
A PROBLEMÁTICA ACTUAL
DOS TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

J. Viana Baptista

A PROBLEMÁTICA ACTUAL DOS TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES (*)

Numa exposição de política sectorial pretende-se normalmente abarcar o conjunto das orientações que determinam as soluções dos problemas nacionais directa ou indirectamente relacionados com o sector em causa. Algumas dessas orientações, por serem evidentes para cidadãos empenhados na vida pública, não merecem que se lhes consagre muito tempo, crendo por isso ser preferível abordar apenas os assuntos passíveis de maior dúvida e as opções mais controversas na actual conjuntura.

1. OS TRANSPORTES E AS COMUNICAÇÕES FACTORES CONDICIONANTES DAS RELAÇÕES SOCIAIS E ECONÓMICAS

Assumida que seja como evidente esta característica, é natural que as deficiências de funcionamento do sistema sejam objecto de preocupações e reparos. As perturbações causadas por infra-estruturas e equipamentos obsoletos, a insuficiência crónica de meios financeiros para investimento e as perturbações laborais repercutem-se na vida de todos os cidadãos de forma muito directa.

É fácil presumir que tudo deriva de carências financeiras, de gestão inadequada ou de operação indisciplinada; sem negar, nem menosprezar, situações deste tipo, importa reflectir sobre a estratégia básica que pretendemos resumir sinteticamente como sendo a opção entre actuar sobre a oferta ou sobre a procura.

Aceitando a característica de condicionante atrás apresentada, é natural que se entenda dever organizar os sistemas para responder à procura. O crescimento da procura de modo mais rápido do que o de outros factores básicos, como sejam a população, o emprego, ou a produção,

(*) Comunicação feita no IDN pelo Ministro dos Transportes e Comunicações ao Curso de Defesa Nacional em 21 de Abril de 1981.

justifica que se analisem as respectivas causas, quanto mais não fosse pela inconveniência ou mesmo impossibilidade de criar meios de oferta para responder em tempo útil e em condições económicas razoáveis.

2. A AUSÊNCIA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

A criação de pólos de emprego e de pólos de habitação, quando deixada livre, é dominada por uma tendência centrípeta para os primeiros e centrífuga para os segundos. A valorização contínua dos solos nos centros urbanos é um dos factores que mais aceleram essa tendência, criando, em consequência, uma pressão incontável da procura sobre os sistemas de transportes pendulares para a população habitante de periferias cada vez mais afastadas dos seus empregos.

A economia familiar é agravada por tais situações e entende-se dever caber ao Estado a superação de tais dificuldades; porém, a natureza pendular do transporte, só por si, torna-o dificilmente rendível pelos custos dos percursos em vazio, e a concentração dos acessos aos centros urbanos exige investimentos para reforço das infra-estruturas que, para além de dificilmente suportáveis em termos económicos, encontram fortes dificuldades de compatibilização com a estrutura das zonas urbanizadas.

A prática de tarifas sociais impõe uma pesada carga ao erário público; por outro lado, cria condições que fomentam maior procura.

Numa sociedade livre, em que os cidadãos optam pelas soluções de habitação e emprego em função das suas próprias conveniências, sendo as de natureza económica geralmente prevalentes, será necessário criar as condições que incentivem uma correcção livre da tendência descrita. Defendemos que essas condições devem ser encontradas pela via de bonificações ou agravamentos da fiscalidade específica dos criadores de emprego e de habitação, o que permitirá um rendimento crescente dos transportes e um menor encargo público na subsidiação dos mesmos.

Este é o problema central dos planos de transportes das zonas metropolitanas, designadamente de Lisboa e do Porto.

Embora com carácter bem diferente, também o transporte de mercadorias, sejam matérias-primas ou produtos acabados, é fortemente influenciado pelas carências do ordenamento territorial. Neste domínio, porém, quando se trata de novos empreendimentos de dimensão relevante, a aces-

sibilidade é um factor computado desde início nos estudos de viabilidade económica.

A questão mais crítica, nestes casos, surge quando a implantação de novas indústrias extractivas ou transformadoras, mesmo que a sua localização tenha sido otimizada em termos de transporte de produtos, implica reforço ou ampliação das infra-estruturas existentes. Mesmo rejeitando o princípio da subsidiação cruzada, torna-se difícil estabelecer uma distribuição dos encargos associados ao investimento. Problemas actuais ilustrativos desta situação são os relativos à utilização dos minérios de Moncorvo na Siderurgia do Seixal ou o das novas centrais termoeléctricas a carvão.

