IV Jornadas MOPT

A coerência entre as várias políticas e instrumentos e o seu contributo para a coesão territorial

Governação e Território: Conflitualidades e disfunções vistas através da imaginação do TGV

JOSÉ REIS

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA
SPOTIA
MOPT modelação, ordenamento planeamento territorial
CEG
IGOT - UL
ces
INSTITUTO SUPERIOR TÉCNICO
U LISBOA UNIVERSIDADE DE LISBOA

Para que serve a Alta Velocidade Ferroviária?

- Mais do que uma modalidade específica de transporte de pessoas e bens, a mobilidade assente na alta velocidade ferroviária (TGV) constitui um recurso, um **instrumento de desenvolvimento económico e integração e coesão territorial**

- Sendo um fenómeno de natureza e repercussões essencialmente urbanas, as potencialidades e impactos da ferrovia de alta velocidade dependem das **estruturas urbanas com que se relacione** e da **ação transformadora que induz na organização territorial**

➡ Por isso, as deliberações sobre o desenho de uma rede de alta velocidade ferroviária revelam **uma determinada representação do sistema urbano** e **um quadro de intencionalidades** quanto às dinâmicas que se pretende o TGV possa desencadear ou aprofundar$

O projecto europeu de Alta Velocidade Ferroviária

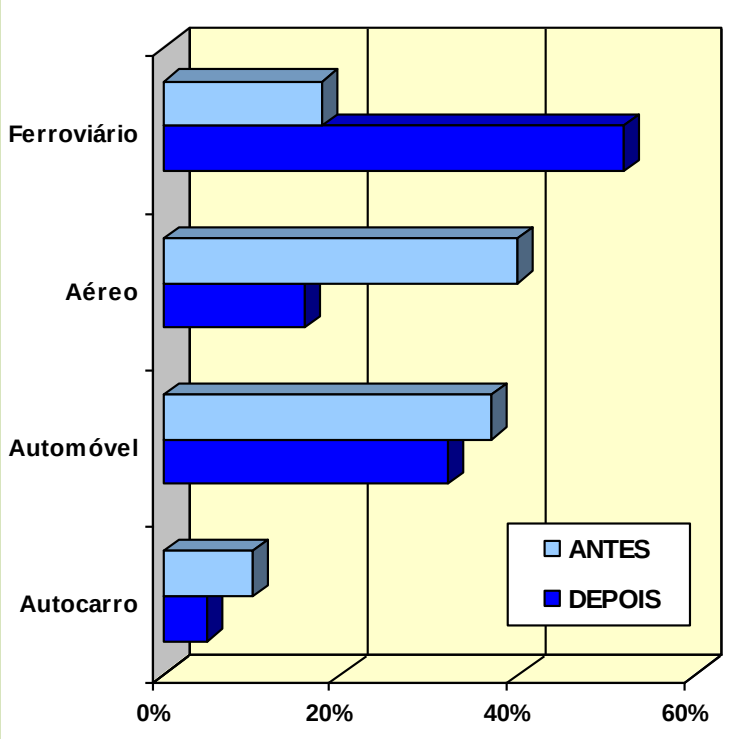
- Consciência da **crescente perda de relevância do transporte ferroviário** face a outros meios de transporte (nomeadamente o transporte rodoviário e aéreo), tanto em termos de passageiros como de mercadorias.

- Necessidade de contrariar os problemas que se associam ao excessivo peso do transporte rodoviário, designadamente o **congestionamento** (e as deseconomias daí resultantes), bem como os **impactos ambientais** e as implicações a nível **energético** (combustíveis fósseis *versus* sistemas eléctricos).

