
POLÍTICA DOS TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

*Exposição de Motivos dos Transportes e Comunicações
no Curso do Povo a Nacional de 1930*

POLÍTICA DOS TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

1. Toda a evolução social é baseada na relação entre os homens, o que implica o estabelecimento de contactos, ou seja a necessidade de deslocar pessoas e bens ou transmitir informações até junto de outras pessoas. Inicialmente, essas formas de relação assumiam carácter exploratório e eram objecto da iniciativa isolada dos sujeitos interessados; só em épocas modernas começaram a ser objecto de organização e de exploração por agentes especializados que assumiam os trabalhos e riscos da actividade contra pagamento pelos utilizadores. Por outro lado, toda a civilização evoluiu no sentido da ampliação dos espaços de influência, e a concorrência entre impérios de poder fomentava o desejo da redução dos tempos envolvidos nas deslocações de pessoas, nas trocas de bens e na transmissão de informações; pretendia-se bater a concorrência ou os inimigos aumentando os valores característicos das acções de transporte ou de comunicação, isto é, melhorando os atributos em termos de capacidade, alcance e velocidade; mais tarde surge a preocupação da segurança, da regularidade e da economia.

É a partir do princípio do século XIX que se assiste a uma aceleração notável das actividades referidas em consequência do desenvolvimento tecnológico.

2. Inicialmente eram os próprios interessados nas relações que se deslocavam; cedo porém começam a encarregar agentes de se deslocarem por sua conta e mais tarde de fazerem deslocar os objectos de interesse nas relações. Muito mais tarde reconhece-se a vantagem de estabelecer relações através da simples troca de informações. É pois assim que se estabelece a primeira grande distinção de formas de relação — as deslocações directas de pessoas, os transportes de mercadorias e as telecomunicações. É irreversível a tendência para a substituição das primeiras pelas últimas.

3. Durante algum tempo considerou-se que os sistemas de transportes e comunicações constituíam um factor estruturante de desenvolvimento.

Este é um tema tão controverso quanto importante pelas suas consequências em termos de formulação das opções políticas. Pode porém afirmar-se que os sistemas de transportes e comunicações são estruturantes nos territórios subdesenvolvidos e que são condicionantes nos restantes. Mas a noção de nível de desenvolvimento é relativa e dinâmica; portanto, parece mais rigorosa a informação de que o *valor estruturante dos sistemas de transportes e comunicações varia na razão inversa do nível de desenvolvimento do território*. Os exemplos dos chamados países do Terceiro Mundo tornam evidente esta afirmação e nestes casos também se evidencia que a utilização dos meios tecnológicos não é sujeita a uma evolução progressiva; efectivamente em certas zonas de África, da Ásia ou mesmo da América do Sul passa-se do camelo, do cavalo ou da piroga directamente para o avião, e do mensageiro a pé para a rádio e só depois se estabelecem sistemas de transporte rodoviário, ferroviário, telegráfico, etc. Considerando que a maior parte de Portugal atingiu já um estágio de desenvolvimento razoável, é lógico concluir que as opções políticas para os sistemas devem ser consideradas como condicionantes; daqui se infere que a estratégia dos investimentos neste sector deve subordinar-se à das opções sociais e económicas, respondendo portanto à procura. Elimina-se assim, e também por razões de limitações financeiras, a hipótese de uma estratégia de investimentos em sobrecapacidade. Também se torna claro que as opções políticas de carácter social e económico terão de ser fixadas previamente ao estabelecimento dos planos sectoriais de transportes e comunicações.

O desenvolvimento tecnológico vem pondo à disposição meios sucessivamente mais sofisticados mas que implicam em geral infra-estruturas mais custosas em termos de tempo de realização e de capital; por outro lado, a sua obsolescência é cada vez mais rápida. Todas estas circunstâncias implicam *uma perspectiva dinâmica de planeamento com horizontes muito longos em termos indicativos e muito curtos em termos imperativos*; estas condições são dificilmente conciliáveis com os financiamentos inerentes. Com efeito, projectam-se infra-estruturas que só estarão operativas a prazo de 8 ou 10 anos e que, em termos económicos de amortização, deveriam servir durante pelo menos 20 anos, enquanto nos interrogamos sobre a validade das previsões de tráfego, das características tecnológicas, ou dos hábitos sociais dos seus utilizadores daqui a mais de 30 anos.

4. A evolução tecnológica tem vindo a marcar a organização dos sistemas em termos *modais* (transportes ferroviários, rodoviários, marítimos, aéreos, comunicações postais, telegráficas, telefónicas, rádio, etc.). Contudo, já pelo reconhecimento da necessidade de subordinar o plano à política, já pela aceitação das características evolutivas da procura e das transferências intermodais, *é essencial que toda a organização dos sistemas, tanto no planeamento como na gestão, se passe a fazer em termos vocacionais.* Alguns exemplos relacionados com a evolução das concentrações habitacionais, pólos de desenvolvimento industrial, relações entre zonas urbanas e rurais, regiões insulares e países estrangeiros tornam evidente a importância desta orientação. Reconhecendo-se, por outro lado, a necessidade de responder com os sistemas mais adequados às situações sociais e económicas, é preciso cuidar muito intensamente de estabelecer articulações intermodais eficientes e instrumentos que, sem violentar a liberdade de escolha, permitam regular a distribuição das procuras entre os diferentes modos; esses instrumentos deverão ser essencialmente tarifários, ou seja, indutores de tendência da procura.

