

# **As Políticas Públicas no Sector dos Transportes e Acessibilidades em Portugal**

João FIGUEIRA DE SOUSA

Instituto de Dinâmica do Espaço (IDE)

j.fsousa@fcs.unl.pt

Heitor CASTRO

Centro de Sistemas Urbanos e Regionais (CESUR)

heitor.castro@netcabo.pt

André FERNANDES

Instituto de Dinâmica do Espaço (IDE)

andre.fernandes@fcs.unl.pt

## **Resumo**

Os transportes e as acessibilidades desempenham um importante papel para a coesão económico-social e territorial, nos planos interno e externo, nomeadamente ao nível da UE, facto que justificou a canalização de avultados investimentos para a expansão e beneficiação das infra-estruturas e reorganização dos serviços nas últimas décadas, apoiados, sobretudo, por fundos estruturais comunitários. Apesar desta realidade são ainda muitas as insuficiências e as ineficiências que se verificam nesta área. Neste contexto, apresenta-se uma reflexão crítica sobre as Políticas Públicas seguidas nas últimas décadas em Portugal na área dos transportes e das acessibilidades, nomeadamente no que respeita aos seus objectivos, estratégias e resultados, reflectindo-se posteriormente sobre as tipologias de intervenção definidas neste domínio no âmbito do QREN (mais concretamente na Agenda Operacional Valorização do Território), e sobre a repartição destes intervenções entre PO Valorização do Território e PO Regionais. Esta comunicação baseia-se no estudo “Formulação de Políticas Públicas no Horizonte 2013 relativas ao tema Acessibilidades e Transportes”, desenvolvido para o Observatório do QCA III, no âmbito dos “Estudos Temáticos para a Preparação do Próximo Ciclo de Intervenções Estruturais QREN 2007-2013”.

## **1. Políticas Públicas nos Transportes: principais desafios**

As políticas públicas no sector dos transportes, desenvolvidas em Portugal nas duas últimas décadas, estão necessariamente ligadas, por acção ou omissão, ao perfil de actividade que actualmente se pode traçar para os transportes e as acessibilidades no território nacional. Identificar e caracterizar a situação a que se chegou e fazer o balanço de duas décadas de políticas públicas nesta área, foi o que começou por motivar o estudo “Formulação de Políticas Públicas no Horizonte 2013 relativas ao tema Acessibilidades e Transportes”, apresentado nesta comunicação.

O balanço incluiu uma caracterização desenvolvida e sistemática das principais medidas e programas, consubstanciados em apoios desenvolvidos no âmbito dos vários QCA e que tiveram repercussões, directas ou indirectas, na consolidação do perfil actual da actividade no sector dos transportes. Não se pretendendo resumir esse balanço na presente comunicação, poder-se-á tomar como ponto de partida da análise uma síntese da caracterização do sector dos transportes e acessibilidades, recorrendo à transcrição da matriz SWOT que se construiu no âmbito do estudo citado. A vantagem é que, desta forma, dispomos de um quadro-síntese do perfil da actividade no sector dos transportes e acessibilidades, evidenciando-se em simultâneo, algumas das orientações a que se atribui maior relevo e às quais as políticas públicas deverão responder nos próximos anos. É também neste contexto, que se deve entender a síntese do diagnóstico prospectivo apresentada no estudo, e que seguidamente se introduz.

**Quadro 1. Matriz SWOT do Sistema dos Transportes**

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
Reforma institucional do sector ferroviário – Regulador, gestor das infra-estruturas e entrada de privados na exploração.	Obsolescência e dispersão da legislação de enquadramento e fracos níveis de governância.
Boa cobertura rodoviária (IP, IC e auto-estradas) como resultado de um processo de desenvolvimento planeado (PRN2000) e que tem permitido uma diminuição generalizada dos tempos de acesso entre pólos urbanos.	Rede de IC ainda incompleta; Carências ao nível da manutenção e da eliminação de pontos negros e ainda dificuldades na acessibilidade entre centros urbanos. Sinistralidade rodoviária associada aos pontos negros e à educação ambiental.
Esforço na beneficiação de infra-estrutura e melhorias significativas em alguns serviços ferroviários, nomeadamente no Suburbano de Lisboa e na ligação Lisboa-Algarve.	Enorme atraso na modernização das infra-estruturas ferroviárias; Interoperabilidade extremamente difícil entre as redes ferroviárias ibéricas e europeia.
Agravamento dos problemas de mobilidade nas Áreas Metropolitanas e principais centros urbanos, fruto do aumento das deslocações e da falta de resposta dos sistemas de transportes.	Deficiente estruturação do sistema de transportes urbanos (fraca definição das funções dos diferentes modos); o sistema de transportes tem grandes problemas de financiamento e as formas de contratualização do serviço público estão indefinidas, mal institucionalizadas e com insuficiências de aplicação; Fraco desenvolvimento de redes de metro ligeiro ou eléctrico moderno para as deslocações de passageiros em meio urbano, em especial nas ligações entre periferias.
Enquanto propriedade, o crescimento explosivo da taxa de motorização é indício de uma melhoria acentuada do nível de vida da população; Enquanto uso, a taxa de motorização representa melhor acessibilidade, comodidade e geralmente rapidez nas deslocações porta-a-porta.	Enquanto uso, a elevada taxa de motorização é sinal da incapacidade do sistema de transporte público em atrair passageiros, com consequentes custos económicos associados – elevados custos operacionais, sinistralidade e emissões de poluentes (em especial GEE).
Existência de infra-estruturas logísticas privadas de apoio ao transporte, distribuição e actividades de valor acrescentado e interesse do sector privado nesta actividade.	Fraca integração modal nas plataformas existentes; Fraco desempenho do GABLOGIS; e, Inexistência de uma estratégia nacional para o planeamento de uma rede logística.
Conjunto de portos principais com capacidade instalada suficiente e qualificação de Sines a nível mundial.	Pequena dimensão do mercado doméstico; Deficientes acessibilidades rodo-ferroviárias e logísticas; Fraca coordenação geral da política portuária.
Boa cobertura do território por infra-estruturas aeroportuárias; Boa penetração das companhias portuguesas nos mercados Países de língua portuguesa; Muito boas condições climáticas e de segurança aérea.	Posição periférica em relação à Europa; Más condições operacionais para a carga aérea; Fraca articulação com outros modos de transporte; Fraco nível de desenvolvimento da logística.

**Quadro 1. Matriz SWOT do Sistema dos Transportes (cont.)**

OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
Revisão da legislação, criando um corpo coerente e consistente de leis que enquadrem o sector e as suas relações com o ordenamento do território, com a gestão urbana, com o ambiente e o sector energético, seguindo os benchmarks europeus que se têm provado como casos de sucesso.	Impossibilidade de gerir o sector de forma racional e de acordo com os grandes objectivos nacionais.
Conclusão dos corredores multimodais na parte referente às estradas com a inclusão de vias com perfil de auto-estrada (alargamento do IP5).	Excessiva ocupação do território por infra-estruturas rodoviárias e aumento generalizado do congestionamento com consequentes perdas de tempo, sinistralidade, ruído e emissão de poluentes, em especial GEE; Degradação prematura do capital fixo em estradas por carências de manutenção.
Valorização europeia do modo ferroviário como modo mais adequado do ponto de vista energético e ambiental para o transporte de média e longa distância e perspectivas de liberalização dos serviços ferroviários; Desenvolvimento dos Corredores Multimodais.	Manutenção do fraco nível de empenho público no desenvolvimento dos corredores multimodais; Manutenção das dificuldades de interoperabilidade; Manutenção dos incentivos à utilização do automóvel individual nas principais aglomerações urbanas.
Progresso tecnológico nos metros ligeiros de superfície; Oportunidades de construção de novas redes; Operacionalização do funcionamento das AMT's.	Fraco nível de empenho público na política de alteração da repartição modal em geral e, nos centros urbanos, em especial, a não superação do ponto fraco implica o incumprimento das oportunidades de desenvolvimento do TP.
Melhoria generalizada da qualidade e cobertura dos sistemas de transportes públicos urbanos e interurbanos como forma de atrair os utilizadores do TI.	Crescimento da utilização do TI e consequente aumento dos custos económicos, assim como a impossibilidade de cumprimento das metas do Protocolo de Quioto.
Elaboração de um plano nacional definindo a rede e a sua hierarquia, seguindo as orientações europeias sobre a matéria, em especial no que se refere às relações da logística com o projecto europeu das auto-estradas do mar.	A inexistência de uma rede estruturada de logística compromete o desenvolvimento da competitividade dos portos e do sistema de transporte de mercadorias, o desenvolvimento da intermodalidade e o ordenamento do território.
O posicionamento do país enquanto frente atlântica da UE; Perspectivas de crescimento do tráfego marítimo por limitações impostas progressivamente ao transporte rodoviário dentro do espaço UE, aos incentivos à promoção do Transporte Marítimo de Curta Distância e ao crescimento do tráfego de transshipment.	Perda de competitividade e de quota de mercado a favor dos portos espanhóis.
Posicionamento do país enquanto frente atlântica da UE; Existência de mercados com uma procura potencial capturável (PALOP's e América Latina) e investimentos programados para as infra-estruturas aeroportuárias, nomeadamente a construção do Novo Aeroporto de Lisboa.	Perda de competitividade a favor dos aeroportos espanhóis.

