

PROGRAMA NACIONAL DE INVESTIMENTOS 2030 (PNI 2030)

Comentários adicionais

Pedro Serra, KPLN

Maio 2020

Introdução

A convite da Sr.ª Eng. Natércia Cabral, Presidente do CSOP, participámos na reunião (por videoconferência) deste Conselho que se realizou nos dias 14 e 15 de Maio, tendo-nos sido permitido fazer uma apresentação do nosso relatório relativo ao sector do Ambiente (que damos por conhecido).

O que foi apresentado e foi dito pelos Senhores Conselheiros merece-nos alguns comentários, alguns que tivemos a ocasião de expressar no decurso da reunião, outros que deixamos agora aqui à consideração do Conselho e respondendo ao apelo que foi dirigido a todos pela Sr.ª Presidente do CSOP.

Neste breve apontamento não nos cingiremos ao sector do Ambiente do PNI 2030, por tal não nos parecer devido, sendo certo que os Senhores Conselheiros farão do que aqui fica escrito o uso que considerarem adequado. Também a ordem dos comentários não segue nenhum padrão estabelecido, pelo que pedimos nos desculpem.

Pedimos desde já desculpas pelo tom talvez algo impertinente de alguns destes comentários, mas as coisas são o que são.

Questão da Biodiversidade

Esta é uma questão transversal a todo o PNI 2030: não abundam as referências à biodiversidade no Programa, como foi assinalado por alguns participantes.

A este respeito direi que a crítica me parece justa, sendo, no entanto, que não me parece que a biodiversidade constitua matéria para um projecto de investimento, que é a matéria do PNI 2030 (o que explicará talvez a omissão). Mas a protecção e promoção da biodiversidade deve ser incluída entre a condicionalidade que deve servir de crivo aos projectos que venham a beneficiar dos financiamentos do Programa, podendo mesmo ser considerado um factor de discriminação positiva desses projectos, a par do contributo para a coesão territorial e a competitividade. Se isto for feito então projectos do subsector Gestão de Recursos Hídricos, como sejam os investimentos na recuperação das galerias ripícolas e a renaturalização do meio fluvial, onde se inclui a remoção de açudes e barragens que já não desempenham qualquer função económica útil (e são talvez muitas dezenas em todo o país), poderão beneficiar destes apoios financeiros. Estes projetos podem e devem ser incluídos no PNI 2030, tanto mais que há levantamentos que foram feitos e estudos que os identificam (a APA tem projetos desta natureza em carteira).

Plano Rodoviário Nacional

Foi feita em dado momento uma referência ao PRN 2000, que o signatário conhece bem, tendo sido sugerido que seja elaborado um plano semelhante para o sector ferroviário. Não podemos estar mais de acordo, uma vez que, sem um tal plano, será difícil identificar prioridades e garantir a coerência e conectividade da rede (se tal já não seria fácil sem o PRN para a rodovia, mais difícil será para a ferrovia). Melhor dizendo, sempre no espírito dos promotores dos projetos ferroviários terá de estar esse plano, ainda que ele não esteja formalizado e validado por uma autoridade competente e representativa da Sociedade (pelo CSOP, por exemplo).

A respeito da rodovia há que recordar que Portugal tem uma das redes de autoestradas mais densas do mundo! Países muito mais ricos do que o nosso, como a Alemanha, não têm uma rede com esta densidade (e qualidade, acrescente-se!). Tal acontece por más razões, infelizmente, estando a construção desta rede na origem das dificuldades financeiras que ainda nos afligem (e que vão estar aí por muito tempo).

