

PLANEAMENTO ESTRATÉGICO DOS TRANSPORTES E INFRAESTRUTURAS EM PORTUGAL



JOSÉ A. VALLE
Engenheiro Civil
Coordenador*



ARTUR BIVAR
Engenheiro Civil
Vogal*



ANTÓNIO LEMONDE MACEDO
Engenheiro Civil
Vogal*



JORGE ZUNIGA SANTO
Engenheiro Civil
Vogal*

* Especialização em Transportes e Vias de Comunicação da Ordem dos Engenheiros

Numa altura em que se perspetivam importantes investimentos no setor dos Transportes, para cujo financiamento externo se exigem propostas credíveis, assentes numa visão atual e numa adequada programação a médio/longo prazo, o Planeamento Estratégico dos Transportes e Infraestruturas assume particular acuidade.

Atenta à necessidade e oportunidade de abordar e discutir estas matérias numa perspetiva essencialmente técnica, a Especialização em Transportes e Vias de Comunicação da Ordem dos Engenheiros tem desenvolvido várias iniciativas neste âmbito, a última das quais consistiu num seminário realizado em 1 de julho de 2019, precisamente sobre o tema “Planeamento Estratégico dos Transportes em Portugal”.

No presente artigo procura-se fazer a contextualização geral do Planeamento Estratégico dos Transportes e Infraestruturas em Portugal e apresentam-se os aspetos mais significativos abordados naquele Seminário, com menção ao que a cada modo de transporte diz respeito quanto a antecedentes e perspetivas, incluindo referências a aspetos

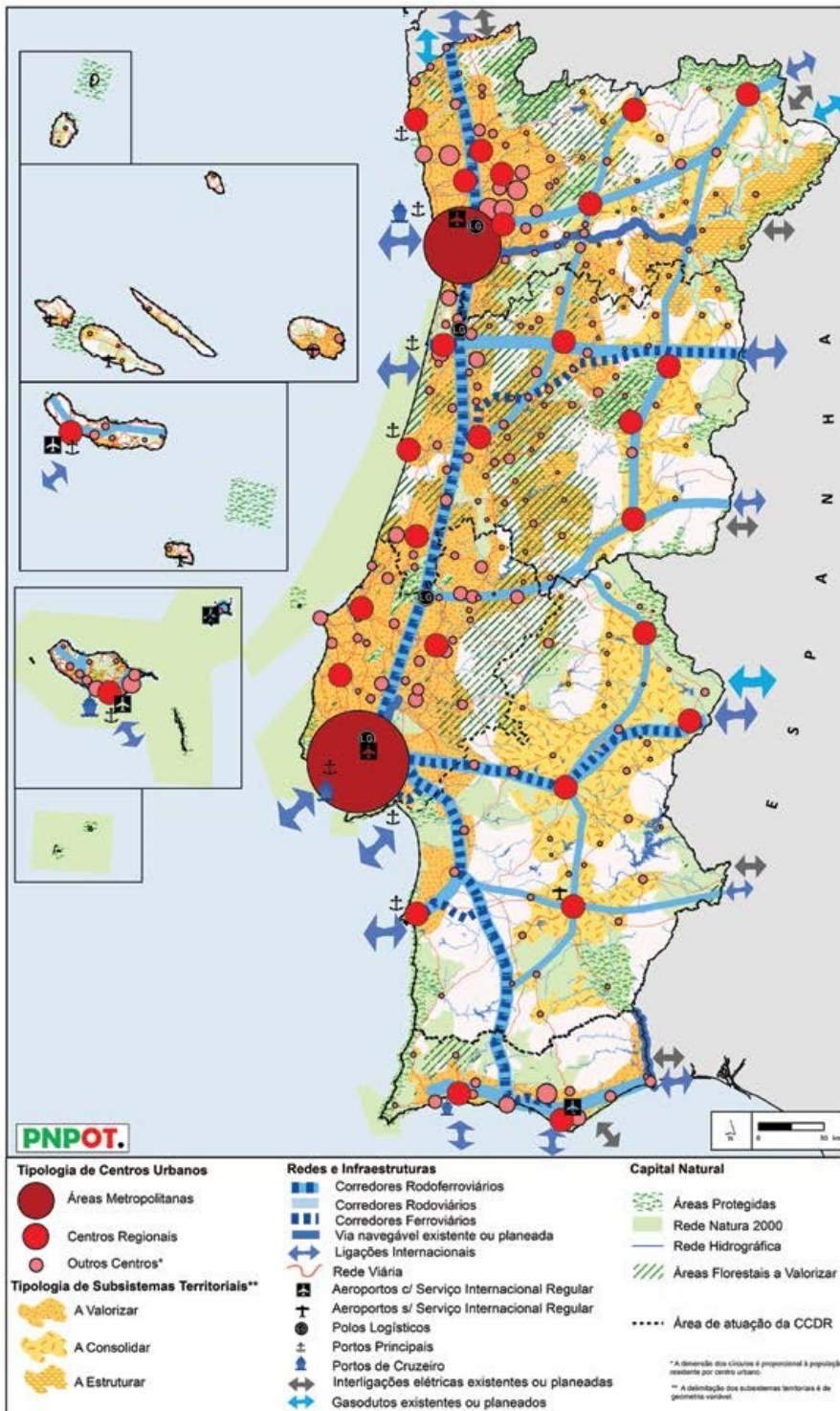
comuns e integradores, bem como recomendações que contribuam para melhores práticas de planeamento estratégico a prosseguir.