## **2. Diagnóstico Prospectivo do Sector**

A implementação do Plano Rodoviário conheceu um avanço importante nos últimos anos. A adopção, em muitos casos, do modelo das SCUT, através de parcerias público-privadas, permitiu antecipar em muitos anos os investimentos rodoviários com benefícios evidentes para o país, mas com custos que pesam cada vez mais no Orçamento do Estado, apontando-se portanto a necessidade da sua consideração futura.

Identificaram-se contudo alguns investimentos importantes a realizar para a optimização do funcionamento do sistema rodoviário, destacando-se, pela sua prioridade, a construção dos “*missing links*” importantes para o fecho de malhas e o funcionamento da rede. Incluem-se aqui a construção de variantes aos grandes centros urbanos e alguns troços importantes de estradas da rede principal a construir ou beneficiar, nomeadamente a conclusão do IP4, do IP5 e a construção do IP8, resolvendo-se com este IP os problemas da acessibilidade rodoviária ao porto de Sines.

No modo aéreo assistiu-se à realização de grandes investimentos nos principais aeroportos nacionais, existindo mesmo nalguns casos um excesso de capacidade face às previsões da procura a curto-médio prazo, como é o caso do aeroporto Francisco Sá Carneiro, que se encontra sobredimensionado. O Aeroporto de Lisboa apresentava-se como o único com investimentos de ampliação e renovação em curso, prevendo-se a sua conclusão para 2008, ainda no âmbito do QCA III. Em relação ao aeroporto Francisco Sá Carneiro, estava prevista a construção de um centro de carga aérea, não sendo, contudo, conhecida a data de início da sua construção.

Em relação ao aeroporto de Beja mantinham-se indefinições, não se conhecendo, apesar dos estudos realizados, quais as suas reais potencialidades e a viabilidade do projecto. Apesar desta indefinição, e a confirmar-se o projecto de adaptação do aeroporto para o tráfego civil, afigurava-se interessante articular esta infra-estrutura com o transporte ferroviário e o porto de Sines, promovendo a competitividade do sistema de transporte de mercadorias e o desenvolvimento da região.

Ainda em matéria de investimentos em segurança no modo aéreo destacavam-se os projectos da ANA e da ANAM, com vista a dotar todos os aeroportos comerciais do continente, Açores e Madeira com sistemas de raio X para controlo das bagagens, cabendo à NAVE a responsabilidade de implementar nos próximos anos o projecto

GALILEO no âmbito da segurança e vigilância da navegação aérea. No que se refere às infra-estruturas aeroportuárias, relevou-se, no próximo período de programação, a necessidade proceder à beneficiação e modernização dos aeroportos que compõem a rede aeroportuária da Região Autónoma dos Açores, dada a importância que o transporte aéreo assume naquela região. Trata-se de investimentos de difícil ou nula rentabilidade, dependendo a sua realização, em grande parte, de participações comunitárias ou estatais.

No que se refere aos portos comerciais principais, considerou-se que os grandes investimentos em infra-estruturas ficariam praticamente concretizados com a conclusão do QCA III, ao mesmo tempo que a actividade de movimentação de mercadorias nos principais terminais portuários se encontrava já concessionada aos agentes privados. Contudo, mantinham-se ainda grandes constrangimentos, que condicionavam a produtividade e a competitividade dos principais portos nacionais (Leixões, Aveiro Lisboa, Setúbal e Sines) e, por conseguinte, a sua atractividade, derivando estes das deficientes ligações às redes rodoviárias e ferroviárias, e da inexistência de plataformas logísticas ou parques de segunda linha, salientando-se a urgência da sua construção. Um outro aspecto identificado como contributo para a falta de competitividade dos portos portugueses, cuja urgência de resolução foi também salientada, deriva da complexidade dos procedimentos portuários e aduaneiros, sobretudo no tráfego intra-europeu.

Simultaneamente, teve-se em conta as questões associadas à protecção (*security*), com importância cada vez maior importância face às ameaças terroristas. Neste sentido, destacou-se o grande esforço de investimento em matérias como a vigilância, os planos de protecção, a criação de barreiras nos terminais portuários e a aquisição de equipamentos de raios X para contentores (obrigatório para todos os portos com ligações com portos dos EUA) associado à implementação das medidas previstas no código ISPS.

Apesar da evolução positiva que se verificou nos últimos anos no modo ferroviário, identificaram-se importantes lacunas a superar a curto/médio prazo, destacando-se:

- Conclusão da beneficiação/modernização das infra-estruturas e equipamentos;
- Ligação aos portos e aeroportos principais;
- Ligação às plataformas logísticas a construir;

- Ligações em TP às áreas servidas pelas estações.

Quanto ao desenvolvimento do projecto da Rede de Alta Velocidade, que deverá estabelecer a ligação entre Lisboa e Porto e de Portugal ao resto da Europa, pouco se tinha avançado para além da realização dos estudos. Os atrasos e as indefinições nacionais sobre esta matéria, e a incapacidade negocial daí resultante, levaram a que Portugal ficasse totalmente dependente das soluções que vieram a ser assumidas pelas autoridades espanholas.

Os elevados níveis de mobilidade que se verificam nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e nos principais centros urbanos do país, têm contribuído para o agravamento das condições de funcionamento dos sistemas de transporte nestas áreas fortemente urbanizadas. Apesar dos avultados investimentos realizados nos transportes colectivos urbanos e suburbanos, eles continuam a não se conseguir afirmar como uma alternativa real ao TI. A falta de articulação das redes de transporte público, a sua não estruturação e hierarquização, sistemas tarifários incompreensíveis, falta de informação ao público e segurança nas estações e a bordo foram considerados os grandes problemas que importa resolver, sem o que o TP não mais fará do que atrair a franja dos mais jovens e dos mais pobres, que não conseguem passar o obstáculo da aquisição de carro próprio.

Tendo em conta que a logística é uma área transversal aos diferentes modos de transporte, o estudo apontou para a necessidade de o desenvolvimento do sistema logístico nacional passar pela lógica da integração modal, impondo-se a necessidade de articular os investimentos realizados e a realizar, de modo a passar da lógica modal para uma lógica inter e multimodal. Neste contexto salientou-se a particular importância da criação de infra-estruturas nodais para permitir e facilitar a transferência entre modos de transporte, das quais se destacam, pela sua importância, as plataformas logísticas de apoio aos portos, os centros de carga aérea e os Centros de Transporte de Mercadorias nas duas Grandes Áreas Metropolitanas.

O estudo salienta ainda que o desenvolvimento da intermodalidade e da multimodalidade no transporte de passageiros e mercadorias, obrigará à integração dos portos e aeroportos com as redes ferroviária e rodoviária, realidade onde se verificam grandes lacunas no sistema de transportes. Aos problemas que caracterizavam a situação de referência, apesar do reconhecimento da necessidade da sua alteração por

parte das diferentes entidades com responsabilidade neste domínio, juntou-se a preocupação em relação à articulação futura entre os grandes projectos estruturantes, como é o caso do Novo Aeroporto de Lisboa e das linhas da Rede de Alta Velocidade.

### **3. Problemas no domínio dos Projectos Estruturantes em Transportes**

Apesar dos avultados investimentos realizados e dos progressos verificados na área dos transportes e acessibilidades, considerou-se existirem lacunas que condicionam a competitividade externa do país e das suas empresas e a coesão social e territorial interna, impondo-se a prossecução dos esforços de investimento, repensando as estratégias e as intervenções seguidas, nomeadamente no que diz respeito ao planeamento, ao estabelecimento das prioridades, à articulação dos investimentos (numa perspectiva modal e intermodal), e ao acompanhamento da sua execução.