O PRN começou a ser desrespeitado (perante o silêncio de uns e a cumplicidade de outros) pouco tempo depois de ter sido aprovado, com a construção de estradas e autoestradas que se vieram a revelar economicamente ruinosas (e isso era facilmente perceptível, a menos que acreditássemos que em 2020 iríamos ser os tais 30 milhões de portugueses que foram referidos em tom jocoso na reunião por um Senhor Conselheiro). Refiro, a título de exemplo, as seguintes:

- A17 Leiria – Figueira da Foz. Começou por ser uma SCUT e a sua exploração revelou-se tão ruínosa que a BRISA, sua concessionária, entrou em *default* e os bancos que financiaram a obra em regime de *project finance* já operaram o *step-in* (tomaram conta da operação);
- A4 Porto – Vila Real. Este traçado havia sido originariamente abandonado a favor do traçado da A7 para evitar o túnel de cerca de 5,6 km que atravessa a Serra do Marão; graças à sua construção, a cidade de Vila Real está hoje ligada à cidade do Porto por duas autoestradas, o que se tem de considerar completamente absurdo. O contrato de concessão foi assinado em 2008 e a obra concluiu-se apenas em 2016, tantos e de tal ordem foram os acidentes de percurso, tendo a concessionária original rescindido em dado momento o contrato de concessão;
- Algarve-Litoral. Esta concessão foi adjudicada em 2009 à Rotas do Algarve Litoral, S.A. e consistia fundamentalmente da transformação da N125, a espinha dorsal do litoral algarvio, numa autoestrada que, no fundamental correria paralela à A22, a Via do Infante, sendo que ao longo de muitas dezenas de km as duas autoestrada correriam a poucos km uma da outra! Também neste caso um traçado semelhante foi submetido a processo de AIA na década de 1990 e preterido a favor do actual traçado da A22.

Um pedido de indemnização da ordem de centenas de milhões de € foi apresentado pela concessionária ao Governo pela suspensão / revogação da concessão.

- Autoestrada Santa Margarida do Sado – Beja. Esta autoestrada viu os seus trabalhos serem suspensos e depois retomados parcialmente. Corre paralela ao IP8, a típica estrada do lá-vem-um, que continuará a ser a estrada de todos os dias das populações e dos visitantes se a nova autoestrada for portajada (e não o sendo irá ser mais um sorvedouro de dinheiros públicos).

Ainda a respeito da rede rodoviária pareceu-me ouvir referência a duas situações: (1) uma ligação entre Viseu e o litoral, que não consigo vislumbrar o que possa ser uma vez que Viseu já está ligada a Aveiro pela A25, e (2) uma ligação rodoviária entre a Covilhã e Viseu (Castelo Branco, Covilhã, Guarda, Viseu já estão ligados pela A23 / A25).

Das minhas memórias de Presidente do IEP, que antecedeu a Estradas de Portugal (hoje IP), retenho uma situação, que era recorrente, que consistia de uma romaria dos Senhores Presidentes das CM de Manteigas, Belmonte e outros municípios vizinhos ao Presidente do IEP para solicitarem que fosse considerada a construção de uma ligação entre a A23 por alturas da Covilhã/Belmonte até Viseu, atravessando a Serra da Estrela (o que obrigaria à construção de um túnel que faria o túnel do Marão parecer uma brincadeira de criança!). Valia-me que essa obra não estava contemplada no PRN 2000 e com esse argumento os demovia. Vai esse projeto alucinante ser ressuscitado? O PNI 2030 Mobilidade e Transportes, todo ele, talvez que não seja suficiente para financiar uma tal obra!

Há intervenções a levar a cabo na rede rodoviária, mas esta está, no essencial, completa, havendo que assegurar a sua manutenção. De entre as obras que me ocorrem refiro:

- A ligação Coimbra-Viseu pelo IP3 está em estado miserável (está aliás a ser já intervencionada);
- A EN125/ER125, longitudinal ao Algarve – esta estrada foi desatendida demasiado tempo, tendo sido permitida a ocupação da faixa do domínio público rodoviário por construções de todo o tipo, que agora grandemente dificultam a sua manutenção (em alguns troços é mais uma rua do que uma estrada, com portas de casas particulares a abrirem para a estrada!);
- EN1 / IC2 – tem muito troços que deveriam ser intervencionados, tanto mais que continua a ter um tráfego muito intenso de pesados, que fogem das portagens da A1.
- E há ainda a muito problemática da ligação do Porto de Sines à Europa! Se a solução rodoviária for o IP8 (Beja) então que seja completada com a ligação ao IC33 e a Beja (e daí por diante até à A6 ou outra solução que se veja como mais conveniente)! Mas uma ligação ferroviária faria mais sentido, seria mais amiga do ambiente (sendo certo que teria de ser acordada com as autoridades espanholas, teria o problema da bitola,

etc.); também por isto um PN Ferroviário deveria ser elaborado conjuntamente com a revisão do PNR 2000.

