

POR FAVOR LEIA COM ATENÇÃO

COMO GUARDAR O TEXTO

Para guardar este texto (incluindo dados adicionais) seleccione a opção GUARDAR (em inglês, SAVE) no seu browser (Explorer, Navigator...), dentro do menu FICHEIRO (em inglês, FILE).

Na opção GUARDAR COMO (em inglês, SAVE AS), também no menu FICHEIRO, poderá guardar o texto e atribuir um novo nome.

COMO IMPRIMIR O TEXTO

Para imprimir este texto (incluindo dados adicionais) seleccione a opção IMPRIMIR (em inglês, PRINT) no seu browser, dentro do menu FICHEIRO (em inglês, FILE).

Também poderá aceder a esta função seleccionando o botão de impressão (com a imagem de uma impressora), disponível na barra de ferramentas.

NOTA IMPORTANTE

Para voltar ao artigo não feche esta janela. Utilize o botão do browser RETROCEDER (em inglês, BACK), situado no lado esquerdo da barra de ferramentas.



Política de transportes: novas tendências

Carlos Correia da Fonseca *

Janus 99-00

Um aspecto peculiar das actividades ligadas à produção e gestão dos transportes e suas infraestruturas é que elas funcionam tradicionalmente num mercado fortemente intervencionado pelo Estado.

Uma primeira forma de intervenção é a regulamentação. Do lado das infraestruturas, o volume de capitais envolvidos, a existência de fortes economias de escala que levariam necessariamente ao surgimento de mercados monopolísticos e alguma dificuldade, especialmente no que se refere às infraestruturas rodoviárias, em fazer pagar cada utilizador pela sua utilização, levam a que o investimento público seja, desde há muitos anos, bem aceite. Por outro lado, os poderes públicos, de um modo geral, sempre estiveram motivados para assumir esta responsabilidade altamente penalizadora para os contribuintes, porque entendem o papel indutor do crescimento associado às infraestruturas, ou porque temem que os monopólios naturais no sector ponham em perigo o interesse público e a eficiência económica global devido a distorções dos preços.

O transporte público de pessoas, por outro lado ainda, é uma actividade económica e socialmente sensível: a mobilidade é uma necessidade básica que tem de ser garantida. A crise económica do início dos anos 70 deu origem a um experimentalismo nas políticas económicas que conheceu vários extremos.

Entre o início dos anos 70 e meados da década de 80, assistiu-se a um crescendo da intervenção do Estado na maior parte dos países ocidentais. Para além do controlo directo das actividades de monopólio natural, nacionalizaram-se empresas que antes operavam em mercados mais ou menos competitivos, como sejam empresas de transporte rodoviário de passageiros e de mercadorias, transportadoras aéreas e marítimas.

O caso português dos anos 70 é um exemplo extremo do que se vivia um pouco por todo o lado. No entanto, o estado de descapitalização, de falta de produtividade e de má prestação de serviço público da maioria das empresas públicas, as grandes transformações tecnológicas recentes, a necessidade de manter, a nível nacional, a viabilidade macro-económica a longo prazo, um equilíbrio orçamental justo na afectação de recursos aos sectores económicos e aos sociais, a repartição adequada dos recursos orçamentais entre investimentos e despesas de funcionamento, e, talvez mais importante do que tudo o resto, o surgimento de novas necessidades e novas exigências ao nível da procura, são factores que levaram, na segunda metade dos anos 80, a novas formas de organização das empresas e a um novo conceito do papel do Estado.

Hoje, os grandes transportadores de mercadorias operam em mercados altamente competitivos onde os preços têm poucos graus de liberdade, os equipamentos de transporte sofrem grandes transformações tecnológicas obrigando a investimentos de renovação, os percursos médios tendem a aumentar por via da chamada globalização económica e os custos têm de ser minimizados, o que só é possível



através de ganhos de eficiência. Desapareceu o conceito de transportador modal e apareceu o de transportador global, de uma origem a um destino final. Quanto ao transporte de passageiros, o crescimento explosivo seja do número de automóveis (taxa de motorização), seja da população residente nos subúrbios dos grandes centros urbanos, ou ainda a grande expansão das redes de infraestruturas rodoviárias, levou ao congestionamento urbano, à crise dos transportes públicos e a novos padrões de exigência dos passageiros.

Uma publicação recente do Banco Mundial enuncia os grandes desafios que hoje se colocam, em todo o mundo, ao sector. O documento produz recomendações de política adaptadas aos países menos desenvolvidos. É curioso notar a actualidade de muitas das recomendações em relação a Portugal, apesar do desenvolvimento que o nosso país conheceu nos últimos 15 anos.