No plano interno, destacou-se a resolução dos problemas de transporte e mobilidade prevaletentes, por um lado, nas áreas metropolitanas e nos principais centros urbanos e por outro, nas áreas de fraca densidade populacional do interior. Simultaneamente assinalou-se a importância de melhorar a acessibilidade entre os centros urbanos principais e entre estes e o território envolvente.

No plano externo, destacaram-se as ligações de Portugal à Europa e ao resto do Mundo, enfocando-se a relevância da sua constituição como prioridade nos investimentos financiados no próximo ciclo de programação. Entre estes investimentos destacam-se, pela sua importância: a construção do Novo Aeroporto de Lisboa (NAL); a construção da Rede de Alta Velocidade de ligação a Espanha e ao resto da Europa.

No que se refere ao traçado da linha de Alta Velocidade/Velocidade Elevada de ligação Lisboa-Madrid (linha mista) considerou-se que este deveria ser equacionado juntamente com os corredores de saída de Lisboa para Norte e em estreita associação com a travessia do Tejo em Lisboa e o Novo Aeroporto de Lisboa.

Quanto ao traçado das linhas de Alta Velocidade/Velocidade Elevada e a localização do novo aeroporto, o estudo refere que este deve ser devidamente ponderado de forma a assegurar que esta infra-estrutura aeroportuária seja servida directamente por estas duas linhas. Em causa está a definição da vocação do NAL. Apesar de o aeroporto de Madrid

se ter afirmado já como um *hub* à escala ibérica, considerou-se existir um espaço de complementaridade nos voos com o Brasil e a África sub-equatorial, e a possibilidade de atrair tráfegos com origem/destino nas regiões espanholas da fronteira, nomeadamente Badajoz e Mérida. Neste contexto, concluiu-se que se ambicionarmos que o NAL se constitua como um *hub* à escala nacional e peninsular, ele deverá localizar-se necessariamente na convergência das linhas de alta velocidade Lisboa-Porto e Lisboa-Badajoz, bem como na proximidade da ligação para o Algarve.

Por outro lado, importa referir que tal apreciação não deve ser dissociada da reduzida dimensão do mercado nacional e do entendimento em torno das sinergias possíveis de se obter através da integração e complementaridade entre o transporte aéreo e o transporte ferroviário em Alta Velocidade, ponderações traduzidas na assunção de que só uma localização do NAL que permita uma fácil ligação aos futuros três eixos ferroviários principais do país (Lisboa-Madrid, Lisboa-Porto e Lisboa-Algarve) permitirá potenciar ao máximo a sua atractividade e garantir um serviços ferroviário competitivo de ligação ao centro da AML.

Dadas as características do território, a distância de percurso e a ocupação humana no corredor litoral atlântico, considerou-se a linha de Alta Velocidade/Velocidade Elevada Lisboa-Porto deveria passar por Leiria e Coimbra e permitir a libertação da linha do Norte para o tráfego regional e suburbano de passageiros e o tráfego de mercadorias. Dada a perspectiva da construção de uma nova linha ferroviária Lisboa-Porto, o estudo sugeriu a ponderação, no imediato, da limitação dos investimentos previstos no âmbito do projecto de “Modernização da Linha do Norte” ao estritamente necessário para o seu funcionamento em boas condições de operação para os tráfegos registados, não se continuado a insistir num projecto pautado por se constituir como um sorvedouro de dinheiros públicos com uma eficiência muito inferior ao esperado.

Ainda no que se refere aos projectos ferroviários de Alta Velocidade, salientou-se a necessidade de adopção de um conjunto de medidas que garantisse a articulação com a restante rede ferroviária nacional e assegurassem o efeito de propagação da melhoria da acessibilidade ao resto do território (estas medidas passam pela construção de centros de transbordo e articulação dos sistemas de exploração dos serviços tradicionais com os serviços da alta velocidade, e outras soluções técnicas que garantam a interoperabilidade das redes e dos serviços ferroviários).

## **4. Visão de Futuro para o sector dos Transporte**

### **4.1. Modelo Urbano de Referência**

A elaboração de um exercício prospectivo sobre a evolução territorial do país para um horizonte de médio prazo (2013), particularmente no que se refere à sua rede e modelo urbano, tem de partir das tendências fortes e estruturantes da ocupação humana e urbana do território. Num período pautado pela quase estagnação da economia do país, com um crescimento demográfico também problemático, devido a uma diminuição acentuada da taxa de natalidade e uma estabilização dos fluxos migratórios, com a economia Europeia a revelar também problemas de retoma, pensar num modelo urbano e numa alteração da estrutura de ocupação do território nacional que antecipasse profundas alterações na distribuição da população nesse território e um crescimento significativo das suas nucleações e aglomerações urbanas, não seria a hipótese mais consentânea com o enquadramento económico e social em que vive.

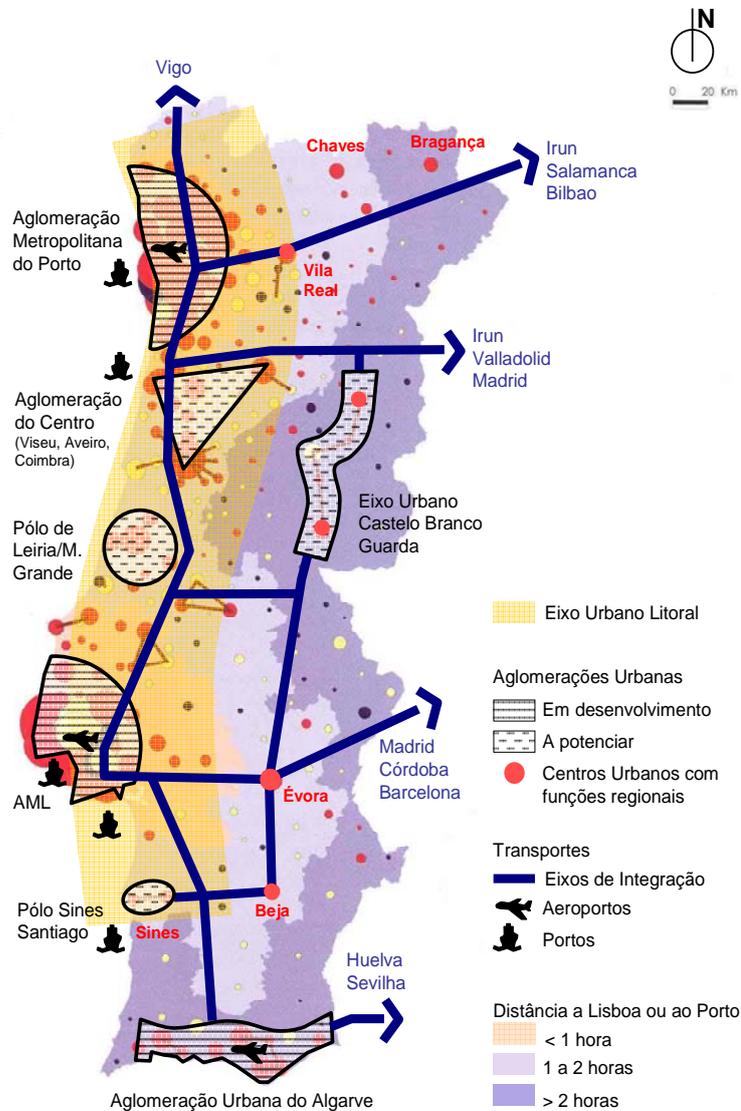
Deste modo, a opção que foi tomada neste estudo, partiu exactamente da posição inversa, isto é, assentou na identificação das transformações mais estruturais e dinâmicas que se observaram nas últimas décadas no nosso país em termos de ocupação do território e da alteração geográfica da distribuição da sua população, bem como na infra-estruturação pesada e na dotação de equipamentos de hierarquia superior desse território. Foram ainda considerados os grandes projectos públicos no domínio das acessibilidades nacionais e internacionais que, de algum modo, constituíam dados adquiridos. Tal é o caso dos corredores multimodais de acesso a Espanha e à restante Europa, assim como o da rede prioritária de alta velocidade ferroviária e o desenvolvimento de Sines como porto atlântico e grande pólo de actividades industriais e logísticas.

A construção do modelo urbano de referência assentou, assim, nos seguintes pressupostos:

- A tendência para a litoralização e metropolização da ocupação urbana do país, que se tem acentuado nas últimas três décadas, manter-se-á no futuro próximo, ainda que seja possível antever alguma capacidade de reforço do peso demográfico de outras aglomerações urbanas que não sejam as centradas em Lisboa e Porto, assim como o reforço da importância regional de alguns centros

urbanos do interior, como sejam Bragança, o eixo urbano Castelo Branco/Guarda e Évora (Figuras 1 e 2).

