

**CONTRIBUTO PARA O PARECER DO CSOP
PROGRAMA NACIONAL DE INVESTIMENTOS 2030**

A Direção-Geral do Território (DGT) integra o Conselho Permanente do Conselho Superior de Obras Públicas (CSOP) e acompanhou ao longo do tempo os trabalhos de análise do Programa Nacional de Investimentos (PNI) realizados pelos consultores e pela Comissão Técnica, tendo contribuído para a análise do alinhamento do PNI com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT). O presente contributo pretende reforçar algumas das conclusões da análise realizada e formular recomendações específicas para a governança do processo de desenvolvimento e implementação do PNI 2030, na ótica do PNPOT.

1. O Programa Nacional de Investimentos 2030 é apresentado, na sua introdução, como “o instrumento de planeamento do próximo ciclo de investimentos estratégicos e estruturantes de âmbito nacional, para fazer face às necessidades e desafios da próxima década e décadas vindouras”.

Salienta-se a importância da elaboração do PNI 2030 que sistematiza e elenca um programa de investimentos estruturantes, sobretudo de natureza infraestrutural, a realizar na próxima década, dando seguimento ao estabelecido PNPOT. Assim, reconhecendo grande parte das críticas identificadas nos pareceres da Comissão Técnica e dos consultores setoriais, sublinha-se como muito positiva a elaboração do PNI 2030 e a promoção da sua análise e discussão no âmbito do CSOP, permitindo a realização de um debate global sobre os programas e projetos de investimento setorial e reunir um conjunto de pareceres de elevada qualidade que, certamente, contribuirão para que o Programa seja melhorado e as decisões sobre os investimentos públicos e privados sejam mais coerentes e sustentadas.

O tempo já decorrido desde a elaboração do PNI 2030, o novo contexto recentemente trazido pelos efeitos da crise sanitária na economia e na sociedade e as opções de política pública que estão a configurar-se, à escala nacional e europeia, como resposta para o relançamento da economia e promoção da coesão social, recomendam que o PNI seja revisitado pelo Governo para que se consolidem as suas opções, prioridades e condicionalidades, à luz de novos desafios que sublinham a necessidade de reforçar o esforço de investimento público e de aproveitar esse esforço para acelerar a transição para uma economia e uma sociedade mais justas e mais verdes.

Na leitura da DGT, enformada pelo PNPOT, acelerar a transição para um país mais justo e mais verde, em alinhamento com os objetivos e metas europeias, passa por uma visão mais centrada na resiliência e valorização dos territórios, mais integrada do ponto de vista dos setores e subsetores e mais focada na descarbonização e transição energética, a considerar em todos os âmbitos e esferas de decisão.

Nesta lógica, recomenda-se que a realização e priorização dos projetos de investimento seja especificamente ponderada, não só na ótica das análises custo-benefício, viabilidade económico-financeira, de impacte orçamental e de impacte ambiental mais

**CONTRIBUTO PARA O PARECER DO CSOP
PROGRAMA NACIONAL DE INVESTIMENTOS 2030**

tradicionais, mas, também, na ótica do impacto territorial, considerando, objetivamente, os efeitos territoriais (contributo para a estratégia e modelo territorial do PNPOT), os efeitos na resiliência às alterações climáticas (a médio e longo prazo), os efeitos sinérgicos (intra e intersectorais) e os efeitos na descarbonização (diretos e indiretos).

Colocadas estas questões, sem desconsiderar a existência de algumas deficiências e lacunas no PNI 2030, em parte desejavelmente sanáveis através da complementaridade deste Programa com outros instrumentos de planeamento setorial e territorial, a desenvolver a diferentes escalas e níveis de decisão, e sem ignorar que a crise pandémica veio introduzir e reforçar fatores de decisão que afetam o previsto, conclui-se que este Programa proporciona uma boa base para impulsionar a coordenação de investimentos públicos.

