



Bloco de Esquerda
Grupo Parlamentar

PROJECTO DE RESOLUÇÃO N.º 150/XI/1ª

PELA DEFESA DA MODERNIZAÇÃO DA REDE FERROVIÁRIA NACIONAL, INCLUINDO A CONSTRUÇÃO DA LINHA DE ALTA VELOCIDADE LISBOA- MADRID

O debate acerca da racionalidade e qualidade do investimento público define opções fundamentais para a economia portuguesa. Considerando que o investimento total terá recuado cerca de 11% em 2009 e que se prevê que possa reduzir-se ainda outros 6% no ano corrente, e que a consequência é a precipitação de uma crise de emprego como o país nunca tinha conhecido, o reforço de um investimento público estratégico é decisivo para a economia portuguesa e para a criação de emprego. Ao mesmo tempo, esse investimento deve procurar a modernização de infra-estruturas, como é o caso da ferrovia, que tem sido preterida e prejudicada pela promoção da rodovia e de um sistema de auto-estradas, que constitui o suporte de um sistema transporte mais ineficiente e mais insustentável.

A decisão de construir uma ligação à rede europeia de alta velocidade constitui por isso uma das respostas necessárias do reforço do investimento, e é um compromisso do programa eleitoral do Bloco de Esquerda.

Essa decisão deve por isso ser conduzida pelas melhores regras de rigor orçamental, fixando objectivos concretos de obtenção de ganhos de eficiência económica para o

sistema de transporte de mercadorias e de passageiros e, deste modo, para a economia no seu todo. A presente resolução apresenta, nesse sentido, propostas de escolhas estratégicas que têm como objectivo promover esse rigor orçamental e eficiência económica e social.

1. O regime de financiamento

O Governo aprovou pelo Decreto-Lei nº 33-A/2010 de 14 de Abril, as bases da concessão do troço Poceirão-Caia da Linha Ferroviária de Alta Velocidade Lisboa-Madrid, as quais constituem o Anexo do referido Decreto-Lei.

As Bases da Concessão, no número 1 da Base I, estabelecem as definições fundamentais que regem a concessão. Nessas definições, clarifica-se o que se entende pelo Objecto da Concessão, que está incluída na Base II, e que se refere ao Troço Poceirão-Caia. Com esta designação, o diploma refere que “xxx) ‘Troço Poceirão-Caia’, significa, em conjunto:

“i) As Infra-estruturas Ferroviárias de alta velocidade a construir entre a zona do Poceirão, no concelho de Palmela, e a fronteira entre Portugal e Espanha, na zona do Caia, que é parte integrante da ligação de alta velocidade entre Lisboa e Madrid; e

ii) As Infra-estruturas Ferroviárias convencionais a construir entre o limite da actual estação de Évora e a fronteira entre Portugal e Espanha, na zona do Caia, que é parte integrante do corredor ferroviário da linha de velocidade convencional Sines-Elvas-Fronteira Espanhola”.

O objecto da concessão, de acordo com o número 1 da Base II, é definido pelo “projecto, construção, financiamento, manutenção e disponibilização, por todo o período da concessão, do Troço Poceirão-Caia”, o qual é fixado em 40 anos (Base VIII). O regime geral em que a presente concessão se inscreve é o das parcerias público-privadas, cujas condições de remuneração, durante os períodos de Desenvolvimento e de Disponibilidade da Concessão estão enunciadas nas Bases LXII e LXIII, estão definidas nos Anexos 9 e 13, que se referirão à assumpção dos riscos de tráfego e às condições do equilíbrio financeiro do concessionário a que o Concedente (Estado+REFER) está obrigado a respeitar.

O Bloco de Esquerda defende o relevo estratégico que a inserção do país na futura rede ferroviária de alta velocidade europeia tem para o país, e que essa ligação deve passar pela construção e operacionalização de uma linha de alta velocidade Lisboa-Madrid. Mas os termos e as condições segundo as quais o actual Governo PS pretende concretizar esse projecto correspondem a normas económicas que são criticadas por este grupo parlamentar desde sempre, e por duas razões.

Em primeiro lugar, porque o modelo de realização do projecto recorre ao regime de parcerias público-privadas, o qual tem sido sistematicamente utilizado pelos governos nas concessões e subconcessões no sector dos transportes, e cujos resultados têm justificado questionamentos pelo Tribunal de Contas e impugnação por parte do Ministério Público e Tribunais. Em segundo lugar, porque a estratégia das parcerias público-privado (PPP) constitui um desperdício de recursos.

Quanto à primeira ordem de razões, convirá começar por sublinhar que todas as entidades públicas que agem em nome do Estado como concedentes de concessões ou subconcessões em regime de parceria pública-privada estão obrigados à observância do regime de parceria pública-privada, aprovado pelo Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de Abril. O facto de não ter sido respeitado o regime prescrito pelo referido diploma nos diversos contratos que a empresa pública Estradas de Portugal, SA, pretendeu fazer com diversos consórcios privados para a construção de infra-estruturas rodoviárias, obrigou à rejeição, plenamente justificada, do visto prévio pelo Tribunal de Contas a seis dos contratos referidos.

De entre as diversas ilegalidades invocadas em todos esses Acórdãos, o Tribunal de Contas argumentou sistematicamente que a ausência da observância do princípio do comparador público era uma das razões que justificava a recusa do visto prévio dos contratos. Nos termos de um dos Acórdãos do TC (Nº 169/09, 23 de Novembro), “o lançamento e a contratação da parceria pública-privada pressupõem (...) a configuração de um modelo de parceria que apresente para o parceiro público vantagens relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins, avaliadas nos termos previstos no nº 2 do artigo 19º da lei do enquadramento orçamental” (Acórdão nº 169/09, 23 Novembro).

O Governo invoca no preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros nº 33/2010 que “o lançamento do concurso foi precedido da elaboração de estudo estratégico e relatório da comissão de acompanhamento, nos termos do DL nº 86/2003 de 26 de Abril, alterado pelo DL nº 141/2006, de 27 de Julho, que identificou claramente os objectivos da parceria, comprovou a racionalidade do projecto e o seu interesse público e demonstrou a vantagem da modalidade de parceria face a alternativas tradicionais de contratação”.

Mas, até agora, o Governo não deu a conhecer essa alegada “demonstração de vantagens”. É certo que compete aos tribunais comprovar a legalidade desse e de todos os outros procedimentos seguidos até à assinatura deste contrato de concessão, mas, independentemente desse escrutínio, não pode deixar de se colocar uma interrogação de fundo sobre as “alegadas” vantagens do modelo de parcerias públicas-privadas: como é que é possível que, aqui mesmo ao lado, o Estado Espanhol esteja a construir a maior rede de alta velocidade da Europa e, até agora, em nenhum caso foi utilizado o regime de PPPs, que é o modelo preferido pelo Governo português. Por exemplo, na actual linha Badajoz-Madrid, os cerca de 450 kms que correspondem à parte espanhola da linha, serão distribuídos por 16 contratos de empreitada, geridos pela empresa pública da rede ferroviária (ADIF, equivalente à REFER portuguesa). Em Portugal, para cerca de 200 kms de linha, haverá 2 contratos de concessão em regime de PPP, agrupando apenas grandes empresas de obras públicas, o primeiro no valor de 1.465 M€ e o segundo, no valor de cerca de 2.000 M€ (inclui a Terceira Travessia do Tejo).

Apesar destas diferenças substanciais, relativas à natureza dos processos de contratação pública nos dois países, isso não impedirá que o Estado Espanhol, segundo o Plano Estratégico de Infra-estruturas de Transportes (PEIT), venha a dispor da “maior rede de alta velocidade do mundo”, num total de 2.230 kms.

