

1.ª Reunião Plenária do CSOP (20.01.10)

Assunto: Posição assumida pelo conselheiro Luís Braga da Cruz

É competência do Plenário do CSOP¹?

- ❖ Apreciar e deliberar sobre pareceres e proposta submetidas pelo Conselho Permanente;
- ❖ Acompanhar a execução dos pareceres e propostas, através da elaboração de um Relatório de Actividades;
- ❖ Pronunciar-se sobre outros assuntos que lhe sejam submetidos.

O que esteve em causa na sua 1.ª reunião, de acordo com a convocatória, foi a auscultação dos conselheiros sobre dois pontos, depois de distribuídos os pareceres elaborados por consultores do CSOP:

- ❖ Análise de coerência do PNI 2030 com o PNPOT e com o RNC;
- ❖ Análise dos programas e projectos do PNI 2030 para os sectores Ferrovia e Rodovia, tendo em consideração as recomendações do Parlamento².

A tarefa pedida reveste complexidade, independentemente do exigente calendário que o CSOP está obrigado a cumprir. Acresce que o procedimento também levanta alguma perplexidade, como tentarei explicar. Estamos perante um processo já relativamente adiantado, que envolve opções políticas, algumas com um elevado grau de consolidação, o que pode significar que a margem de manobra para inflectir decisões aparentemente já estabilizadas parece ser muito reduzida.

No entanto, o mandato do CSOP terá de ser executado nos dois níveis de auscultação acima reportados. Acresce que foram patentes para análise vários documentos com qualidade, elaborados por consultores externos e que o Conselho Permanente encomendou. Aos consultores foi concedida ampla liberdade de abordagem o que, sendo louvável, repõe o debate numa dimensão mais global.

Assim, sinto-me motivado para fazer uma análise de enquadramento mais amplo, não me limitando a um pronunciamento singular sobre cada projecto que compõe o PNI 30.

Quanto à análise de coerência do PNI 2030 com o PNPOT e com o RNC³, faz sentido um comentário sobre cada um destes documentos.

Como é referido no documento da DGT⁴, o PNPOT⁵ constitui o referencial estratégico para a elaboração do PNI 2030, plano que concretiza os projectos estruturantes que concorrem para a implementação das opções estratégicas e do modelo territorial do PNPOT. O PNPOT assimilou os referenciais estratégicos sectoriais existentes, dos

¹ Art.º 7.º, ponto 5.º, do Decreto Regulamentar n.º 8/2019, de 4 de Setembro de 2019.

² Resolução da Assembleia da República n.º 154/2019, de 23 de Agosto.

³ Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de Julho.

⁴ "Alinhamento do PNI 2030 com o PNPOT", DG do Território, Dezembro de 2019.

⁵ Lei n.º 99/2019, de 5 de Setembro

diferentes ministérios. Segundo a DGT, importa esclarecer a relação de cada projecto do PNI30 com os efeitos esperados em cada medida de política do PNPOT que se lhe encontra associada.

O PNPOT corresponde a um bom exercício de planeamento. Está bem fundamentado, suportado em fontes credíveis e resultou de uma ampla, lúcida e actualizada interpretação do território nacional. Também foi submetido a um amplo debate público. Abre oportunidades para o desenho de políticas públicas inovadoras que atribuem prioridade à consideração da grande diversidade do nosso território e à concepção de soluções sectoriais que obedeçam a objectivos de natureza mais transversal.

O PNI 2030 tem um propósito muito ambicioso quando enuncia que pretende "consubstanciar uma estratégia para o país para uma década de convergência com a União Europeia, de forma a que Portugal possa corresponder adequadamente aos desafios globais que se perspectivam⁶" e que assentam em 3 objectivos estratégicos:

- Reforçar a coesão territorial⁷, através do reforço da conectividade, da actividade económica e da valorização do capital natural;
- Aumentar e melhorar as condições infraestruturais, capitalizar o potencial geográfico atlântico e reforçar a inserção de Portugal na Europa e na Ibéria;
- Promover a descarbonização da economia e a transição energética, adaptando territórios e garantindo a resiliência das infraestruturas.

Estes objectivos, de certa forma, transformam-se em critérios de apreciação, quando o Parlamento aprovou um projecto de resolução⁸, recomendando ao Governo que consolide uma avaliação do PNI 30, em articulação com o CSOP, em função de critérios de competitividade económica, coesão social e territorial e sustentabilidade orçamental, que permitam definir os investimentos prioritários.