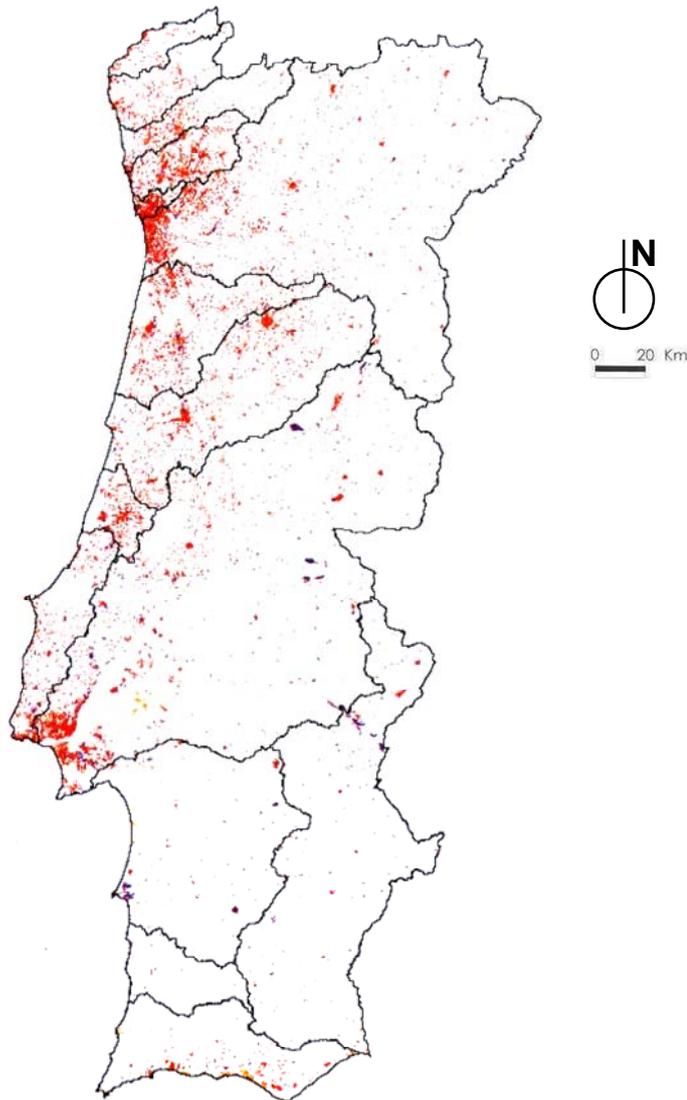
**Figura 1. Modelo urbano de referência**



- A região do Algarve manter-se-á como um dos principais destinos turísticos do país, reforçará a sua atractividade como local de segunda residência (tanto para nacionais como para estrangeiros) e caminhará para uma maior articulação entre os seus centros urbanos, podendo vir a constituir-se como uma metrópole do tipo linear.
- A importância económica e demográfica das duas áreas metropolitanas é um dado estrutural da ocupação humana do território nacional, com tendência para

se reforçar à medida que aumenta a internacionalização da nossa economia. Apesar desse facto, é possível desenvolver políticas públicas que contribuam para um maior equilíbrio da rede urbana nacional, nomeadamente pelo reforço das polarizações secundárias emergentes, que se verificam em torno de Leiria/Marinha Grande, do triângulo urbano constituído por Viseu, Coimbra e Aveiro, de Sines e Santiago do Cacém (quer devido ao complexo portuário, industrial e logístico de Sines, quer pelo desenvolvimento do turismo na Península de Tróia e no Alentejo Litoral), bem como no eixo urbano de Castelo Branco à Guarda.

**Figura 2. Áreas urbanas e urbanizáveis previstas nos PDM em vigor em 1998**



**Fonte:** Plano Nacional da Água, DGOTDU (extraído de Observatório do QCA III, 2005)

- Ao nível da infra-estruturação pesada do território, assumem-se os grandes eixos de acessibilidade constituídos pelos corredores multimodais de ligação a Espanha e à restante Europa, como principais eixos de integração económica e de fluxos de tráfego terrestre do país. Por outro lado, considera-se que a rede ferroviária de alta velocidade irá privilegiar – em termos da sua construção e exploração – o corredor litoral entre Lisboa e Porto, a ligação da AM do Porto à Galiza e a ligação Lisboa/Madrid pelo Alentejo (servindo assim Évora).
- No que se refere às infra-estruturas portuárias, assume-se que os cinco grandes portos nacionais (Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines) virão a desempenhar um papel cada vez mais relevante e que, em virtude de um maior planeamento e coordenação dos investimentos públicos neste domínio e com a concretização do projecto europeu das auto-estradas do mar, esses portos poderão alargar o seu hinterland até ao interior da Península Ibérica, bem como prestar serviços (ao nível do “short sea shipping”) para o Mediterrâneo e norte da Europa.
- Quanto às infra-estruturas aeroportuárias de primeiro nível, Lisboa continuará a ser o pólo de concentração de tráfegos e diversidade de destinos mais importante do país, o que será acentuado com a construção de um novo aeroporto internacional. A tendência para a especialização do aeroporto de Faro para o tráfego turístico acentuar-se-á, assim como a importância regional do aeroporto de Sá Carneiro no Porto, que, com a ligação em alta velocidade ferroviária à Galiza, poderá ambicionar desempenhar um papel mais importante no noroeste peninsular.

Tendo por base estas considerações e o enquadramento económico e demográfico acima descrito sumariamente, o modelo urbano de referência adoptado pode caracterizar-se, nas suas linhas fundamentais, da seguinte forma:

- Manutenção da importância do corredor litoral entre Setúbal e Viana do Castelo, como principal eixo dinâmico do país e onde se localizam os seus pólos de integração na economia global. Progressiva extensão deste eixo até Sines, face ao previsível desenvolvimento deste pólo enquanto porto atlântico, espaço de concentração de actividades industriais e logísticas, e suporte urbano ao turismo do Alentejo Litoral.

- Existência de dois grandes pólos de concentração económica e demográfica em torno das duas aglomerações metropolitanas de Lisboa e do Porto, com tendência para alargarem a sua área de influência até aos centros urbanos mais próximos, como sejam Braga, Guimarães, Viana do Castelo e Stª Maria da Feira (na AM do Porto), ou Torres Vedras, Santarém e Vendas Novas (na AM de Lisboa).
- Desenvolvimento da rede urbana do Algarve no sentido de uma maior integração funcional dos seus centros e progressiva afirmação como metrópole urbana poli-centrada em Faro/Loulé, Lagos e Tavira.
- Emergência de aglomerações e pólos urbanos secundários, mas essenciais para a desconcentração do desenvolvimento do país, tanto no corredor litoral (Viseu/Aveiro/Coimbra, Leiria/Marinha Grande, Sines/Santiago do Cacém) como no interior (Bragança, eixo Castelo Branco/Fundão/Guarda, e Évora).
- Rede de centros urbanos de menor dimensão que desempenham já hoje um significativo papel ao nível sub-regional ou concelhio, e que, nalguns casos, podem vir a intensificar as suas relações de interdependência e assim potenciar as sinergias que a sua estrutura económica e os seus equipamentos podem permitir. São, por exemplo, os casos de Torres Novas, Abrantes e Tomar, na Lezíria do Tejo e Oeste, Chaves a norte e Beja no Alentejo.

#### **4.2. Transportes e Acessibilidades em 2013**

Sinteticamente, considerou-se que o futuro, ao nível dos transportes e acessibilidades, depende de duas ordens de razões:

- Das condicionantes externas, que determinam a adopção de políticas e de medidas consistentes com os compromissos externos já assumidos;
- Da visão possível de antecipar em relação à evolução desejável para o sector dos transportes em 2013, para a qual os objectivos estratégicos, as linhas de acção e os projectos, já definidos ou a definir, deverão permitir a sua efectiva realização.

As condicionantes externas têm origem em duas áreas-chave na determinação das políticas e dos projectos a nível nacional:

- No cumprimento dos objectivos ambientais e energéticos estabelecidos no âmbito do Protocolo de Quioto (PQ) e da União Europeia, que impõem tectos rígidos de emissões de poluentes a nível nacional, com repercussão directa nos GEE e que, a não serem atingidos até 2010<sup>1</sup>, poderão pôr directamente em causa a continuação do financiamento de projectos e de programas no sector dos transportes e, conseqüentemente, produzir a drenagem directa de recursos nacionais para o exterior, por via dos mecanismos compensatórios previstos na aplicação do PQ (nomeadamente, através do comércio internacional de direitos de emissão).
- No aplicação das principais orientações definidas na Política Comum dos Transportes (PCT) e que, em vários domínios do sector, impõem a adopção de políticas e a transposição de medidas em sintonia com as opções estratégicas aprovadas a nível da União.