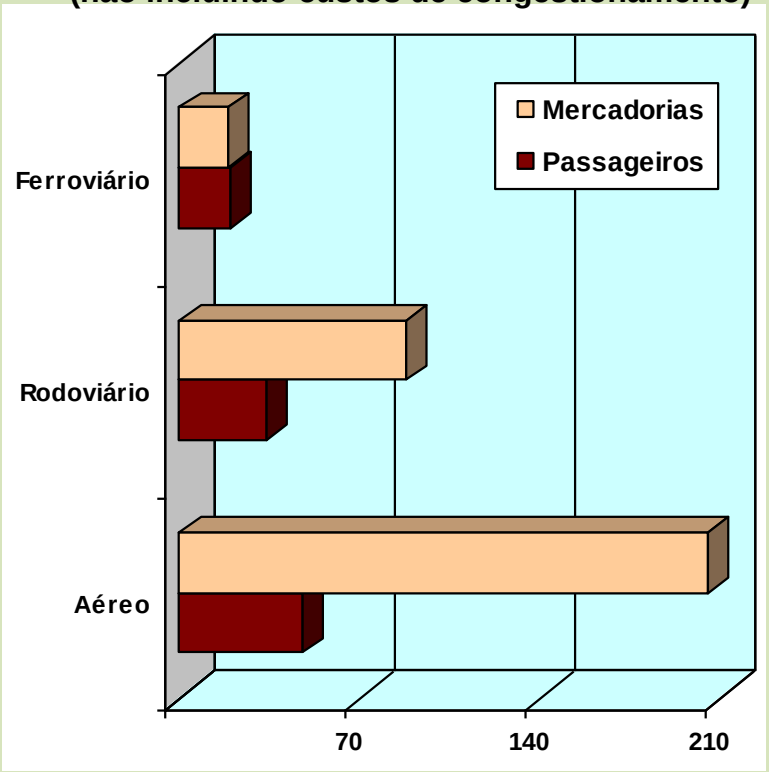
- «*Combater* ***o excessivo isolamento das regiões periféricas***» à escala europeia (Livro Branco, 2001), mais pronunciado no sector ferroviário (dado o menor investimento nas últimas décadas e a maior fragmentação das redes nacionais), efetuando – de modo mais eficaz, ambiental e económico – ligações distantes.

O projecto europeu de Alta Velocidade Ferroviária

Exemplo: Evolução do tráfego entre Madrid e Sevilha (antes e depois da AVE)



Custos externos médios (Euro / 1000 p/t Km) em 1995 (não incluindo custos de congestionamento)

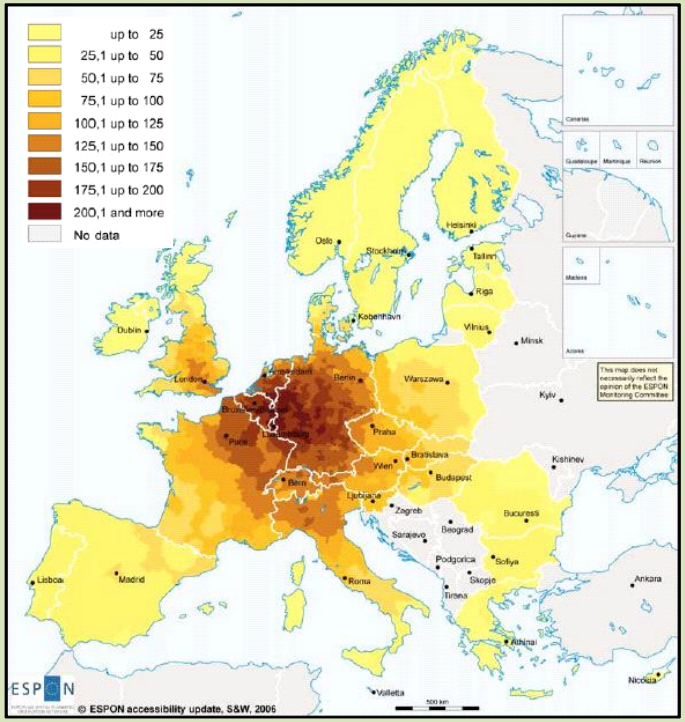


CE (2001), *Livro Branco: A Política Europeia de Transportes no horizonte 2010: A hora das opções*