5. É frequente considerar-se indiscutível que os sistemas de transportes e comunicações são serviço público de carácter social; tal afirmação não é correcta principalmente no que concerne às ligações com o estrangeiro. Há pois que distinguir, em cada caso, qual a medida em que esses sistemas são (ou devem ser) agentes de intervenção económica cujo valor não será imputável directamente ao interesse social da satisfação de necessidades básicas, mas antes deverá ser equacionado em termos de complementaridade ou sinergia de circuitos económicos internos ou externos.

6. Vejamos agora os sistemas a partir dos seus componentes: infra-estruturas, equipamentos, energia e recursos humanos. Embora variável em cada um dos modos, podemos afirmar que a dependência de importações e de tecnologias estrangeiras é muito grande, e que o custo unitário de cada factor componente é geralmente superior ao verificado em sistemas idênticos no estrangeiro. Esta situação poderá sugerir investimentos importantes tendentes a diminuir o grau de dependência nacional e o dispêndio em divisas; haverá, contudo, que ponderar a dimensão muito pequena do País, que inviabiliza qualquer tentativa que não seja acompanhada por possibilidades de exportação de tecnologia competitiva. Os exemplos da cons-

trução de material automóvel, material ferroviário, naval e de telecomunicações atestam *a necessidade de uma política realista de articulação com a indústria sem subsidiação artificiosas que ocultem a realidade dos custos, da qualidade, dos prazos de entrega, etc.* Por outro lado, torna-se evidente a necessidade de um grande *esforço de produtividade que permita custos menores, sem o que, para a manutenção de preços baixos, teremos de recorrer cada vez mais à subsidiação.*

7. A detenção e a exploração dos factores componentes podem ser atribuídas a meios privados ou a meios públicos. No passado, atribuíam-se em geral aos Estados o encargo de estabelecer as infra-estruturas, deixando-se à iniciativa privada a sua exploração. Esta situação não seria derivada de uma opção mas antes da concepção estruturante já referida. Actualmente, é de considerar como mais importante o aspecto económico associado; de facto, os investimentos em infra-estruturas, mesmo consideradas de longa duração, impõem mobilizações de capital geralmente só ao alcance de entidades públicas. Porém, o sistema de investimento a fundo perdido, rejeitada que seja a característica estruturante, é dificilmente justificável. Daqui se conclui pela *necessidade de desenvolver sistemas de taxas de utilização que, devidamente aplicadas, poderão gerar meios de autofinanciamento para manutenção, reposição e substituição por obsolescência.* Haverá contudo que os enquadrar na realidade financeira das organizações de exploração. No quadro geral português encontramos três sistemas diversos em evolução: os transportes rodoviários em que a infra-estrutura tem sido, praticamente, fundo perdido; os transportes marítimo e aéreo em que existe um sistema de taxas de utilização da infra-estrutura que tende para a adequação àquela perspectiva; os transportes ferroviários e as telecomunicações em que as entidades exploradoras têm sido responsáveis pelo investimento nas infra-estruturas, urgindo alterar o sistema, neste último caso, pela distorção que vem causando à estruturação financeira da exploração.

8. Em qualquer dos casos, e numa sociedade moderna, *é indiscutível que ao Estado cabe a função de garantia de satisfação das necessidades públicas, mas tal não deve identificar-se necessariamente com a responsabilidade da gestão.* Para a primeira terá a administração pública de assumir o papel normativo e fiscalizador, devendo ainda o Governo proporcionar a organização dos investimentos, assumir a tutela técnica que garanta

a segurança, qualidade e regularidade, e estabelecer, em função de opções sociais, as condições de acesso e de preço. Para a gestão da exploração, têm todos os países desenvolvidos concluído pela vantagem de a entregar a unidades empresariais autónomas — públicas ou privadas consoante a opção do respectivo sistema económico —, pois os Estados dificilmente desenvolvem e mantêm uma capacidade de gestão directa compatível com os requisitos de exploração.

9. Sempre que se considera um serviço público, poderá equacionar-se o seu valor social cuja medida poderá simplesmente definir-se pela diferença entre um custo real e um preço fixado por opção política, traduzindo um desejo de corrigir distorções de encargos cujo controle está fora do alcance da escolha imediata do cidadão utilizador. É assim, por exemplo, no caso do transporte pendular suburbano cuja procura é determinada pelos preços da habitação e da política de solos urbanos, pelas infra-estruturas escolares, pela política de emprego, etc. *A diferença entre o custo real e preço deve ser traduzida em indemnizações compensatórias a atribuir às empresas exploradoras, as quais deverão, nestes casos e por razões óbvias, ser empresas públicas.* Sendo as indemnizações compensatórias subsídios não reembolsáveis, põe-se o problema da *justiça da sua distribuição em função da origem dos fundos*, o qual só encontrará solução adequada pela aplicação de uma lei de finanças locais, isto é, considera-se essencial que o esforço e o benefício estejam associados e dependentes das opções dos directamente interessados.