Por último, há que atender ao facto de que uma parte importante da rede rodoviária nacional carecer de intervenções de vulto para a sua manutenção e renovação. O acidente ocorrido em 2018 na EM 255 junto a Borba, que resultou na perda de 5 vidas humanas, tal como o foi a seu tempo o colapso da Ponte de Entre-os-Rios em 2001, é bem o sinal do que nos pode esperar. Em 2001 o processo de regionalização da rede rodoviária tinha acabado de colapsar ele mesmo, com o voto desfavorável dos eleitores ao processo de regionalização do país, e seguiu-se-lhe um processo de municipalização de parte da rede rodoviária, que o menos que se tem de dizer é que foi infeliz, pois não foi acompanhado por medidas de regulação e monitorização, por parte da autoridade rodoviária nacional, da gestão autárquica da rede entregue (em aras à autonomia das autarquias locais, como se isso as desobrigasse do cumprimento da lei). Um processo de regionalização foi retomado mais tarde, julgamos que com base nas CIM. Um e outro devem ser acompanhados e apoiados financeiramente, no que à manutenção da rede diz respeito, e para isso o PNI 2030 pode ser de grande utilidade.

Mas o paradigma não pode continuar a ser “dinheiro não é problema” e “depois logo se vê” e todos os projectos devem ser escrutinados com base numa condicionalidade apropriada (biodiversidade e não só).

Ciclo urbano da Água

Este tema é abundantemente tratado no meu relatório. Mas a discussão havida permitiu-nos perceber um pouco melhor alguns limites de que não nos havíamos apercebido ou que havíamos desvalorizado. Chamamos por isso a atenção para os seguintes aspectos.

Territorialização dos projectos e dos apoios financeiros. No que respeita a esta preocupação, que foi manifestada por alguns Senhores Conselheiros, os projectos deste subsector vão ao encontro destas preocupações (excepto no que respeita ao programa de investimentos Transição para a Economia Circular, projectos de ApR, água para reutilização, que a realizar-se vai ter de acompanhar as concentrações populacionais, leia-se, terá lugar nas áreas metropolitanas, ou não terá lugar), na medida em que muito do que está por fazer, seja em matéria de extensão do serviço de saneamento em vista à integral cobertura do território, seja em matéria de renovação e manutenção das infraestruturas, tem sobretudo expressão fora das áreas metropolitanas.

Dimensão financeira dos projectos (75 M€). Só por si este critério deixa de fora os municípios rurais nas regiões de baixa densidade, que não têm projectos com esta dimensão, nem como se endividar. A questão da capacidade financeira dos promotores dos projectos vai ser um obstáculo aos projectos em que o promotor é uma autarquia, precisamente devido às suas limitações financeiras e de endividamento: sem condições para se endividarem, restar-lhes-á

agregarem-se e associarem-se à AdP (empresa pública não reclassificada e por isso com grande capacidade de endividamento), para a apresentação de candidaturas e para posteriormente fazerem a gestão dos sistemas, salvo algumas situações excepcionais.

Papel dos privados. A retoma do mercado das concessões é desejável, não apenas pela capacidade de investimento destes (e presume-se que possam ter acesso aos fundos do PNI 2030) mas também porque estes operam a agregação virtual dos sistemas municipais (ainda que o município não tenha grande dimensão, o facto de o operador se ocupar de vários sistemas permite-lhe realizar economias de escala e de processo que realizam o mesmo objetivo, tal como sucede em França). Mas provavelmente neste momento as autarquias não estarão em condições de assumir politicamente os aumentos tarifários que um tal modelo sempre acarreta (os privados têm de recuperar os custos do serviço, por definição), mas esta participação deve ser perseguida.