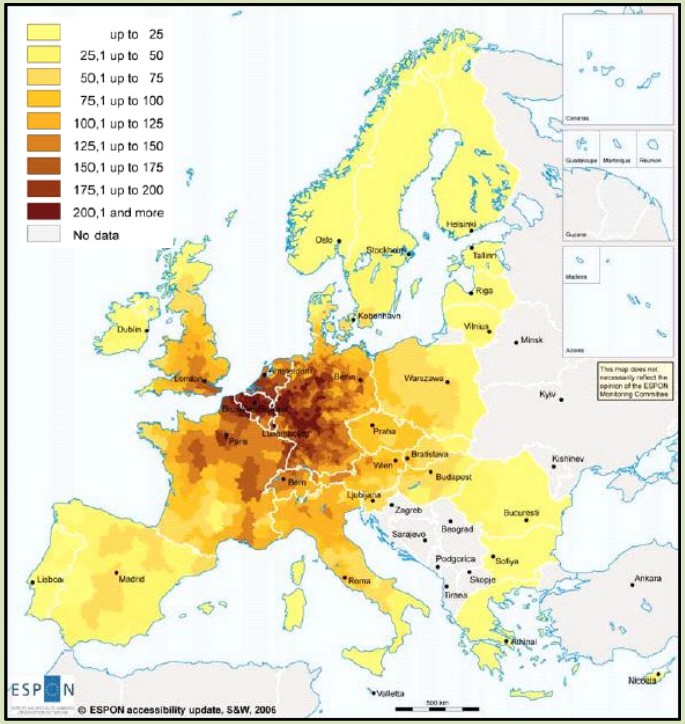
O projecto europeu de Alta Velocidade Ferroviária

Acessibilidade potencial, rodoviária e ferroviária (2006)

Estrada



Caminho-de-ferro



EC (2010), *High Speed Europe: A sustainable link between citizens*

O projecto europeu de Alta Velocidade Ferroviária

- Valorização dos princípios e estratégias susceptíveis de promover **conexões territoriais e processos de interação e integração** entre diferentes escalas urbana e territoriais, como é o caso das relações entre áreas metropolitanas e outro tipo de cidades (especialmente as que concorrem para **equilíbrios dinâmicos**, numa perspectiva de consolidação de ***hinterlands* amplos**, que gerem **interdependências crescentes** entre regiões).

- Reforço da **integração económica e coesão territorial**, assumindo que «*é nas grandes distâncias que o mercado ferroviário tem um potencial de crescimento mais promissor*» (CE, 2001) e que «*as redes são o sistema circulatório do grande mercado*», pelo que «*as suas falhas sufocam a **competitividade** e fazem desperdiçar oportunidades de criar **novos mercados**, o que tem como consequência a Europa criar menos **empregos** do que poderia criar*». Sendo difícil, nestes termos, «*conceber um crescimento económico forte, criador de empregos e de riqueza, sem um sistema de transportes eficaz*» (Livro Branco 2001).

O projecto europeu de Alta Velocidade Ferroviária

2010

2020

EC (2010), *High Speed Europe: A sustainable link between citizens*

Os planos de ordenamento e o TGV

1. No quadro da **Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável**:

- Em matéria de políticas de **transportes sustentáveis**, consagra-se o objectivo de «*aumentar a conectividade europeia através de **redes transeuropeias***» e a «*redução dos **níveis de tráfego**, congestionamento, ruído e poluição*», incentivando-se o «*uso de transportes que respeitem o ambiente*» e a adopção de medidas que dissociem «*o crescimento dos transportes do crescimento do PIB através, nomeadamente, da **substituição do transporte rodoviário pela ferrovia**, pelo transporte marítimo e pela maior utilização de meios de transporte públicos de passageiros*».

2. No quadro da **Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável** (2005-2015):

- Estabelece-se (Quarto Objectivo) a necessidade de «*reduzir o impacto negativo do **posicionamento periférico de Portugal** na Europa, atuando ao nível das **redes**, do **sistema urbano** e **atratividade das cidades e áreas metropolitanas**, assegurando uma melhor articulação das políticas e instrumentos de ordenamento do território*»

Os planos de ordenamento e o TGV

- Estabelece-se a necessidade de assegurar ao território «*um* ***acesso fácil a rotas de transporte de mercadorias e passageiros****, que permitam contactos fáceis com as regiões do mundo em que se vai concentrar o potencial de crescimento*» económico.

- Tendo em vista combater os desequilíbrios regionais e a desertificação do interior, propõe-se «*encarar as* ***cidades, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais como atores de desenvolvimento****, permitindo uma escala mais adequada e menos concentrada no litoral, para investimentos em infraestruturas ligadas a diferentes atividades*», entre as quais a «*política de transportes*».

