica por que passou o País durante o estado de beligerância.

O Departamento Nacional de Estradas de Rodagem não paralisou, entretanto, a sua obra e prosseguiu para o norte com a Rio-Bahia e para o sul com a Curitiba-Lajes, do plano nacional, elos de ligação dos sistemas rodoviários Norte e Sul.

O MAIOR PROBLEMA NACIONAL

Há quem sustente a tese de que o nosso principal problema administrativo está na educação das massas populares e argumenta que o homem instruído melhor cuida da saúde, abre estradas e impulsiona a economia da Nação. Outro, contestando, prefere afirmar que o fator básico do desenvolvimento nacional está no cuidado do Governo para com a saúde do povo e esclarece que o homem sadio, o cidadão saudável, possui maior capacidade para procurar espontaneamente a escola e pode produzir mais no setor econômico. O terceiro, numa visão mais concreta do elenco das grandes atribuições governamentais em um País tão grande quanto o Brasil, pondera que o único problema a resolver, denominador comum de todos os demais, é o econômico. Um país rico, economicamente desenvolvido, é uma Nação de povo culto e sadio, porque não lhe faltarão recursos para a disseminação de escolas, hospitais e centros de saúde.

Mas, como fomentar a produção, como lançar os alicerces da economia de um país, sem o transporte, sem as estradas? Atrás delas é que aparecem escolas; ao longo delas é que surgem hospitais; é que crescem lavouras.

A estrada afigura-se-nos, portanto, como o problema de base número um do Brasil. Por onde elas passaram veio como consequência o progresso. A experiência de São Paulo, do Rio Grande do Sul, do Paraná, nos indica que o progresso sucedeu às estradas. O próprio Nordeste, castigado pelas secas, tem, hoje em dia, como grande inspiradora do seu desenvolvimento econômico a estrada de rodagem, que o corta em tôdas as di-

reções, desde o litoral ao agreste e dêste ao sertão, constituindo uma excelente rede de seis mil quilômetros aproximadamente.

Nem ao Legislativo nem ao Executivo tem faltado a compreensão exata dêste imperativo nacional, que é o prestígio da política rodoviária nacional.

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

O que se deve providenciar e que, aliás, já constitui pensamento da direção do D.N.E.R., é a sua descentralização administrativa, dada a vastidão da área territorial do Brasil e a diferenciação de suas zonas geo-econômicas.

Em cada um desses setores deverá ser instalada uma sucursal do Departamento, com todos os recursos materiais para o prosseguimento do plano rodoviário nacional. Mas, descentralização administrativa subordinada à unidade de orientação da cabeça do Departamento Nacional, estendida essa unidade de orientação aos Departamentos estaduais e, por intermédio destes, aos serviços rodoviários municipais, como já vem auspiciosamente acontecendo pela virtualidade do Decreto-lei n.º 8.463, de 27 de dezembro de 1945, recentemente revigorado pela Lei n.º 302, de 13 de julho de 1948. Nunca voltar, portanto, à perniciosa multiplicidade de órgãos rodoviários federais desconexos do período anterior ao referido Decreto-lei!

O resultado da sábia fórmula — unidade de orientação e descentralização de execução — haverá de dar os melhores resultados, possibilitando ao Brasil, em breve, possuir uma rede de estradas de rodagem inigualável na América meridional.

Paralelamente a esta providência, deveria o Governo incentivar a construção de fábricas de cimento no País, das quais estará a depender a melhoria das nossas principais rodovias.

Com a perspectiva da industrialização do petróleo nacional teremos, de início, grandes vantagens para o maior rendimento das estradas de rodagem: a) aumento da receita nacional e, conseqüentemente, do imposto sobre combustíveis e lubrificantes minerais líquidos, que constitui o Fundo Rodoviário; b) maior consumo no mercado interno e conseqüente aumento de veículos motorizados, o que impulsionará, por sua vez, o aceleramento dos trabalhos de abertura de novas estradas.

O ano de 1947 foi o ano em que se fizeram sentir os efeitos da nova política rodoviária, introduzida pelo Decreto-lei n.º 8.463, de 27 de dezembro de 1945. Em 1946, houve a implantação, no país, das medidas ditadas por aquele diploma legal: todos os Estados criaram ou reformaram radicalmente suas repartições rodoviárias especializadas, organizaram seus planos regionais e elaboraram os programas de realizações para o ano seguinte.

