

## 2.ª Reunião Plenária do CSOP (14-15.Maio.2020)

### Assunto: Apreciação pelo conselheiro Luís Braga da Cruz

#### 1. Considerações gerais

Na reunião plenária de 10.01.2020, referi que a tarefa pedida a este plenário era complexa e o calendário apertado, havendo pouca margem de manobra por parte do CSOP para inflectir decisões relativamente consolidadas. Na altura assumi uma posição, também por escrito, para registo futuro.

Hoje, tenho que reconhecer que a incerteza é muito maior, face à crise sanitária que a todos afectou, que terá inquestionáveis impactos a nível económico e social, podendo inclusivamente obrigar a ajustamentos significativos no PNI 2030.

Li os relatórios sectoriais que o Conselho Permanente do CSOP encomendou a peritos - sobre Mobilidade Sustentável e Transportes<sup>1</sup> ou sobre a Área Temática do Ambiente<sup>2</sup> - bem como o que foi produzido por uma comissão técnica<sup>3</sup>, constituída por "especialistas com qualificações e experiência nas áreas relevantes em função dos relatórios solicitados"<sup>4</sup>. O representante institucional da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projectos (UTAP) nesta comissão técnica<sup>5</sup> também tomou a iniciativa de produzir um relatório especializado<sup>6</sup>.

Todos os relatórios têm qualidade e rigor. É de salientar terem tido, de uma maneira geral, em atenção as preocupações expressas, pelos membros do Conselho Plenário na sua reunião de Janeiro, bem como as metodologias então enunciadas. Tiveram o cuidado de registar algumas insuficiências com que se depararam dada a escassez de dados sobre projectos e programas, para poderem desenvolver correctamente o seu trabalho de avaliação.

Mereceu-me especial atenção o relatório do representante da UTAP, porque trouxe ao processo de análise condicionalidade que o actual momento de crise económica e social obrigatoriamente acrescentam.

Na verdade, defende que, em condições normais, qualquer relatório de avaliação de projectos e programas de investimento deverá conter três componentes:

- ❖ Análise custo-benefício das propostas de investimento, para medir o impacto económico e social de cada projecto e que permita confrontar as propostas com opções alternativas.

---

<sup>1</sup> "PNI 2030 - Mobilidade e Transportes; Análise estratégica do investimentos previsto no subsector da Mobilidade Sustentável e Transportes Públicos", LNEC, Relatório 118/2020 - CD.

<sup>2</sup> "PNI 2030 - Análise do PNI 2030 na área temática Ambiente", Pedro Serra, KPLN, Abril, 2020.

<sup>3</sup> "Análise do PNI 2030, Parecer elaborado para o CSOP pela Comissão Técnica", coordenação técnica pelo Prof. Paulo Pinho (FEUP), Abril, 2020.

<sup>4</sup> art.º n.º 11, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 8/2019, de 4 de Setembro de 2019.

<sup>5</sup> art.º n.º 11, n.º 5, do referido DR.

<sup>6</sup> "PNI 2030", UTAP - Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, 24 de Abril de 2020.

- ❖ Viabilidade económica e financeira, com a preocupação que seja garantido um retorno compensatório, bem como a quantificação planeada da origem dos recursos públicos e privados a mobilizar.
- ❖ Verificação de enquadramento e dos impactos orçamentais, para cada investimento e respectivo modelo de contratação.

Porém, por falta de elementos de caracterização mais precisos, teve que concentrar a sua análise na verificação do enquadramento orçamental, tendo em conta, nomeadamente, as inscrições no já aprovado e publicado Orçamento do Estado (OE 2020), onde estão inscritos investimento de expressão plurianual.

Depois da aprovação do OE 2020, ocorreram factos adversos que introduzem incertezas ao nível do PIB, da receita fiscal, da capacidade de implicação do sector empresarial do Estado e na própria expectativa de envolvimento do sector privado.

No OE 2020 está aprovado um volume de investimento público de 4,9 mM€, uma parte em execução e outra em fase de contratação, mas de expressão plurianual, isto é com implicações no futuro, uma parte até 2023 e outra parte mesmo depois disso. Há investimentos previsto em regime de concessão, nos quais os encargos do Estado se prevê que se estendam por dezenas de anos.