- Neste âmbito estabelece-se, concretamente, entre outras medidas, a necessidade de «***diversificar as vias de transporte de mercadorias*** *para o Centro e Norte da Europa*», e de «***reforçar as ligações terrestres*** *– rodoviárias e ferroviárias – no espaço da Península Ibérica*».

Os planos de ordenamento e o TGV

3. No quadro do **Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território** (2007):

- Constata-se, a par do aprofundamento dos desequilíbrios na ocupação demográfica e económica do território, «*uma **insuficiência das infraestruturas** e sistemas de apoio à **competitividade, conectividade** e projeção internacional da economia do país*».

- Defende-se a necessidade de promoção de «***sistemas de transportes** e comunicações que favoreçam um **desenvolvimento policêntrico** do território daUnião Europeia e que constituirão uma condição necessária para a **boa integração das cidades e regiões** europeias na UEM*». O que implica assegurar «*a **paridade de acesso** às infraestruturas*».

- Considera-se que sendo fundamental o reforço do papel do «***eixo central da Península Ibérica** (Lisboa-Madrid-Barcelona), estruturado por comboios de alta velocidade*», não deve ser descurada a importância de «***metrópoles com maior afirmação regional** ao nível nacional – Valência, Porto, Sevilha, Bilbao, Saragoça – dotadas de especializações económicas e bem inseridas em espaços regionais mais amplos, o que lhes confere um **potencial significativo de interação internacional***».

O TGV português (decidido em 2004)

- A **rede portuguesa de alta velocidade ferroviária**, decidida em 2004 e incluída na Rede Transeuropeia de Transportes, compreende cinco ligações:

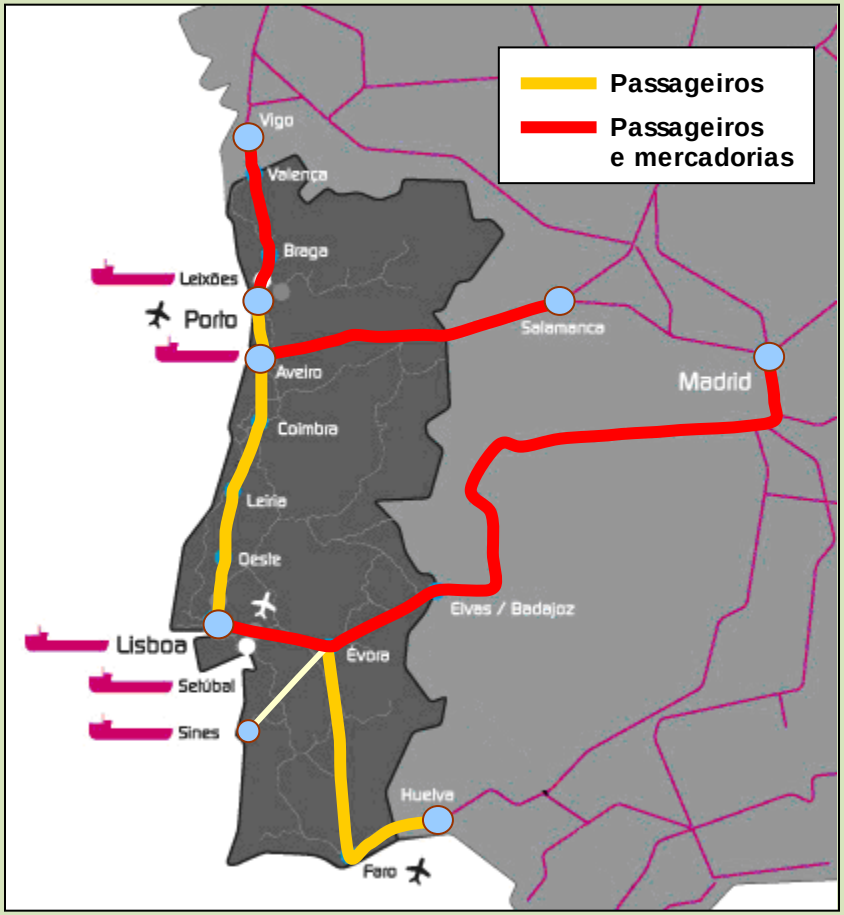
  1. Porto-Vigo (passageiros e mercadorias)

