

COMENTÁRIOS DO CNADS
ao Relatório Final da Equipa e-GEO/IDE/CESUR sobre
“Formulação de Políticas Públicas no Horizonte 2013
Relativo ao Tema Acessibilidades e Transportes”,
para o Observatório do QCA III

I. Enquadramento/ Contexto

No contexto da preparação do próximo período de programação das políticas estruturais (2007-2013), o Observatório do QCA III encomendou a instituições universitárias portuguesas um conjunto de estudos sobre temas relevantes para as políticas públicas. Os objectivos da qualificação ambiental do país e do seu desenvolvimento sustentável incluem-se entre esses temas, os quais, no seu conjunto, indiciam prioridades, problemas e finalidades essenciais que conduzirão ao uso dos fundos estruturais no próximo ciclo de políticas de coesão.

As matérias dos "transportes" e da "energia" tal como as da “revitalização urbana” e do “ambiente e riscos naturais” constituem, na perspectiva do CNADS, aspectos críticos para a valorização, no quadro das políticas públicas, dos objectivos da sustentabilidade, do uso racional do recursos e da salvaguarda dos equilíbrios sociais e naturais. Por isso, correspondendo ao pedido formal do Observatório do QCA, deliberou produzir comentários sobre os estudos relativos a estes assuntos. O presente comentário diz respeito ao estudo sobre *acessibilidades e transportes*.

Importa assinalar que os estudos encomendados pelo Observatório do QCA III se desenvolveram numa fase de "pré-programação", antes, portanto, do "desenho" do QREN e dos possíveis Programas Operacionais. Eles inserem-se, por isso, num processo de acumulação de contributos que há-de servir de referência a futuras opções. Isso deve ser elogiado, pois a construção plural de visões sobre os problemas e as soluções, assim como sobre as principais exigências que a sociedade coloca às políticas, é um elemento essencial da sua própria eficácia. O CNADS, ao elaborar comentários relativamente a estes estudos, coloca-se exactamente numa perspectiva de valorização construtiva dos processos que rodeiam a decisão e as opções políticas.

É certo que este exercício de programação – e isso deve registar-se – se compõe de exercícios distintos: o do QREN e o de formulação de um instrumental estratégico, em que se inserem, entre outros, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), o PNPOT – Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território. Cria-se, assim, a necessidade fundamental de articular, a nível nacional, os diversos exercícios de reflexão estratégica e programação, com vista a promover sinergias e evitar contradições e lacunas. Esta necessidade de articulação aconselharia a uma ligação próxima e permanente entre as equipas que estão a preparar esses documentos estratégicos e o QREN, o que se afigura longe de estar completamente assegurado.

Afim de corresponder à solicitação expressa pelo Observatório do QCAIII, o CNADS deliberou constituir, sob a coordenação do Conselheiro José Reis, um Grupo de Trabalho integrado pelos Conselheiros Vasco Colaço, Nuno Portas e João Guerreiro que, após a análise do Relatório em apreço, elaborou estes Comentários, aprovados por unanimidade na reunião extraordinária do Conselho de 7 de Dezembro de 2005.

II. Relatório “Formulação de Políticas Públicas no Horizonte 2013 – Acessibilidades e Transportes”

1. O trabalho apresenta um levantamento muito exaustivo e uma sistematização da legislação, dos documentos de política, dos planos e programas públicos passados e actuais associados às acessibilidades e transportes, o que permite estabelecer um bom enquadramento histórico destas políticas. À semelhança de outros relatórios encomendados pelo Observatório do QCA III e que já mereceram parecer do CNADS, **enfatiza-se o carácter eminentemente descritivo, em detrimento de uma visão mais crítica que permita identificar incoerências, justificar programas específicos de acção e estabelecer prioridades.**

A análise das dinâmicas modais e a matriz SWOT foram elaboradas com uma visão superficial, sem identificação das forças e tensões mais profundas, conduzindo por isso a resultados de menor valia estratégica. Por exemplo, não se identifica como um dos principais problemas da mobilidade nas Áreas Metropolitanas o espraiar das manchas urbanas, atribuindo-se as principais dificuldades às insuficiências da oferta de *transporte colectivo* sem, no entanto, questionar o seu potencial de eficácia e os custos correspondentes.

2. No capítulo da estratégia, **a estruturação dos objectivos de topo e estratégicos está, no essencial, correcta**, havendo, no entanto, **no que respeita às linhas de acção, uma prevalência excessiva das intervenções do lado da oferta**, que se manifesta ainda de forma mais sensível no quadro que traduz as linhas de acção em Projectos e Acções. Há muitas correcções de rumo que se podem conseguir por via de **intervenções nos preços ou nos regulamentos e essas são quase sempre ignoradas ou preteridas**. Cita-se, como exemplo, a total omissão de estratégias de controlo da mobilidade em transporte individual nas Áreas Metropolitanas e nas principais cidades do país através da aplicação de medidas de condicionamento e restrição do estacionamento. São, também, muito escassas e genéricas as referências a medidas de redesenho institucional no sector e na sua articulação com o ordenamento do território e o ambiente, apesar das graves ineficiências causadas pelo desenho actual. Faz-se, apenas, referência às Autoridades Metropolitanas e à criação de Observatórios de Transportes e Mobilidade.