Verificam-se também algumas diferenças nos conceitos básicos que importa ter presente para poder fazer a análise. Enquanto o PNI 2030 apenas incluiu projectos com um volume de investimento superior a 75 M€, o OE 2030 considera com investimentos estruturantes aqueles que superam os 19 M€.

A repartição do pacote financeiro global do PNI 2030, no valor de 21.925 M€, por sectores institucionais dá uma ideia do peso relativo de cada parcela: Privado (37%), Empresarial do Estado (6%), Administrações Públicas (57%).

Também é útil ter uma ideia da previsão da distribuição, por fontes de financiamento dos investimentos promovidos pelas Administrações Públicas (num total de 12.446 M€), isto é, por origem de fundos: Fundos Europeus (46%), Fundo Ambiental (13%), PPPs (13%) e receitas gerais do Estado (29%).

Isto significa um esforço global para o Orçamental do Estado de apenas 6,8 mM€ (31% do investimento total). Este relatório tranquiliza-nos, quando não admite que do PNI 2030 "resulte um impacto líquido orçamental disruptivo face ao esforço actualmente considerado"<sup>7</sup>.

No entanto não deixa de registar alguns riscos que pendem sobre a execução orçamental deste ano e anos seguintes, em especial os que se prendem com as fontes de financiamento. Porém, a maior incerteza resulta da pesada contribuição dos fundos europeus, cuja estimativa é de 5.640 M€ (46%, dos 12.446 M€, de esforço da parte das Administrações Públicas; e 34%, dos 21.903 M€, no pacote financeiro global do PNI 2030).

Como sabemos, perante a crise da pandemia, na última reunião de chefes de Estado e de Governo, o Conselho Europeu mandatou a Presidente da Comissão Europeia para apresentar uma proposta abrangente e ambiciosa para promover a retoma económica da União Europeia, a qual deveria incluir um novo Fundo para a Recuperação Europeia

---

<sup>7</sup> UTAP, Relatório referido, p. 40.

(FRE) ou a revisão em alta do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para 2021-2027<sup>8</sup>, que já estava em análise antes da presente crise.

Se por um lado há uma forte expectativa no reforço dos recursos financeiros para suportar o relançamento da actividade produtiva e o reforço do mercado interno, mantêm-se sérias reservas sobre muitas questões decisivas para o futuro do PNI 2030, nomeadamente:

- ❖ Montantes envolvidos e critérios de repartição por estados-membros;
- ❖ Como se financia a operação (por emissão comum de dívida a nível europeu ou por aceitação de tributação fiscal a nível comunitário?);
- ❖ Qual a forma como se revestem as ajudas às economias mais afectadas pela crise (subvenções a fundo perdido ou por acesso a linhas de crédito?);
- ❖ Quais os domínios elegíveis (Apoio a empresas e aos seus factores de competitividade ou apoio à dotação em infraestruturas?).

Muito pouco se vai sabendo sobre estas questões, embora os responsáveis sugiram que os grandes propósitos do fundo de recuperação, se devam orientar para três domínios de modelação: transição para o digital, adaptação às alterações climáticas e reorientação da capacidade produtiva europeia para ficar mais autónoma e menos dependente de outras regiões económicas<sup>9</sup>. Se estas posições prevalecerem podem os projectos da área temática do Ambiente encontrarem um clima de apoio mais favorável.

Mais uma vez, a tensão entre blocos de países europeus se vai manifestar, entre o apoio a uma nova política industrial que reforce os chamados "campeões europeus" e permita reduzir a dependência externa em alguns sectores, como a presente crise demonstrou (posição da Sr.<sup>a</sup> Merkel perante o parlamento alemão) e a posição de países como Portugal que defendem que os incentivos se devam dirigir sobretudo a PME que sejam inovadoras. Independentemente das orientações que vierem a ser tomadas, é legítimo antecipar que o FRE privilegie o apoio à estrutura produtiva. Além disso, nada se sabe ainda qual será o impacto destas novas medidas na configuração da política de coesão, que tradicionalmente concede o apoio às infraestruturas.

A recente posição conjunta do eixo Paris-Berlim<sup>10</sup>, em que foi proposto à Comissão Europeia que reforçasse de 320 mM€ para 500 mM€ o Fundo de Recuperação Económica, bem como o QFP, a aprovar em Julho, vem abrir uma expectativa mais positiva para Portugal. Enfim, temos de estar atentos aos desenvolvimentos no próximo futuro e estar preparados para uma eventual necessidade de alterar calendários e o portefólio de investimentos do PNI 2030.

