

ADFER-SIT

Mesa redonda sobre

Prioridades nas Obras Públicas no Actual Contexto de Crise

Mário Lopes, 21 de Julho de 2009

(Prof. Dept eng^a civil do IST, membro da Direcção da ADFER, email: mlopes@civil.ist.utl.pt)

1 - Introdução

Estão planeados investimentos de cerca de 30 mil milhões de euros em infraestruturas de transportes para a próxima década, previstos no PET (Plano Estratégico de Transportes), actualmente em consulta pública. Deste valor pouco será financiado do Orçamento de Estado (OE), sendo a maioria das obras financiadas através de parcerias público-privadas. Estas comprometem directamente, ou por via de garantias do Estado, os futuros OE's durante várias décadas, ou seja, são dívidas que o país terá de pagar.

Cada projecto é em geral acompanhado de um estudo económico que analisa a relação custo/benefício do projecto. No entanto há economistas que expressam dúvidas sobre a capacidade de transformar esses benefícios em recursos disponíveis para pagar as dívidas ou honrar as garantias financeiras dadas pelo Estado para viabilizar esses projectos. Mas acima de tudo nunca foi feita uma análise do efeito conjunto de todos esses investimentos e da capacidade do país para pagar simultaneamente todas as dívidas que a sua construção implica. Ora não é preciso ser economista para perceber que a capacidade de endividamento tem limites. Por exemplo a maioria dos cidadãos comuns necessita de recorrer a empréstimos para compra de casa e sabe que tem de limitar o montante do empréstimo pedido, de forma a que o seu rendimento permita pagar as prestações. Então coloca-se uma primeira questão: será que, por exemplo em 2020 após a realização de todos os investimentos previstos no PET, o Estado português terá capacidade para honrar todos os seus compromissos? Há o risco de se gerar uma situação de incapacidade do Estado pagar as dívidas? Como reagiriam os credores internacionais e quais as consequências? Ou será que para pagar as dívidas/garantias o Estado português poderá ser obrigado manter a carga fiscal e simultaneamente deixar de assumir responsabilidades sociais, por exemplo abolindo o Serviço Nacional de Saúde ou deixando de subsidiar o ensino público?

2 – Prioridades nas obras públicas

Num país altamente endividado como Portugal, em que a disponibilidade de crédito é cada vez mais escassa e o próprio crédito mais caro, não é possível fazer tudo o que é importante e desejável a curto prazo. Assim é absolutamente necessário estabelecer prioridades e fazer bem feito aquilo que se fizer. Na definição de prioridades deve atender-se (i) à sustentabilidade (competitividade) da economia a médio e longo prazo, e (ii) às necessidades de curto prazo da economia portuguesa (incorporação de recursos nacionais).

O primeiro critério só pode ser atingido com a definição clara de objectivos de médio e longo prazo e uma estratégia para os alcançar. A definição de prioridades deve assim obedecer a um plano estratégico de longo prazo e nunca a uma sucessão de medidas avulsas para resolver problemas de curto prazo. O segundo critério obriga a que os investimentos não se concentrem em obras que apenas possam ser executadas por um pequeno número de grandes empresas mas sejam suficientemente diversificados de tal forma que haja um conjunto razoável de obras de dimensão directamente acessível às pequenas e médias empresas.

3 – Prioridades nos sistemas de transporte

Centrando agora a análise com mais detalhe no domínio dos transportes, as principais prioridades devem ser (i) garantir a capacidade aeroportuária da região de Lisboa, que a Portela por si só não poderá assegurar a médio e longo prazo, pois é um instrumento fundamental da ligação de Portugal ao mundo, extremamente importante para o Turismo, a ligação à Diáspora e para a mobilidade de empresários e técnicos, (ii) a ligação directa dos nossos portos, plataformas logísticas e principais centros industriais e de consumo aos principais mercados da União Europeia (EU), que representam cerca de 80% do nosso comércio com o exterior, por modernas vias ferroviárias totalmente interoperáveis com as restantes redes europeias, (iii) o apetrechamento dos nossos portos para fazer face à 2ª revolução da contentorização que aí vem com os novos navios porta-contentores Pos-Panamax e o alargamento do Canal do Panamá, e (iv) a rede de Alta Velocidade. Os investimentos em novas vias rodoviárias devem ser, com algumas excepções, a última prioridade, pois a rede actual, em particular as Auto-Estradas e vias rápidas, já está ao nível das melhores da Europa e há grandes lacunas nas infraestruturas dos outros meios de transporte.

