

RELATÓRIO TÉCNICO DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE INVESTIMENTOS PNI 2030 – FERROVIA

APOIO DE CONSULTORIA AO CSOP

ACÚRCIO MENDES DOS SANTOS

ERNESTO J. S. MARTINS DE BRITO

3 de Dezembro 2019

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este Relatório Técnico é o resultado dos trabalhos de análise e de avaliação de consistência, de pertinência e de robustez do conjunto dos investimentos em infraestruturas ferroviárias na rede nacional (RFN) indicados, sustentados e incluídos no PNI 2030 e realizados no âmbito de uma assessoria técnica e de apoio ao Conselho Superior de Obras Públicas (CSOP).

Esta avaliação seguiu uma abordagem de medição dos efeitos esperados dos projectos envolvidos, na sua tripla dimensão técnica, operacional e económica, com base num quadro de onze objectivos core, seleccionados a partir dos principais instrumentos estratégicos e de política nacional envolventes ao sector, condicionantes e/ou condicionados por este, nomeadamente nas áreas do ambiente, da energia e do planeamento do território, como são o PNOPT, RNC 2050, PNEC 2030 e o Livro Branco dos Transportes 2050.

Também se utilizaram como coordenadas de referência as condições, tendências e expectativas do mercado dos transportes, nos segmentos de passageiros e de mercadorias, bem como as políticas e medidas estratégicas de longo prazo que vêm sendo estabelecidas pela UE em matéria dos transportes terrestres, de coesão territorial e de reforma do sector ferroviário, em contexto de interoperabilidade plena e de mercado aberto.

Foi também preocupação dos consultores a identificação de eventuais debilidades e insuficiências nos projectos propostos, susceptíveis de gerar riscos de formação de “mosaicos” desconexos na RFN, indutores de baixo valor acrescentado no horizonte 2030 com consequências indesejáveis não só para os operadores presentes e o mercado em geral, mas também para a própria sustentabilidade da rede nacional.

A visão prospectiva adoptada foi ainda a de uma possível abordagem de um plano ferroviário nacional (PFN), que ainda não existe e cujo modelo pode vir a

tomar diversas visões e dimensões tais como; (i) a estratégia geográfica de rede; (ii) a operativa; (iii) a de mercado; ou (iv) a de coesão territorial.

Na ausência desta referência estratégica, foi opção, dos consultores, valorizar a dimensão económica no entendimento de que, numa rede nacional de infraestruturas ferroviárias, o seu real valor para os mercados é a condição que mais contribui para o sua sustentabilidade a prazo.

Neste sentido, não foi seguida a convencional hierarquia de rede baseada numa topologia das linhas ferroviárias clássicas, mas antes uma hierarquia de mercado por “itinerários”, no sentido mais anglo-saxónico e adoptado pela UIC, em que estes são os elementos estruturantes de uma rede nacional e constituídos por um conjunto consecutivo de infraestruturas de linhas e de nós, ao longo de todo um corredor geográfico, com um notório potencial de geração de procura e de valor económico.

A metodologia seguida assentou nos princípios metodológicos do tipo análise multicritérios (AMC), simplificada em contexto de único avaliador (consultores) e onde os critérios foram seleccionados de forma ajustadamente adequada aos onze objectivos já referidos e com definições baseadas em conceitos, internacionalmente aceites, em processos semelhantes.

Foi considerada, como condição primordial de base para este trabalho, a identificação e caracterização do sistema ferroviário nacional e do seu estado actual de desempenho e de valor para o mercado (o “estado da arte”) bem como as expectativas dos operadores relativamente á qualificação da oferta da RFN no longo prazo (2030/2040) e, também, a visão do próprio gestor das infraestruturas (GI).

Este pressuposto procura alcançar uma perspectiva de eficiência global e equilibrada do sector, mas reforçando o peso do mercado relativamente à pura lógica interna da gestão da infraestrutura. Esta alegação sustenta-se na convicção dos consultores de que nesta fase, de elevada consciência sobre a emergência climática e a eficiência energética, se deve colocar em primazia nos efeitos dos investimentos, nos maiores ganhos para o mercado do transporte ferroviário com menos emissões equivalentes de CO₂ e, com substancial

impacto na transferência modal, secundarizando o equilíbrio financeiro da operação da infraestrutura.

