



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

POSIÇÃO SOBRE O PLANO FERROVIÁRIO NACIONAL

Março de 2023

Introdução

O CNADS vê com grande satisfação a proposta de um Plano Ferroviário Nacional, que considera uma ferramenta essencial para as políticas de mobilidade, coesão social e ambiente.

Este é uma primeira posição sobre o PFN, necessariamente preliminar dada a complexidade da matéria e o prazo de consulta relativamente curto.

Esta posição foi preparada por um grupo de trabalho criado para efeito constituído por João Joanaz de Melo (relator), Jaime Braga (relator), José de Matos, João Ferrão, Nuno Bernardo, Paulo Magalhães, José Guerreiro (Conselheiros).

A presente Posição foi aprovada por consulta eletrónica, com a maioria de 24 votos a favor, realizada no dia 8 de março de 2023.

Os princípios

Princípios expressos no Plano Ferroviário Nacional (PFN), que o CNADS aplaude e apoia:

- A ferrovia é, na maioria das situações, o meio de transporte terrestre com menos impactes ambientais, incluindo emissões inferiores de gases de efeito de estufa e outros poluentes, pelo que constitui uma dimensão essencial do combate às alterações climáticas.
- A ferrovia pode e deve ser um importante veículo de unidade territorial, contribuindo para uma maior solidariedade e coesão social.
- A densidade de rede ferroviária, levada sempre que possível ao interior das cidades e outros aglomerados urbanos relevantes, conjugada com maiores frequências nos serviços, é essencial tanto à economia no transporte de mercadorias como à efetiva transformação dos modos de transporte atuais.
- A ferrovia, como meio pesado que é, deve estruturar e ancorar os restantes meios de transporte. Como tal, o PFN deve promover de forma eficaz a intermodalidade, designadamente na acessibilidade aos centros urbanos, em especial aos meios ferroviários ligeiros urbanos e suburbanos, bem como a ligação aos portos, aeroportos e fronteiras.
- A infraestrutura ferroviária é indissociável do padrão de serviço. Como tal, o PFN começa por definir modos e padrões de serviço, e parte daí para a identificação da infraestrutura e do material circulante necessários.

Os objetivos

Seguindo de perto o PFN, o CNADS destaca um conjunto de objetivos:

- O PFN deverá ser concebido com o triplo objetivo de potenciar a coesão social, reduzir os impactes ambientais da mobilidade, e apoiar a economia, o desenvolvimento e a coesão social, reduzindo simultaneamente as emissões de gases de estufa e outros impactes ambientais.
- O PFN não poderá limitar-se à modernização da infraestrutura e terá de incluir garantias de frequência dos serviços e de padrões de qualidade adequados.

- O PFN terá de preparar o País para uma efetiva concorrência com os modos rodoviário e aéreo:
 - Maior frequência nas ligações entre cidades, condição para a sua competitividade face ao modo rodoviário. No serviço intercity, a frequência mínima deve ser de uma circulação de duas em duas horas em cada sentido;
 - Velocidades média de circulação mais elevadas, na medida do necessário conforme a tipologia de serviço, competindo com o carro em todas as distâncias e com o avião em distâncias até 2000 km;
 - Tendo em conta a densidade demográfica e as distâncias em causa, o eixo Braga-Faro deve merecer atenção especial em termos de frequência de serviço e velocidades mais elevadas.
- O PFN terá de promover a reconstrução do “cluster” nacional da indústria ferroviária, na construção de infraestruturas e equipamentos, na sua manutenção, contribuindo significativamente para o emprego, sobretudo técnico e de qualidade.
- O PFN deverá contemplar a recuperação e ativação de linhas desativadas ou degradadas, fator crítico para uma revalorização e desenvolvimento das zonas abrangidas (e.g. linhas do Algarve, Alentejo, Oeste, Leste, Beira Baixa, Douro, Leixões, entre outras).

Lacunas

Na sua formulação presente, o PFN apresenta algumas lacunas que se afigura essencial fundamentar ou densificar:

- Falta uma discussão de opções, que nesta fase é essencial, sobre se se pretende que o PFN se torne um desígnio nacional, co-construído por todos os interessados. Em especial, a decisão de criar linhas de alta velocidade tem de ser analisada em profundidade e de modo algum se pode sobrepor a objectivos concretos de transferência modal. Recordemos que a nível internacional a alta velocidade é utilizada primariamente para ligar grandes conglomerados urbanos (da ordem dos 3 milhões de habitantes ou mais) a distâncias superiores a 500 km — uma situação que não ocorre em Portugal, fazendo apenas sentido no nosso contexto em algumas ligações internacionais.
- Falta informação sobre carências concretas, bem como custos, benefícios e indicadores de desempenho de diversos projectos e medidas, em especial no caso das novas infraestruturas.
- Falta uma noção clara de prioridades, face às necessidades mais prementes e aos meios sempre limitados.
- Faltam referências às necessárias formas de articulação com a ferrovia ligeira que, em última análise, deviam integrar também o Plano.
- Falta referência à rede ferroviária pré-existente e que foi desativada e, em muitos casos, reconvertida para outras opções (por exemplo, ciclovias) e que no novo contexto de uma sociedade descarbonizada e de maior unidade territorial poderá vir a revelar-se da maior importância como uma estrutura já existente que deve ser reaproveitada.