Há aspectos do actual sistema de transporte de mercadorias que são insustentáveis a médio e longo prazo, nomeadamente o facto de as nossas trocas comerciais com os restantes Estados-

Membros UE se fazerem quase exclusivamente por via rodoviária. Se nada se fizer para alterar esta situação os constrangimentos ambientais e energéticos onerarão e restringirão cada vez mais as nossas trocas comerciais com o exterior e isolarão Portugal economicamente, desincentivando o investimento estrangeiro e estimulando a deslocalização de empresas. Este problema não é exclusivamente português e toda a política da União Europeia visa o aumento da cota do transporte de mercadorias por via ferroviária e marítima numa perspectiva de complementaridade e integração com o transporte rodoviário, sempre necessário para o transporte porta-a-porta. Neste contexto assume particular importância a ligação ferroviária directa aos principais mercados da UE, sem a qual a economia portuguesa será cada vez menos competitiva. Este objectivo importantíssimo está muito fortemente dependente da questão da bitola ferroviária, cujo desconhecimento tem distorcido o debate público em Portugal sobre a construção da nova rede ferroviária de bitola europeia, reduzindo-o a uma mera questão de velocidade. Por esta razão no ponto 4 explica-se com mais detalhe esta questão.

Dados os objectivos e prioridades referidos, no âmbito da nova rede ferroviária de bitola europeia considera-se que as Linhas mais importantes para Portugal são Lisboa-Porto e Aveiro-Vilar Formoso, complementadas com as ligações aos portos. Como no entanto todas as nossas ligações ferroviárias internacionais se fazem por Espanha, as prioridades de execução têm necessariamente de ter em conta os acordos que se fizeram ou venham a fazer com Espanha.

4 - A questão da bitola

Neste momento as ligações ferroviárias directas para lá dos Pirinéus são impossíveis, pois a bitola (distância entre carris) é diferente nas redes ferroviárias ibéricas (1668mm) e de quase todo o resto da UE, em que está implementada a bitola europeia (1435mm). Isto não permite a passagem de comboios entre a Espanha e a França, à excepção de certos comboios essencialmente de passageiros com eixos telescópicos em que é possível fazer variar a distância entre rodas. O pouco tráfego de mercadorias nos Pirinéus faz-se essencialmente mudando os rodados aos vãos. Estas operações demoram tempo e representam um constrangimento significativo. Por causa desta questão o transporte de mercadorias por via ferroviária de Portugal para a Europa trans-pirenaica é praticamente nulo, conforme se comprova na figura 1, que mostra os dados do INE relativos a 2007.

Quadro II.7
Tráfego Internacional: Quantidades transportadas sobre a rede principal de caminhos de ferro, por países

Unidade: t

Países	Total de mercadorias	Mercadorias entradas	Mercadorias saídas
Total	902 135	448 907	453 228
Total - UE	902 135	448 907	453 228
Alemanha	8	0	8
Espanha	902 127	448 907	453 220

Origem: Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.

Figura 1 – Dados do INE relativos ao transporte de mercadorias por via ferroviária

Este constrangimento é tal que a Espanha, além de construir a rede de Alta Velocidade em bitola europeia, decidiu também mudar a bitola da sua rede convencional para bitola europeia. Na Figura 2 mostra-se a rede ferroviária prevista no Plano Estratégico de Infraestruturas de Transporte (PEIT) de Espanha para 2020, sendo as Linhas a azul Linhas mistas para passageiros e mercadorias. Se Portugal não fizer o mesmo e mantiver a bitola ibérica, todo o nosso tráfego ferroviário internacional de mercadorias obrigará à paragem em estações fronteiriças para mudar os rodados aos vagões ou para mudar a carga de e para comboios de bitola europeia. Será uma perda de tempo e uma portagem inútil (não valoriza as mercadorias nem seria necessária se se mudasse a bitola) que afectarão de forma fortemente negativa a competitividade da nossa economia. A nossa indústria e os nossos portos seriam “riscados” do mapa europeu. Nessas condições será que, além de ser um país de sol e turismo, Portugal não passaria a ser pouco mais do que um fornecedor de mão-de-obra barata para a economia espanhola?