Por outro lado, o RNC é também mandatário. Define uma estratégia de longo prazo para atingir a neutralidade carbónica em 2050, a qual só pode ser atingida, como bem refere Paulo Pinho⁹, se conjugar redução global de emissões de CO2 com o aumento da capacidade instalada de sequestro de carbono no território nacional.

Quanto a relatórios submetidos ao Plenário do CSOP, há dois genéricos: um da DGOT¹⁰ e outro do Prof. Paulo Pinho¹¹. Ambos pretendem medir a coerência do PNI2030 com os documentos estruturantes como PNPOT e o RNC50 (Roteiro para a Neutralidade Carbónica). Em relação a relatórios sectoriais, foi distribuído um sobre a ferrovia¹²,

⁶ Projecto de Resolução n.º 1939/XIII/4.^a, Assembleia da República, Grupo Parlamentar do Partido Socialista, 14 de Janeiro de 2019, aprovada a 11 de Abril de 2019.

⁷ A nível europeu, pelo Tratado de Lisboa (2007), o objetivo da coesão saiu reforçado pela introdução de um 3.º pilar - o da coesão territorial, que se acrescentou à coesão económica e social - esclarecendo porém que é matéria de competência partilhada entre a UE e os estados-membros.

⁸ Projecto de Resolução n.º 1939/XIII/4.^a, Assembleia da República, Grupo Parlamentar do Partido Socialista, 2 de Julho de 2019, aprovada a 5 de Julho de 2019.

⁹ Paulo Pinho, "Análise da articulação entre o PNI 2030 com o PNPOT e com o RNC 2050", CSOP, Dezembro, 2019, pp.7-8.

¹⁰ DGT, documento já referido.

¹¹ Paulo Pinho, doc. já referido.

¹² Acúrsio M. dos Santos e Ernesto M. de Brito, "Relatório Técnico de Avaliação do PNI 2030 - Ferrovia, CSOP, 3 de Dezembro de 2019.

elaborado por consultores com uma análise técnico-económica e o do LNEC, sobre a rodovia, de carácter metodológico.

Dado que a ambição do PNI 2030 é muito elevada e tem um horizonte temporal de dez anos, seria de esperar que tivesse escolhido alguns grandes desígnios nacionais que o sinalizassem, nem que fosse em termos simbólicos, através de alguns, grandes projectos. Projectos que apontassem uma mudança de política de mobilidade mais conforme com as mudanças que irão condicionar o desenvolvimento económico e social nacional e que fossem um estímulo para a desejável alteração dos hábitos e o comportamento dos portugueses, sem esquecer o contributo para a coesão territorial.

Todos somos unânimes a reconhecer a excessiva dependência do automóvel e do modo privado, no nosso padrão de mobilidade. Nas últimas três décadas e meia, período que corresponde ao generoso acesso aos fundos estruturais e de coesão a que Portugal teve acesso após a sua adesão às Comunidades Europeias em 1986, o investimento em infraestruturas de transportes e acessibilidade foi quase exclusivamente orientado para a rede rodoviária, muito pouco sendo feito noutros padrões de mobilidade.

A ferrovia portuguesa na sua definição, desde início no século XIX, terá sido vítima de opções que se revelaram defeituosas. A rede correspondia a uma dispersão populacional muito mais difusa pelo território, bem distinta da que se foi acentuando a partir dos anos 50 do século passado. Com o êxodo rural e a litoralização, a procura do modo ferroviário foi-se reduzindo. Perante a ausência de uma reflexão mais estratégica sobre o interior e o futuro da rede ferroviária, a administração limitou-se a fazer o mais fácil - foi encerrando os ramais e as linhas de menor procura, o que precipitou uma generalizada situação de grande abandono e desmobilização. Sem a manutenção das vias, a sua modernização e a actualização do equipamento circulante, baixou muito a qualidade do serviço e o interesse geral pelo modo ferroviário.

Os sucessivos esforços para estabelecer uma política de território, porque também os houve, não tiveram o reconhecimento e a suficiente relevância social, que obrigassem a assumir uma visão política ambiciosa para a ferrovia. Não aconteceu isso no País vizinho onde, com a definição planeada no tempo de uma rede de alta velocidade em bitola standard, nos anos 80, se foi paulatinamente cumprindo um calendário de adequação da ferrovia às necessidades de hoje. Entre nós, discutiu-se demais e decidiu-se de menos. Aliás, o mesmo aconteceu com o novo Aeroporto de Lisboa.

Como consequência disso, restou uma política de obras públicas rodoviárias, muito autónoma, que contribui para acentuar o desequilíbrio do território. Temos de reconhecer que as condições de mobilidade interna são hoje melhores, o que acabou por contribuir para a competitividade económica e social aos diferentes territórios. Porém a noção de infraestrutura e de rede ficou quase exclusivamente associada à rodovia, cultura instalada que, de certa forma, poderá ter condicionado a concepção do PNI 2030.