Por estas razões, devemos evitar planos parciais geradores, apenas, de contestação, ou porque não resolvem a questão prioritária da transferência do modo de transporte, ou porque não se mostram adequados às necessidades dos cidadãos.

Recomendações para um PFN mais eficaz

1. O PFN terá de apresentar um conteúdo abrangente, na dupla perspetiva social e ambiental, na qualidade do serviço, na mitigação das assimetrias nacionais, e nas suas opções materiais, devidamente analisadas na sua eficácia, nos custos e na calendarização.
2. O PFN terá de ter em conta objetivos claros de cobertura e coesão territorial, e de eficácia da intermodalidade, condição para a redução real dos tempos de deslocação, os quais são o verdadeiro motor da desejável transferência do automóvel para o modo ferroviário. A tipologia de serviços deve ser repensada a esta luz, num contexto de escassez de recursos financeiros.
3. O PFN deverá assentar em objetivos concretos, de coordenação e qualidade dos serviços, o que implica o estabelecimento de metas claras para um conjunto de indicadores, por exemplo: tempos de trajecto numa matriz origem-destino nacional; percentagem de população servida e número de estações dos diversos serviços.
4. O PFN deve assentar num modelo de governação transparente, eficaz e competente, nomeadamente, ao nível da sua concepção, coordenação, decisão, execução de investimentos e operação, incluindo informação aos utentes, aos decisores e ao público em geral — certamente com consequências positivas na aceitação do Plano.
5. O PFN deve contribuir para um modelo de governação que assuma a rede ferroviária como um serviço público essencial e coloque os utentes no centro da equação. Deve reavaliar o modelo de financiamento e exploração da ferrovia (com vista a uma oferta economicamente viável e de qualidade), reduzindo as perturbações frequentes que hoje em dia afectam a qualidade e fiabilidade destes serviços — pois é indispensável a credibilidade e confiança dos utentes no transporte público, e em especial na ferrovia.
6. O PFN deve contribuir para a digitalização de todo o sistema ferroviário: disponibilizar aos utentes bons mapas das redes, informações em tempo real sobre as ofertas de viagem, as tarifas e os horários, facilitando a compra de bilhetes e proporcionando soluções de viagem porta a porta sem descontinuidades; para além da indispensável informação estatística, apoio ao planeamento e à comercialização.
7. A construção de novas linhas, nalguns casos necessária, não deverá desviar o foco da prioridade à requalificação (incluindo electrificação, rectificação de traçados, duplicação se necessário, sistemas de segurança e comunicações, preparação para o padrão ERTMS-European Rail Traffic Management System) e ampliação do serviço das linhas existentes — opções certamente menos onerosas e, garantidamente, com menores impactes ambientais. O PFN poderá também contribuir para a coesão territorial equacionando o potencial uso de linhas hoje desactivadas.
8. O PFN deverá ser mais explícito sobre as opções internacionais, quer nas linhas, quer nos tempos dos trajectos, em particular ao nível da integração numa rede de dimensão ibérica, atentas as questões relacionadas com as oportunidades da proximidade entre os territórios (e em particular das cidades periféricas) e o facto de Espanha ser o nosso maior parceiro comercial, quer na importação, quer na exportação de bens.

9. Recomenda-se uma avaliação mais aprofundada dos objetivos de velocidade nos trajectos nacionais, uma vez que a alta velocidade, sendo uma solução bem mais dispendiosa, poderá não ser a melhor relação custo/serviço/benefício económico/impacte ambiental. Esta opção não parece ter sido suficientemente fundamentada e ponderada.
10. O serviço entre cidades constitui um dos aspetos mais críticos do sucesso do PFN. A boa qualidade do serviço e uma adequada frequência são condições essenciais para a sua competitividade e, por consequência, para a transferência das opções de transporte para o modo ferroviário. O PFN fala num mínimo de 28 cidades, mas é omissivo quando à real cobertura da rede — que hoje já alcança 70 destinos (e deveriam certamente ser mais).
11. A ferrovia tem um potencial considerável de sinergia com o turismo, de várias formas: uma mobilidade ferroviária de qualidade é uma infraestrutura essencial não só para os residentes como para os visitantes; em certas linhas os turistas podem contribuir decisivamente para a viabilidade do serviço; e ainda, mas não menos importante, o turismo ferroviário é hoje um produto turístico por direito próprio, com grande sucesso internacional e com capacidade para atrair públicos diferenciados (em especial amigos do ambiente).
12. Em 2022, o número diário de comboios de passageiros foi 15 vezes superior ao número de comboios de mercadorias, e o tráfego automóvel (sobretudo de transporte individual) é o principal emissor de gases de efeito de estufa e outra poluição atmosférica; o reforço do transporte ferroviário de passageiros deve, portanto, considerar-se prioritário. No entanto, o transporte ferroviário de mercadorias não pode ser descurado, o que exigirá uma densidade de análise maior do que a que esta versão do PFN contém. Quando compatível, devem ser procuradas complementaridades no transporte de passageiros e mercadorias, e equacionada a utilização de linhas comuns para as duas valências.

*[Aprovada em 08 de março de 2023, por maioria,
com 24 votos a favor, expressos através de correio eletrónico]*

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos