

“O ORÇAMENTO EM DEBATE”

DELEGAÇÃO REGIONAL DO CENTRO E ALENTEJO DA ORDEM DOS ECONOMISTAS

Comunicação de Carlos Correia da Fonseca

Cascais, 6 de dezembro de 2019

Depois do período da grande crise económica de 2008 e a fase socialmente difícil do ajustamento estrutural que se lhe seguiu, a recuperação dos rendimentos das famílias mais duramente afetadas constituiu o principal objetivo da política económica nacional.

É neste quadro de recuperação dos níveis do poder de compra que se inscreve a importante medida assumida em 2019 de baixar o preço do transporte público, com especial impacte nos passes sociais. Mais do que aumentos salariais, esta medida tem fortíssimo impacte no rendimento disponível das famílias. Mas é antes nas políticas de distribuição do rendimento e de combate à pobreza e exclusão do que nas políticas de transportes que a medida deverá ser enquadrada.

A questão que trago ao debate é a seguinte: passada a fase mais urgente da recuperação de rendimento das Famílias, qual é a estratégia de transportes do Governo Português que deverá ser espelhada no próximo Orçamento de Estado?

De acordo com as afirmações de governantes, a descida de 30% no valor do passe multimodal originou, na AML, uma subida da procura de cerca de 26%, e na AMP, 16%, quando se esperava uma reação de apenas 10%¹, deixando plenamente à vista a incapacidade de a oferta responder ao acréscimo verificado. Mas isto revela que é mal conhecida a elasticidade procura-preço. Contudo, o inquérito à mobilidade feito pelo INE em 2017 nas áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto já mostrava que 14% dos utilizadores de TI na AML e 8,2% na AMP invocavam o preço/custo como razão para usarem o seu carro e estes estariam, portanto, abertos a mudar para o TP face ao abaixamento dos tarifários. Ou seja, esta reação imprevista da procura, não tendo sido acompanhada por adequação da oferta, poderá gerar efeitos perversos. Com efeito, os novos passageiros chegados agora ao sistema de transporte público coletivo terão duas origens alternativas: pessoas que não viajavam, excluídos por falta de capacidade financeira, e pessoas que já viajavam utilizando outros modos, nomeadamente os capturados ao transporte individual (TI). Ora se os primeiros podemos considerar cativos, já os segundos poderão voltar ao TI se não forem garantidas condições de comodidade e tempo de viagem compatíveis com as suas necessidades.

Medidas como a descida do preço do transporte público terão de estar incluídas num quadro estratégico mais geral que vise a coesão do território, a equidade social, a melhoria da qualidade de vida, reduzir o congestionamento urbano através da transferência modal, racionalizar o consumo de energias fósseis e, conseqüentemente, combater a pegada ambiental do sistema de transportes. São, portanto, medidas que não

¹ Secretário de Estado Adjunto e da Mobilidade, José Mendes, entrevista Jornal de Negócios, citada no Público de 31 de maio de 2019

devem ser tomadas de forma avulsa, antes deverão refletir uma estratégia enquadradora de ações articuladas, faseadas e baseadas no conhecimento da realidade que só o método científico de análise permite. Não quero dizer que o PART – Plano de Apoio à Redução das Tarifas dos Transportes – é mau ou mesmo que tenha surgido antes de tempo. O que quero significar é que não chega, tem de ser uma peça de uma abordagem mais vasta e abrangente, que tenho neste momento alguma dificuldade em divisar.

A reflexão estratégica é, pois, o objeto desta minha intervenção, e cinjo-me ao transporte de passageiros. Não cabendo aqui abordar a totalidade da problemática dos transportes, darei especial enfoque ao mundo ferroviário por o considerar um dos mais problemáticos do nosso ecossistema de transportes.

Recorrendo à História, em 1818 existia uma rede rodoviária que permitia ligações (por exemplo a *mala-posta*) entre os principais centros urbanos, mas as viagens eram longas e incómodas. Por exemplo, a ligação Lisboa – Porto demoraria 3 dias e, Lisboa – Faro, 2 dias². A via fluvial era então mais utilizada onde tal era possível.