10. A natureza não reembolsável de tais indemnizações coloca outras dificuldades, designadamente quanto à transparência dos custos e a uma criteriosa gestão dos mesmos; por isso, há que desenvolver sistemas de contabilidade analítica precisa, que eliminar quaisquer outros subsídios e que clarificar, se não mesmo eliminar totalmente, bonificações que não são mais do que subsídios cruzados. Os casos dos transportes ou do acesso às telecomunicações em condições gratuitas para certas classes, bem como os transportes bonificados de certos produtos, são exemplos esclarecedores.

11. A avaliação das funções sociais e a transparência contabilística são considerações que devem informar a política de transportes e comunicações. Há que considerar porém as grandes opções condicionantes do plano: de

carácter social, de desenvolvimento económico e de segurança. Fixadas estas, e respeitando as considerações anteriores, será linear a formulação do plano técnico e financeiro. Citaremos como exemplos a preferência por meios ligeiros quando a estratégia de desenvolvimento esteja pouco definida (transporte rodoviário), a concentração dos eixos pesados (ferroviários) para transporte de matérias-primas a distâncias grandes, a especialização de diferentes portos numa mesma zona, etc.

12. Toda a organização complexa do sector que constitui o sistema vascular do País pode sofrer roturas de consequências inquantificáveis, seja por perturbações da ordem social e política, seja por actos ilícitos de terrorismo, por acções bélicas, ou por cataclismos naturais. Tem-se por evidente que o *estabelecimento de níveis de segurança mais altos num sistema isolado implica custos incompatíveis por não serem proporcionais aos resultados*; em consequência, parece sempre preferível optar por sistemas paralelos (de redundância alternativa). Esta opção, estrategicamente correcta, tem obviamente custos também elevados. Haverá pois que procurar renderizá-la em termos de custos marginais de utilizações secundárias, não sendo admissível contabilizar o acréscimo de investimento sobre o projecto do empreendimento económico. Estas reflexões aplicam-se muito claramente no caso dos portos, no transporte de minérios para centros industriais por vias ferroviárias ou/e fluviais, nas telecomunicações por cabo ou/e satélite, etc.

13. As considerações anteriores permitem traçar com facilidade os limites de responsabilidade para as diversas funções, sendo clara a função que incumbe ao Estado. Os órgãos políticos, o Governo, a administração pública, as empresas públicas e os empresários privados desempenharão as funções necessárias, respectivamente, para a formulação das opções e dos planos, farão a normalização, a fiscalização e a exploração. Mais difícil se torna, e importa desenvolver, a solução das interfaces como, por exemplo, da coordenação entre utilização civil e militar, em que não basta a vontade, mesmo que expressa em diplomas legais; cremos necessário um desenvolvimento contínuo de relações do tipo horizontal que, favorecendo a vivência dos problemas sob perspectivas diversas, possam contribuir de forma pragmática para a definição de responsabilidades por consenso.

14. A organização actual dos transportes e comunicações em Portugal não responde aos princípios expressos. A adequação aos mesmos não é exequível nem a curto prazo, nem unicamente por via de diplomas legais. Efectivamente, várias direcções-gerais desenvolvem as funções normativas e fiscalizadoras do sector, excepto no tocante às comunicações; e exercem ainda funções de exploração no que concerne às actividades portuárias. Dezassete empresas do sector público gerem o investimento e a exploração das infra-estruturas aeroportuárias, ferroviárias e de comunicações, bem como toda a gestão dos transportes e comunicações exteriores e interiores nos modos rodoviário, ferroviário, marítimo, aéreo, postal e de telecomunicações. Integram o sector público, neste caso, cerca de 135 000 trabalhadores.

15. Toda esta realidade humana e técnica cobre o País, incluindo as Regiões Autónomas, pensando-se ser muito importante que o desenvolvimento de estudos se faça considerando mais importante as zonas de influência do que as identidades de cada organização. É neste sentido que se procuram orientar, por exemplo, as acções de coordenação de transportes suburbanos e urbanos das áreas metropolitanas trabalhando com diversos modos de transporte sobre várias autarquias; ou os estudos integrados das vocações de três portos no Centro-Sul e quatro no Norte com as suas ligações intermodais ao interior; ou os modos alternativos/complementares de transportes do Norte transmontano para as zonas industriais do Centro-Sul; ou ainda a revalorização geográfica de Portugal como centro de tráfego de telecomunicações internacionais.

Em qualquer caso surge evidente a indispensabilidade de acções que requerem trabalho longo, em que concorrem entidades muito diversas, capazes de trazerem aos centros de decisão o contributo de experiências e preocupações variadas. A oportunidade destas exposições e de debates sobre os temas neste auditório são um exemplo que considero de grande importância.

J. Viana Baptista

Ministro dos Transportes e Comunicações