## **2. Relatório sobre a área temática Mobilidade e Transportes**

---

<sup>8</sup> 23 de Abril de 2020. Segundo a afirmação do Presidente Charles Michel: "O fundo deverá ter uma dimensão suficiente e estar direccionado para os sectores e zonas geográficas da Europa mais afetados. Continuamos empenhados em dar o necessário impulso aos trabalhos respeitantes ao Fundo de Recuperação, assim como ao QFP, de modo a que seja possível chegar o mais rapidamente possível a um acordo equilibrado sobre ambos."

<sup>9</sup> "Roteiro para a Recuperação, rumo a uma Europa mais resiliente, mais sustentável e mais justa", apresentado conjuntamente pelo presidente do Conselho Europeu e pela presidente da Comissão Europeia, no dia 15 de Abril de 2020, e apreciado na reunião de 23 de Abril, pelo qual se reconhece "a necessidade de um plano de recuperação abrangente e de um investimento sem precedentes que ajude a relançar e a transformar as nossas economias."

<sup>10</sup> Cimeira Merkel-Macron, de 18 de Maio de 2020.

Considero que estamos perante uma verificação metodológica do PNI 2030, para a área temática da Mobilidade e Transportes, perfeitamente correcta e coerente. Na verdade, a análise cobre diferentes fases:

- ❖ confere a conformidade com as orientações estratégicas definidas,
- ❖ acompanha os diagnósticos sectoriais,
- ❖ teve a preocupação de auscultar dezenas de entidades com responsabilidades territoriais (CCDRs) e sectoriais,
- ❖ procede a uma análise crítica das necessidades de investimento e, finalmente,
- ❖ define os resultados a alcançar e
- ❖ analisa a estratégia para o financiamento dos investimentos previstos.

Enfatiza a importância das novas soluções tecnológicas aplicadas a padrões inovadores de mobilidade, nomeadamente de mobilidade partilhada, com forte impacto na transição para a neutralidade carbónica.

Reconheceu ser indispensável associar a cada projecto uma análise de custo-benefício e indicadores quantificados sob os efeitos esperados, para poderem ser determinadas viabilidades e definidas as prioridades.

Recordou que esta área temática, a de maior peso relativo (58% do investimento global), "na componente de mobilidade sustentável e transporte público é coerente com o processo de transformação do modelo de desenvolvimento do território, visando a transição para um modelo territorial policêntrico"<sup>11</sup>. Considero que esta afirmação pode ser verdadeira no que respeita à melhoria do desempenho dos sistemas de transportes públicos nas zonas de maior concentração metropolitana (onde vive 42% da população portuguesa). No entanto, não creio que se possa deduzir que, concentrando o investimento nas duas áreas metropolitanas, se reforce um modelo desejavelmente mais policêntrico.

Estamos perante um exercício muito complexo, dado que o modelo centralizado de desenvolvimento que Portugal objectivamente escolheu teve consequências e gerou tensões de natureza contraditória:

- ❖ problema de congestionamento urbano nas áreas de concentração metropolitana;
- ❖ algum reforço da centralidade sub-regional das cidades de média e pequena dimensão;
- ❖ questões de desertificação humana e social nas zonas em perda que reclamam melhor resposta de serviços e mais oportunidades.

Cada uma destas três distintas realidades reclama soluções específicas, muitas vezes de natureza integrada e multissetorial, que só as políticas de base territorial conseguem mitigar, acompanhadas por formas de governação descentralizada, completamente diferentes daquelas se foram consolidando desde que a Constituição foi aprovada, mas que esta não previa. Mas isso já é matéria política que tem de ficar de fora desta apreciação. Apenas aqui fica o registo por também ter implicação nas opções do PNI 2030.

Apesar de tudo, com o objectivo de reforçar a coesão territorial, o relatório aponta algumas recomendações de carácter estratégico positivas mas um tanto abstratas, ao nível da integração dos modos de transporte, dos sistemas de transporte em sítio

---

<sup>11</sup> Relatório citado, pp 44 e 45.

próprio, da mobilidade em regiões de baixa densidade e transfronteiriça, as quais merecem ser melhor desenvolvidas posteriormente.