Assim, considera-se que o PNI 2030 oferece, desde já, um bom enquadramento para o avanço de muitos dos projetos e que pode evoluir para integrar e melhorar o enquadramento de muitos outros que estão ausentes ou apresentam défices de detalhe e justificação, conforme apontado no ponto 3.

2. O PNPOT, como estabelecido na Lei da Assembleia da República que o aprovou, “constitui o referencial estratégico territorial orientador na definição da estratégia 2030, bem como, para a elaboração do PNI 2030, no âmbito do qual serão concretizados os projetos estruturantes que servem de base às opções estratégicas e modelo territorial do PNPOT e detalha a programação operacional dos investimentos a realizar”.

As conclusões da análise do PNI 2030, constantes do parecer da Comissão Técnica e corroboradas na sua maioria pela DGT, confirmam a existência de um elevado alinhamento entre os objetivos e eixos estratégicos deste Programa com os desafios, opções estratégicas, medidas e compromissos do PNPOT.

Neste ponto, sublinha-se que a decisão de articular o PNPOT com o PNI 2030, criando, primeiro, o referencial estratégico territorial nacional e discutindo, depois, os investimentos infraestruturais estruturantes que melhor podem concretizar a visão estratégica e o modelo territorial preconizado pelo PNPOT, no âmbito da elaboração e aprovação de um programa de ação autónomo (o PNI 2030), discutido e assumido pelos diferentes setores de política, revelou-se robusta e consequente.

Neste enquadramento, o PNPOT, enquanto instrumento de planeamento estratégico territorial, reforçou-se no âmbito de uma abordagem de planeamento compreensivo-integrada, assegurando a consistência e consequência da visão estratégica e do modelo territorial que estabeleceu e delegando a programação setorial no PNI que, pela sua

**CONTRIBUTO PARA O PARECER DO CSOP
PROGRAMA NACIONAL DE INVESTIMENTOS 2030**

natureza, foco e enquadramento, pode assegurar com mais efetividade os compromissos de realização dos investimentos estruturantes.

Importa, por isso, assegurar que o PNI 2030, na sua conceção e execução, contempla e desenvolve os programas e projetos infraestruturais fundamentais para a concretização da visão e do modelo territorial do PNPT e garante os mecanismos de governança adequados para que os mesmos sejam detalhados, priorizados e calendarizados em aderência com os objetivos de desenvolvimento territorial definidos.

No sentido do antes exposto, a DGT sublinha, de novo, a importância de considerar os impactos territoriais dos projetos e identifica no ponto 3. deste parecer, um conjunto de fragilidades de abordagem que devem ser supridas para que o PNI 2030 possa assegurar, com maior efetividade, a implementação do PNPT.

3. Considerando que o PNI 2030 sistematiza os programas e projetos de investimento estruturantes que irão concorrer para a materialização da estratégia e do modelo territorial do PNPT, recomenda-se a ponderação do exposto nos pontos seguintes.

3.1. Mobilidade Sustentável Transportes Públicos

O PNPT aponta duas grandes linhas de preocupação no domínio da mobilidade e transportes: i) a mobilidade metropolitana e interurbana; ii) a mobilidade para acesso a serviços de interesse geral e a serviços de interesse para a economia nos territórios baixa densidade.

No que concerne à mobilidade metropolitana, analisados o PNI 2030 e as conclusões da Comissão Técnica, verifica-se que esta absorve uma parte significativa do investimento do subsetor Mobilidade Sustentável e Transportes Públicos, no âmbito do Programa de Desenvolvimento de Sistemas de Transportes Coletivos em Sítio Próprio, do Programa de Consolidação da Rede de Metropolitano e, ainda, do Programa de Promoção de Soluções Inovadoras e Inteligentes de Mobilidade Urbana e do Programa de Descarbonização da Logística Urbana. Para além dos investimentos englobados na mobilidade sustentável dirigidos às áreas metropolitanas, estão previstos vários outros que, pela sua localização geográfica, também se inscrevem na mobilidade metropolitana, quer no âmbito do subsetor da ferrovia, como são os casos do Programa de Aumento de Capacidade na Rede Ferroviária das Áreas Metropolitanas e do Programa de Ligação da Linha de Cascais à Linha de Cintura, quer no âmbito do subsetor da Rodovia, como o Programa de Construção de *Missing Links*, o Programa de Alargamentos / Aumentos de Capacidade e o Programa Arco Ribeirinho Sul, a desenvolver em articulação com o novo Aeroporto do Montijo.

Considerando a importância da melhoria da mobilidade nas áreas metropolitanas para que se alcancem os desígnios de equidade do acesso a serviços, melhoria da qualidade

**CONTRIBUTO PARA O PARECER DO CSOP
PROGRAMA NACIONAL DE INVESTIMENTOS 2030**

de vida e descarbonização, estabelecidos, respetivamente, no PNPOT e no RNC e as necessidades significativas de investimento para o realizar, releva-se a imprescindibilidade de dar coerência material, financeira, temporal e territorial aos investimentos previstos nos vários programas e projetos com incidência metropolitana, no quadro de um exercício de planeamento e programação adequado a cada uma das realidades territoriais .

Assim, salientando que alguns dos investimentos respondem a necessidades reconhecidas e estudadas e que podem e devem avançar, desde já, como projetos autónomos, em função da sua maturidade, muitos outros carecem de uma avaliação e desenvolvimento no quadro de um exercício de planeamento e programação enquadrado por uma visão estratégica e integrada da organização e funcionamento de cada uma das áreas metropolitanas. Num quadro de recursos escassos, a reflexão integrada sobre os territórios metropolitanos, considerando as suas áreas funcionais internas e as suas articulações externas, é fundamental para o ganho de efeitos sinérgicos e o conseqüente alcance de objetivos e metas mais ambiciosas. A título de exemplo, refere-se que o programa do Arco Ribeirinho Sul não deve ser visto na estrita ótica de uma ligação viária que resolve alguns dos problemas de ligação entre concelhos ribeirinhos, mas sim integrado numa visão territorial e global do sistema de mobilidade e transportes da AML e do papel do Arco Ribeirinho Sul, incrementado pelo aeroporto, no desenvolvimento de uma metrópole de Lisboa, cidade de duas margens.

Neste ponto, recomenda-se o desenvolvimento do PNI 2030, com base em instrumentos de planeamento territorial e de planeamento supramunicipal de mobilidade e transportes das áreas metropolitanas, a assegurar, no âmbito de novos Programas de Ação para a Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS), necessariamente mais completos e ambiciosos do que os do ciclo anterior, com o devido enquadramento das estratégias regionais em elaboração para preparação do novo ciclo de fundos comunitários e dos exercícios de planeamento territorial inerentes à preparação e elaboração dos novos Programas Regionais de Ordenamento do Território (PROT).

Considera-se que só no âmbito de um planeamento à escala adequada e com o envolvimento dos atores relevantes nos vários níveis de decisão (local, metropolitano, regional e nacional), se podem evitar investimentos contraproducentes, majorar sinergias de mobilidade, fomentando o transporte coletivo sustentável e a mobilidade suave e garantir o adequado contributo para a concretização de modelos territoriais consonantes com os desafios que se colocam ao desenvolvimento das áreas metropolitanas e ao seu papel no desenvolvimento do país.

Passando às questões da mobilidade interurbana e da mobilidade para acesso a serviços nos territórios da baixa densidade, temos a referir que o PNI 2030 não incorpora com a devida relevância programas e projetos para esta realidade. O PNI prevê um programa

CONTRIBUTO PARA O PARECER DO CSOP
PROGRAMA NACIONAL DE INVESTIMENTOS 2030

para o Desenvolvimento de Sistemas de Transportes Coletivos em Sítio Próprio, mas este só se aplica em cidades com mais de 100.000 habitantes, sendo, por isso, redutor. Por outro lado, alguns projetos da Ferrovia e da Rodovia, sobretudo, o Programa de Construção de *Missing Links* e o Programa de Alargamentos / Aumentos de Capacidade, bem como o Programa de Coesão Territorial, darão um contributo positivo para o completamento da rede de Itinerários Complementares ainda em falta e, assim, incrementar ligações interurbanas fundamentais, mas não garantem um sistema de transportes e mobilidade, com a natureza e ênfase que o PNPOT lhe atribui.