T.26

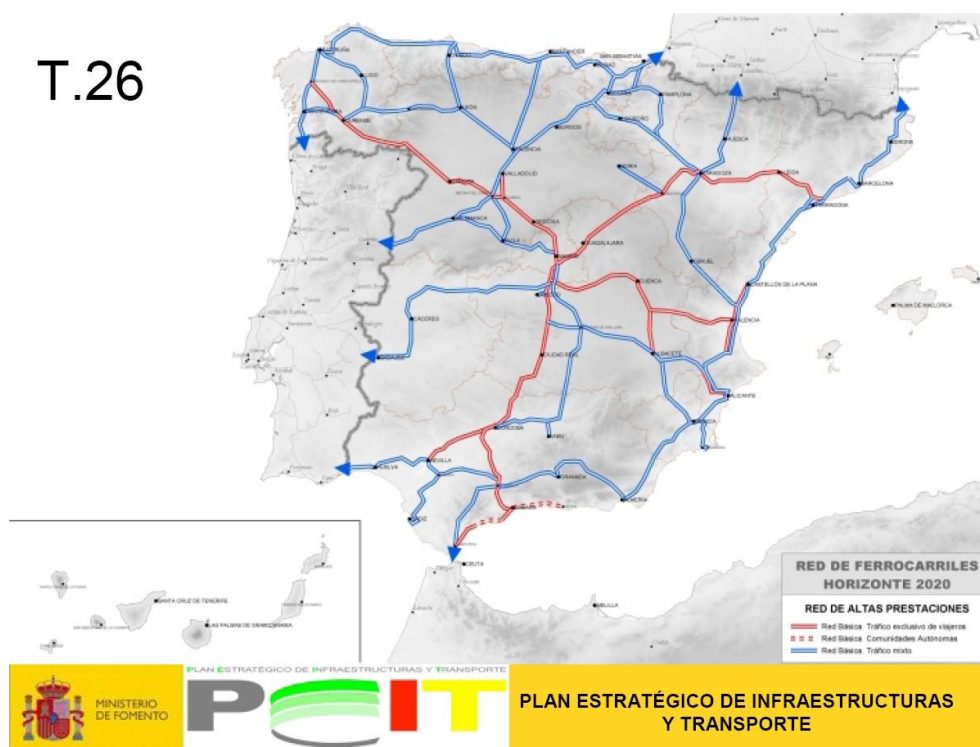


Figura 2 – Rede ferroviária Espanhola de bitola europeia prevista para 2020

Se Portugal quiser mudar a bitola precisará de construir uma nova rede ferroviária em bitola europeia nos principais itinerários para não cortar o tráfego ferroviário por completo durante as operações de mudança de bitola. Em itinerários onde a densidade de tráfego ferroviário é elevado o mais eficiente é separar tráfegos consoante as velocidades. Nestes casos a prática corrente em todo o mundo é construir as novas linhas para comboios de passageiros de Velocidade Elevada (velocidade máxima igual ou inferior a 250km/h) ou Alta Velocidade (velocidade máxima superior a 250km/h) e as linhas existentes para comboios suburbanos, regionais e de mercadorias, que circulam a velocidades inferiores. Em Portugal a única Linha onde esta separação se justifica é a Linha do Norte. Nos outros casos, de menor tráfego, é mais eficiente que as Linhas sejam mistas, isto é, permitam a circulação de todos os tipos de comboios, desde mercadorias a Alta Velocidade, evitando a construção de duas Linhas paralelas. Assim, em todos os casos, a 2ª e a 4ª prioridades (mudar a bitola e aumentar a velocidade, respectivamente) encontram-se acopladas.

As velocidades de projecto da nova rede em bitola europeia, devem visar a satisfação das necessidades futuras e por isso devem seguir os mesmos parâmetros dos principais países europeus em particular da Espanha. Embora a questão da velocidade não seja a principal justificação da construção da nova rede, é também vantajoso para Portugal construí-la por parâmetros semelhantes aos da rede espanhola, para que a mobilidade de pessoas não seja claramente melhor em Espanha que em Portugal. Isso também constituiria uma desvantagem

competitiva para a economia portuguesa, por exemplo na captação de investimento estrangeiro e na repartição modal com o transporte rodoviário, que interessa que favoreça a ferrovia por causa dos constrangimentos ambientais e energéticos e redução de custos de outras externalidades (por exemplo acidentes). Não faria sentido construir uma rede nova pelos parâmetros da rede actual, que data do século XIX, e tem inúmeros constrangimentos à velocidade dos comboios. Seria um desperdício, ninguém faz isso.

Refira-se também que a rede portuguesa nada tem de megalómana e é até menos ambiciosa do que a projectada rede espanhola, que se mostra na Figura 2. Recorde-se que apenas as Linhas Lisboa-Porto e Lisboa-Madrid são de Alta Velocidade, as restantes Linhas serão projectadas para velocidades máximas de 220km/h, que é a velocidade a que circula hoje o Alfa Pendular em alguns troços da Linha do Norte.

5 – A qualidade do investimento

Nenhum dos argumentos apresentados justifica a execução de obras a todo o custo ou mal analisadas por causa de urgências por vezes artificiais, sob pena de servirem mal o fim a que se destinam por um custo superior ao necessário. Todos os projectos deverão ser otimizados na sua relação custo/benefício e sempre que possível faseados no tempo. Outro factor que pode influenciar muito a qualidade dos projectos é a interligação entre si. Por exemplo já se referiu a importância de ligar os portos à rede ferroviária de bitola europeia. Outro exemplo relevante é a ligação dos aeroportos à rede de Alta Velocidade. A passagem das Linhas Lisboa-Madrid, Lisboa-Porto e Lisboa-Algarve no Novo Aeroporto de Lisboa (NAL) proporcionaria acessos rápidos e cómodos do NAL às cidades e regiões servidas por essas Linhas (excepto Lisboa, que estará mais próxima do NAL e será servida por outros comboios). Assim cidades como Coimbra, Évora, e outras, ficariam dotadas de melhores ligações internacionais para passageiros e por isso com maior capacidade de atracção de investidores, cientistas e turistas, potenciando o seu desenvolvimento económico. Os mesmos princípios se aplicam ao aeroporto Sá Carneiro e ao aeroporto de Faro.

Analisam-se de seguida alguns dos principais investimentos em grandes obras públicas previstos pelo Governo, fazendo-se algumas sugestões para a sua optimização e faseamento.

a) NAL – a mudança para o Campo de Tiro de Alcochete (CTA) já permite a sua execução faseada. No entanto a sua localização exacta nunca foi justificada publicamente com clareza e a sua optimização deve ser estudada, pois a localização prevista é bastante afastada da cidade de Lisboa. Dados os constrangimentos ambientais da zona, propõe-se a antecipação da desactivação

da Base Aérea do Montijo (tendência natural à medida que a Área Metropolitana de Lisboa se desenvolve à sua volta, de acordo com o conceito de cidade de duas margens expresso no Plano de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa - PROTAML), e transformar a maioria dessa área em reserva ambiental susceptível de ser negociada como compensação para aproximar o NAL da cidade de Lisboa (em direcção à península do Montijo, que é o acesso mais curto à cidade de Lisboa) junto da Comissão Europeia. Tanto quanto se sabe o layout do NAL já foi pré-fixado, com base em critérios que se desconhecem. Se isto for um constrangimento à adopção do layout mais adequado a um aeroporto competitivo, com capacidade de atrair tanto as companhias de bandeira como as low-cost (que em geral preferem aeroportos com taxas reduzidas e com pouco tempo de imobilização de aviões) essa constrangimento deve ser eliminado do projecto. A 1ª fase da construção do NAL deve ser planeada para terminar quando se considerar esgotada a capacidade do aeroporto da Portela.

b) Portela – dada a actual crise e a redução do tráfego aéreo o esgotamento da Portela será adiado. Assim devem evitar-se novos investimentos neste aeroporto (excepto obras baratas e de eficácia significativa, se existirem) que não sejam indispensáveis para o seu funcionamento com níveis mínimos de qualidade antes da abertura do NAL.

c) Linha de Alta Velocidade Poceirão-Caia – dado que a Linha Lisboa-Madrid é mista, ou seja, permite a circulação de comboios de mercadorias, não há necessidade de construir uma linha exclusiva em bitola ibérica para mercadorias entre Évora e o Caia ao lado desta Linha. Essa Linha só terá utilidade por um período curto até a Espanha mudar a bitola da rede convencional e até lá as mercadorias entre Sines e o Poceirão podem circular para Madrid pelas linhas convencionais actualmente existentes. Isto permitiria uma redução de custos de 220 milhões de euros que poderiam ser aplicados nas ligações em bitola europeia aos portos de Sines e Setúbal. Dado que no traçado previsto a Linha não passa no NAL, o traçado a oeste de Vendas Novas deverá ser corrigido de forma a que a Linha passe pelo NAL. Note-se que esta alteração, acoplada com a alteração do corredor da terceira Travessia do Tejo (TTT) para Beato-Montijo que se discute a seguir, reduz ligeiramente o comprimento da Linha entre Lisboa e Vendas Novas.

d) Linha de Alta Velocidade Lisboa-Porto – as opções de traçado entre Pombal e Lisboa desenvolvidas pela RAVE sempre estiveram condicionadas pela localização do NAL na Ota. Enquanto se previu a localização do aeroporto na Ota o Governo considerava indispensável a sua ligação em plena via à Linha de Alta Velocidade Lisboa-Porto, o que obrigava a construir uma

Linha extremamente cara entre a Ota e Lisboa, pois este é um trajecto bastante montanhoso e irregular. Desde que se mudou a localização do NAL para o CTA a ligação em plena via à rede de AV deixou de ser um objectivo do Governo, passando o NAL a ser servido por um ramal. Inexplicavelmente a passagem na zona pantanosa da Ota continua a ser um objectivo que condiciona o traçado da Linha, conforme a página 3 da Nota Técnica da RAVE “Alta Velocidade Ferroviária: Análise das Alternativas de Entrada em Lisboa”, disponível em http://www.rave.pt/Portals/0/Documentos/Analise_Comparativa_das_Alternativas_de_Entrada_e_m_Lisboa.pdf, e que se cita “A Análise comparativa foi, inicialmente, desenvolvida assumindo como pressuposto que, independentemente da decisão que irá ser tomada relativa à localização do Novo Aeroporto de Lisboa, a Alta Velocidade Ferroviária passaria, em qualquer das alternativas na zona da Ota.”

Na sequência dos estudos da CIP sobre os acessos ao NAL em Alcochete, a ADFER-SIT propôs o traçado alternativo que se mostra na figura 3. Este traçado, passando a leste da serra D’Aire e de Santarém, passa no NAL e chega a Lisboa pela Linha Lisboa-Madrid e pela TTT Beato-Montijo. Este traçado, ao sul de Torres Novas desenvolve-se em terrenos planos, permitindo uma poupança de mais de 800 milhões de euros (provavelmente mais de 1000 milhões de euros) no custo de construção, conforme se demonstra na análise preliminar disponível em <http://www.civil.ist.utl.pt/~mlopes/conteudos/AV/AnexosCustosAVLxPorto.pdf>. Além disso permitirá excelentes acessos directos do centro do país ao NAL, que a alternativa da RAVE inviabiliza na prática, pois com o traçado da RAVE os comboios de AV Porto-Lisboa viriam a Lisboa antes de ir ao NAL. Como a própria RAVE diz que apenas 5% dos passageiros fariam o percurso Lisboa-NAL (53,5km) e nenhum operador fará os comboios percorrerem 107km (2x53,5km) quase vazios a não ser que seja fortemente subsidiado para isso, não haverá ligações directas do Centro do país ao NAL. A solução da ADFER/CIP também proporcionaria melhores ligações norte-sul, pois comboios Porto-Algarve por exemplo não precisariam de vir a Lisboa. Esta situação não traria inconvenientes para os passageiros de e para Lisboa desde que os comboios NAL-Lisboa tivessem horários sincronizados e percorressem a Linha de Cintura em Lisboa (Chelas a Sete Rios) cruzando todas as Linhas do Metropolitano de Lisboa e ligando a todas as Linhas ferroviárias suburbanas. A solução ADFER/CIP tem também menor comprimento de via e menos obras-de-arte (túneis e viadutos) e por isso teria menores custos de manutenção.

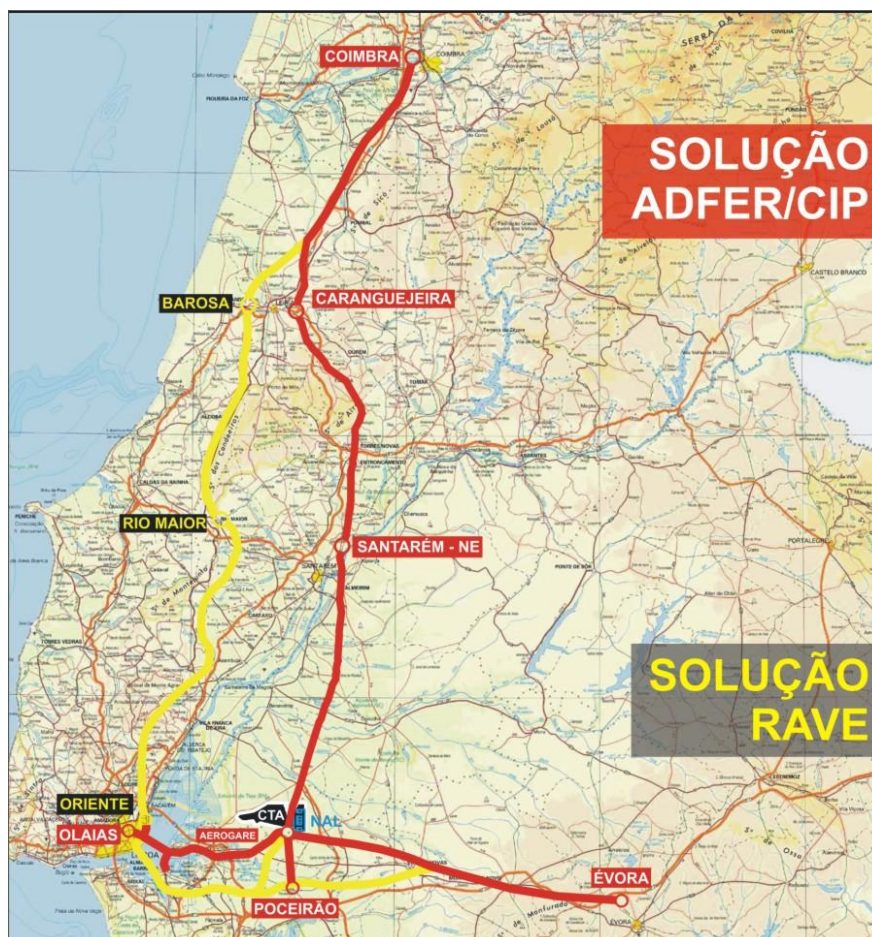


Figura 3 – Traçado alternativo para a Linha de AV Lisboa-Porto ao sul de Pombal

Embora o trajecto Lisboa-Porto seja superior em cerca de 20km pelo traçado ADFER/CIP, o tempo total de percurso para destinos na região de Lisboa diminui, pois a estação central de Lisboa não precisará de ser na Gare do Oriente, podendo passar a ser em Chelas-Olaias ou em outra localização articulada com a Linha de Cintura; assim os cerca de 4 minutos que o percurso em AV demoraria a mais seriam compensados por 7 minutos a menos no percurso Oriente-Olaias no Metropolitano para a maioria dos destinos na cidade e região de Lisboa. A RAVE também refere que o traçado ADFER/CIP envolveria a construção de um túnel de cerca de 8km perto de Leiria, o que é falso e só demonstra que a RAVE nunca estudou a alternativa proposta pela ADFER/CIP. Além do mais a Linha da RAVE não permite a passagem de comboios de mercadorias (pois excede a inclinação máxima), e o traçado proposto pela ADFER/CIP não tem esta desvantagem, que impede as ligações directas para mercadorias dos portos e plataformas logísticas do sul ao norte, Galiza e ligação a França via Vilar-Formoso, para além de encarecer muito fortemente a mudança da bitola na Linha do Norte.

A ADFER também já apresentou uma proposta para o faseamento da construção da Linha de AV Lisboa-Porto, baseado na construção dos troços NAL-Santarém e Porto-Aveiro em 1ª fase permitindo assim reduzir o investimento inicial. Esta proposta é referida no site da ADFER

<http://www.adfer.pt/>, no documento a que se acede clicando nos ícones “Intervenções da ADFER” e “Nova rede de bitola europeia e alta velocidade”.

e) corredor da TTT – a inserção da Terceira Travessia do Tejo no corredor Chelas- Barreiro apresenta inúmeras desvantagens relativamente ao corredor Beato Montijo, que se listam de seguida:

- 1 - não permite a passagem da plena via da AV Lisboa-Madrid e no futuro Lisboa-Algarve pelo Novo Aeroporto de Lisboa (NAL) a construir no Campo de Tiro de Alcochete (CTA) o que contraria as orientações do White Paper: European transport policy for 2010: time to decide.
- 2 – não permite poupar muitas centenas de milhões de euros no custo da linha de Alta Velocidade Lisboa-Porto ao sul de Pombal, como proposto pela ADFER/CIP
- 3 - não permite ligações ferroviárias suburbanas à zona Nascente do Arco Ribeirinho da margem sul do Tejo, ou seja ao Montijo, Alcochete e parte da futura cidade aeroportuária, nem a St^a Apolónia.
- 4 - aumenta em cerca de 40% (15,5km) a distância por via ferroviária de Lisboa (Gare do Oriente) ao NAL, incentivando as deslocações para o NAL por via rodoviária pela ponte Vasco da Gama.
- 5 - tem mais impacto visual sobre o estuário do Tejo, afectando a imagem da cidade, um bem precioso em termos turísticos
- 6 – afecta muito mais a actividade do Porto de Lisboa
- 7 - os custos da travessia e dos seus acessos serão provavelmente superiores

O corredor Chelas-Barreiro apresenta a vantagem de reduzir o tempo de percurso de Lisboa ao Barreiro em cerca 2 minutos.