  2. Lisboa-Porto (passageiros)

  3. Lisboa-Madrid (passageiros e mercadorias)

  4. Aveiro-Salamanca (passageiros e mercadorias)

  5. Évora-Faro-Huelva (passageiros)



Duas configurações urbanas distintas

O *eixo urbano litoral*:

- O corredor urbano que liga as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto;

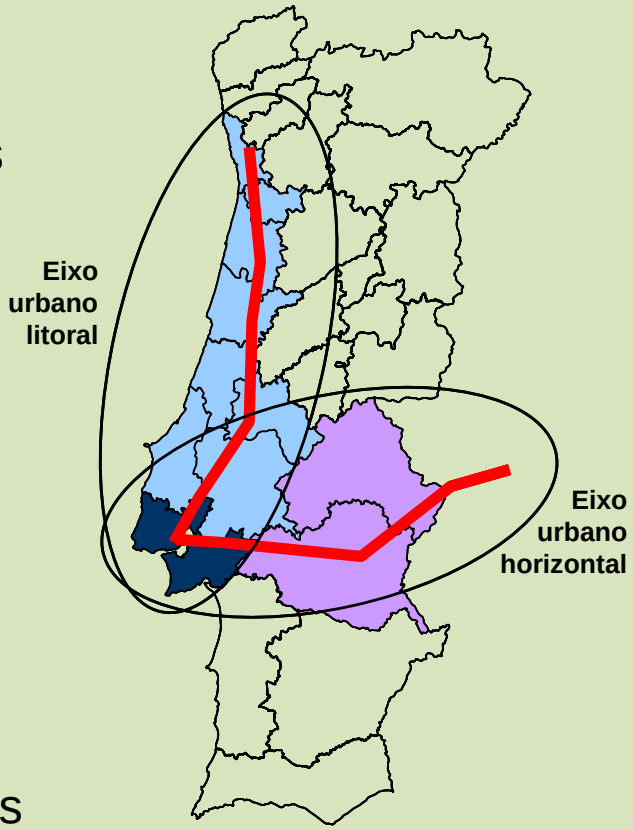
O *eixo urbano horizontal*:

- O núcleo metropolitano de Lisboa, na sua projeção para a margem sul (Lisboa e Setúbal) e corredor

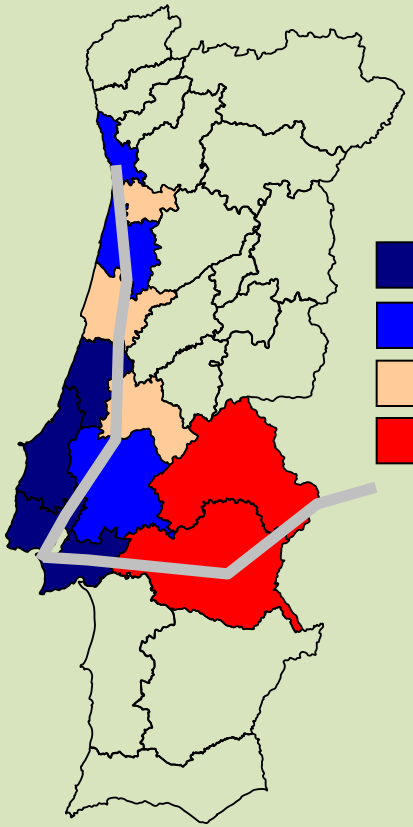
que liga à fronteira com Espanha

Em que, nestes termos, a **Grande Lisboa:**

- Surge como *elemento pivotal* que liga as duas principais estruturas urbanas do país