O PNPOT estabelece um modelo territorial que concretiza uma visão policêntrica de centralidades organizadas em rede, que estruturam o território nacional através da provisão de serviços e do fomento de relações interurbanas e urbano-rurais proporcionadas por sistemas de transportes e mobilidade e que, desta forma, asseguram a equidade do acesso da população a serviços de interesse geral, bem como a equidade do acesso a serviços de interesse para a economia.

Este modelo policêntrico está no cerne de uma visão estratégica que ambiciona um desenvolvimento territorial mais equilibrado, o qual, sem desvalorizar o papel das áreas metropolitanas e grandes áreas urbanas, aposta nas cidades médias para garantir aos territórios da baixa densidade novas condições de atratividade que incrementem a economia e os rendimentos e garantam a qualidade de vida das populações. Com relevância à escala nacional o PNPOT identifica 26 centros urbanos, designados por centros regionais, que devem desempenhar um papel estruturante na organização do território e que devem ser considerados num programa de transportes e mobilidade, em função da especificidade da respetiva área funcional.

Neste ponto, sublinha-se o referido no parecer da Comissão Técnica quanto à inadequação de um programa para o desenvolvimento de transportes coletivos em sítio próprio que apenas beneficiaria um conjunto ínfimo de cidades. Recomenda-se que Programa evolua, passando a abranger as que, dentro do universo das cidades identificadas como centros regionais no PNPOT, sirvam áreas funcionais que reúnam condições para desenvolver este tipo de sistema de transportes, e sendo complementado com outras soluções, ajustadas às cidades que não justifiquem estes sistemas, naturalmente, com um reforço do pacote financeiro.

Completando o referido, salienta-se que a realidade dos territórios da baixa densidade apela a que a temática do transporte flexível seja inscrita no PNI 2030. O PNPOT estabelece um modelo territorial que pretende capitalizar a diversidade territorial e promover uma redinamização de atividades económicas ligadas à agricultura e floresta, à valorização do capital natural, à inovação empresarial de indústria e serviços e à inovação social e territorial, cuja implementação carece de apoio de política pública para que se constituam subsistemas territoriais ancorados em centralidades e servidos por

CONTRIBUTO PARA O PARECER DO CSOP PROGRAMA NACIONAL DE INVESTIMENTOS 2030

redes de mobilidade que garantam o acesso aos serviços. Este modelo, em muitos territórios pode e deve ser suportado por redes de transporte flexível, adequadas às necessidades de cada território, a definir ao nível planeamento supramunicipal de transportes, da responsabilidade das Comunidades Intermunicipais, a inscrever nos novos PAMUS e a considerar nos planos territoriais.

3.2. Ferrovia

O modo de transporte ferroviário assume uma importância acrescida no quadro dos objetivos de descarbonização da sociedade e da economia com que Portugal está comprometido, importância essa ainda mais evidenciada no contexto da pandemia e da evolução do setor aeroportuário. A importância da ferrovia não tem tido, todavia, a devida correspondência, nem no esforço de definição estratégica, nem no investimento no setor.

O PNPOT reconhece a importância da ferrovia na estruturação territorial do país, reconhece os constrangimentos de ordem diversa que obstaculizam a utilização deste modo de transporte na mobilidade da população e das mercadorias e aponta para a necessidade de expansão e melhoria da rede ferroviária nacional e aumento do desempenho do sistema ferroviário nos eixos de maior potencial, visando uma maior e melhor cobertura interna e uma melhor articulação territorial com Espanha e com a Europa. Não obstante, para além do reforço da capacidade na ligação norte/sul na faixa litoral, das principais ligações logísticas portuárias e da interoperabilidade do sistema ferroviário e da sua integração na rede transeuropeia de transportes, o PNPOT não avança muito mais, sentindo a falta de um enquadramento estratégico setorial que permitisse, fundamentadamente, ir mais longe.

Assim, considera-se fundamental que o setor da ferrovia seja alvo de uma definição estratégica no âmbito de um programa nacional ferroviário devidamente suportado, que equacione a expansão e evolução da rede ferroviária e defina itinerários prioritários, associados a corredores geográficos com potencial de geração de procura e de valor económico (como é referido no relatório da ferrovia) no litoral e no interior, integrado no contexto ibérico e europeu, conectado com a rede logística e empresarial, articulado com a rede de interfaces com outros modos de transporte e alinhado com o modelo territorial do PNPOT, em particular com as centralidades urbanas e de localização empresarial.

Como salientado na reunião Plenária do CSOP, a construção de programa estratégico para a ferrovia, no quadro de um exercício de planeamento setorial que exige tempo de reflexão e negociação, inclusive externa, não deve configurar uma condicionalidade que coloque obstáculos ao avanço de programas e projetos concretos previstos no PNI 2030 que, como é apontado e defendido nos relatórios especializados e no da Comissão

Técnica, estão fundamentados, são reconhecidos como necessários e urgentes e trarão melhorias significativas e inadiáveis ao serviço ferroviário.

3.3. Redes e Serviços Digitais

A transição digital é um desígnio de desenvolvimento, apontado em praticamente todos documentos de referência de política nacional e europeia. O PNPOP aponta a desmaterialização, a digitalização de conteúdos e processos e a criação de cadeias de valor digital na economia e na sociedade como mudanças críticas positivas a explorar na implementação da visão e modelo territorial. Todavia, alerta para os riscos de agravamento da fragmentação territorial e de iniquidade social, caso a difusão da tecnologia e o acesso às redes digitais, nomeadamente de suporte aos serviços de comunicação eletrónica de banda larga sem fios, não sejam assegurados em boas e idênticas condições em todos os territórios e caso não se atenda à diversidade territorial e às necessidades específicas das pessoas e empresas.

Considerando que as redes digitais configuram infraestruturas básicas para a economia e a sociedade, cuja disponibilidade e acesso é da maior relevância para a coesão e competitividade territorial, recomenda-se que o PNI 2030 inscreva um programa de investimentos neste domínio.

3.4. Ambiente

As conclusões dos relatórios da Comissão Técnica e dos consultores evidenciam que este é um domínio cujas realizações necessárias obrigariam a um reforço orçamental dos programas e projetos inscritos no PNI 2030. Em alguns subsectores, como o Litoral, existem estratégias e planos de ação detalhados e priorizados que permitem definir prioridades e optar fundamentadamente pelas ações a desenvolver, noutra subsectores a situação é mais indefinida e vai exigir escolhas.

Perspetivando-se que o domínio do ambiente poderá ser favorecido por um quadro de investimentos guiado pelas prioridades europeias que apontam para uma Europa mais verde e baseada numa economia de baixo carbono, formam-se oportunidade para novos investimentos em infraestruturas ambientais essenciais para completar as redes instaladas e para manter as existências que devem ser enquadradas por um planeamento e programação em sede própria.

Neste ponto, sublinha-se que o investimento em novas infraestruturas e em recuperação e manutenção não deve ignorar as conclusões do PNPOP quanto ao decréscimo demográfico e as suas orientações quanto ao combate ao desperdício do solo, travando a artificialização e promovendo a regeneração, reabilitação e reutilização

**CONTRIBUTO PARA O PARECER DO CSOP
PROGRAMA NACIONAL DE INVESTIMENTOS 2030**

do solo artificializado, em detrimento de novas tomadas de solo. Por outro lado, em contraponto às evidentes necessidades de investir na infraestruturação de alguns territórios ainda não cobertos, bem como na manutenção das redes e na sua evolução para impulsionar a transição para a economia circular, não devem ser ignoradas situações de sobredimensionamento infraestrutural que contribuem para as falhas de sustentabilidade do sistema e que importa resolver com racionalidade e eficiência.