A diferença de custos é difícil de estimar com rigor. Na margem norte não há estimativas de custos de acessos para ambas as soluções e na margem sul a opção Beato-Montijo obriga à construção de uma travessia rodo-ferroviária entre a península do Montijo e o Barreiro (1800m sobre a água) e a ponte Chelas-Barreiro obriga a construir um túnel de 4 a 5km de comprimento para a Linha de AV sob o Barreiro. Pensa-se que a diferença de custos nos acessos sul não será muito grande em comparação com o custo total da travessia. As maiores diferenças dizem respeito à ponte principal, sobre o Tejo: como ponte a Beato-Montijo tem 5,8km e a Chelas-Barreiro 7,2km e tem menos altura e exigência de vão no atravessamento dos canais navegáveis, o seu custo deve ser inferior em cerca de 20% ao da Ponte Chelas-Barreiro (assumindo as mesmas valências, isto é tabuleiros com a mesma largura), que também obriga a gastar 160 milhões de euros em obras no porto de Lisboa. No conjunto a travessia Beato-Montijo pode traduzir-se numa economia de cerca de 400 milhões de euros.

f) *Terminal de Contentores de Alcântara* – a maioria dos especialistas em hidráulica marítima e portos considera que o local natural para expansão do porto de Lisboa é a zona da Trafaria/Cova do Vapor, onde é possível construir um porto com excelentes condições hidráulicas e de espaço em terra, de forma progressiva em função dos recursos e das necessidades, e com capacidade de expansão praticamente ilimitada. O Terminal de Contentores de Alcântara além de apresentar inúmeras desvantagens urbanísticas e paisagísticas para a cidade de Lisboa, terá limitações técnicas em relação ao tipo de navios que poderá receber, pois terá menores fundos que na Trafaria, e não terá capacidade de expansão futura se for necessária, ou seja, será uma obra provisória e não definitiva como na Trafaria.

g) *Estação Central de Lisboa* – a localização da estação central de Lisboa na Gare do Oriente foi decidida com base em estudos efectuados durante o período em que se previa a localização do NAL na Ota e conseqüentemente a entrada em Lisboa pelo norte da Linha de AV vinda da Ota e do Porto. A partir do momento em que se alterou a localização do NAL dever-se-iam ter revisto diversos projectos para manter a ligação entre si, incluindo a localização da estação central de Lisboa, pois a Gare do Oriente é muito excêntrica em relação à cidade, não permite ligações directas a todas as Linhas suburbanas e os seus acessos rodoviários engarrafam com frequência superior ao desejável. Por estas razões grande parte do meio técnico defende que a Estação Central deveria ser em Chelas-Olarias ou outra solução articulada com a Linha de Cintura.

h) *Terceira Auto-Estrada Lisboa-Porto* – Lisboa e Porto já estão ligadas pela por duas Auto-Estradas, cuja capacidade conjunta está muitíssimo longe de ser esgotada, não sendo prioritária uma terceira ligação. A generalidade dos troços das concessões conhecidas como a 3ª Auto-estrada Lisboa-Porto deveriam ser adiadas, evitando criar dívidas de cerca de 1500 milhões de euros nos anos mais próximos.

Note-se que as sugestões aqui apresentadas permitiriam poupanças provavelmente superiores a 3000 milhões de euros e resultariam num conjunto de infraestruturas muito mais úteis para a competitividade da nossa economia do que as planeadas pelo Governo. Apesar da análise que aqui se apresenta ser muito crítica, está suficientemente fundamentada para justificar a reapreciação (o que não significa abandono) de todos os projectos referidos com vista à sua optimização e recalendarização, incluindo faseamento construtivo. A urgência de alguns projectos não justifica avançar para as soluções erradas, pois em geral, os seus custos são muito

superiores aos provocados pelos atrasos na sua análise, em particular se as obras ainda não tiverem sido adjudicadas.

6 – Evitar os erros: corrigir o processo de decisão

É também importante perceber como é que chegamos a esta situação e rever o processo de decisão de forma a que no futuro estas situações não se repitam. É necessário que os projectos não sejam alvo de contestação continuada e fundamentada depois da sua aprovação, com tremendos desperdícios de tempo e gastos em projectos. Veja-se por exemplo o que o erro da Ota já custou e ainda continua a custar ao país.

A análise dos erros que levaram a esta situação pode ser feita facilmente tomando como ponto de partida exemplos concretos, por exemplo a localização do NAL, a escolha do corredor da Linha de AV Lisboa-Porto ou do corredor da TTT, etc., em que havia 2 opções principais (poderia haver mais). A escolha entre duas ou mais alternativas exige a sua comparação segundo diversos critérios técnicos. Por exemplo podem considerar-se critérios ambientais, funcionais, ordenamento do território, custos, etc. podendo estes critérios variar de projecto para projecto. O que é importante é que a comparação critério a critério é uma tarefa técnica, exige conhecimentos técnicos e embora nem sempre possa não ter rigor matemático é em grande parte função de critérios técnicos objectivos. Mesmo assim é natural que em alguns casos as conclusões possam ser objecto de discordância entre os próprios técnicos. Por isso, após a sua execução, os estudos técnicos e as suas conclusões deveriam estar sujeitos a discussão em fóruns técnicos, encarando-se com naturalidade o seu aperfeiçoamento. Um organismo como o era o Conselho Superior de Obras Públicas, extinto há poucos anos, com uma larga maioria de técnicos independentes, poderia eventualmente ser o organismo adequado para coordenar esta tarefa.