Muitas destas soluções de mobilidade dependem de tecnologias em permanente desenvolvimento e, por isso de carácter alternativo, que devem ser encaradas em termos prospectivos.

### **3. Relatório sobre a área temática do Ambiente**

Este relatório é também exaustivo cobrindo de forma cabal cada um dos seis subtemas em que a área temática do Ambiente foi dividida.

Como foi referido pelo relator este exercício de avaliação não encontra paralelo em momentos anteriores de programação semelhante, dado que nunca terão sido previamente produzidos e disponibilizados tantos documentos estratégicos, por cada área sectorial. Muitos destes relatórios recordam as metas que deveríamos cumprir, por imposição de directivas comunitárias e assumidas nacionalmente. Algumas destas metas têm cumprimentos assimétricos ao longo do território nacional. A nível regional verificam-se défices de intervenção na qualidade de serviços, levantando questões ao nível da governança territorial.

Temos conhecimento de défices ao nível da capacidade dos serviços desconcentrados exercerem a autoridade do Estado, tal é a falta de reconhecimento das suas competências por parte dos parceiros locais. Exemplo disso é a actuação da Agência Portuguesa do Ambiente em matéria de fiscalização dos Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas, que hoje estão em regime de completa indisciplina<sup>12</sup>.

No que respeita ao ciclo urbano da água, o relatório chama a atenção para a variedade de formas de gestão que existem em Portugal, e que tem impacto na qualidade dos serviços. Recorda que ainda hoje existem défices de cobertura nos serviços de gestão em baixa, recomendado que se reforce o investimento na reabilitação e renovação das infraestruturas de água e saneamento. Também foi referido que é importante conhecer bem as infraestruturas de rede para que possam ser mais bem geridas, nomeadamente para reduzir as perdas muito elevadas.

Sobre a gestão de resíduos a situação é mais complexa, dado o maior número de agentes com responsabilidade de gestão e a variedade de resíduos a tratar. Foi recordado que a privatização da EGF não tem contribuído para o futuro desenvolvimento de políticas públicas.

Quanto aos passivos ambientais, considera que a maioria dos casos estão já identificados, pelo que o que falta é executar as soluções já concebidas. Recomendou especial atenção aos resíduos da construção civil, por representarem muita indisciplina.

Sobre a gestão de recursos hídricos, recomenda a disponibilidade de planos para situações extremas de seca e inundação e o reforço das reservas de água para a regularização das necessidades.

---

<sup>12</sup> Ver o que se passa com a Albufeira de Caniçada, no rio Cávado, onde a ausência de fiscalização põe em risco a segurança dos utilizadores do plano de água, a estabilidade das margens e a própria qualidade da água.

Finalmente o relator considera, a meu ver bem, que a actual crise pandémica "veio expor as fragilidades do modelo de desenvolvimento e a necessidade de políticas públicas mais sustentáveis por parte dos Estados, dando maior impulso ao combate às alterações climáticas e ao desperdício de recursos"<sup>13</sup>. Recomenda que uma revisão do PNI 2030 deveria focar-se nestes dois aspectos, em todas as dimensões temáticas, bem como nas preocupações de coesão territorial, face à adversidade. Assim, deveria ser introduzida condicionalidade na escolha dos programas e projectos, atribuindo prioridade aos que mais contribuíssem para a prossecução daqueles três objectivos, que permitissem recuperar custos e que correspondessem a soluções de gestão envolvendo agrupamentos de municípios.

#### **4. Relatório da Comissão Técnica**

Este relatório da Comissão Técnica, constituída por especialistas sectoriais e coordenado pelo prof. Paulo Pinho, deve ser lido na sequência daquele que foi apresentado em Janeiro. É um documento de muito rigor e exaustivo. Acrescenta à análise já feita, sobre a verificação da coerência do PNI 2030 com os instrumentos de Planeamento a montante dele, uma apreciação das propostas de investimento, por áreas temáticas, tenta identificar questões críticas que possam pôr em causa a concretização temporal dos objectivos do Plano. Questiona a relação entre estratégia, objectivos e metas, admitindo que esta exercício deve manter a preocupação de oferecer soluções alternativas de investimento.