O primeiro caminho de ferro ligando Lisboa ao Carregado foi inaugurado em outubro de 1856, após 11 anos de discussões, avanços e recuos, contratos assinados e contratos rescindidos. Os comboios já circulavam no Reino Unido há 30 anos e, no momento da inauguração do português, o inglês já circulava a mais de 100km/h. A linha a ligar Lisboa ao Porto seria inaugurada 25 anos depois. Em 1906 a rede ferroviária englobava 2.280 km

² [PACHECO 2004]

de vias e em 1930 essa extensão ascendia a 3.424 km, o que assegurava uma cobertura razoável do território continental³.

Alexandre Herculano, que nos anos 50 do século XIX, ainda na fase de discussão, se pronunciou veementemente contra, acenando com a bandeira da perda de identidade nacional e sujeição aos interesses de Espanha se o comboio fosse até Madrid, viria mais tarde a mudar de opinião, escrevendo que “...a máquina a vapor é um dom do céu, um instrumento de progresso legítimo, uma fonte de cómodos e gozos para o género humano, como o foram o arado, o navio, a imprensa, para os homens que os viram nascer”⁴.

De facto, numa altura em que as estradas eram péssimas e o automóvel ainda estava para chegar em força, o comboio foi fator decisivo para assegurar a coesão do território e a integração económica e social do país. Desse tempo terá ficado a imagem que ainda persiste em algumas posições públicas, segundo a qual tirar o comboio a uma povoação é votá-la ao esquecimento e ao isolamento, o que nem sempre será verdade.

Em 1930, após a dinâmica inicial e um longo período de dificuldades, de entre as quais a Primeira Guerra Mundial e a instabilidade política da República não foram as menores, a infraestrutura e o material circulante estavam envelhecidos e com manutenção deficiente. E os desastres ferroviários começaram a ocorrer e a acumular-se. Sem ser exaustivo, em 1952 um desabamento de terras na linha de Cascais, junto ao farol da Gibalta, mata 52 pessoas; em 1963 cai a cobertura das gares da estação do Cais de Sodré, matando 49 pessoas e ferindo muitas mais; em 1964 a

³ FILOMENA MÓNICA

⁴ Idem

unidade de cauda de uma composição solta-se e descarrila, do que resultam entre 91 e 102 vítimas mortais; em 1975 colidem duas composições na linha da Beira Alta, causando 16 mortos e 60 feridos; em 1980 colidem duas composições na linha de Sintra, provocando mais de 100 feridos; em 1985 o desastre de Alcafache mata entre 150 e 170 pessoas; isto sem contar com os inúmeros atropelamentos principalmente em passagens de nível⁵. Entre 1959 e 1964 o número de carris partidos foi, por ano, 510, 878, 958, 923, 998, 958, respetivamente,⁶ crescimento que reflete a degradação progressiva da via.

Estes acidentes revelam o abandono a que o caminho de ferro esteve sujeito, sem os investimentos necessários para a manutenção das infraestruturas e material circulante, modernização dos sistemas de comunicação e controlo de tráfego e rejuvenescimento do material circulante.

Trata-se de um abandono que é consequência da explosão da posse e uso do automóvel e do transporte público rodoviário que se seguiu ao período iniciado após a Segunda Guerra Mundial. Os programas de construção e modernização da rede rodoviária foram, e continuaram a ser até hoje, ambiciosos. Em 1927 a rede rodoviária total tinha uma extensão de 16.000 km e o parque automóvel, que em 1922 era constituído por 531 carros, cresceu para 4.465 em 1934⁷. Em 1945 já a extensão das estradas, incluindo toda a rede, somava cerca de 21 mil km. Presentemente a rede nacional (excluindo as estradas municipais) tem uma extensão de 17.874 km, dos

⁵ CP

⁶ [CORDEIRO 2010]

⁷ [PACHECO 2004]

quais 3.087km são autoestradas⁸. Em 1975 estavam matriculados 911 mil veículos automóveis; em 2018 o parque automóvel atingiu os 6,3 milhões⁹.