3. O estudo reconhece que a concretização do conjunto de acções e projectos nele enunciados depende da sua assumpção por parte da Administração Pública nos diferentes níveis de atribuições do Estado. Contudo, transparece nas propostas nele contidas **não ter havido o necessário envolvimento dos principais agentes administrativos e políticos do sector e das suas envolventes**. Veja-se, por exemplo, o enunciado do Perfil dos Transportes em 2013 que consiste numa lista de desejos que, apesar de compatíveis com os propósitos das declarações políticas, não são, no entanto, validados por cotejo com as acções dos governos ou dos agentes privados, nem com as restrições de recursos disponíveis para os satisfazer. **O Conselho considera que teria sido muito proveitoso o estudo identificar a criticidade daquele envolvimento para que as orientações nele apontadas possam ser solidamente adoptadas e respeitadas de forma duradoura.**

4. Para além do facto de, aparentemente, não se ter internalizado a Política Comum de Transportes, e não se detectar a previsível convergência com o Programa de XVII Governo Constitucional, é sobretudo no que concerne ao interface transportes/ambiente que se notam algumas debilidades que urgiria ver superadas.

Ao forte contributo que os transportes dão para o incumprimento das metas de Kyoto não são contrapostas medidas eficazes, incluindo por via fiscal, que permitam inflectir a tendência, também agravada pela ineficiência energética dos transportes. Importaria sustentar o peso do transporte rodoviário de mercadorias, com as subsequentes emissões de CO₂, substituindo-o crescente e sustentadamente pelo ferroviário e o marítimo.

Deve ser saudada a enunciação, na sequência da definição de uma “Estratégia Nacional” (cap. 7), dos factores críticos de sucesso, embora se lamente que no FCS IV – Avaliação Estratégica de Impactes – a eficaz aplicação de um **sistema consistente de avaliação multi-critério** se preveja esvaziado parcialmente face à recente publicação do **Decreto-Lei nº 197/2005, de 08 de Novembro, que ficou aquém da transposição para a esfera interna da Directiva nº 2003/35/CE no que respeita à avaliação dos impactes dos instrumentos estratégicos.**

Conclusão

Em conclusão, o Relatório da Equipe e- GEO/IDE/CESUR revela um minucioso trabalho de colecta de informação e é igualmente convocada uma aproximação extensa ao quadro normativo, no que é acompanhada por uma abordagem sucinta sobre os diversos instrumentos de enquadramento estratégico, urbanístico e territorial, produzidos nos últimos dez anos.

Contudo, a análise do impacte gerado pelo investimento em acessibilidades e em transportes na estruturação do actual modelo territorial de desenvolvimento é igualmente fundamental. Por isso, teria sido adequado sublinhar os impactes que condicionaram, com maior ou menor expressão, a estruturação do referido modelo territorial de desenvolvimento, os quais poderiam resultar da análise de variáveis relacionadas com a mobilidade, com as estratégias diferenciadas da aglomeração, com a crescente redução da distância-tempo nos percursos nacionais, com a complementaridade funcional das actividades, com a dinâmica construtiva e, noutro plano, com a densidade de relacionamento empresarial, com o volume de negócios atribuído ao tecido produtivo perante condições territoriais simultaneamente singulares e complexas, com a qualidade do investimento e com a diversidade e segmentação dos serviços criados. **No que respeita ao Modelo Urbano de Referência, seria aconselhável que a reflexão realizada neste domínio pudesse integrar igualmente as principais conclusões do PNPOT e ajustar-se aquela estratégia.**

A perspectiva dominante do **Relatório está excessivamente centrada em apreciações e reflexões sectoriais**, traduzindo um modelo de gestão de recursos que agravou as desigualdades territoriais, principalmente no plano da competitividade. Este modelo parece que felizmente irá ser abandonado ou repensado no próximo período de programação (2007-2013), pois foi anunciado que será **criado um quadro de programas operacionais temáticos (e abandonado o quadro dos programas operacionais sectoriais)**, no âmbito dos quais as acessibilidades e os transportes constituirão capítulos de alguns desses mesmos Programas Operacionais. O esforço de articulação dos investimentos em infra-estruturas com outros investimentos de âmbito produtivo, urbano, social, estratégico ou ambiental deverá assim constituir a norma. Em particular esta integração seria particularmente interessante através da análise das funções logísticas, eventualmente associadas à intermodalidade, tema pouco desenvolvido no Relatório e fundamental para apontar para a constituição de núcleos estruturados de actividades produtivas, com claros efeitos na organização do modelo territorial.

Uma questão essencial diz respeito à **energia**. Sabendo-se que o sector dos transportes é o sector responsável pela maior parcela de energia consumida no país, haveria que definir eixos de desenvolvimento e prioridades de investimento menos consumidores de energia. Desde a definição de melhores corredores para a fluidez da mobilidade e, conseqüentemente, para os transportes colectivos, até à utilização de material circulante (rodo e ferroviário) movido à base de combustíveis mais amigáveis do ambiente (gás, hidrogénio, etc.), poderia sugerir um modelo de mobilidade que traduzisse níveis elevados de poupança de energia e de reconversão de fontes tradicionais. A comparação entre os objectivos do PNAC 2001 e a sua execução é extremamente preocupante, nomeadamente no que respeita ao real estímulo ao modo ferroviário de transporte de mercadorias e, sobretudo, à não execução, até agora, da

introdução dos combustíveis, medida que só por si representava quase 50% dos objectivos de redução de emissões devidas aos transportes constantes do referido Programa, e bem assim outros combustíveis apelidados de “amigos do ambiente”. Explorar as energias renováveis ou propor a substituição de modos de transporte por outros, sempre com a visão de melhor eficiência energética, de maior poupança na importação de combustíveis fósseis e da sua substituição, deveria ser uma das prioridades da Administração com responsabilidade no planeamento territorial e que deveria moldar a estrutura territorial dos próximos anos.

[Esta Análise foi aprovada por unanimidade na Reunião Extraordinária do Conselho, em 7 de Dezembro de 2005]

O Presidente

Mário Ruivo