Nestes termos, a tarefa de reconhecimento do “estado da arte” do sector foi levada a cabo a partir da construção de uma robusta bateria de indicadores e de inquéritos às condições da actividade e de visão de negócio, completados com sessões de debate e esclarecimento entre todos os stakeholders e patrocinadas pelo CSOP.

Cabe aqui relevar a permanente disponibilidade e excelente qualidade de resposta do gestor da infraestrutura (IP) e de todos os operadores que sempre manifestaram um máximo interesse e empenho na sua colaboração, logo que pedida, materializada através da excelente qualidade das suas contribuições e informação corporativa, cedida neste contexto.

Das conclusões da AMC, conduzida com estas linhas de partida, resultou uma hierarquia dos treze programas investimentos do PNI (Fichas 1-13) com o valor global estimado em 4040 MEuros e classificados em três níveis (Teer) de pertinência/consistência/maturidade e dos quais destacamos os de maior efeito estrutural e reformador do sector ferroviário nacional, no horizonte de 2030/2040:

Em Teer 1:

F1. Programa de Reforço da Capacidade e Aumento de Velocidade no Eixo Lisboa – Porto: sem condicionalidades ou reservas substantivas; recomendação de prosseguir nos termos propostos.

Trata-se de um conjunto de investimentos de quadriplicação parcial da Linha do Norte conferindo os acréscimos de capacidade indispensáveis por separação dos tráfegos de altas prestações e proporcionando velocidades máximas compatíveis com tempos de percurso na relação Lisboa- Porto de cerca de duas horas.

Considera-se que este programa se configura como uma primeira fase de requalificação para níveis mais elevados de desempenho, requerendo que os respectivos parâmetros técnicos de projecto sejam dimensionados de modo a assegurar futuros patamares superiores de velocidade, com vista a ganhos adicionais nos tempos de percurso, com reais efeitos na competitividade deste modo.

Estas intervenções vão gerar notórios efeitos positivos na procura que terão impactos na intensificação dos fluxos, com pressões acrescidas no escoamento dos tráfegos, no atravessamento do Douro (ponte S. João), a exigir adequada regulação que não pode ser assegurada pelas actuais condições operativas nas estações testa de V.N. Gaia e de Campanhã; esta circunstancia suscita a necessidade prioritária de se encarar a construção, em tempo útil, de novas instalações de proximidade, na Linha do Norte, que funcionem como “buffers de regulação”.

F3. Programa de Sinalização e Implementação do ERTMS/ETCS: sem condicionalidades ou reservas, mas com observações; recomendação de prosseguir nos termos propostos e continuado em novas infraestruturas e sempre que se esgote a vida útil dos activos de segurança (encravamentos).

F4. Programa de Electrificação e Reforço da RFN: sem condicionalidades ou reservas; recomendação de prosseguir nos termos propostos.

Por razões de eficiência global e com forte incidência nos operadores é recomendado que venha a ser avaliada a viabilidade económica das electrificações nos troços Abrantes - Elvas, Beja - Ourique e Pocinho - B. Alva (esta conjugada com a sua reactivação enquanto ligação transfronteiriça), através de consistentes ACBs, sempre requeridas pela CE para investimentos superiores a 50 Meuros.

F7. Programa de Aumento da Capacidade na Rede Ferroviária das Áreas Metropolitanas: sem condicionalidades ou reservas; recomendação de prosseguir nos termos propostos.

A quadruplicação da secção Contumil-Ermesinde na Linha do Minho é uma condição essencial para a revitalização do transporte público neste eixo da rede de mobilidade da AMP, assegurando o seu descongestionamento nos segmentos de passageiros e de mercadorias, estes intensificados pelo notório potencial dos terminais de Valongo e de Famalicão.