A FUNÇÃO TRANSPORTE E O PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

A função Transporte implica não só infraestruturas, mas também todo um conjunto de atividades e serviços relacionados com a mobilidade e a acessibilidade de pessoas e bens. Essas infraestruturas e atividades, com as respetivas interações, constituem o Sistema de Transportes de uma dada área ou região. Qualquer intervenção no Sistema de Transportes terá assim que considerar as múltiplas componentes que lhe estão associadas, como sejam os “modos” de transporte, as pessoas e bens a serem transportados, os veículos, a rede de infraestruturas, incluindo terminais e respetivos equipamentos, e as deslocações de todas as origens para todos os destinos, utilizando os diferentes modos e infraestruturas disponíveis.

Numa perspetiva de desenvolvimento económico, de que a função Transporte não





poderá também ser desligada, ela é não só resultante da procura em setores económicos diversos mas também determinante de novas possibilidades de produção e, inclusive, indutora de alterações demográficas e sociais.

Na abordagem do Sistema de Transportes de uma dada área ou região existem, assim, duas premissas básicas que devem estar presentes:

1. O sistema de transportes deve ser visto, no seu conjunto, como um sistema multimodal único;

2. A intervenção no sistema de transportes não pode ser isolada da consideração das suas envolventes social, económica, ambiental e política.

O Planeamento Estratégico dos Transportes constitui assim um elemento essencial no processo de decisão que permite que as políticas públicas nas áreas envolvidas se concretizem em programas de ação e na sua implementação em benefício da sociedade. Processo de decisão em que importa contudo não descurar três fatores críticos

de mudança: a procura de transporte – à medida que a população, rendimento e padrões de ocupação de solo em áreas urbanas e metropolitanas mudam, também os padrões da procura de transporte se alteram (totalidade do transporte desejado, distribuição espacial e temporal); a tecnologia – a título de exemplo, o transporte urbano em que hoje se considera toda uma gama de novas tecnologias ao serviço de uma variedade de opções técnicas e técnico-políticas, destinadas a melhorar a eficácia do funcionamento do sistema; os valores (públicos e privados) a considerar nos processos de decisão – muitos e diferentes grupos da população são afetados por decisões tomadas na área dos transportes – não é suficiente projetar sistemas de transporte unicamente para servir os “utentes”, antes se devem identificar quais os grupos que são servidos adequadamente e quais os que são servidos precariamente por um equipamento ou sistema, incluindo efeitos sociais e ambientais do transporte: poluição (ar e ruído), separação de comunidades e efeitos ecológicos, que têm assumido um peso crescente nos processos de decisão, sobretudo devido a alterações no conceito de vida das pessoas e no modo como estas encaram e se situam no seu próprio meio envolvente.

Estes três fatores de mudança constituem os principais pressupostos a partir dos quais se poderão identificar os aspetos do sistema que podem ser determinados – as opções – e os que são resultantes do processo de decisão – as consequências, ou impactos das opções. A resposta a este desafio não é fácil. Ter-se-á que entender, simultaneamente, o transporte como uma tecnologia – um sistema de elementos físicos gerido por organizações humanas e como um subsistema do que se poderá designar sistema de atividades – complexidade das forças sociais, económicas, políticas e outras. O mais importante de tudo será saber como direcionar este entendimento para soluções custo-eficazes.