3. POLÍTICA TARIFÁRIA E SUBSÍDIOS

A questão da prática de tarifas artificiais não se põe, praticamente, senão no caso dos transportes interiores. Com efeito, nos transportes exteriores a sua prática seria genericamente injusta para o contribuinte nacional e só encontraria justificação para apoio a comunidades de emigrantes ou para fomento turístico. Qualquer destes casos tem, contudo, sistemas próprios, e nos restantes o mercado internacional rege-se por regras estabelecidas em conferências onde a capacidade que os pequenos operadores têm para influenciar decisões é muito limitada.

É pelas razões expostas que determinamos a limitação da prática de subsídios às empresas de transportes interiores e de ligação com as Regiões Autónomas.

Tomámos uma opção, já hoje plenamente aceite, que é a de caracterizar a subsidiação como indemnização compensatória de especiais obrigações de interesse social impostas pelo Estado. Os subsídios são, portanto, directa e exclusivamente associados às funções cujo interesse é seleccionado em termos de bem público, e são atribuídos às empresas na medida da sua contribuição para cada função. O seu valor é calculado a partir de condições determinadas pelo conjunto das obrigações de explorar e de manter um nível tarifário; um programa de frequências constitui a expressão prática da primeira, ao qual corresponderá um custo que associado a um coeficiente de ocupação previsto e ao nível tarifário imposto determinará um nível de proveitos directos; a indemnização compensatória

assim programada será corrigida «a posteriori» em função do cumprimento do programa e dos coeficientes de ocupação realmente verificados.

4. *OBJECTO PRINCIPAL E AUTOFINANCIAMENTO*

A exploração de qualquer actividade em termos empresariais pressupõe que sejam gerados meios de autofinanciamento ou condições económicas suficientes para atrair capitais alheios em condições adequadas para os investimentos.

No caso das empresas públicas de transportes, aquelas condições não se vêm verificando, sendo o Estado o único suporte dos investimentos através de dotações de capital.

Esta situação determina uma disciplina muito estrita na aplicação dessas dotações, porquanto a sua atribuição limita aplicações alternativas no conjunto dos investimentos de interesse público. Não consideramos, portanto, aceitável que se desviem meios financeiros para aplicações que não correspondam ao objecto principal da empresa que é suposto satisfazer uma necessidade social.

A exploração de actividades não directamente complementares, mas diversificadas do objecto social, nas condições conjunturais referidas, absorve recursos de capital, associa riscos e empenha capacidades de gestão. A sua rendibilidade própria é iludida nas grandes empresas pela ausência de uma contabilidade analítica que exprima com exactidão o efeito da absorção daqueles recursos.

5. *FUNÇÕES ALIENÁVEIS DO ESTADO*

Defendemos o princípio de que ao Estado competem, obrigatoriamente, as funções de garante da satisfação das necessidades públicas, e que só supletivamente lhe devem ser cometidas as funções de gerente de actividades económicas.

Dentro da competência obrigatória de garante, situamos a responsabilidade pelos bens dominiais correspondentes às infra-estruturas dos sistemas de transportes e comunicações, por duas ordens de razões: na ordem pragmática, pelo montante dos encargos financeiros associados aos investimentos correspondentes às infra-estruturas de longa duração; na ordem

da salvaguarda do conjunto dos interesses públicos, pela importância logística e estratégica de desenvolvimento a longo prazo das zonas abrangidas por esses bens dominiais; a dimensão desses bens e a divergência dos interesses a eles relativos impõe que o Estado mantenha domínio directo sobre eles. Exemplos flagrantes destas condições são os das infra-estruturas portuárias, aeroportuárias e ferroviárias.

Porém, a função de garante terá ainda de ser exercida em continuidade nos domínios do normativo e da fiscalização. Com efeito, estes domínios daquela função não deverão nunca ser transferidos para a tutela de outras entidades, como seja o caso de empresas, ainda que públicas. Por esta razão, entendemos ser essencial corrigir algumas situações existentes, como é o caso das comunicações em geral, e das telecomunicações em particular, não só pelo princípio da manutenção da autoridade que só ao Estado deve competir exercer directamente, mas também pela importância desses sistemas na vida nacional; com efeito, coisas tão críticas como a comunicação social, o controle dos tráfegos marítimo e aéreo, a protecção civil e a defesa nacional, dependem da gestão de um espectro de frequências, cujo controle só deve ser exercido directamente pelo Estado. As comunicações entre cidadãos e entre organizações vêm evoluindo rapidamente em função da chamada revolução telemática; o acesso a bancos de dados em tempo real e através de fronteiras impõe a necessidade de novos sistemas de controle garantindo condições de sigilo adequadas.

6. SOLIDARIEDADE NAS DECISÕES E ENCARGOS

A definição do valor social dos sistemas de transportes e comunicações é considerada em geral como mais correcta quando nela intervêm poderes locais directamente interessados.