O caminho de ferro tem uma implantação rígida, que não permite a adaptação fácil ao urbanismo explosivo dos anos sessenta e seguintes, o qual, se bem que numa primeira fase tenha ocorrido ao longo dos caminhos de ferro, posteriormente alastrou em mancha de óleo, afastando as áreas de residência das antigas estações ferroviárias. Mais estradas, mais automóveis, perda de centralidade das estações ferroviárias e a preferência dos decisores pela rodovia em detrimento da ferrovia, tudo em conjunto se traduziu no abandono dos comboios seja pelos passageiros, seja pelas entidades públicas.

Por isso muitos dos troços existentes foram sendo encerrados. Em 1968 ainda existiam 3.592 km de linhas em exploração, mas em 2018 apenas restavam cerca de 2.500 km. Em 1980 ainda se transportavam 224 milhões de passageiros, dos quais 87% nos suburbanos, 12% no sistema interurbano e 0,24% no internacional. Em 2018 o total de passageiros reduziu-se para 147 milhões, pouco mais do que a metade, com reforço do peso do serviço suburbano – 89% – e quase desaparecimento do serviço internacional. Note-se que, mesmo assim, 2018 foi um ano de recuperação do número de passageiros no sistema ferroviário: de um mínimo de 126 milhões em 2013, fase mais dura do desemprego, tem vindo a subir até ao número atual.

Esta evolução negativa contrasta com as tendências europeias. Seleccionando uma amostra de países da União Europeia, em Espanha o número de passageiros passou de 274 para 593 milhões entre 1990 e 2017

⁸ Infraestruturas de Portugal, PRN 2000

⁹ PORDATA

(duplica), a Alemanha de mil milhões para quase 3 mil milhões (triplica), e a França, no mesmo período, de um pouco mais de 840 para mil duzentos e oitenta milhões¹⁰.

De referir ainda que os países que viram o seu número de passageiros reduzido neste período são os do leste da Europa, onde a “febre” do automóvel chegou com considerável atraso.

O imperativo do combate às alterações climáticas e de uso racional da energia fez renascer, um pouco por todo o mundo e muito particularmente na Europa, o interesse pelo uso da ferrovia. Com efeito o consumo de energia e o volume de emissões de GEE por passageiro transportado em ferrovia tendem a ser muito inferiores aos modos rodoviário e aéreo. Um estudo muito interessante da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)¹¹ mostra que as emissões por comboio-km (CK) variam entre 2,4 e 15 mil toneladas de CO_{2e} (conforme se trate de comboios elétricos de passageiros ou comboios *diesel* de mercadorias, respetivamente). É, portanto, evidente que um comboio que transporta meia dúzia de passageiros não é energeticamente ou ambientalmente eficiente, erro que muitas vezes se assume nos discursos de muitos agentes que acham que comboios a circular vazios são uma forma de preservar o tal Planeta A. Mas em se tratando de comboios com taxas de ocupação mais elevadas, as emissões por passageiro são as mais baixas. O referido estudo calculou que o TI emitiu, em 2016, 144,5 gCO_{2e} por PK, os autocarros urbanos e suburbanos, 88,2, os sistemas de metro, 37,3 e o ferroviário pesado urbano e suburbano, 11,4.

¹⁰ PORDATA

¹¹ AMT, Ecossistema dos Metropolitano em Portugal 2012-2017, Maio de 2019

Há, portanto, que redescobrir a vocação do caminho de ferro no atual quadro do sistema de transportes onde o uso do TI é dominante. Não se trata de descobrir algo de oculto, já que a experiência internacional e os estudos existentes são claros nesta matéria. Com efeito, nas áreas urbanas de maior peso demográfico (entre nós, AML e AMP) o ferroviário pesado, por ter capacidade para permitir o maior número de passageiros por hora, está vocacionado para satisfazer os grandes movimentos pendulares entre o centro e as periferias ou entre periferias. O comboio pesado é um sistema de transporte de massas e, enquanto tal, é absurdo, por ineficiente, usá-lo para transportar pequeno número de passageiros. Centralidades que gerem volumes mais diminutos de procura terão ao seu dispor sistemas de menor porte e progressivamente mais baratos, como sejam, por ordem decrescente de capacidade e de custo, o metro, o metro ligeiro, o autocarro e os modos suaves. É esta hierarquização de redes e a sua articulação que entre nós tem sido deficiente.