Atendendo a estas condicionantes, o estudo considerou expectável que estas funcionem como alavancas dos processos de transformação do perfil do sector dos transportes em Portugal e que, em articulação com os objectivos e os programas definidos e a definir, o panorama do sector seja substancialmente diferente do existente, no final do próximo ciclo de programação.

Aponta-se então para que as principais componentes desse “Perfil dos Transportes em 2013” concretizem-se em:

- Continuação do acréscimo gradual da mobilidade *per capita* no país, tendo por referência os valores médios europeus, especialmente nas áreas metropolitanas<sup>2</sup>, mas alcançável predominantemente através de uma mobilidade mais intensiva em transportes públicos.
- Uma melhoria sensível nos padrões de acessibilidade a qualquer das cidades servidas directamente pelos futuros corredores multimodais de transporte, a qual, consoante os modos, e tendo por referência Lisboa ou Porto, não deverá ultrapassar os seguintes limites: em rodovia - máximo de 4 horas; em ferrovia - máximo de 5 horas.

---

<sup>1</sup> A hipótese de trabalho subjacente foi que as metas definidas até 2010 (ao nível da União) e 2012 (ao nível do PQ) não serão revistas.

<sup>2</sup> Os valores de 2002, reflectiam ainda uma diferença significativa entre a mobilidade *per capita* na AML e na União: respectivamente, 2,16 e 3,2 viagens/habitante/dia.

- Reequilíbrio das quotas de mercado, alcançável sobretudo à custa do transporte ferroviário, tanto em passageiros como em mercadorias, quer a nível nacional, quer a nível internacional, por forma a atingir-se uma quota de mercado de 8% em passageiros\*km e de 20% em toneladas\*km transportadas (incluindo o transporte combinado)<sup>3</sup>.
- Uma Rede Nacional de Plataformas Logísticas, a funcionar nas suas componentes principais, designadamente as que se incluem nos corredores multimodais de transporte de ligação com Espanha/Europa, e que deverão ser constituídas pelas ligações rodo-ferroviárias aos portos de primeiro nível (Sines, Lisboa, Setúbal Aveiro, Leixões) e aos Centros de Transporte de Mercadorias (CTM) de Lisboa e Porto, e ainda pelos terminais de carga aérea dos aeroportos de Lisboa (Portela) e do Porto.
- Ter, em construção, uma rede ferroviária em bitola europeia, com algumas das suas ligações já em funcionamento, como seja: Linha Lisboa-Madrid em AV/VE (linha mista para passageiros e mercadorias); Linha Sines-Beja-Évora-Badajoz (linha de mercadorias – 1º troço e mista a partir de Évora); Linha Porto-Vigo (linha mista para passageiros e mercadorias); Terceira travessia do Tejo (Chelas-Barreiro).
- Conclusão do processo de requalificação e de modernização de alguns eixos ferroviários estruturantes (em bitola ibérica), nomeadamente: Linha do Norte (Lisboa-Porto), parcialmente modernizada, apenas nos troços estritamente necessários; Eixo ferroviário da Beira interior (Castelo Branco-Guarda); Linha Lisboa-Algarve; Linha do Oeste (Lisboa-Torres Vedras-Figueira da Foz); Linhas ferroviárias suburbanas da AML e AMP.
- Ter, em pleno funcionamento, as auto-estradas do mar, com o desenvolvimento do transporte marítimo de curta distância, nomeadamente nas ligações ao longo da fachada atlântica da Península e ligação ao Norte de África.
- Ter, em curso, um programa de consolidação da rede de infra-estruturas aeroportuárias a nível regional (aeroportos, aeródromos e heliportos) e em processo de construção o Novo Aeroporto Internacional de Lisboa.

---

<sup>3</sup> Considerando apenas o transporte efectuado pelos modos terrestres.

- Ter concluídas as principais ligações rodoviárias em IP e IC, previstas no PRN 2000, de acordo com as prioridades definidas na estratégia proposta no presente documento e conseguir a eliminação de todos os actuais pontos negros da rede rodoviária principal e secundária.
- Ter concluídas todas as circulares regionais rodoviárias nas principais áreas metropolitanas (CREP e CRIP, CRIL e CRIPS), bem como as variantes, em falta, em algumas das principais cidades de média dimensão (Leiria, Aveiro e Santarém), como meio de assegurar as condições necessárias, ao nível da infraestrutura, para a redução e desvio do tráfego de atravessamento das principais aglomerações urbanas.
- Ao nível da mobilidade urbana: ter concluído ou em construção vários sistemas ferroviários ligeiros (Metro do Porto, Eléctrico Moderno/Metro Ligeiro de Superfície da Grande Lisboa, Metro Ligeiro de Superfície da Margem Sul do Tejo, Metro Ligeiro de Superfície do Mondego, Metro Ligeiro de Superfície/Tram-train do Algarve); ter em funcionamento sistemas integrados multimodais de transporte público, de preferência em sítio próprio, sustentados por uma política de integração modal (interfaces) e tarifária, que promova a transferência modal do TI para o TP e permita alcançar uma repartição modal equilibrada (50% TP-50% TI)<sup>4</sup>, nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto; a introdução e generalização de veículos movidos com tecnologias não poluentes nos serviços de transporte público de superfície, tendo como objectivo que, no final do período, pelo menos 50% de todas as frotas de serviço público de TPC (se forem frotas a diesel) cumpram as normas mais exigentes de controlo de emissões, a serem incluídas na Norma Euro IV, ou sejam equipadas com veículos híbridos, a gás natural ou a bio-diesel; uma boa cobertura de redes de pistas para modos suaves que permitam a ligação das áreas periféricas com as áreas urbanas centrais, de preferência em articulação com as respectivas estruturas verdes, nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.
- Uma redução substancial na evolução dos principais números que constituem a leitura dos indicadores de segurança nos transportes, especialmente a redução do

---

<sup>4</sup> No período de ponta da manhã (PPM).

número de acidentes rodoviários graves<sup>5</sup> para metade e a eliminação dos pontos negros nas redes rodoviária e ferroviária, tendo por ano de referência 2004.

- Um sector dos transportes reforçado na estrutura da administração pública onde os principais problemas de governância poderão ser superados, a saber: as questões relativas à revisão do quadro legal do sector, modernizando e concentrando num pequeno conjunto de diplomas abrangentes e consistentes a legislação necessária à definição clara das regras de funcionamento do sector e suas ligações ao desenvolvimento urbano, ordenamento do território, energia e ambiente; a simplificação das estruturas de administração central, a par com a eliminação de redundâncias e sobreposição de competências entre as diferentes entidades reguladoras; a operacionalização e a modernização indispensável das estruturas de enquadramento e de fiscalização, adequadas às exigências colocadas pela aplicação da PCT, na sua expressão ao nível das administrações marítimas e portuárias, ferroviárias, rodoviárias e aéreas; a produção de informação estatística especializada, ajustada ao desenvolvimento do sector dos transportes nas suas diferentes valências; a criação e o desenvolvimento de centros de investigação e de práticas de estudo e planeamento integrado a nível nacional, com as suas diferentes realidades sectoriais, locais e regionais; encontrar-se transposta para o normativo nacional, e em aplicação corrente, toda a regulamentação comunitária referente aos direitos dos passageiros (e, em seguida, também das mercadorias) face aos diferentes operadores dos diversos modos de transporte, especialmente no transporte aéreo, ferroviário (nacional e internacional) e transporte urbano, assim como toda a regulamentação exigida pelo respeito e salvaguarda do direito ao transporte por parte das pessoas com mobilidade reduzida (idosos, deficientes, etc.).

## **5. Definição da Estratégia Nacional**

A definição de uma estratégia está sempre associada a um conjunto de pressupostos relativos ao quadro prospectivo em que a visão de futuro que se pretende concretizar se

---

<sup>5</sup> Neste caso, o ano de referência a considerar deverá ser o ano que serviu de base à aprovação do Plano Nacional de Segurança Rodoviária, ou seja, 2002.

irá inserir. Se alguns desses pressupostos não se verificarem, a estratégia ficará mais ou menos prejudicada.

Importa, portanto, explicitar os principais factos que se consideraram como tendo elevada probabilidade de ocorrência e que estão ligados à prossecução da estratégia – realismo e viabilidade dos objectivos e *mecanismos de transmissão* que relacionam as acções com a prossecução dos objectivos. O quadro seguinte enuncia os pressupostos.