No caso de Portugal, o planeamento a este nível tem-se processado em regra de forma diferenciada consoante os modos de transporte, por vezes desfasada, nem sempre evidenciando cabalmente quais as metodologias e critérios aplicados ou os respetivos fundamentos, nem tão-pouco os resultados do seguimento da execução desses mesmos planos, nos casos em que entraram em vigor.

A MUDANÇA NECESSÁRIA E URGENTE

Em detrimento do planejamento estratégico, os denominados planos de contingência têm vindo a fazer parte da prática nacional, por dois tipos de motivação: sinais de crise no horizonte de interesse do decisor que se resolvem frequentemente com anúncios de investimento em infraestruturas, associados a geração de emprego, ainda que precário, e a chamada técnica do “já agora” sempre e quando surge uma oportunidade de financiamento externo, normalmente apresentada como se o custo do financiamento da componente nacional fosse inexistente.

Numa sociedade democrática, a visão de longo prazo implica ter a maturidade e seriedade de assumir que o papel das infraestruturas no desenvolvimento do território tem resultados e impactes que vão muito para além dos ciclos eleitorais, sendo que este entendimento é essencial para o planejamento estratégico e para o comprometimento com os “stakeholders”, criando uma plataforma de confiança para potenciais investidores. Sistemáticamente tem vindo a ser ignorado o potencial de captura de valor que os transportes têm sobre o território e descurada a articulação entre a visão estratégica (de longo prazo) e as medidas táticas (ex. planos diretores), a qual potenciará a consistência no processo de decisão (nacional vs. local). A tendência tem sido também de privilegiar grandes projetos isolados em detrimento de pequenos projetos mais eficientes e de maior complementaridade.

No âmbito das incidências dos transportes na gestão territorial denota-se também a falta de reflexão participada e implicada na definição adequada dos objetivos comuns, quando a gestão das redes e infraestruturas de transportes deveria ser entendida como um desafio para a aplicação da competitividade territorial, o que se traduziria num auxiliar precioso ao aumento da qualidade de vida e ao combate às desigualdades.

É assim necessário e urgente clarificar a autoridade e missão do Estado, que não pode deixar de assegurar a promoção da qualidade de vida e bem-estar do cidadão e de assumir a regulação e monitorização eficaz dos sistemas.

TRANSPORTE RODOVIÁRIO

O Plano Rodoviário Nacional, publicado em 1985 – PRN85, constitui desde então o único

instrumento de planeamento estratégico setorial no domínio dos transportes. Foi publicamente apresentado em março de 1980, em Coimbra, no Congresso da Ordem dos Engenheiros.

Foi indiscutível a oportunidade deste plano, que criou condições para racionalizar e justificar a execução dos programas de investimento que suportaram a aplicação dos fundos comunitários colocados à disposição do nosso País, nos anos oitenta e noventa, geridos pela Junta Autónoma de Estradas, até à sua extinção, e pelo seu corpo técnico organizado em equipas multidisciplinares de Engenharia, com elevada capacidade de gestão de empreendimentos, e pelo setor privado de projetistas e empreiteiros de estradas.

Uma ligeira revisão daquele plano traduziu-se no PRN2000, publicado em 1999 e atualmente ainda em vigor. Foram introduzidas algumas inovações como as Estradas Regionais, a Rede Nacional de Autoestradas, a criação de Variantes e Circulares (em coordenação com outros instrumentos de ordenamento do território), a exigência de “Auditorias de Segurança Rodoviária” e a instalação de sistemas inteligentes de informação e gestão do tráfego.

A permanente evolução dos sistemas de transportes rodoviários sugere a atual necessidade de novos ajustamentos, tais como: definição de novos limiares de qualidade das estradas; criação de autoestradas interurbanas e urbanas com diferenciação dos respetivos níveis de prestação; integração entre a rede nacional e outras redes internacionais; anulação da classificação de “Estradas Regionais”; definição de um novo sistema de numeração das estradas e autoestradas, corrigindo a atual irracionalidade da numeração da Rede Nacional de Autoestradas.

Em termos mais abrangentes é oportuno repensar o PRN compatibilizando-o com os demais instrumentos nacionais de Planeamento e de Ordenamento do Território, considerando também a sua articulação com os outros modos de transporte terrestre e com os principais terminais aéreos, marítimos, portos secos e plataformas logísticas, grandes geradores de tráfego rodoviário à escala nacional. A consideração dos novos modos de tração dos veículos rodoviários, as alterações climáticas e principalmente a segurança rodoviária também terão de ser dados importantes e valores sempre presentes nessa revisão do PRN.