Hoje, estamos perante uma situação diferente. O PNPOT foi revisto e aprovado em 2019, com uma preocupação de dar orientações aos sectores a partir de uma leitura actualizada do território de que hoje dispomos, com as suas virtualidades e os seus problemas. Representa uma invulgar proposta para encarar o país de uma forma integrada e sistémica.

Desta forma seria de esperar que cada sector que intervém no PNI 2030 não perdesse o PNPOT como pano de fundo, que estruturasse a sua acção e os seus meios, bem

focado nos 18 principais problemas estratégicos de ordenamento do território identificados no PNPT, bem como nos três vectores de actuação prioritária estabelecidos no RNC:

- redução da intensidade carbónica da electricidade;
- substituição de combustíveis fósseis por electricidade, na economia e nos transportes;
- aumentar a capacidade do território nacional enquanto sumidouro carbónico (proporcionada pela actividade agrícola e florestal).

Passando às observações de forma mais objectiva:

1. Como ficou patente na ronda de auscultação feita na reunião plenária do CSOP, o PNI 2030 não escapa à crítica de parecer mais um catálogo de projectos e menos plano nacional estratégico, exprimindo uma grande racionalidade entre as diferentes propostas nele incluídas. Os projetos em si, até podem corresponder aos propósitos definidos, mas não espelham uma grande ambição nacional.

2. A maioria dos membros do conselho considera que a importância política atribuída à ferrovia deveria reclamar outra postura. Considero que não há no Plano qualquer grande desígnio nacional, convergente com os grandes critérios que o PNI30 devia cumprir. É composto por meras actuações pontuais.

3. Seriam desígnios nacionais, por exemplo, fazer uma linha completamente nova a ligar Lisboa e o Porto, com um tempo de viagem de 1h30, em bitola standard e com o propósito de poder ir até à fronteira galega. Seria uma oportunidade de estruturar a fachada atlântica da Península e de vertebrar a economia exportadora do país, que se concentra no Norte e no Centro de Portugal.

O actual congestionamento da linha do Norte pode ser mitigado com o programa proposto, que não deixa de ser um remedeio, que a curto prazo revelará problemas de operação. Para quem, como eu, que fez em média 3 a 4 vezes por semana a viagem entre Porto e Lisboa, nos últimos 40 anos, creio ter perfeita legitimidade para reclamar que o tempo do trajecto se aproxime do padrão europeu. É claramente muito pouca ambição ficar satisfeito com um ganho de meia hora num trajecto de 300 km! Remeter para uma ponte aérea esta deslocação não é contribuir para a neutralidade carbónica nem e para a sustentabilidade ambiental.

3. Outro desígnio poderia ser, como sugere Paulo Pinho, uma linha também completamente nova a estruturar o Algarve, ligando as sedes dos concelhos. Sendo a actividade turística o motor da economia do Algarve, faz todo o sentido atribuir prioridade a esse grande eixo, a partir do qual se rebateriam todos os outros movimentos intrarregionais, com óbvio impacto nas restantes actividades e na mobilidade que lhe está associada. Não o fazer, seria insistir em intervenções avulsas, de impacto muito menor, sobrecarregando os actuais eixos de comunicação rodoviária.

4. Estou de acordo com o desígnio de conectar Portugal à Europa por ferrovia, de modo a transferir para o modo ferroviário parte das exportações que privilegiam o transporte rodoviário. Isso, irá contribuir para o reforço da competitividade económica nacional, se não se esquecer que a origem dos produtos de exportação portuguesa são oriundos do Norte, e também do Centro de Portugal.

6. Permito-me uma breve incursão pelas economias regionais. Entre 2013 e 2017 o crescimento médio anual da economia portuguesa foi de 1,4%, sendo de registar que o Norte e o Centro têm sido as NUT II que estão a evoluir mais favoravelmente no seu contributo para o crescimento nacional: o Norte foi responsável por 42% desse

crescimento, o Centro por 24%, a Área Metropolitana de Lisboa por 13% e o resto do país por 20%. O que distinguiu a evolução da economia do Norte e no Centro nesse período de análise foi a evolução da intensidade exportadora (definida pelo valor das exportações de bens e serviços em % do PIB). Nesse período (2013 a 2017), enquanto a intensidade exportadora na AML estabilizou com um máximo de 28,3% (em 2017), no Norte teve um crescimento sustentado até alcançar um valor de 39,2% (em 2017). Em Julho de 2019, a intensidade exportadora do País atingiu os 44%, o que confirma uma evolução positiva¹³. Importa que o PNI 2020 reflecta a real evolução económica do País e não elabore em soluções de investimento que não sejam conformes ou comprometam esta evolução.