Existe uma convicção bastante generalizada de que aqueles sistemas desempenham uma função estruturante das economias regionais, ou seja, que por si próprios geram o progresso social e económico. Não aceitamos este princípio e apenas consideramos a sua potencialidade em regiões onde se associem um isolamento físico severo com um estágio de desenvolvimento muito inferior aos seus limites naturais.

A vivência continuada das limitações resultantes de sistemas insatisfatórios justifica uma atitude exigente por parte dos poderes locais.

A actual posição do Estado, empresário quase exclusivo destas actividades dos transportes e comunicações, promove uma exigência mais imediata para a superação das carências, e a responsabilidade política do Governo tende a superar a análise económica.

Este quadro de situações é natural, verifica-se em todos os países e repete-se no tempo. É necessário assumir, com serenidade e clareza, que a posição de solidariedade nas decisões e nos encargos, sendo, como princípio indiscutível, apresenta, contudo, naturalmente, grandes dificuldades de aplicação.

Variadas situações deste tipo existem desde o nível autárquico até ao nível das Regiões Autónomas, abrangendo problemas de tarifas e indemnizações compensatórias, de manutenção de infra-estruturas ou serviços deficitários e sem movimento, de renovação e de novos investimentos.

Parece-nos importante referir outras situações menos evidentes, mas igualmente importantes, como é o caso das infra-estruturas terminais dos transportes exteriores de mercadorias. Os utilizadores finais e mais directamente interessados no seu funcionamento são os agentes económicos que geram a exportação ou a importação.

A eficiência do funcionamento dessas infra-estruturas é determinada pelo seu nível técnico, que requer investimentos, sempre vultuosos, pelo regime de exploração, pela forma de gestão, pelas relações laborais, etc. Contudo, aqueles utilizadores não têm intervenção sobre estes factores determinantes da eficiência e pouco são chamados para as decisões importantes; em contrapartida, também não são envolvidos directamente no esforço financeiro associado ao investimento, nem no suporte de dificuldades conjunturais da exploração, nem tão-pouco na resolução dos conflitos laborais. Este quadro de situações, ao contrário do anterior, raramente se verifica nos países ocidentais. Consideramos por isso ser indispensável modificar a situação actualmente existente, atribuindo responsabilidades progressivamente crescentes àqueles agentes económicos.

7. INDEPENDÊNCIA NACIONAL

Os transportes são importantes consumidores da energia derivada do petróleo e neste sentido, quer em termos potenciais quer em termos eco-

nómicos, encontramos-nos numa situação de dependência praticamente impossível de superar.

Por outro lado, os transportes exteriores são um meio essencial para garantir o abastecimento de produtos importados, designadamente combustíveis e cereais; em consequência, parece desejável que o País disponha de frotas próprias para garantir a independência desses abastecimentos. A evolução da situação internacional tem vindo a justificar a necessidade de diversificar mercados e de contratar em condições especiais, tudo se conjugando para reduzir a possibilidade de se impor o transporte por frotas nacionais; daqui resulta uma situação em que a independência não é mais garantida pelo potencial de transporte nacional.

O atraso tecnológico do nosso país reflecte-se naturalmente nas indústrias de equipamentos de transportes e comunicações. Nos sectores da construção naval e de equipamentos ferroviários e rodoviários existe uma situação de razoável grau de independência.

No domínio das telecomunicações impõe-se um grande esforço em que o crescimento da capacidade a instalar e a melhoria de fiabilidade obrigam a adoptar novas técnicas. A possibilidade de se desenvolver tecnologia própria para esta reconversão é meramente teórica; contudo, considerando o valor dos investimentos a realizar, o volume e continuidade de encomendas, a manutenção do potencial industrial e a necessidade de preparar a formação de pessoal, é essencial reconverter a nossa indústria. Para tal, apenas existe a possibilidade de negociar, em tempo oportuno, contratos de associação com outros países através dos quais se processem transferências autênticas de tecnologia; sendo certo que os factores de ordem técnica são primordiais, haverá que considerar outros de ordem estratégica, no domínio das relações internacionais, que poderão pesar de forma determinante nas decisões.

Noutros domínios, como é o caso de equipamentos aeronáuticos, negociados em quantidades pequenas, se bem que de muito grande valor unitário, não julgamos possível outra orientação que não seja a negociação de contrapartida de exportação em outras áreas tecnológicas.

Não se esgota aqui o conjunto das grandes opções que se põem no domínio dos transportes e das comunicações ao actual Governo. A própria evolução social dentro do nosso País e a sua relação internacional vai determinando a atribuição de diferentes importâncias e prioridades;

discernir a oportunidade das alterações e influenciar o curso dos acontecimentos é a nossa responsabilidade; compensar as nossas insuficiências aceitando a cooperação de todos os portugueses é o nosso desejo.

Lisboa, 21 de Abril de 1981.

J. Viana Baptista