Em virtude da influência deste investimento na regulação da crescente pressão dos fluxos sobre o atravessamento do Douro, pelo seu “efeito de rede” e em consequência dos investimentos da F.1, deve ser objecto de uma avaliação de oportunidade de antecipação/aceleração da sua execução.

Relativamente á modernização da Linha de Leixões (Ferrovia 2020), recomenda-se a ponderação do seu papel como canal estruturante e complementar do Metro e de intermodalidade da RFN com o sistema de mobilidade da AMPorto.

É também de registar o projecto de quadruplicação do troço Roma Areeiro - B. Prata como condição essencial de aumento da capacidade da Linha de Cintura, enquanto elo de ligação dos sub-sistemas a norte e sul da AMLisboa, de importância crucial para os ganhos conectividade e de mobilidade no relevante corredor Setúbal-Lisboa- Azambuja.

F8. Corredor Internacional Sul: Nova Ligação Sines - Grândola: o seu calendário deve ser antecipado para 2021-2025 com reformulação do projecto Sines-Ermidas – Grândola (F 2020) de forma a evitar duplicação de recursos; recomendação de acelerar o projecto.

A antecipação deste investimento face ao seu valor de mercado, no contexto do “Corredor Internacional Sul”, implica a revisão, em baixa, do investimento previsto para a Linha de Sines (Ferrovia 2020) centrado apenas na instalação de cruzamento de 750 m em S. Bartolomeu da Serra e na RIV, dado o esgotamento da vida útil remanescente da via; a não a ser assim, e dado as credíveis projecções de forte crescimento dos tráfegos no complexo de Sines, razões de

eficiência/competitividade podem vir a exigir a premência desta nova ligação, antes do pay-back do investimento inicial F2020, colocando o risco de geração de custos irrecuperáveis (sunk costs)

F10. Programa de Melhoria dos Terminais Multimodais: sem condicionalidades ou reservas; recomenda-se acelerar/priorizar as intervenções dos terminais de Leixões, Cacia, Bobadela, Setúbal, Sines adaptando-os às novas exigências de operação.

Sendo alguns destes investimentos de natureza publico/privada, deverão ser acautelados, em tempo útil, os respectivos protocolos de financiamento partilhado, garantindo a indispensável coordenação física e financeira.

Em Teer 2:

F2. Programa de Segurança Ferroviária, Renovação, Reabilitação e redução do Ruído

Trata-se de um conjunto de projectos de elevada expressão financeira (375 Meuros) que não foi possível identificar/caracterizar impedindo a sua apreciação e avaliação dos impactos; programa a merecer uma mais qualificada e robusta análise de pertinência.

F5. Ligação da Linha de Cascais à linha de Cintura: com condicionalidades e reservas; recomenda-se uma reapreciação do projecto no actual contexto do TCA e da abordagem da Linha de Cascais, numa perspectiva de territorialidade metropolitana e não nacional.

A justificação desta ligação, numa estrita óptica de transportes, deixou de ser suportada pelas actuais previsões dos tráfegos ferroviários de contentores com O/D no TCA e, na óptica e passageiros, está limitada pela sua condição de via

única que apenas permite uma frequência de quatro comboios/hora/sentido procedentes de Cascais.

Sendo a linha de Cascais um modo eminentemente de periferia urbana a sua ligação em rede deve ser perspectivada numa lógica de territorialidade e mobilidade metropolitana com soluções de intermodalidade e de interface com outros sistemas locais, existentes ou futuros, potenciando a conectividade de rede.

F6. Programa de Telemática em Estações e Segurança da Exploração

Reconhece-se a sua oportunidade numa óptica de qualificação dos serviços em redes 5G mas a dificuldade encontrada na sua identificação/caracterização não permite a aplicação da metodologia de avaliação adoptada.

F9. Modernização da Ligação Lisboa- Algarve: com condicionalidades de exigência de desempenho; recomendação de prosseguir com investimentos adicionais conferindo maior retorno esperado.