Se bem que o rendimento ainda não tenha atingido o máximo, nota-se, em todo o Brasil, um grande surto rodoviário e muito entusiasmo por parte de todos os governos, com o regime do auxílio federal. E a principal vantagem desta orientação consiste em que os recursos são aplicados de acordo com um planejamento prévio. Não há desperdício nas inversões porque cada trecho de estrada construída, quer pelo D.N.E.R., quer pelos Estados, faz parte de um plano aprovado e articulado com os demais.

A repartição federal figura como mentora e coordenadora de todos os esforços estaduais e esta grande articulação trará ao Brasil os melhores frutos no setor rodoviário.

Acompanhando as realizações dos Estados, que são as de maior vulto no seu conjunto, porque absorvem 60% do Fundo Rodoviário Nacional, além das dotações orçamentárias estaduais, o D.N.E.R. teve também uma produção que ultrapassou de muito a média de suas realizações até a presente data.

Os recursos provenientes do Fundo Rodoviário Nacional, o regime de autarquia, a presteza nos pagamentos e a possibilidade de utilizar sua receita sem entraves burocráticos, permitiram que o ano de 1947 acusasse um total de realizações que supera bastante o máximo atingido até hoje nos outros anos.

O Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, entidade de direito público, com autonomia administrativa e financeira, com personalidade jurídica de acordo com o Decreto-lei número 8.463, de 27 de dezembro de 1945, tem como fontes de receita o imposto único sobre combustíveis e lubrificantes líquidos de procedência estrangeira e nacional, aluguéis, juros de depósitos bancários, o produto da alienação de bens imóveis, dotações do Orçamento da União e multas por infrações do Código Nacional do Trânsito.

A receita em 1947, proveniente do Fundo Rodoviário, atingiu a Cr\$ 756.391.844,80, tendo sido, de acordo com a Constituição Federal, distribuída aos Estados e Territórios a importância de Cr\$ 453.835.106,88.

A despesa atingiu a Cr\$ 694.350.374,55.

O Governo Federal, por intermédio da modelar organização que é o D.N.E.R. efetuou, no ano de 1947, cerca de 273 km de reconhecimentos gerais e parciais.

Foram explorados e locados quase 420 km de novos traçados interessando as rodovias Rio-São Paulo, Rio-Petrópolis, Rio-Belo Horizonte, Rio-Bahia e Curitiba-Lajes.

Fixadas em projetos definitivos novas rodovias num total de 272 km.

Os reconhecimentos gerais interessam as estradas das linhas tronco do Plano Rodoviário Nacional: S. Paulo-Belo Horizonte; S. Paulo-Curitiba; Belo Horizonte-Vitória e Rio-Belo Horizonte.

Os trabalhos de conservação da rede de estradas federais compreenderam 2.500 km que absorveram vinte e cinco milhões de cruzeiros.

Do plano de primeira urgência foram construídos 350 km de boas estradas, sob a orientação de sete distritos de Construção, com a média de 108 km do decênio 1936-1945.

Do programa que está sendo executado no presente exercício, envolvendo a aplicação de uma receita estimada em quase 1 bilhão e 400 milhões de cruzeiros, dos quais caberá aos Estados perto de 560 milhões destaca-se a conclusão, ainda este ano, dos seguintes trabalhos:

Rio-Bahia, que, através dos seus 1.650 km, entre esta Capital e Feira de Santana, representa um notável esforço do Governo em obediência a um dispositivo constitucional; os restantes 4 km da Itaipava-Teresópolis; o trecho Garganta Viúva Graça a Ponta Coberta, na Rio-São Paulo; pavimentação do trecho Rio-Barra Mansa em uma extensão de 134 km.

Estes dados, que coligimos do relatório apresentado pelo D.N.E.R. ao Sr. Ministro da Viação sobre as atividades e realizações de 1947, nos obrigaram a olhar o panorama rodoviário dos povos nossos vizinhos em busca de novas indicações sobre política financeira, pois que, apesar de auspicioso o crescimento do Fundo Rodoviário Nacional, os recursos com que conta o D.N.E.R. ainda não são de molde a permitir-lhe um desenvolvimento mais rápido na execução do programa de cerca de 35 mil km que lhe foi traçado pelas necessidades urgentes do país.