A organização da mobilidade está a mudar radicalmente nos últimos anos, graças, em grande medida, ao crescimento exponencial do uso das tecnologias de tratamento e comunicação de informação, nomeadamente a inteligência artificial, a robótica e a computação ubíqua. A partilha de veículos de transporte baseada em plataformas está em forte crescimento mesmo entre nós, sendo cada vez menos necessária a posse de automóvel próprio sem prescindir do uso do carro. Existe uma vasta e variada oferta de modos suaves – bicicletas e trotinetes – e é cada vez mais fácil o recurso a transporte público que responde em tempo real às necessidades da procura – transporte flexível ou *demand responsive transport*.

As opções modais em termos de investimento público terão, pois, de ter cada vez mais em conta as vocações de cada um dos modos, a

hierarquização das redes e a promoção das complementaridades entre modos. Por exemplo, uma situação como a do Metro do Sul do Tejo, que concorre com os autocarros, os quais deveriam antes servir de *feeders* para o sistema ferroviário, é erro que cabe corrigir e no futuro se deve evitar.

Em termos de hierarquização ainda temos sistemas mal adequados aos volumes de passageiros que os procuram. E quando refiro a falta de articulação, ela respeita à existência ou não de rótulas de articulação entre os modos, à lógica de complementaridade na operação, mas também à falta de articulação entre os diferentes níveis de poder de decisão – Estado, autarquias e operadores.

Talvez que a questão mais grave resida mesmo ao nível dos diferentes poderes. Os investimentos em infraestruturas de transporte dos últimos 30 anos, e neles incluo a construção e expansão do Metro do Porto, Metro de Lisboa e o Metro do Sul do Tejo, foram amplamente usados para, à sua custa, se fazer reabilitação e embelezamento urbano, o que em si é bom, que até terá melhorado a vida nas cidades e dado dividendos políticos a quem os promoveu, mas que representa um desvio em relação aos objetivos dos financiamentos obtidos, com elevado custo de oportunidade em termos da melhoria dos sistemas de mobilidade e acessibilidade.

Tem, portanto, a ferrovia vocação para satisfazer as deslocações pendulares em grandes áreas urbanas onde são fortes os movimentos centro-periferia ou entre periferias. Mas não só. E aqui cabe voltar a investigar por que razão o número dos passageiros ferroviários tem vindo a crescer na Europa, com exceções no leste europeu, e aqui não. E a resposta é dupla: por um lado, investiu-se na modernização do transporte ferroviário e sua articulação com os restantes modos. A região de Île de France, com

centro em Paris, é um bom exemplo, com o RER, ferroviário pesado, a servir as ligações da grande periferia, articulando-se com o metro, os autocarros e metro ligeiro, num sistema explorado por um único operador – a RATP. Por outro lado, a Alta Velocidade entrou em força no espaço europeu, atraindo muita gente para as deslocações de maior distância e que antes eram percorridas pelos comboios tradicionais.

De acordo com o Relatório Especial n.19/2018 do Tribunal de Contas Europeu¹², no final de 2017 a UE tinha 9.067 km de linhas de alta velocidade, às quais acrescerão mais 1.671 km então em construção. Caso particular é o da Espanha, onde quando todos os investimentos planeados em infraestruturas ferroviárias de alta velocidade estiverem concluídos, terá a segunda maior rede ferroviária de alta velocidade do mundo, depois da China.

Foi a Alta Velocidade que permitiu o crescimento do número de passageiros na ferrovia e se vem afirmando como fator de integração do espaço da União. O Relatório afirma que *“o número de passageiros que utilizam as linhas ferroviárias de AV na Europa está a aumentar de forma constante: a procura passou de 15 mil milhões de PK em 1990 para mais de 124 mil milhões em 2016”*. É claro que afirmar a rede de AV como europeia é outra questão. Segundo o já citado relatório *“Não existe qualquer rede ferroviária de alta velocidade europeia e a Comissão não dispõe de instrumentos jurídicos nem de competências em matéria de tomada de decisões para garantir que os Estados-Membros realizam progressos rápidos no sentido de completar os corredores da rede principal previstos no Regulamento RTE-T. Por conseguinte, apenas existe uma manta de retalhos de linhas de alta*

¹² Cf <https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=46398>

velocidade nacionais, planeadas e construídas de forma isolada pelos Estados-Membros.”