**Quadro 2. Grandes Tendências de Evolução**

INTERNACIONAL	NACIONAL
Mantém-se a tendência para o aumento do preço real dos combustíveis fósseis	A política de ajustamento estrutural em curso conduzirá, a médio prazo, a um período de maior ritmo de crescimento económico
O Protocolo de Quioto continua na ordem jurídica internacional, captando novos aderentes	Existem condições de estabilidade política para o desenvolvimento das políticas económicas e sociais
Acelera-se o processo de globalização com a progressiva integração de economias emergentes, com destaque para a China e Índia	As políticas do lado da oferta irão privilegiar e incentivar a inovação tecnológica, em particular com medidas tendentes a melhorar a eficiência energética e ambiental
Continua a existir disponibilidade de capitais internacionais para investimento	Mantém-se a afluência de fundos estruturais, embora a menor ritmo que em relação ao passado
Continuação e aprofundamento da Política Comum de Transportes (Transeuropeias, Galileu, Auto-estradas do mar, etc.)	Retoma-se o ritmo de convergência de Portugal em relação à UE
A investigação científica e tecnológica nas áreas de ponta (nanotecnologias, biotecnologias, informática, telecomunicações, ciências do ambiente, energias renováveis, etc.) acelera-se	Continua a existir disponibilidade de capitais nacionais que procuram investimentos rentáveis
O processo de construção europeia aprofunda-se, com entrada de novos membros, com reforço da coesão, e da integração económica e política tendo como consequência a deslocação a leste	Aumento do risco de periferização da economia de Portugal no contexto da UE Reforço da integração Ibérica
	Mantém-se o crescimento tendencial da taxa de motorização

Existe uma fortíssima associação entre nível de *desenvolvimento económico* e stock de infraestruturas de transportes. Contudo esta associação não significa uma relação de causalidade: não são as infraestruturas que geram desenvolvimento, nem o crescimento económico arrasta automaticamente as infraestruturas<sup>6</sup>. Trata-se de uma associação *virtuosa* para a qual a *governância* desempenha um papel fundamental. Esta regra aplica-se integralmente ao sistema de transportes. Compete, portanto, ao poder político

<sup>6</sup> Veja-se, a este propósito, e por exemplo, o Relatório Anual do Banco Mundial de 1994.

estabelecer o quadro legal, a regulamentação necessária e a orientação que potenciem a associação positiva entre desenvolvimento e transportes.

Porque os transportes representam uma parcela importante do custo dos bens transaccionáveis que o país exporta, um sistema de transportes economicamente eficiente contribuirá para a ***competitividade internacional de Portugal***.

Por outro lado, o sector dos transportes é responsável por cerca de 30% do consumo de energia final no país e, destes, 80% são consumidos no transporte rodoviário, onde o transporte individual tem papel largamente preponderante. Acresce que os transportes são responsáveis por cerca de 63% do consumo de derivados do petróleo, tratando-se portanto do sector mais dependente dos combustíveis fósseis e dos de maior impacte nas emissões de GEE e, portanto, no cumprimento das metas do Protocolo de Quioto. Estes dados permitem compreender a urgência de medidas eficientes para ***alterar o padrão de consumos energéticos do sector***, num quadro em que os preços do barril de petróleo apenas poderão continuar a aumentar, em virtude do crescimento exponencial da procura por parte da China e da Índia, num contexto de limitações fortes ao crescimento da oferta.

A evolução tecnológica dos veículos é uma importante via para atingir o objectivo – novos combustíveis como o gás natural ou os biocombustíveis, motores mais eficientes, novos tipos de motores como a pilha de combustível (hidrogénio) – mas é a ***alteração do padrão da repartição modal*** que se torna o meio mais eficaz e eficiente para que as metas de Quioto sejam cumpridas.

Os actuais sistemas de mobilidade, em especial a urbana, geram elevados custos económicos externos para além dos ambientais: perdas de tempo, acidentes, ruído, custos operacionais elevados, por exemplo. Racionalizar a mobilidade através de uma repartição modal mais eficiente e equilibrada contribui também para a competitividade global da economia portuguesa, diminuindo desperdícios e custos evitáveis.

Finalmente importa referir que um sistema de transportes eficiente, inclusivo e abrangente tem um papel fundamental para o cumprimento de objectivos de ***coesão social***. O acesso das populações mais isoladas ou mais carenciadas aos equipamentos sociais e, em geral, aos benefícios do desenvolvimento, é um imperativo de qualidade de vida e de justiça social.

Foi neste contexto que se definiu o **objectivo de topo** a presidir ao enunciado da estratégia para o período até 2013.

### *Objectivo de topo*

Um sistema de transportes que responda de forma eficiente às necessidades do desenvolvimento económico e social, que promova a competitividade internacional de Portugal e que, por via da alteração da repartição modal, da intermodalidade, da inovação e da melhoria da eficiência energética e ambiental dos meios de transporte, minimize os custos económicos e sociais do sector.

Consideraram-se ainda os seguintes **Objectivos Estratégicos Específicos**:

- 1) Sistemas de transportes internacionais eficientes e operacionais;
- 2) Coesão e estruturação do território nacional aumentados, através (i) da melhoria das acessibilidades intra e inter-regional, incluindo as regiões autónomas, e entre os diferentes centros urbanos, e (ii) através da promoção de uma oferta de transporte inclusiva;
- 3) Mobilidade sustentável em especial nos centros urbanos e, em particular, nas áreas metropolitanas;
- 4) Investigação e a inovação na área dos transportes adequada às necessidades do sector e novas tecnologias aplicadas ao sector;
- 5) Sistema de transportes seguro;
- 6) Governância do sistema de transportes adequada às necessidades.

## **6. Factores Críticos de Sucesso**

Por outro lado, qualquer projecto de base estratégica, que se propõe condicionar a evolução futura de um sector de actividade económica e social, com a relevância dos transportes e acessibilidades, encontra o seu grau de sucesso (ou insucesso) intimamente associado a um conjunto de factores críticos, cuja verificação é condição primeira para o seu sucesso.

Neste sentido, o estudo sobre o qual a presente comunicação se debruça, como qualquer outro da mesma natureza, está claramente nessas circunstâncias. Reflectindo-se num conjunto alargado e preciso de acções ou de enunciados de projectos, a sua concretização está relacionada com duas ordens de factores:

- Assunção, por parte da administração pública, do essencial das propostas apresentadas, o que deverá corresponder à inclusão, nos diferentes níveis da administração do Estado, dos programas de acção e das medidas que expressam uma manifestação de vontade política de concordância e de aposta na orientação sectorial definida;
- Adopção, nos centros de decisão política da administração pública aos vários níveis, de uma metodologia de boas práticas, visando a agilização e eficiência no cumprimento dos objectivos estratégicos enunciados e na implementação das medidas e políticas adequadas.

É à luz deste enquadramento que se deve entender o conjunto de propostas que o estudo inclui: para que, à expressão de concordância política por parte da administração central e do governo, corresponda uma pormenorizada identificação dos canais e dos instrumentos necessários à implementação dos enunciados programáticos, reflectindo o melhor possível essa política de acessibilidades e transportes.

Admitindo a verificação das *grandes tendências de evolução* supracitadas, enunciam-se de seguida os **factores críticos** cuja verificação foi considerada necessária para o sucesso da estratégia:

**FCS I.** Redefinição e construção de um normativo regulador, actualizado e coerente, a partir do desenvolvimento da Lei de Bases do sector<sup>7</sup>, sobre o qual deverá erguer-se uma estrutura pública administrativa que responda aos vários objectivos específicos enunciados, nomeadamente: a indispensável reorganização dos serviços sectoriais da administração pública central; a criação e operacionalização de órgãos de direcção e coordenação regional e intermunicipal de transportes (designadamente, as Autoridades Metropolitanas de Transportes); o lançamento de projectos de investigação entre vários parceiros públicos e privados e a implementação das estruturas necessárias à promoção

---

<sup>7</sup> Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, Lei nº 10/90, de 17 de Março.

do esforço de investigação e de inovação no sector; a criação de observatórios de transporte e mobilidade a nível regional, junto das CCDR.

**FCS II.** Completar, no prazo máximo de dois anos, todo o sistema de planeamento complementar às definições estratégicas para o sector, como sejam: as decisões referentes aos grandes projectos de investimentos (localização, perfil, dimensão, articulação com os restantes sistemas de transporte e de ordenamento territorial, etc.), nomeadamente, o Novo Aeroporto Internacional de Lisboa e a rede de Alta Velocidade, concluindo-se, nesse prazo, todos os estudos necessários para a sua boa fundamentação, incluindo uma correcta avaliação da rendibilidade económica e social (custos e benefícios) de cada projecto, elemento fundamental para a tomada das decisões; os Planos de Mobilidade e de Transportes, com incidência regional, local ou sectorial, que sustentem as principais acções ou projectos de investimento ao nível dos diferentes modos de transporte; os Planos de Logística, a nível nacional e local.

**FCS III:** Aprovação atempada dos programas de financiamento necessários à concretização das acções e projectos propostos e a atribuição de responsabilidades da sua gestão a entidades claramente identificadas e responsabilizáveis pela sua gestão, segundo os padrões mais elevados de transparência, eficiência e eficácia na prossecução dos objectivos enunciados.

**FCS IV.** Avaliação Estratégica de Impactes nos grandes investimentos no sector dos transportes por forma a evitar situações de bloqueamento e atrasos nas fases de projecto e realização. A importância de se definir e aplicar um sistema consistente de avaliação multi-critério sobre os investimentos mais importantes no sector - designadamente, os que possam ser classificados como estratégicos - constitui uma necessidade e uma urgência incontornável.

Para uma boa governância, sugere-se preventivamente a adopção de três regras orientadoras: em primeiro lugar, qualquer projecto de investimento, que ultrapasse um determinado montante de dinheiros públicos (a definir) deve ser objecto de prévia avaliação multi-critério, fundamentando-se nessa metodologia as vantagens e os inconvenientes de cada uma das escolhas e respectiva avaliação global; em segundo lugar, todos os projectos de investimento devem ser objecto de estudo contraditório quer do ponto de vista da análise sectorial, quer do ponto de vista do conjunto em que se

integra. Impõe-se, por exemplo, ser objecto de ponderação à luz dos critérios ambientais justificáveis, mas também de outros critérios igualmente pertinentes, como sejam os de uma avaliação relacionada com as engenharias e tecnologias de produto e de processo ou com uma avaliação económica e social; em terceiro lugar, dever-se-á fundamentar a transparência dos processos no sentido da divulgação pública dos resultados dos estudos técnicos que tenham servido de base à tomada de decisões relativamente a esses projectos.

**FCS V.** Racionalização dos Procedimentos Administrativos relacionados com o acesso aos transportes, nomeadamente:

- Acesso ao mercado: a necessária liberalização do acesso generalizado dos diferentes operadores, nacionais ou internacionais, aos vários mercados de transporte da União em linha com o que tem sido recomendado e decidido a nível da Comissão Europeia, é algo que ainda falta na regulamentação de alguns países e que importará corrigir. Em tempo, afigura-se indispensável uma homogeneização dos procedimentos administrativos no sentido da transposição dos vários pacotes de regulamentação ferroviária, bem como de aplicação de várias directivas comunitárias (segurança rodoviária, direitos dos passageiros, etc). A liberalização de acesso, especialmente ao nível ferroviário e rodoviário, obriga também a uma maior fiscalização e a um cumprimento mais apertado das condições de exercício da actividade transportadora, especialmente na fiscalização das condições de trabalho dos profissionais e nas condições de operacionalidade dos veículos e dos sistemas de exploração, bem como do cumprimento das obrigações de serviço público. Em particular no transporte rodoviário a debilidade de alguns operadores de transporte, que acaba por se reflectir em deficientes condições de operação, asseguradas por veículos com elevadas idades médias, não é sustentável à luz dos padrões e das exigências que se colocam ao exercício da actividade de operador de transporte na actual União. Por isso, um esforço visando o agrupamento de operadores com maior capacidade económica e o rejuvenescimento das frotas de veículos, deverá constituir uma orientação praticável no âmbito da administração pública para os próximos anos.
- Promoção das novas tecnologias e novos processos de gestão: a introdução de novas tecnologias e processos de gestão no sector dos transportes deve estar

condicionada a um objectivo central: o acréscimo de eficiência na exploração na perspectiva central do cumprimento pleno dos objectivos ambientais estabelecidos no Protocolo de Quioto. Por isso, justificar-se-ão medidas públicas incentivadoras para a introdução de novas tecnologias no sector que visem, sobretudo, o reequilíbrio das quotas modais dos diferentes modos de transporte e o consequente reforço do papel dos sistemas de transportes mais amigos do ambiente, bem como uma maior integração física e modal dos sistemas de transportes, tanto ao nível dos passageiros, como de mercadorias. Novos produtos de transporte, apoiados em novas tecnologias, tudo integrado num esforço de difusão e de maior penetração das tecnologias e processos que se associam a um perfil de mobilidade mais sustentável no futuro.

**FCS VI.** Articulação Intermodal – articulação de âmbito municipal com poderes de concessão. Aqui a palavra-chave é contratualizar. Todos os serviços públicos de transporte, especialmente na fase de exploração, devem ser objecto de concessão a operadores, públicos ou privados, sob a forma de uma contratualização sistemática das obrigações e deveres das partes envolvidas (públicas ou privadas). Para que essa contratualização seja possível, será necessário que, no âmbito intermunicipal e metropolitano, algumas das actuais competências municipais e da administração central a nível do planeamento, organização e gestão dos sistemas de transportes públicos sejam transferidos para Autoridades de Transporte de natureza supra-municipal e regional. Indispensável será também que os diferentes níveis da administração pública acordem num modelo de financiamento comumente assumido por todas as partes, e que o modelo de gestão desse tipo de organismos, permita compaginar a representatividade política municipal e a nível central do Estado nas grandes escolhas, com um perfil técnico e especializado de gestão dos modelos decorrentes dessas escolhas.

**FCS VII.** Coerência entre o sector dos transportes, urbanismo e ambiente: articular a política de ordenamento do território e a política urbana com os planos de Transportes – possível através da criação de um grupo de apreciação. Elaboração e aprovação de um Plano Nacional de transportes que responda aos principais desafios e orientações colocadas pela política de ordenamento de qualificação do território no seu conjunto, ao nível urbano ou rural.

**FCS VIII.** Definição do Modelo de Financiamento do Sector Transportes (Princípios Gerais): o financiamento a partir dos fundos comunitários e do OGE deverá dirigir-se prioritariamente para a construção das grandes infra-estruturas, sempre que estas não sejam atractivas para o investimento privado, caso em que se devem explorar modelo de PPP, como por exemplo os do tipo BOT; o financiamento dos sistemas de transportes colectivos de passageiros urbanos e locais deve incluir a participação dos vários actores interessados no seu funcionamento: Governo, municípios, utentes, beneficiários indirectos (empresas, utilizadores do transporte individual, promotores imobiliários, etc.), incluindo a taxação das mais-valias imobiliárias para o seu financiamento; o financiamento do investimento no sector dos transportes, deverá apoiar-se, quer no financiamento público directo, quer no desenvolvimento de políticas de subsidiação cruzada, do transporte privado para o transporte público; a exploração dos serviços de transporte público deve encaminhar-se para contratos de concessão com base na definição prévia dos parâmetros de serviços públicos que devem ser respeitados; a política de preços dos serviços de transporte público deve orientar-se para uma discriminação positiva do preço dos modos menos agressivos ambientalmente, face aos restantes.

**FCS IX.** Identificação dos Investimentos prioritários e respectivo financiamento: a selecção dos projectos a privilegiar na definição de prioridades para o seu financiamento deverá ter em conta um conjunto de princípios gerais que visem assegurar um máximo de eficiência na aplicação dos recursos públicos e a obtenção de resultados que mais contribuam para a melhoria do sistema de transportes no seu conjunto e em cada uma das áreas geográficas em que opera, bem como para cada um dos modos de transporte, entendidos separadamente quer como elementos de uma cadeia de transportes. Desde logo há que atender aos programas e projectos que estão em curso e cuja não conclusão comprometeria, no todo ou em parte significativa, as melhorias que se prevêem obter com a sua concretização ou que teriam implicações negativas noutros projectos e medidas com os quais mantêm relações sinérgicas. São, por exemplo, os casos da conclusão da modernização da linha ferroviária do norte nos troços onde são esperadas maiores reduções do tempo de percurso, da electrificação da linha da Beira Baixa entre Castelo Branco e a Guarda (permitindo o fecho da malha ferroviária com a linha da Beira Alta e as ligações com Espanha e restante Europa), ou ainda as obras relativas aos Itinerários Principais da rede rodoviária nacional que fazem

parte dos corredores multimodais de ligação com a Europa. Após a identificação destes investimentos prioritários, as intervenções a privilegiar deveriam orientar-se pelos seguintes princípios:

- Acções que respondam cabalmente aos compromissos internacionais assumidos pelo governo e às orientações europeias em termos de redução de gases de efeito de estufa (Protocolo de Quioto e PNAC) e que mais contribuam para a redução da dependência energética do país em relação aos combustíveis de origem fóssil.
- Projectos que contribuam para a melhoria da inter-modalidade do sistema de transportes e da sua eficiência global, e potenciem a sua competitividade em termos das relações externas do país.
- Acções e projectos que vão no sentido da resolução dos graves problemas de mobilidade que hoje se verificam nas duas áreas metropolitanas e principais aglomerações urbanas, favorecendo uma repartição modal mais equilibrada e uma maior utilização dos transportes públicos.
- Acções que permitam uma mais eficiente operação dos sistemas de transportes e um aumento da sua produtividade e da sua segurança.
- Projectos que permitam ou tenham potencialidades para captar investimentos privados em sistemas de PPP.
- Projectos que contribuam para a coesão social do país e uma mais equitativa acessibilidade das populações aos principais centros de concentração de equipamentos colectivos e de prestação de serviços públicos.