TRANSPORTE FERROVIÁRIO

A Rede Ferroviária Nacional atual (cerca de 2.600 km de via, dos quais cerca de 1.640 km de via eletrificada) resulta do encerramento de linhas, traduzindo-se em centenas de quilómetros de via e do abandono e despovoamento de parte do território. Suster esta tendência passa por não encerrar mais linhas, encontrando-lhe rendibilidade em novas formas de exploração, e construir novas onde exista dinâmica territorial e demográfica que o justifique, como no caso de linhas suburbanas nos pontos de congestionamento rodoviário.

No transporte de mercadorias revela-se a importância da interoperabilidade entre o caminho-de-ferro nacional e o sistema marítimo-portuário, atendendo a que para grandes distâncias (muitos milhares de km) o modo marítimo será o mais conveniente, mas para distâncias médias (alguns milhares de km) o modo ferroviário poderá ser mais competitivo que o rodoviário.

Nos transportes suburbanos, o sistema ferroviário não dá uma resposta cabal às respetivas e crescentes necessidades, seja por insuficiência de capacidade, por ausências de trajetos contemplados ou até por incorreta definição do que é transporte urbano e suburbano: ligeiro no urbano (metropolitano) e pesado no suburbano (comboio). Impõe-se o projeto e construção de novos percursos, com atenção às melhores práticas observadas a nível mundial (automação, infraestrutura elevada), de forma a favorecer as tendências atuais de remoção do transporte individual dos centros urbanos e a possibilitar a despenalização da periferização da função residencial.

No âmbito regional, indispensável a uma certa visão da nossa coesão territorial, com maior velocidade e conforto do material circulante, será possível perspetivar um serviço atrativo mais rendível e sustentável, em concorrência leal com o modo rodoviário.

No longo curso, setor declaradamente comercial dos grandes operadores, a oferta posiciona-se no mercado do transporte de passageiros à distância, em concorrência aberta e bem-sucedida com o transporte rodoviário e é para este serviço que se orientam, ou devem orientar, os maiores investimentos na infraestrutura, construindo e mantendo linhas que comportem maior estabilidade e dimensão na velocidade. É seguramente uma alternativa de transporte

mais válida e ambientalmente mais recomendada, face aos modos rodoviário e até aéreo.

Na alta velocidade ferroviária, Portugal deveria assentar numa estratégia de transformação da principal linha (Lisboa-Porto) numa linha de velocidade elevada (velocidade comercial \geq a 150 km/h), negociando com Espanha um percurso internacional com a mesma performance.

Para exportar para o interior da Europa, o modo ferroviário deveria superar o rodoviário. Se tal não acontece não é por falta de linhas e muito menos por ausência de velocidade (o transporte de mercadorias privilegia o objetivo de chegar em tempo e a um destino com capacidade intermodal). As dificuldades estão sobretudo na diferença de regulamentações e ausência de coordenação entre os países que é preciso atravessar.

TRANSPORTE MARÍTIMO

O *hinterland* de um porto é a zona de impacto económico em terra e define-se por considerações comerciais, mais do que simplesmente geográficas, sendo a área que cobre a origem e o destino do frete utilizando o porto. Depende do nível de atividade económica e da concorrência entre os diferentes modos de transporte, assim como da intermodalidade. O *hinterland* de um porto é diferente para cada um dos produtos que são transportados. Cada tipo de produto tem uma cadeia diferente de logística. Os produtos que entram têm um *hinterland* baseado nos consumidores e no seu acesso por transporte. Os produtos que saem têm um *hinterland* baseado nas zonas de produção. Os principais portos do continente português são Viana do Castelo (*hinterland*), Leixões (*hinterland* regional), Aveiro (*hinterland* regional), Figueira da Foz (*hinterland* regional), Lisboa (*hinterland* regional), Setúbal (*hinterland* regional), Sines (*transshipment* "transbordo"/*hinterland* nacional e fronteiro/rede de Trans-Europa) e Faro (*hinterland* regional).

Os portos de Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal, Sines e Faro, pelo tráfego de mercadorias que movimentam, devem estar a nível nacional ligados através de um eixo norte-sul rodoferroviário de alta capacidade para uma fácil distribuição por todo o território. A ligação destes portos por via terrestre à Península Ibérica e restantes países da Europa deverá igualmente ser feita por eixos

rodoviários e ferroviários de alta capacidade, para fácil escoamento dos tráfegos de mercadorias gerados e atraídos.