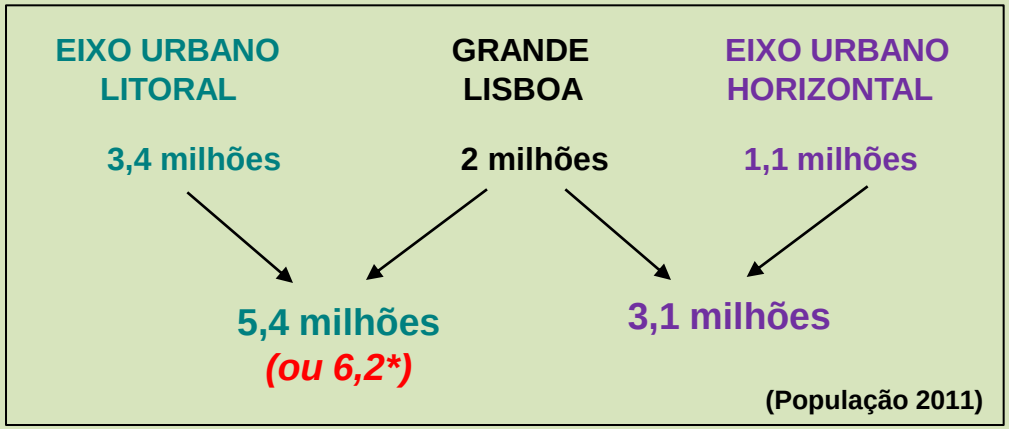


Dois universos demográficos desiguais



Variação da População (2001 – 2011)

- **> 3,0%**
- **De 0,0 a 3,0%**
- **De -3,0 a 0,0%**
- **< -3,0%**



O que está em causa é o tipo de articulações que cada configuração urbana estabelece em relação à capital. Isto é, saber se as relações metropolitanas:

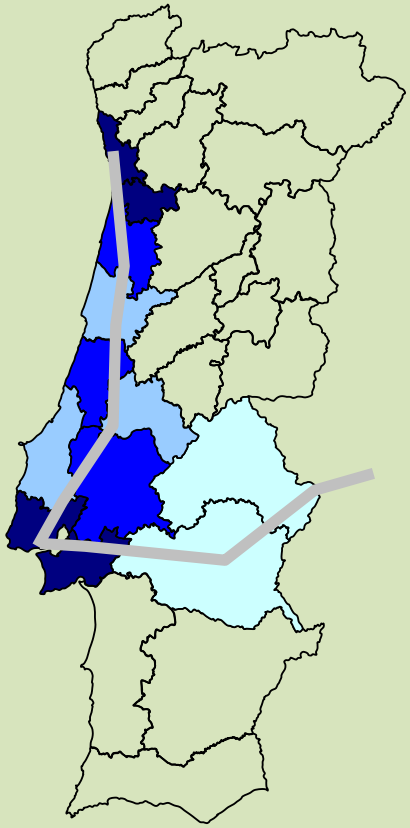
- São ***autocentradas e excludentes de outros territórios***

ou se, pelo contrário,

- Constituem ***relações de influência inclusiva***, num quadro territorial mais amplo (e em que se reforçam as relações urbanas entre si e com a conectividade permitida pelo TGV).

(*) Caso se considere a Península de Setúbal

Duas realidades urbanas distintas



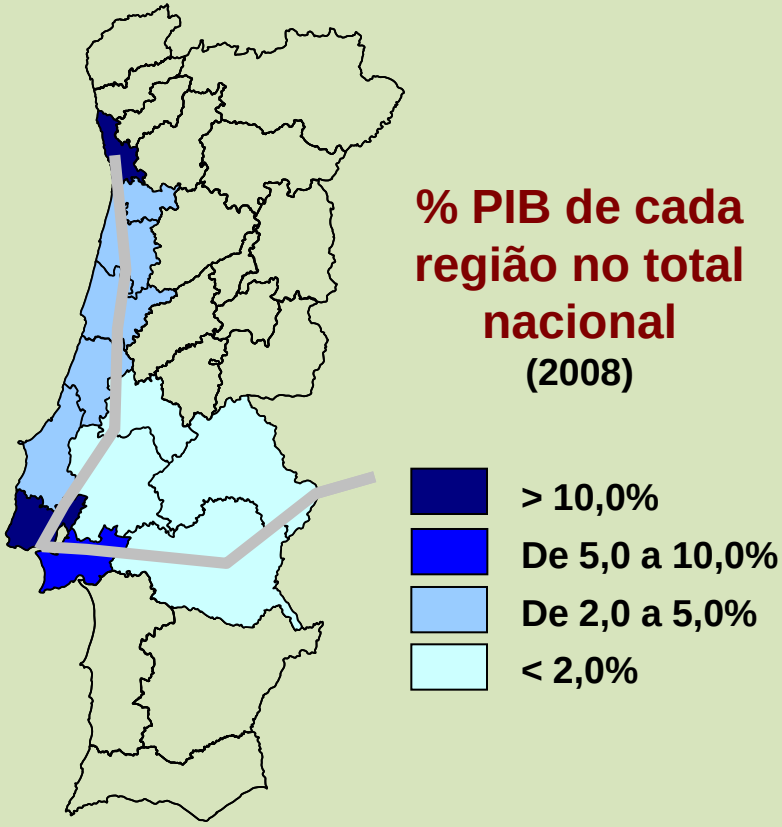
% população em concelhos com mais de 20 mil hab.
(2011)