Partindo da reflexão apresentada, no ponto seguinte esboça-se uma breve reflexão sobre as tipologias de intervenção na área dos transportes e acessibilidades definidas no âmbito do QREN.

## **7. O QREN e os Transportes e Acessibilidades**

Os Transportes e Acessibilidades estão contemplados no QREN (2007-2013) no âmbito da Agenda Operacional Valorização do Território, a qual constitui-se como o quadro referencial do Programa Operacional Valorização do Território (POVT), um dos três programas operacionais temáticos em que se estrutura o próximo ciclo de programação.

Importa, contudo, referir que as intervenções neste domínio não se confinam a este programa operacional temático, verificando-se uma repartição das intervenções da prioridade “Reforço da Conectividade Internacional, das Acessibilidades e da Mobilidade” (Agenda Operacional Temática Valorização do Território) entre o POVT e os Programas Operacionais Regionais (Quadro 3).

**Quadro 3. Repartição das Intervenções entre POVT e PO Regionais, no âmbito da prioridade “Reforço da Conectividade Internacional, das Acessibilidades e da Mobilidade” da Agenda Operacional Temática Valorização do Território**

PO Valorização do Território	PO Regionais
Rede Ferroviária de Alta Velocidade	Rede Ferroviária Regional
Grandes Projectos Aeroportuários (Ota)	Redes de Transporte Suburbanos (Metros ligeiros)
Rede Rodoviária Principal	Rede Rodoviária Complementar
Rede Ferroviária Principal	Infra-estruturas rodoviárias regionais e municipais
Plataformas logísticas principais	Intervenções nos sistemas de transportes públicos de passageiros
	Intervenções Portuárias

**Fonte:** Programa Operacional Temático Valorização do Território 2007-2013, p. 50.

No POVT são identificados os seguintes Eixos Prioritários:

- Eixo I – Redes e Equipamentos Estruturantes Nacionais
- Eixo II – Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos Naturais e Tecnológicos
- Eixo III – Redes e Equipamentos Estruturantes da Região Autónoma dos Açores
- Eixo IV – Redes e Equipamentos Estruturantes da Região Autónoma da Madeira
- Eixo V – Infra-estruturas para a Conectividade e a Qualificação Territorial
- Eixo VI – Equipamentos e Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano
- Eixo VII – Assistência Técnica

Não considerando os Eixos Prioritários III e IV devido às especificidades inerentes à sua incidência territorial (leia-se Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira<sup>8</sup>), temos que as intervenções no domínio dos transportes e acessibilidades integram os Eixos I, V

<sup>8</sup> Estes Eixos inscrevem-se em “requisitos operacionais regulamentares face à necessidade de concentrar num único Programa Operacional todas as intervenções co-financiadas pelo Fundo de Coesão” (Programa Operacional Temático Valorização do Território, p. 48)

e VI<sup>9</sup> (Quadro 4), inserindo-se os grandes projectos de natureza estrutural nos dois primeiros Eixos (Quadro 5) e os projectos de natureza mais demonstrativa ou experimental no Eixo VI.

**Quadro 4. Tipologias de Intervenção no domínio dos transportes e acessibilidades por Eixo Prioritário do POVT**

<b>Eixo Prioritário</b>	<b>Tipologias de Intervenção</b>
<b>I</b>	Construção de novas infra-estruturas de âmbito nacional e internacional (Rede Ferroviária de Alta Velocidade e Novo Aeroporto Internacional de Lisboa)
	Modernização das linhas e troços da rede ferroviária principal
	Construção das principais plataformas logísticas multimodais
	Construção de elementos viários (designadamente, IC17 CRIL Buraca-Pontinha e IC32 CRIPS Funchalinh-Coina)
<b>V</b>	Construir itinerários principais da rede rodoviária nacional
	Construir e modernizar linhas e troços da rede ferroviária convencional, interfaces e ligações a portos incluídos
<b>VI</b>	Projectos-piloto (domínio da acessibilidade e mobilidade urbana)

**Fonte:** Programa Operacional Temático Valorização do Território 2007-2013.

**Quadro 5. Grandes Projectos no domínio dos transportes e acessibilidades**

<b>Designação</b>	<b>Montante Indicativo – Custo Total (Mil Euros)</b>
Rede Ferroviária de Alta Velocidade	8 310 000
Novo Aeroporto de Lisboa	3 098 000
Plataforma Logística de Leixões	66 200
IP4 Vila Real-Quintanilha	400 000
IC17 – CRIL Buraca-Pontinha	100 000
IC32 – CRIPS – Funchalinho-Coina	88 000
Ligação Ferroviária Sines – Elvas – Badajoz para serviço de mercadorias	589 900

**Fonte:** Programa Operacional Temático Valorização do Território 2007-2013, p. 99.

Porém, a nova filosofia de actuação operacional, inerente aos princípios-chave do exercício de programação do QREN e Programas Operacionais, coloca novos e significativos desafios ao nível do modelo de governação.

<sup>9</sup> O Eixo Prioritário VI apoia, numa das tipologias de intervenção, projectos-piloto, de natureza maioritariamente imaterial, “que traduzam a aplicação de soluções inovadoras susceptíveis de dar resposta aos problemas urbanas e às novas procuras urbanas, contribuindo para o desenvolvimento de comunidades urbanas sustentáveis (Programa Operacional Valorização do Território 2007-2013, p. 86)

Neste sentido, importa referir que o princípio da “concentração das intervenções, dos recursos e das tipologias de acção, especialmente prosseguida através da consagração de um número reduzido de Programas Operacionais Temáticos e de uma estruturação temática dos Programas Operacionais Regionais do Continente”<sup>10</sup>, impõe uma ruptura com uma lógica de programação e intervenção eminentemente sectorial (seguida nos QCA anteriores).

Sublinhando-se as vantagens associadas a uma filosofia traduzida por uma programação temática, vislumbram-se algumas dificuldades de efectivação operacional da nova filosofia (que decorre naturalmente de vários ciclos de programação matizados por uma filosofia de programação e intervenção sectorial), patente na repartição (ou seja, da articulação) das intervenções entre PO Temático e PO Regionais, nomeadamente no domínio dos transportes e acessibilidades. De facto, se o POVT assegura a concretização dos grandes projectos neste domínio de intervenção (de acordo com a referida repartição), certo é que ainda se denota a prevalência de uma lógica de intervenção sectorial na sua estruturação, fruto da dificuldade de articulação das entidades que tutelam as diferentes áreas. Por outro lado, poderão existir algumas dificuldades não só ao nível da articulação com as intervenções dos PO Regionais, como também em garantir que estas intervenções, que na lógica de programação do QREN deveriam enquadrar-se nos PO Regionais, estejam efectivamente consignadas nestes documentos e que sejam materializadas.

### **Referências Bibliográficas**

OBSERVATÓRIO DO QCA III (2005), “Formulação de Políticas Públicas no Horizonte 2013 relativas ao tema Acessibilidades e Transportes”, Coordenação de João Figueira de Sousa e Fernando Nunes da Silva, Estudos Temáticos para Preparação do Próximo Ciclo de Intervenções Estruturais QREN 2007-2013, Lisboa, 299 p.

OBSERVATÓRIO DO QCA III – GT-QREN (2007), “Programa Operacional Temático Valorização do Território 2007-2013”, 2 de Março, Lisboa, 139 p.

OBSERVATÓRIO DO QCA III – GT-QREN (2007), “Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013”, 16 de Janeiro, Lisboa, 191 p.

---

<sup>10</sup> Programa Operacional Temático Valorização do Território 2007-2013, p. 8.