Os grandes desafios

1. Melhorar as acessibilidades e a capacidade financeira para utilizar os transportes, por forma a diminuir os enormes tempos de percurso a pé que grandes franjas da população dos países menos desenvolvidos diariamente efectuam. Por outro lado, as deslocações casa-emprego em alguns desses países consomem cerca de 14% do rendimento disponível dos grupos mais pobres, contra 7% do dos mais favorecidos.
2. Fazer face à crise da manutenção das infraestruturas – "cada dólar adiado de manutenção essencial num certo período aumenta os custos operacionais de um veículo, no mesmo período, em 3 dólares". O Relatório de 1994 do Banco Mundial dedicado às infraestruturas de transportes, estima que só na África subsariana, na década de 80, o dispêndio de USD 12 mil milhões em manutenção corrente teria evitado o investimento de USD 45 mil milhões em reconstrução de estradas.
3. Responder melhor às necessidades dos consumidores – os rendimentos individuais subiram, as necessidades mudaram e os consumidores de transporte tornaram-se mais exigentes em termos de qualidade e de variedade de serviços exigidos.
4. Ajustar aos novos padrões de comércio globalizado – a liberalização do comércio mundial e novas formas de produção internacionalizada levaram a um aumento geral dos volumes transportados e das distâncias percorridas.
5. Fazer face ao rápido crescimento da motorização — o crescimento galopante do número de automóveis, o aumento muito rápido das populações urbanas e, dentro destas, uma tendência de localização centrífuga originada em grande parte pelo encarecimento da terra no centro urbano, novos valores psicológicos e sociais intimamente ligados ao uso do transporte individual, o mau funcionamento dos transportes colectivos, tudo somado são novas realidades em todas as grandes cidades do planeta.

A política susceptível de dar resposta à extensão e variedade dos desafios passa



pela valorização da sustentabilidade a três níveis: económico e financeiro, ambiental e social.

A sustentabilidade económica e financeira requer o desenvolvimento da concorrência "nas áreas do sector onde o mercado pode funcionar sem se criarem distorções significativas". Daí a recomendação no sentido da privatização da gestão de praticamente todas as infraestruturas e sistemas de transporte, ou ainda a exclusão de práticas proteccionistas como as reservas de carga ou discriminação de bandeira.

Por outro lado, deverão ser criados sistemas em que os utilizadores das infraestruturas paguem o custo real dos investimentos e despesas de manutenção. Faz-se ainda a distinção entre concorrência no mercado, a forma tradicional, e a concorrência pelo mercado, esta a forma inovadora e que traz uma das imagens de marca dos anos 90: quando não haja justificação para a existência de mais de um operador, a actividade pode ser concessionada a quem menos recursos públicos utilizar e melhor qualidade de serviço prestar. Perante uma situação de monopólio, a voz dos agentes envolvidos (operadores, utilizadores, sociedade civil em geral) deve ser ouvida de forma orgânica.

A sustentabilidade ambiental refere-se à necessidade de limitar as externalidades negativas associadas à actividade transportadora e criar sistemas que façam incorporar nos custos do transporte a valorização, em termos monetários, dessas mesmas externalidades.

Os custos externos dos transportes são os acidentes, que no sector rodoviário assumem valores elevadíssimos, a poluição associada ao ciclo de vida dos veículos e das infraestruturas e os seus efeitos na saúde, na qualidade de vida e na sobrevivência a longo prazo da vida no planeta, os impactes em ecossistemas, os efeitos da actividade na paisagem, nível de ruído ou património histórico, e ainda o valor do tempo perdido em congestionamento.

Um documento da UE estima o valor das externalidades nos países membros em 4,1% do PIB, sendo 2% originados nas perdas de tempo devidas ao congestionamento de tráfego rodoviário, 1,5% aos acidentes e 0,6% à poluição atmosférica e ruído. As estradas portuguesas, por exemplo, são o caso europeu mais dramático de sinistralidade e as campanhas de prevenção e segurança rodoviária têm-se revelado incapazes para fazer inverter a tendência crescente.

Quanto à poluição, o sector dos transportes é, nos países da OCDE, responsável por grande parte das emissões de monóxido de carbono (CO), de efeitos tóxicos directos sobre as pessoas, 1/5 das emissões de dióxido de carbono (CO₂), o principal gás produtor do efeito de estufa, por cerca de metade das emissões de óxidos de azoto (Nox), também tóxicos, pela emissão de Compostos Orgânicos Voláteis (COV), alguns dos quais cancerígenos, por metade do azoto lançado na atmosfera, responsável pela névoa fotoquímica que origina doenças pulmonares e danifica as colheitas, por óxidos de enxofre (Sox) que originam as chuvas ácidas, e ainda pela emissão de metade das partículas responsáveis por doenças do tracto respiratório.

A sustentabilidade social refere-se à necessidade de mitigar os efeitos sociais da reestruturação do sector dos transportes, onde o aumento da produtividade levará sempre a tensões no mercado de trabalho, com a tendência para o agravar do desemprego.



Quatro linhas de acção

Neste quadro estratégico é natural que o papel dos Governos tenda a modificar-se. Quatro linhas de acção são presentemente identificáveis:

1. O papel do Estado enquanto fornecedor de serviços tende a diminuir mas, em contrapartida, a sua importância enquanto promotor da concorrência e guardião dos interesses sociais e ambientais tende a aumentar. Em Portugal esta tendência é já claramente constatável. Depois da privatização da Rodoviária Nacional o transporte rodoviário interurbano está totalmente nas mãos da iniciativa privada (embora aqui se note uma forte tendência para a monopolização e não exista ainda regulamentação adequada que permita minimizar os seus efeitos).