Contudo, passos importantes estão sendo dados, como seja, por exemplo, a criação e implantação do sistema europeu de gestão de tráfego ferroviário, o ERTMS ou *European Rail Traffic Management System*, que visa garantir a interoperabilidade das redes ferroviárias, criando um único padrão a nível mundial.

O objetivo final é que todas as linhas europeias formem uma única rede, e que um comboio possa circular livremente ao longo dos diferentes países da União Europeia, algo que atualmente não é possível devido às diferenças em bitola, calibre, eletrificação e sistemas tecnológicos que existem entre as redes nacionais.

Com estes sistemas implementados e a interoperabilidade garantida, deverá ser reduzida a utilização do transporte aéreo nos pequenos percursos e mais pessoas deixarão de utilizar o automóvel nos percursos de média dimensão o que, em conjunto, será energética e ambientalmente muito positivo.

O mesmo estudo do TCE mostra ainda que a UE investiu, desde 2000, 23,7 mil milhões de Euros na alta velocidade, ou seja, um custo de 25 milhões por km, e que o tempo médio que medeia entre a decisão de avançar com um sistema AV e o início da operação é de 16 anos.

Significa isto que, desgraçadamente, Portugal “perdeu o comboio da alta velocidade”, permita-se-me o trocadilho. Tal como aconteceu no tempo de Alexandre Herculano, as discussões são intensas. Um estudo de 1989 analisa a viabilidade de uma ligação Porto – Espanha em bitola europeia, tráfego misto e com velocidade máxima de 200km/h. Em 1990 mais um

estudo aponta para uma nova linha Lisboa-Porto com velocidades da ordem dos 250 a 300 km/h. Ainda em 90 novo estudo apresenta soluções alternativas de traçado para uma linha Lisboa – Madrid, por Badajoz, com tempo de percurso de 3,5 a 4 horas. Em 1992, e na sequência de discussões com a Espanha, Portugal opta pela solução T deitado. Muitos estudos e encarniçadas discussões depois, a Resolução do Conselho de Ministros 83/2004 define as linhas a construir e sua calendarização. São incluídos no grupo de linhas prioritárias da RTE-T as seguintes:

- Porto – Vigo, a ser concluída em 2009;
- Lisboa – Madrid, para AV, a ser concluída em 2010;
- Lisboa – Porto, horizonte 2013.;
- Aveiro – Salamanca, para 2015.

Entre o arranque da ideia e a RCM mediaram, portanto, 15 anos.

O contrato para a construção da linha Poceirão – Caia, do eixo Lisboa-Madrid, foi assinado em 2010, 6 anos depois da RCM. A crise económica e política após esta assinatura, levaria à anulação de todo o projeto, passando a Alta Velocidade a ser expressão quase proscrita, sem falar do acrónimo TGV, que foi política e socialmente colocado no Index das expressões proibidas pelo “politicamente correto” transversalmente dominante.

Temos hoje a perspetiva orçamental de mobilizar fundos para a alta velocidade ferroviária, mas considerando os 16 anos de média entre o início das obras e a operacionalização do sistema, podemos esquecer a alta velocidade no horizonte 2030, como de forma otimista parece estar previsto.

Não iremos ver, infelizmente, no tempo dos que entre nós estão mais velhos ou mesmo dos que para aí vão caminhando, um Alexandre

Herculano arrependido por ter tido vistas tão curtas no momento em que mais era preciso não as ter.

Carlos Correia da Fonseca

Bibliografia

[CORDEIRO 2010] – CORDEIRO, JML, *A Evolução das Infraestruturas Ferroviárias 1910-1997*, in *CP/REFER*, O Caminho de Ferro em Portugal 1910-2010, outubro de 2010.

[PACHECO 2004] - PACHECO, Elsa - *Alteração das acessibilidades e dinâmicas territoriais na Região Norte: expectativas, intervenções e resultantes*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, GEDES, 2004. - Dissertação de Doutoramento apresentada à Faculdade de Letras da Universidade do Porto para a obtenção de grau de Doutor em Geografia