Por isso, o contraste entre o modelo de construção e desenvolvimento da rede de AV em Portugal e no Estado Espanhol não pode deixar de questionar o chamado “modelo de negócio” que o Governo, como antes dele os governos PSD-CDS, escolheu para desenvolver todas as grandes obras públicas, nomeadamente de infra-estruturas de transportes: um modelo claramente orientado para favorecer grandes empresas de obras públicas e os bancos que as financiam, à custa dos dinheiros públicos, oriundos dos fundos comunitários ou das rendas exorbitantes que o Estado vai ter de pagar, durante décadas, para garantir taxas de lucro escandalosas dos principais grupos

económico-financeiros. Por exemplo, no caso das auto-estradas SCUT, construídas nos últimos anos, a factura anual que o Estado vai ter de pagar, a partir de 2014, será superior a 700 milhões de euros/ano.

Neste contexto, o Bloco de Esquerda não pode deixar de sublinhar o impacto financeiro negativo a que o regime de PPPs em diversos sectores de actividade económica (saúde, educação, infra-estruturas de transporte) tem conduzido o país e para a urgência de alterar o regime da contratação pública, reafirmando que há alternativa a esse regime, que o desenvolvimento das infra-estruturas e do investimento público pode servir para criar riqueza e ultrapassar os principais estrangulamentos do país e que, no caso das infra-estruturas ferroviárias, deveria ser a REFER, EPE, a promover os investimentos de modernização e de requalificação da rede ferroviária nacional, quer no âmbito da Alta Velocidade, quer na restante Rede Ferroviária Nacional, com base numa estratégia de desenvolvimento e de promoção do transporte ferroviário, nas suas diferentes escalas, a saber, a nível urbano, metropolitano, regional e de longo curso.

Por este conjunto de razões, o Bloco de Esquerda critica o regime de PPP seguido nas grandes obras públicas, que é economicamente prejudicial ao interesse público.

2. A definição do traçado das novas linhas ferroviárias

A definição da concessão do “Troço Poceirão-Caia” corresponde à construção de uma linha mista, dupla, para passageiros e mercadorias, desde o Poceirão até Caia. Mas, a partir da estação ferroviária de Évora, será também construída uma linha de tipo convencional para o transporte de mercadorias, numa extensão de cerca de 65 kms, em via única e electrificada.

A concessão em causa não é, afinal, de um troço para uma linha de AV entre Lisboa-Madrid, mas sim duas linhas, uma só de mercadorias, em bitola convencional (ibérica) e uma outra, em via dupla, para passageiros e mercadorias, onde as composições ferroviárias de passageiros poderão atingir os 350 km/h. Nesta duplicação de linhas, o governo anuncia um custo de 260 milhões a mais. Ou seja, um investimento que podia ficar em cerca de 1.100 milhões de euros, irá custar ainda mais 260 milhões para construir uma linha de 65 kms, que vai ter um rendimento económico nulo, sobretudo se, precisamente ao lado, houver uma linha de alta velocidade, onde as composições

ferroviárias vão poder circular a muito maior velocidade e sem rupturas de carga na fronteira, a qual, como se sabe, constitui um dos mais graves estrangulamentos para Portugal no tráfego de mercadorias para Espanha e o resto da Europa.

O Governo tem vindo a defender que a ligação de mercadorias com Espanha, nomeadamente a linha Sines-Poceirão-Caia, deveria ser feita em linha convencional (bitola ibérica), invocando que a mudança de bitola da rede espanhola para a bitola UIC só estará completada no horizonte de 2020. Nesse caso, as mercadorias circulariam em bitola ibérica para Espanha pelo menos por um período de cerca de dez anos, via Madrid. Para isso, investir-se-ia 260 milhões de euros na construção da nova linha Évora-Caia, em bitola ibérica, mais 150-200 milhões na ligação Sines-Poceirão, também em bitola ibérica.

Mas, recorrendo a declarações públicas do actual Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (Público, 26 de Abril), constata-se que o MOPTC considera existirem dois corredores estratégicos para o acesso internacional das mercadorias, a partir de Portugal: o corredor Lisboa-Madrid e o corredor Vilar Formoso-Salamanca-Valhadollid. Olhando para o mapa, percebe-se a racionalidade destas escolhas: Madrid é o centro logístico mais importante das mercadorias destinadas ao mercado espanhol e Vilar Formoso-Salamanca-Valhadollid o eixo mais importante para o transporte em direcção ao centro da Europa.