Regadio

Tudo o que foi dito a este respeito tem razão de ser, mas mais uma vez estamos perante a consequência da omissão do Governo e das entidades públicas do seu papel regulador da sociedade e ponderador de interesses e valores, tanto mais significativa quanto os aproveitamentos hidroagrícolas de iniciativa do Estado foram entregues às associações de beneficiários por intermédio de títulos de concessão, que outorgam vastos poderes ao Estado concedente.

E também já não estamos no tempo em que os aproveitamentos hidroagrícolas de iniciativa do Estado tardavam muitos anos a terem uma taxa de adesão à sua utilização que se pudesse considerar razoável (80%). Basta ver o que é que aconteceu nos últimos 2 anos no Sotavento Algarvio, que passou de cerca de 30% que estavam desde 1997 para talvez mais de 80% neste momento, estando em cima da mesa a possibilidade da sua expansão.

A ideia de que o pequeno regadio é o futuro também não merece o nosso acolhimento. Esse pequeno regadio pode e deve ser acarinhado, pois ajuda a fixar as populações nos territórios de baixa densidade, mas os tempos agora correm de feição para os empresários agrícolas, e não para os lavradores de outros tempos. O que está a dar é o cultivo super-intensivo do olival, a vinha regada, os frutos vermelhos em estufas, o abacate, a papoila para a produção de ópio medicinal, a produção de flores para exportação por via aérea para a Europa, o tomate para a indústria e a exportação, etc., que não existiam no passado, empresários com campos cultivados no Chile, na Argentina e em outras partes do Mundo, que associam à produção agrícola a agro-indústria, realizam investimentos de milhões de euros e praticam um regadio muito, muito avançado, doseando a rega com eficiências da ordem dos 85%, coisa que há 20 anos atrás não existia, simplesmente.

Mas dito isto importa não perder de vista que o fortíssimo impulso que sofreu o regadio nos últimos 20 anos, seja de iniciativa do Estado (EFMA, Sotavento Algarvio, Cova da Beira) seja de iniciativa dos particulares (Vale do Tejo, particularmente), tem tido um impacto muito positivo na nossa autonomia alimentar e na nossa balança comercial. E estamos apenas no começo de um processo que promete trazer maiores benefícios, mas também maiores impactos ambientais que não devem ser negligenciados. Basta ver que estamos no início de um processo de proliferação das estufas tendo em vista a produção fora de época (EFMA, AH do Mira, Algarve), que permite a colocação dos produtos nos mercados da Europa Central em condições de preço muito favoráveis. Para perceber de que é que estamos a falar basta ver o que é que aconteceu na nossa vizinha Espanha (Almeria, para não ir mais longe), que aliás tem vindo a alumiar-nos o caminho, para o bem e para o mal.

E, como tive ocasião de dizer na reunião, temos um Programa Nacional de Regadios aprovado pela RCM n.º 133/2018 que aponta para um investimento de cerca de 560 M€ até 2023, sobretudo na reabilitação das infraestruturas dos perímetros de rega, reforço de segurança das barragens e algum completamento de infraestruturas nos perímetros existentes.

Os 750 M€ previstos no PNI 2030 são uma gota de água no oceano dos investimentos que estão neste momento em curso de realização e outros que estão identificados (Tejo e ribeiras do Oeste, por exemplo). E não se diga que nos faltam os agentes instrumentais necessários à promoção de grandes projetos. Não só temos já os empresários que referi, como temos também neste sector uma empresa pública instrumental para a implementação destas políticas com provas dadas, a EDIA, que poderia ser chamada a desempenhar neste sector um papel semelhante àquele que a AdP desempenha no sector dos serviços de água (e a EGF desempenhou no sector dos resíduos até que se lembraram de proceder à sua alienação, com as consequências desastrosas que estão à vista).

Conclusão

Nada do que ficou dito invalida o que dizemos no nosso relatório. Este PNI 2030 é um passo em frente muito importante na retoma do investimento em infraestruturas em sectores fundamentais da nossa sociedade, os objetivos estratégicos e os seus grandes eixos que nos são propostos estão certos e por isso merece o nosso aplauso.

Lisboa, 2020-05-15



Pedro Cunha Serra