O tráfego de passageiros concentra-se sobretudo nos portos de Leixões e de Lisboa, com características essencialmente de cruzeiros turísticos, sendo de prever a sua manutenção/crescimento.

TRANSPORTE AÉREO

Os principais aeroportos de Portugal Continental são Porto, Lisboa e Faro. O aeroporto de Beja, construído segundo o decisor para carga e manutenção de aeronaves, também por vezes é referido para complemento do aeroporto de Faro no que a passageiros diz respeito, embora se desconheça se esta valência tem tido algum relevo. O tráfego de passageiros nos aeroportos portugueses, geridos pela ANA Aeroportos de Portugal, cresceu 6,2% no primeiro trimestre deste ano, para 11.014.000, face a igual período de 2018. O tráfego de passageiros nos aeroportos geridos em Portugal aumentou 5,8% nos últimos 12 meses, para 55.970.000, em termos homólogos, tendo sido particularmente acentuado em Faro e Porto.

No "hub" de Lisboa o tráfego cresceu 4,2%, apesar das atuais limitações de capacidade. A carga aérea é basicamente transportada por aviões cargueiros, duplicando a frota até 2038, enquanto a carga nos aviões de passageiros tende a diminuir por motivos operacionais. Os "hub's" necessitam de concentrar todo o tráfego nacional e diversificar destinos intercontinentais para potenciar a sua capacidade de *hubbing*. Terão contudo que encontrar forma de desbloquear as suas atuais limitações de capacidade, atendendo a que no curto prazo os aeroportos terão que se adaptar a substanciais incrementos de tráfego de aeronaves de 300 lugares.

Nos mercados emergentes, novos aeroportos e aeroportos secundários são a forma direta de acrescentar capacidade e a mais adotada. Nos mercados já estabilizados, o acréscimo de capacidade por remodelação de infraestruturas existentes/otimização operacional, é a forma mais adotada.

Para Lisboa dever-se-ia considerar uma política de "hub" nas ligações para África e América do Sul e o negócio de carga aérea ser levado a sério e ser um dos fatores relevantes na consideração de um novo aeroporto que funcionasse como "hub" de entrada/saída na Europa. Com a solução


Portela + Montijo apenas se verificará um pequeno acréscimo da vida útil da Portela, uma vez que as intervenções ali previstas não acrescentam capacidade significativa.

CONCLUSÕES

O objetivo real (social e político) do Planeamento Estratégico dos Transportes é o de assegurar que à mobilidade permitida pelo sistema seja associada uma boa acessibilidade do cidadão aos empregos, serviços e interação social, promovendo a qualidade de vida e por consequência a competitividade das cidades e do território.

Tal desiderato passa por distinguir os atributos e objetivos fundamentais no âmbito das redes territoriais e de transportes, identificar e caracterizar formas de promoção e captação de novas soluções de investimento e adotar metodologias de implementação adequadas de modo a promover procedimentos correspondentes aos novos paradigmas de desenvolvimento, cooperação, inovação e empreendedorismo.

Possivelmente, a maior dificuldade estará na coragem política de abdicar das infraestruturas de transporte como instrumento para satisfazer no curto-prazo exigências de determinadas populações e passar a um planeamento de longo prazo, transparente, sério e efetivamente estratégico, reconhecendo-lhe importância nacional, assegurando também a coerência entre níveis de decisão, a continuidade de estratégias entre ciclos eleitorais e a qualidade de decisão.

A criação de uma entidade/autoridade técnica autónoma e independente de outras entidades públicas, responsável pelo Planeamento Estratégico de Transportes, abrangendo todos os modos e de âmbito nacional, poderá constituir uma forma eficaz de assegurar a continuidade de princípios e conceitos de forma transversal às sucessivas alterações governativas. 

REFERÊNCIAS

- › Seminário "Planeamento Estratégico dos Transportes em Portugal" (OE, Lisboa, Julho 2019)
- › Rodoviário: Jorge Zuniga A. Santo
- › Ferroviário: Manuel Queiró
- › Marítimo: João Pedro Braga da Cruz
- › Aéreo: Victor Rocha
- › Planeamento Estratégico Territorial: Júlia Lourenço
- › Transportes: Rosário Macário