7. Sobre a relação de coerência entre PNPOT e PNI 30, o meu ponto principal é este: - Como se garante a conformidade entre as 50 medidas do Programa de Acção do PNPOT e as áreas temáticas em que está organizado o PNI30? Garantir que o programa de acção seja concretizado através dos projectos incluídos no PNIC 30 parece ser obrigatório, na medida em que não haverá tão cedo um instrumento de intervenção tão completo e robusto como este. Pode haver naturalmente omissões, as quais têm de ser devidamente justificadas. Tentarei ilustrar com um exemplo.

Acontece que o relatório da DG do Território faz o cruzamento entre as medidas do programa de acção do PNPOT e as áreas temáticas do PNI 30, para verificar nessa matriz o que tem correlação positiva.

Um caso de falta de cobertura evidente é o seguinte: a medida de acção 3.10 (Aprofundar a Cooperação Transfronteiriça) só tem uma correlação positiva, que é com a área dos transportes rododiferroviários. Porém, o PNI30 não prevê qualquer medida de política que cubra o propósito de reduzir a precaridade nas zonas fronteiriças!

Acontece que uma pretensão generalizada de toda a região do Douro é a ligação do Pocinho a Barca de Alva e seguimento para Salamanca a qual desta forma não encaixa no PNI30, apesar da natureza do projecto corresponder a uma preocupação do PNPOT.

Diga-se em abono da verdade que o relatório da Ferrovia recomenda, no bloco dos projectos em "Teer 1" (nível com maior prioridade), que seja avaliada a viabilidade económica da electrificação do troço Pocinho-Barca de Alva, de forma conjugada com a reactivação da ligação transfronteiriça¹⁴.

8. Uma das quatro áreas temáticas do PNI 30, por sinal a que comporta a expressão financeira mais reduzida (750 milhões de € - 3,4%) diz respeito ao "Regadio". Esta área temática deveria cobrir os investimentos para o sector de actividade primária, isto é, para a Agricultura e a Floresta - e numa lógica de investimento infraestrutural. Sendo assim, é legítimo questionar porque não inclui investimentos tão estruturantes e críticos como a construção continuada da rede primária das faixas de interrupção de combustível, numa estratégia de mitigação dos riscos dos fogos florestais de grandes dimensões, infelizmente cada vez mais frequentes. Trata-se de uma rede nacional tão importante como as outras redes de infraestruturas: de transporte e mobilidade, de telecomunicações ou energéticas.

Esta forma de encarar a redução de riscos deve extrapolar-se para a gestão dos recursos hídricos, que reclamam um olhar não apenas numa perspectiva de criação de armazenamentos para aumentar a dotação de água para sistemas de rega, mas no seu

¹³ Rui Monteiro, Vasco Leite; "A Evolução das Regiões Portuguesas (NUTS II e NUTS III) ao longo dos Ciclos de Programação Comunitários"; CCDR-N, Porto, Outubro de 2018.

¹⁴ Relatório citado, p. 4.

contributo para regularizar regimes fluviais, redução de riscos de cheias com período de retorno mais baixos, e organizados por bacias hidrográficas.

Com as alterações climáticas é bem provável que a irregularidade se acentue, o que reclama uma melhor gestão por bacias hidrográficas e de riscos, que uma abordagem transversal seja consagrada no PNI 30.

9. Chamo a atenção para o facto da concretização deste projectos serem de ciclo longo, o que significa que entre tomar uma decisão sobre um projecto e a infraestrutura entrar em serviço podem decorrer mais de 10 anos. Por isso mais urgente se torna que se tomem decisões rápidas, mas assertivas e que se deixe margem de manobra para ajustamentos que se vierem a revelar pertinentes.

Face ao elevado volume de investimento, que se perspectiva e, sobretudo, pelo longo período de jejum que correspondeu à travagem de investimento no sector das obras públicas e construção em Portugal, importa também cuidar do desenvolvimento de capacidade técnica instalada em Portugal para projectar, fiscalizar e construir. É preciso que este ciclo seja indutor de riqueza também no período de execução.

10. Acompanho as considerações dos consultores sobre projectos concretos, em especial no domínio da ferrovia, quando fazem recomendações para que se encontre uma melhor justificação para a oportunidade de alguns investimento. Mas recomendaria, como antes referi, a inclusão de alguns projectos que pudessem ser lidos como grandes desígnios nacionais do PNI 30.

.