Vale, por isso, a pena fazer referência à política rodoviária do Uruguai, através de resumos de uma conferência do Eng. M. L. Rodrigues Luiz, pronunciada na Sociedade de Engenheiros do Rio Grande do Sul, por ocasião da Segunda Reunião das Administrações Rodoviárias em Porto Alegre.

O resumo desse notável trabalho, onde se pode apreciar o adiantamento da pequena República amiga em matéria de construções rodoviárias, foi elaborado pelo engenheiro e jornalista Fernandes Lima, em recente publicação no "Jornal do Brasil".

Aquela Nação amiga, cuja política rodoviária teve, realmente, início em 1928, criou um imposto variável aplicado às terras marginais das rodovias, quer nacionais quer municipais, imposto esse que cresce na razão inversa das suas distâncias às rodovias.

Esse imposto, que rende 60 milhões anuais, estabeleceu o critério da zona de influência, que deveríamos aproveitar como inspiração para o estabelecimento da "taxa de melhoria" de que cogita a nossa Carta Magna, matéria realmente complexa abordada recentemente pelo ilustre representante da Bahia, Prof. Aliomar Baleeiro, em interessante projeto que submeteu à consideração dos seus pares.

O legislador uruguaio classificou as zonas de influência em quatro categorias, indo a primeira categoria a 3 mil metros; a segunda, de 3 mil a

6 mil; a terceira de 6 mil a 10 mil, e a quarta, de 10 mil a 40 mil metros.

Há entretanto, conforme salientou o artigo do Eng.º Fernandes Lima, que fazer uma outra consideração, e essa seria a que se relaciona com a valorização, pois não se há de negar que as terras marginais se valorizam com a simples notícia da passagem de uma estrada nas suas proximidades.

Relativamente à discriminação de zonas, as estradas, quanto à sua pavimentação, foram divididas em três classes.

Pertencem à primeira, as pavimentadas com macadame ou de solo estabilizado; à segunda, as que receberam tratamento asfáltico, e, finalmente, à terceira, as pavimentadas de concreto.

Como se disse, o imposto decresce conforme a distância e o tipo ou classe da estrada. Assim, para as estradas de classe inferior, a taxa é, sucessivamente, de 2,5 ; 2 ; 1,5 ; e 0,5 por mil, calculada sobre o valor do imposto sobre as terras marginais.

Para as estradas de classe média, as taxas são 3,75 ; 3 ; 2,25 ; e 0,75 por mil.

Para as de classe alta, isto é, as de pavimento superior, as taxas são de 5 , 4 , 3 e 1 por mil.

Igualmente, as obras de arte de grande importância, tais como as pontes, são financiadas pelos proprietários e as municipalidades beneficiadas com a sua construção, levando em conta a influência que tais obras exercem no desenvolvimento regional.

Posteriormente, dadas as dificuldades que o problema oferece, principalmente nas cidades e núcleos de população, as taxas de contribuição ficaram subordinadas à proporcionalidade da renda anual do imóvel, entrando, ainda, como fator, no cálculo a extensão linear de frente à margem da estrada a ser construída ou melhorada.

Esta é a política financeira seguida pelas autoridades rodoviárias do Uruguai, cuja rede de magníficas estradas lhe confere um dos primeiros lugares entre os países de turismo, cuja renda lhe proporciona uma das principais rubricas na estimativa da sua receita.

E', pois, dever do nosso Congresso secundar o Governo Federal no apoio que vem dando ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem.

Esse apoio deve traduzir-se não apenas no aperfeiçoamento da legislação por que se rege a importante autarquia mas também em tornar intangível o Fundo Rodoviário Nacional.

A Nação tem necessidade urgente de executar o Plano Rodoviário Nacional dentro do mais curto prazo, e isso, uma vez efetivada a descentralização administrativa do D.N.E.R. que se anuncia já para o próximo ano, só se consegue aproveitando no máximo a excelente organização do referido órgão cujos trabalhos se estendem por todo o país, de norte a sul, de leste a oeste.