A concessão da travessia ferroviária da ponte 25 de Abril representou uma quebra de facto do monopólio da CP, e a partição desta empresa em duas (gestão das infraestruturas e operação de transporte) associada à criação de um instituto regulador, segue as directivas comunitárias neste sentido e parece anunciar profundas alterações futuras na ferrovia, onde a coexistência de um operador público com operadores privados de âmbito regional ou por tipo de serviço é previsível e desejável.

O transporte urbano nas grandes áreas metropolitanas é um problema ainda mal resolvido. Os volumes de investimento são por vezes descomunais (Metro de Lisboa por exemplo) e os operadores existentes, empresas públicas ou equiparadas, estão em situação económica e financeira muito difícil. Uma solução de fundo, que deverá passar pela contratualização do serviço público, tarda em aparecer.

A nível das infraestruturas (construção e gestão) estão em curso contratos, e mais deverão ser a curto prazo lançados, onde partenariados entre a iniciativa privada e o Estado têm lugar. É o caso, por exemplo, da construção e exploração em concessão da ponte Vasco da Gama, ou a construção de auto-estradas em regime de COT (Custear, Operar, Transferir) ou modelo análogo.

Quanto à sustentabilidade ambiental, o sistema de inspecções obrigatórias dos veículos automóveis foi um primeiro passo. O encarecimento do estacionamento na área urbana de Lisboa é ainda uma importante medida de desincentivo à utilização do TI. Também a obrigatoriedade de estudos de impacte ambiental em todas as obras de construção ou modificação de infraestruturas é um passo importante.

Mas só a promoção do transporte público colectivo, de maior eficiência ambiental, em moldes capazes de responder a uma procura cada vez mais exigente em termos de comodidade e de rapidez, poderá dar as respostas necessárias. E aí ainda muito há por fazer. Para já, os sinais são contraditórios: se, por um lado, se tem vindo a modernizar o serviço ferroviário (pelo menos das infraestruturas e material circulante, já que a prestação de serviços *market oriented* tarda em afirmar-se), por outro o esforço dos últimos 15 anos tem estado virado para a rodovia, promovendo directamente a utilização do automóvel.

2. A análise do tipo custo/benefício tenderá a constituir o critério fundamental de afectação dos recursos originados nas prestações dos contribuintes.

Recentemente, a UE encomendou avaliações *ex-post* a todos os projectos de investimento financiados pelo Fundo de Coesão. Trata-se de uma iniciativa extremamente importante, já que as avaliações feitas *ex-ante* são muitas vezes produzidas sobretudo com o fim de convencer o financiador a financiar. No caso



português é notável a melhoria da qualidade das avaliações económicas entre os projectos iniciais (1985) do Fundo de Coesão e os mais recentes,

3. Os governos tenderão a estabelecer encargos adequados pela utilização das infraestruturas. Existem iniciativas importantes neste domínio em Portugal. Está em curso a elaboração, para a Direcção Geral dos Transportes Terrestres, da Conta Rodoviária Nacional, a qual mostrará o balanço entre aquilo que o veículo paga pela propriedade e pela utilização (impostos, taxas, portagens, seguros, etc.), comparando este valor com os investimentos públicos em estradas e despesas de manutenção e ainda com as externalidades do sector devidamente internalizadas. Uma conclusão do estudo em curso será, seguramente, que o uso do automóvel está, na prática, a ser subsidiado pela colectividade.

4. O Estado tenderá a reforçar a sua capacidade de programação do sector e a promover o envolvimento da sociedade civil no processo de tomada de decisão. O papel do conhecimento disponibilizado foi objecto de um relatório temático do BM, o de 1997, que estuda este novo conceito de economia do conhecimento. Em Portugal estão actualmente em curso estudos sobre a mobilidade a nível nacional, única forma para se orientar o dimensionamento da oferta de transportes. Sabendo que se têm tomado opções sobre investimentos estruturantes sem bases suficientemente sólidas, mais em função de opiniões do que de estudos técnicos adequados, (recorde-se a polémica em torno da localização da ponte Vasco da Gama) muita esperança se deverá depositar na actual atitude dos decisores.

***Carlos Correia da Fonseca**
Consultor do Banco Mundial.

Bibliografia

- [ADLER] - ADLER, Hans, Economic Appraisal of Transport Projects, EDI Series in Economic Development, The World Bank, Washington D.C., 1986.
[COYLE] - COYLE, John, *et al.* Transportation, West Publishing Company, 4th Edition, New York, 1994
[OCDE] - OECD, Towards Clean Transport Fuel Efficient and Clean Motor Vehicles, Conference organised by the OECD and the IEA, hosted by the Government of México, OECD Documents, Paris, 1996
[UE] – Comissão das Comunidades Europeias, Para uma Formação Correcta e Eficiente dos Preços, Livro Verde, 1995
[WB1] - Sustainable Transport, Priorities for Political Reform, A World Bank Publication, Washington. D.C., 1996
[WB2] - Infrastructure for Development, World Bank Report 1994, Washington D.C. 1994