Sob o ponto de vista da decisão final a tomar, as análises técnicas podem não ser conclusivas, na medida em que uns critérios possam indicar que uma dada solução é melhor e outros critérios indicarem outra solução. Neste caso a decisão final depende da importância relativa atribuída aos diferentes critérios, e a este respeito pode haver opiniões diferentes igualmente válidas, pois pode haver grande subjectividade na fundamentação da importância atribuída a cada um. Um caso recente e flagrante foi a importância que se atribuiu ao impacto visual da TTT. O estudo da CIP foi criticado por dar uma ênfase excessiva a esta questão, outros desprezaram-na. Quem tem razão? É subjectivo, e o facto de haver opiniões diferentes não quer dizer que umas estejam certas e outras erradas, pois umas podem ser tão válidas quanto as outras. Por isso a ponderação da importância relativa dos diferentes critérios técnicos é uma decisão política e não uma tarefa

técnica. Assim após a realização dos estudos e da discussão técnica deveria seguir-se a discussão política, pública e informada (isto é com o conhecimento das vantagens e desvantagens das soluções em causa segundo os diversos critérios técnicos), e só após esta discussão se deveria tomar a decisão final. Se este fosse o processo seguido as decisões seriam muito mais consensuais na sociedade civil e na classe política, que as perceberiam, e o posterior processo de execução poderia estar sujeito na sua calendarização às vicissitudes do estado da economia mas não à actual contestação continuada e fundamentada.

Vejam os então o que se passou com alguns dos projectos referidos anteriormente.

No caso da TTT o relatório efectuado pelo LNEC continha uma recomendação final sobre a escolha do corredor. Como as análises técnicas critério a critério não favoreciam todas a mesma escolha, esta teve que se basear em critérios políticos de ponderação da importância dos diferentes factores. Como o LNEC é um organismo técnico que não toma decisões políticas baseou-se para este efeito no Mandato que o Ministério das Obras Públicas lhe conferiu e que fixava esses critérios. Estas excluía os factores que desfavoreciam a escolha do corredor Chelas-Barreiro (os 7 factores atrás referidos) e consideravam um conjunto de factores que dependem do tempo de percurso de Lisboa para o Barreiro (a análise mais detalhada desta questão pode ser consultada no site da ADFER <http://www.adfer.pt/>, clicando em “O estudo da ADFER sobre TTT”). Assim o estudo só poderia ter a conclusão que teve e com esta metodologia conseguir-se-ia impor qualquer decisão, por mais absurda que fosse.

No caso dos traçados da Linha de AV Lisboa-Porto a RAVE chegou à conclusão que o seu traçado é melhor porque sempre se recusou a estudar alternativas melhores, que não incluía a passagem pela Ota. Não há conhecimento público de qualquer estudo da RAVE sobre o traçado proposto pela ADFER/CIP. Assim também se conseguem justificar soluções absurdas, não se pode evitar que sejam contestadas.

Neste momento está em consulta pública o PET (Plano Estratégico de Transportes) e respectiva Avaliação Ambiental Estratégica. Como se pode constatar no respectivo site (<http://www.gperi.moptc.pt/cs2.asp?idcat=1302>), há um formulário para fazer comentários à AAE mas não ao PET, e mesmos estes comentários estão circunscritos a certas questões prévias. Por exemplo não se percebe se é possível “discordar” da elevada percentagem de recursos que se destinam a obras rodoviárias (38% de 30 mil milhões de euros). O período de consulta pública é mínimo, pouco mais de um mês, tornando difícil uma análise detalhada do documento. Aparentemente não há intenção de promover a discussão pública que o tema merece mas apenas cumprir obrigações legais e arranjar argumentos para calar a futura contestação que o PET poderá suscitar.

7 - Conclusões e recomendações

A crise económica actual provavelmente obrigará a uma redução dos gastos envolvidos na execução das grandes obras públicas nos anos mais próximos, sob pena de comprometer seriamente o futuro do país. No entanto alguns dos projectos em causa, depois de otimizados e recalendarizados para uma execução faseada e mais espaçada no tempo são de extrema importância para a competitividade futura da economia portuguesa, nomeadamente o projecto da nova rede ferroviária de bitola europeia, fundamental para evitar o isolamento económico. Assim a ADFER recusa as opções radicais do tudo ou nada, e põe a ênfase na qualidade do investimento público e na clareza e participação pública no processo de decisão, de forma a criar na sociedade portuguesa e na classe política os consensos necessários à estabilidade e planeamento das grandes obras.