Sendo este programa composto basicamente pelo investimento no troço Torre Vã – Funcheira, com insuficiente caracterização, deve ser tomada em devida conta a sobreposição desta ligação (passageiros) com o “Corredor Internacional Sul” (troço Grândola - Pinheiro - A. Moura) onde existem evidências de congestionamento e saturação, com tendências de agravamento, que comprometerão a qualidade da oferta futura.

F11. Modernização da Linha do Alentejo: com condicionalidades de oportunidade; prosseguir com reavaliação da ligação ao aeroporto.

A renovação/modernização da secção C. Branca - Beja irá proporcionar uma substancial redução dos tempos de trajecto na ligação Lisboa – Beja, reforçada pela oportunidade dos investimentos a realizar no “Corredor Internacional Sul”.

Sendo um investimento de reduzida justificação económica tem, no entanto, um notório efeito na conectividade e coesão territorial, vertentes que por vezes se têm de conciliar em contexto de investimento e de economia pública de infraestruturas.

Este programa também inclui a duplicação do troço Poceirão - Bombel que evidencia dificuldades de fluidez e que, com a nova ligação Évora - Caia, constituem elementos essenciais do “Corredor Internacional Sul” e cujos parâmetros de projecto pretendem responder não só aos tráfegos de mercadorias, mas também a um futuro serviço de altas prestações na relação Lisboa - Madrid.

A elevada qualidade e desempenho deste serviço, sendo condição essencial para um forte posicionamento concorrencial deste modo, face à estrada e ao aéreo, naturalmente irá requerer, por limitações de capacidade do “canal” da ponte 25 de Abril, a retoma dos estudos de viabilidade de um novo atravessamento ferroviário do Tejo e de uma nova estação central de Lisboa, dados os condicionalismos actuais, de natureza operacional, da estação do Oriente.

Em Teer 3:

F12. Requalificação do Troço Espinho - Oliveira de Azeméis: com condicionalidades e reservas; recomenda-se a reapreciação do projecto conferindo-lhe mais valor por uma redefinição para um eficaz sistema de mobilidade, eminentemente urbano, de qualidade adequada à utilidade esperada.

F13. Corredor Internacional Norte: Novo troço Aveiro - Mangualde: com condicionalidades e reservas; recomenda-se a reapreciação do projecto na óptica do seu real valor no horizonte 2030/2040 e da virtuosa aplicação dos recursos face a alternativas com maior retorno económico e impacto no mercado do transporte de mercadorias.

Estas alternativas consubstanciam-se e justificam-se no quadro de um plano reforçado de investimentos, a acomodar no PNI 2030 para a Linha da B. Alta, que responda cabalmente, com soluções adequadas, a uma dupla necessidade de aumento de fluidez e de capacidade utilizável, nunca inferior a 30% e à preparação e arranque das condições de base á introdução futura da plena interoperabilidade europeia no “Corredor Internacional Norte”.

Como nota final registam-se aqui duas particularidades que, a nosso ver, se configuram como referências importantes nos processos de decisão que se vão seguir:

1. Dos trinta e sete (37) investimentos ferroviários preconizados na Resolução da AR nº 154/2019, apenas quatro (4) não estão contemplados nos programas Ferrovia 2020 e PNI 2030;

2. É um padrão reconhecido na comunidade e na indústria ferroviária que, nos investimentos em infraestruturas com dimensão e efeito estruturante, o prazo mínimo médio de realização é de dez anos, entre a decisão do projecto e a colocação em serviço das instalações.

Isto significa que no quadro do PNI 2030 a sua real eficácia e sucesso, face às expectativas, implica o arranque, logo em 2020, da maioria dos seus investimentos com um planeamento muito exigente, desde os projectos até à construção/certificação.

É assim uma condição crucial definir, desde já, uma estratégia nacional de “fazer acontecer”, assegurando, logo no início, os recursos e as capacidades nacionais, para o efeito, que se descapitalizaram e se externalizaram face à acentuada quebra do investimento na ferrovia nos últimos anos.