Assim, e fazendo fé no optimismo do actual titular do MOPTC de que, em 2013, se terá uma ligação em linha mista de Alta Velocidade para passageiros e mercadorias entre Poceirão e Madrid, teremos também, antes mesmo de 2013, uma outra linha ferroviária de passageiros e mercadorias a funcionar com muito melhores níveis de eficiência, mas em bitola ibérica, com ligação a Espanha, através da Linha Beira Baixa (actualmente em obras, no troço Covilhã-Guarda)/Linha Beira Alta - Vilar Formoso - Salamanca - Valhadollid - Irun - fronteira francesa.

Do ponto de vista da circulação de mercadorias e de racionalidade nas decisões económicas pareceria lógico que, nessas circunstâncias, o tráfego de mercadorias com destino ao centro logístico de Madrid utilizasse a linha mista AV Lisboa-Poceirão-Madrid e as que se destinem ao Norte de Espanha e à fronteira francesa continuassem a utilizar a linha Beira Alta/Beira Baixa-Vilar Formoso-Vallhadolid-Irun, até cerca de 2020, altura

em que já deverá ser possível utilizar a mesma composição de mercadorias para chegar desde Madrid até à fronteira do País Basco com França e restantes países da Europa.

Mas, o mais peculiar de todo este processo está no facto de, além do erro técnico e económico grave que constitui a linha de mercadorias Évora-Caia, o Governo querer acrescentar a este erro outro da mesma natureza, concretizado na intenção de construir mais uma nova linha ligando Sines-Poceirão, em bitola convencional, recusando a hipótese de construir uma via para a acessibilidade do transporte de mercadorias ao porto de Sines e à plataforma logística do Poceirão, em bitola europeia (bitola UIC). Com esta decisão, os comboios de mercadorias que queiram seguir viagem pelo corredor internacional Sines-Évora-Badajoz-Madrid serão obrigados a uma ruptura de carga, no Poceirão, o que vai aumentar o custo generalizado das deslocações e desincentivar o uso do modo ferroviário para o transporte internacional – precisamente o que se afirma querer combater com a abertura desse corredor. O mesmo se aplica às mercadorias com origem/destino no Porto de Setúbal.

Por esta razão, faria todo o sentido que, pelo menos ao nível do transporte de mercadorias, se devesse dar prioridade à construção da linha Sines-Poceirão-Évora-Caia, em bitola europeia (UIC), tendo em vista a sua articulação com a Linha de AV Lisboa-Madrid, via Poceirão, mesmo que, no limite, essa linha se venha a situar ao lado da que está prevista, em bitola ibérica.

Esta alternativa inscreve-se plenamente numa estratégia de alargamento do hinterland dos Portos de Sines e de Setúbal até Espanha, promovendo a ligação do transporte de mercadorias pelo corredor de Sines-Elvas-Badajoz, se for pretendido, como afirmado pelo ministro, “privilegiar as acessibilidades aos portos, quer a sua integração no sistema rodoviário, quer no sistema ferroviário”.

3. A terceira travessia do Tejo

Neste contexto, a decisão do Governo de anular ou de adiar o concurso para a Terceira Travessia do Tejo (TTT), incluída no troço Lisboa-Poceirão, surge como uma negação do seu próprio anúncio que garantia, até 2013, a construção e operacionalização da Linha de AV entre Lisboa-Madrid. De facto, não há memória da construção de uma travessia,

com a complexidade e a extensão da que se prevê para a TTT, que se concretize em apenas 3 anos.

Apenas para se ter um termo de comparação, vale a pena recordar que a ponte de São João, no Porto, demorou 6 anos a ser construída (apenas ferroviária), sensivelmente o mesmo tempo que a Ponte 25 de Abril demorou a ser construída (inicialmente, apenas rodoviária, mas preparada para ter uma valência ferroviária, o que veio a acontecer 33 anos depois). Refira-se, por último, que a Ponte Vasco da Gama (apenas rodoviária), demorou 4 anos a ser construída (inaugurada a 4 de Abril de 1998).

Por isso, é expectável serem necessários, pelo menos, quatro anos para a construção da TTT, em ordem a que esta satisfaça um triplo objectivo: servir para uso da linha de AV Lisboa-Madrid, permitir o fecho do anel ferroviário da AML, em linha convencional, para passageiros e mercadorias e, se assim for decidido, incluir um tabuleiro rodoviário em linha com a abertura do novo Aeroporto de Lisboa, em Alcochete. O corredor Chelas-Barreiro é o corredor mais favorável para o cumprimento destes objectivos. Acrescem a estas razões, os argumentos em favor da melhoria da acessibilidade entre as duas margens de uma mesma região metropolitana – a AML -, da requalificação urbana que induz no arco ribeirinho na Margem Sul e do seu pleno enquadramento no ordenamento territorial da região metropolitana de Lisboa.

Nesta perspectiva, isso significa que, antes de 2014, não deverá ser possível ter uma nova TTT. Ou seja, através da anulação do concurso público internacional para o 2º Troço de AV Lisboa-Poceirão, foi o próprio Governo que criou as condições para que possa ocorrer uma circunstância absolutamente excepcional: o de uma linha internacional, ligando duas capitais de dois países, poder vir a acabar não em Lisboa, mas sim a cerca de 35 kms de Lisboa, em Poceirão. Tal circunstância, a acontecer, constituiria um rude golpe na credibilidade e atractividade de um novo modo de transporte, alternativo ao transporte aéreo e ao transporte rodoviário, e que se pretende funcione como alavanca para a modernização e uma estratégia de promoção de uma mobilidade mais sustentável, à escala nacional e internacional.

Daí que seria uma manifestação de enorme gravidade política e insensatez ignorar a necessidade de acertar um cronograma comum para essa ligação entre Portugal e Espanha.

Nos termos regimentais e constitucionais, a Assembleia da República, reunida em plenário, resolve recomendar ao Governo que:

1 - Reforce o investimento público em resposta à crise económica, promovendo a modernização da ferrovia nacional e a sua capacidade de articulação com a rede europeia, melhorando as condições da economia portuguesa e favorecendo a criação de emprego;

2 - Reveja o sistema de parcerias público-privado, substituindo-o pela contratualização pelo Estado dos grandes projectos infra-estruturais, garantindo que as obras são realizadas por valores inferiores ou iguais ao custo do financiamento da dívida pública e evitando assim a perda de recursos orçamentais;

3 - Na sequência da anulação do concurso público internacional, decidida pelo Governo, para a construção do 2º troço Lisboa-Poceirão da Linha de Alta Velocidade Ferroviária Lisboa-Madrid, revogue a decisão de contratualizar a execução desse projecto em parceria pública-privada e, em alternativa, defina e desenvolva todos os procedimentos necessários à viabilização de um modelo de contratação pública directa, a ser assumida directamente pelo Estado/REFER;

4 - Proceda à reavaliação da natureza, termos, condições e prazos da construção do troço final Lisboa-Poceirão da linha de Alta Velocidade Lisboa-Madrid, incluindo a TTT, tendo em consideração a indispensável convergência do cronograma da sua realização com a entrada em funcionamento da restante linha, do lado do Estado espanhol;

5 - Relativamente ao contrato assinado com o ACE ELLOS, para a construção do troço ferroviário Poceirão-Caia, proceda ao destacamento desse contrato do troço da linha férrea de mercadorias convencional entre Évora-Caia e à sua subsequente anulação, com a correspondente negociação da redução do valor final do respectivo contrato de concessão;

6 - Realize os estudos e adopte os procedimentos necessários para poder vir a garantir, até ao final do corrente ano de 2010 e por via de contratação pública directa, da responsabilidade da REFER, a construção das linhas ferroviárias em bitola UIC para as ligações Sines-Poceirão e Porto de Setúbal – Poceirão, cuja data de entrada em

funcionamento deverá ser articulada com a linha mista de AV Lisboa-Madrid, no troço Poceirão-Caia.

7 - Promova o reforço do investimento na requalificação da ferrovia, nomeadamente na linha Porto-Braga e noutras ligações suburbanas, modernize o material circulante, reabra linhas essenciais que têm sido fechadas.

Assembleia da República, 25 de Maio de 2010.
As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,