Ainda no domínio do Ambiente, sublinha-se a existência de áreas de atuação e de esforço de investimento público que não estão presentes no PNI 2030, de que se destacam a remuneração dos serviços dos ecossistemas, a reconversão da paisagem em territórios vulneráveis a incêndios rurais, a infraestrutura de defesa da floresta contra incêndios e recuperação de galerias ripícolas e pontos de abertura e resiliência. Considerando a importância que o PNPOT atribui a estas medidas de política na concretização da estratégia e modelo territorial, no quadro de um modelo de desenvolvimento mais equilibrado e que valoriza o capital natural, bem como o esforço financeiro que lhes está associado e o interesse de mobilizar os vários setores para a sua relevância, levam-nos a recomendar que os programas e projetos nestes domínios, alguns deles em configuração noutras sedes, integrem o PNI 2030.

3.5. Regadio

A concretização dos investimentos no setor do regadio deverá ter em conta três objetivos principais que advêm do PNPOT, gerir o recurso água num clima em mudança, reforçar a competitividade sustentável da agricultura e dinamizar políticas ativas para o desenvolvimento rural. Efetivamente, no quadro das alterações climáticas a gestão da água, ainda que para efeitos de fomento do regadio, deve obedecer à lógica integrada de gestão de recursos hídricos preconizada na Lei da Água.

Nesta abordagem, as novas obras de captação e retenção de água para agricultura não devem ser vistas na estrita lógica setorial, mas sim numa perspetiva integrada de fomento da atividade económica, de abastecimento público, de produção de energia, de promoção da biodiversidade e do combate ao risco de desertificação e de incêndio rural, garantindo-se que a ocupação e uso do solo está adaptada às disponibilidades hídricas, fomentando-se a sustentabilidade e eficiência hídrica e a resiliência a médio e longo prazo.

Assim, na perspetiva territorial, dada pelo PNPOT, recomenda-se que as novas obras de regadio sejam ponderadas e decididas, não meramente no âmbito de planos de desenvolvimento agrícola ou rural, mas, também, no âmbito dos planos de gestão recursos hídricos. Efetivamente os investimentos em novos regadios, salvo em situações específicas de completamento de obras, devem ser ponderados, também, no

**CONTRIBUTO PARA O PARECER DO CSOP
PROGRAMA NACIONAL DE INVESTIMENTOS 2030**

âmbito do planeamento do recurso água por bacia hidrográfica, designadamente no âmbito dos novos Planos de Gestão da Seca, ponderando as disponibilidades hídricas a medio e longo prazo e os usos múltiplos da água e direcionando o setor agrícola para o uso efetivo e eficiente da água que lhe é disponibilizada pelo investimento público.

4. Monitorização e Avaliação

Como salientado no relatório Comissão Técnica, o PNI não prevê mecanismos de monitorização e avaliação da sua execução. Este é um aspeto crítico, tanto mais que pode ser apontado um elevado grau de indefinição e priorização em parte dos programas e projetos. Assim, recomenda-se que o PNI 2030 integre um modelo para o seguimento de programas e projetos que não seja estritamente setorial, assegurando a boa execução do programa do ponto de vista global das realizações, julgando-se que o CSOP poderia ter um papel a desempenhar nesta tarefa.

Para além da necessidade de monitorização e avaliação do PNI 2030 enquanto instrumento de política plurisectorial, existem dimensões de avaliação territorial que importa assegurar, designadamente a garantia da continuação e aprofundamento do alinhamento da implementação do PNI 2030 com as orientações do PNPOT, no que concerne a realizações e a processos de governança adotados para a tomada de decisões. Focada nesta dimensão de análise que visa garantir a coerência e virtude territorial das decisões setoriais, através da coordenação de instrumentos de política, a DGT vai promover um processo de seguimento da implementação do PNI 2030 no âmbito dos trabalhos do Fórum Intersectorial para a Implementação do PNPOT, aprovado por RCM, no passado dia 21 de maio.