De uma maneira geral reconhece que o PNI 2030, sendo o grande referencial de investimento para a próxima década, está em sintonia com os diagnósticos feitos, segue orientações da União Europeia e é subsidiário dos instrumentos de Política Pública que foram cuidadosa e exaustivamente analisados.

Uma das preocupações desta análise, segundo os autores, foi ter em conta a dimensão territorial do nosso País, para que o PNI 2030 possa ser também um instrumento que:

- ❖ contribua para a correcção das persistentes assimetrias regionais,
- ❖ reduza o défice de coesão territorial,
- ❖ aborde os problemas específicos das zonas de baixa densidade.

Reconheço que estas preocupações não se fundamentam e são convergente com as orientações do PNPOT, do RNC e de outros grandes quadros de referência nacionais, mas são também imperativos constitucionais. O PNI 2030 é orientador tanto por exigência económica como funcional. Em minha opinião, na medida em que o PNI 2030 contribuir para uma maior competitividade territorial do nosso País e das suas regiões, também assegurará o triplo desígnio da sustentabilidade - económica, social e ambiental.

Como se disse, este novo relatório insiste e completa o de Janeiro, na preocupação de verificar a coerência e racionalidade externa do PNI 2030 com os instrumentos de Política Pública Nacional. Registo com agrado que teve o cuidado de reter algumas das observações que foram feitas na reunião do Conselho Plenário de Janeiro de 2020. Reconheço que um plano deste tipo é sempre um exercício difícil. Por exemplo, como antes referi, podem subsistir medidas do programa de acção do PNPOT que não são cobertas por qualquer área temática do PNI 2030. Como o Prof. Paulo Pinho sublinhou: "O PNPOT não vive sem o PNI 2030, sendo que a inversa também é verdadeira"

---

<sup>13</sup> Relatório citado, p 3.

Porém, as preocupações manifestadas em Janeiro, nomeadamente sob riscos ambientais, estão agora relativamente bem respondidas. No entanto, ainda há muitas intenções de investimento insuficientemente documentadas para poderem ser analisadas na especialidade.

Além disso, por cada área temática, o relatório culmina com recomendações úteis para proceder a possíveis ajustamentos nos programas e para a clarificação de prioridades e hierarquização de projectos.

Retive como muito pertinente a recomendação de criar um mecanismo, tanto para o acompanhamento dos projectos na fase de execução, como de articulação entre entidades envolvidas em projectos com implicações intersectoriais.

O relatório acha que a repartição dos recursos pelas diferentes áreas temáticas é, de uma maneira geral, equilibrada, excepto na área do ambiente onde foram assinaladas diversas insuficiências face às carências identificadas.

Porém, não deixou de registar certo desequilíbrio territorial a favor das duas áreas metropolitanas, em especial na de Lisboa.

Um outro aspecto negativo que foi identificado prende-se com a desactualização de alguns planos orientadores, de natureza sectorial.

Um ponto crítico que merece ser sublinhado, por ter sido considerado um importante factor de êxito nas fases seguintes do PNI 2030, diz respeito à insuficiente maturidade dos projectos e que podem comprometer a sua avaliação e a sua viabilidade: técnica, económica-financeira e ambiental.

Finalmente: invoca a necessidade de acrescentar aos projectos mais informação sobre prioridade de investimento e calendarização para que os sectores público e privado se possam organizar com antecedência e assim, potenciar as oportunidades de dinamização empresarial que o investimento do PNI 2030 representa.

## **5. Conclusão**

Os relatórios encomendados pelo Conselho Permanente são um excelente contributo para a apreciação do PNI 2030, nesta fase. Fica demonstrado que, de uma maneira geral, o PNI 2030 revela uma preocupação de coerência com os instrumentos de política de que é subsidiário e instrumental, também estando conforme com orientações comunitárias.

Pode dizer-se que o PNI 2030 está em sintonia com os prévios diagnósticos feitos sobre a complexa realidade portuguesa e com as estratégias definidas nos principais documentos de orientação e que produzirá efeitos muito positivos.

Deveria ser contrariada nas fases seguintes alguma assimetria na intenção de distribuição territorial dos investimentos, que hoje privilegiam as duas áreas de concentração metropolitana, o que pode comprometer preocupações de coesão territorial.