- **= 100,0%**
- **De 90,0 a 100%**
- **De 70,0 a 90,0%**
- **< 50,0%**

- O que está em causa é, portanto, a capacidade de integrar, pelo traçado do TGV, um espaço que representa **dois terços da população residente** (no cenário que inclui o eixo urbano litoral), ou cerca de **um terço da população residente** (no cenário em que apenas se pretende ligar Lisboa a Madrid);

- A segunda opção significa, assim, desprezar uma faixa urbana em que, em regra, a população reside em **concelhos com mais de 20 mil habitantes** (ao contrário do que sucede no prolongamento da faixa urbana horizontal (em que **menos de 50% da população** reside em concelhos com menos de 20 mil habitantes).

Dois espaços económicos desiguais



- A diferença que resulta de considerar apenas o eixo urbano horizontal, com o fundamento redutor da ligação das duas capitais ibéricas, tem uma clara tradução em termos do significado que as economias e os territórios têm para o TGV

- Ao não integrar as regiões do eixo urbano litoral,
  o traçado do TGV estará a desprezar um espaço económico que representa cerca de **60% do PIB nacional** (dado que a ligação de Lisboa a Madrid representa **menos de 40%** desse valor);

- No conjunto, uma ligação à rede ferroviária europeia que considere a faixa urbana litoral significa integrar espaços que representam **70% do Produto Interno Bruto Nacional**.

Conclusões

1. A opção final do traçado do TGV (eixo urbano horizontal) revela um exercício de imaginação em que ***Lisboa não é um espaço pivotal das principais configurações urbanas do país***, pois:

- Não estabelece uma relação de proximidade e convergência com a **estrutura urbana vertical** (norte litoral);
- Nem estabelece essa relação com a **estrutura urbana horizontal**, dado que esta não tem o dinamismo nem a densidade urbana necessários para estabelecer essa relação com a capital.

▸ **Lisboa** é, portanto, representada como um como um território autodefinido e autossuficiente, **desligável da restante massa urbana do país**, constituindo-se assim como ator único nas relações de capitalidade com Madrid, à escala ibérica.

Conclusões

2. **A opção final do traçado do TGV** (limitada ao eixo urbano horizontal) **desliga-se**, deste modo, dos princípios orientadores fixados a nível europeu sobre **políticas de mobilidade e coesão territorial**:

- Não evita a **polarização e a desarticulação** das relações entre cidades capitais e outras cidades dos diversos sistemas urbanos europeus;
- Contraria a «**abordagem territorial do desenvolvimento**», desvalorizando princípios estratégicos como o «capital territorial das regiões», que inclui a «integração e conectividade» com outros espaços (Tratado de Lisboa).

▸ Nesse sentido, o **quadro português de conectividades urbanas** parece essencialmente um exercício de absurdo. Limita-se a traçar **eixos de projeção externa de territórios pontuais**: do Porto com a Galiza, de Aveiro com Castela, de Faro com a Andaluzia, do Porto com Lisboa, de Lisboa com Madrid.

Conclusões

3. O sistema urbano nacional não constituiu, por conseguinte, o referencial do exercício de desenho do traçado do TGV:

- Não envolve as principais capacidades urbanas do país, numa lógica de conectividade com o exterior;
- Não reflete os fundamentos de uma estratégia centrada no desenvolvimento e coesão territorial (renunciando à visão subjacente, por exemplo, ao PNPOT);
- Assume a relação Portugal-Espanha como uma ligação essencialmente entre capitais.

▸ O que significa, em suma, que o atual traçado do TGV trata esta infraestrutura como **uma mera questão de transporte** e de **ligação das capitais ibéricas**, e não nos termos que esta deveria significar: um **instrumento de planeamento** da **economia do território**, da **coesão** e do **desenvolvimento**.