

Critérios de decisão nas grandes obras públicas

Mário Lopes

Prof. do Dept. de Eng^a Civil do Instituto Superior Técnico

Email: mlopes@civil.ist.utl.pt

Resumo

Neste artigo discutem-se os processos de decisão sobre as grandes obras públicas. Listam-se diversos erros do passado neste domínio e demonstra-se que adiar a discussão sobre as grandes obras públicas com base na impossibilidade de as executar a curto prazo é um erro económico e político. Discute-se como tentar evitar que outros erros do mesmo género se repitam no futuro. Esta questão ilustra-se com base no processo de escolha do corredor da Terceira Travessia do Tejo. Mostra-se que o processo foi conduzido de forma que uma decisão política do Governo, impossível de fundamentar com base em critérios de interesse público, foi apresentada à opinião pública como uma recomendação técnica do LNEC, permitindo ao Governo fugir às suas responsabilidades e apresentando a decisão de uma forma que dissuade a contestação. Mostra-se também que o Governo PS está a tentar criar uma situação de facto consumado em relação a esta obra, que o PSD não denunciou por não estudar atempadamente os problemas

Têm sido cometidos numerosos erros estratégicos na política de Obras Públicas, em particular nas últimas 2 décadas, com consequências extremamente negativas para o desenvolvimento económico do país. Referem-se de seguida alguns exemplos:

- Metropolitano de Lisboa: começou-se por construir estações com dimensão apenas para 2 carruagens. Depois veio a ampliação para 4 carruagens e posteriormente a ampliação para 6 carruagens. Tudo isto obriga a um desperdício tremendo em termos de montagem de estaleiros, interrupções de tráfego à superfície, escavações, construção de elementos estruturais provisórios a demolir poucos anos depois.

- Passagens Superiores (PS's) nas Auto-estradas: em geral eram construídas com um pilar de cada lado da Auto-Estrada. Quando havia necessidade de alargar a Auto-Estrada os pilares tinham de ser removidos. Nas 3 PS's da A2 no troço Almada – Figueira da Foz isso foi feito mantendo o tabuleiro e criando um pilar central. Estas 3 obras custaram cerca de 1 milhão de contos, quando uma PS nova custava cerca de 100 mil contos, ou seja, no final (após a remoção dos pilares laterais da obra original) cada PS custou mais do quádruplo do que se o alargamento tivesse sido previsto antes da construção original. No alargamento da A1 entre Sacavém e Torres Novas, optou-se pela demolição de todas as PS's antigas e construção de novas PS's, que tiveram de incluir vigas metálicas no tabuleiro para evitar construir um pilar ao centro com o tráfego a passar. Cada nova PS custou cerca do dobro do normal, ou seja, no final cada uma custou mais do triplo do que se o alargamento tivesse sido previsto antes da construção original. Na Auto-Estrada do sul, a sul da Marateca, já se fizeram PS's com pilar ao meio, de custo semelhante às de 2 pilares laterais, que permitem o alargamento sem demolição.

- Modernização da Linha do Norte: subestimaram-se os custos e não se previu a satisfação das necessidades futuras nem a necessidade de ligação directa à Europa. Serviram-se objectivos de curto prazo, mas tornando agora muito mais cara a resolução dos problemas de longo prazo, pois uma nova Linha Lisboa-Porto é necessária devido à falta de capacidade da Linha actual e de uma nova rede interoperável com as restantes redes ferroviárias europeias, uma situação que já era previsível quando se tomou a decisão de modernização da Linha do Norte.

- Ampliação do NAL (Novo Aeroporto de Lisboa) quando se previa a sua localização na Ota: a NAER afirmou em 2007, depois de decidida a construção na Ota, que iria estudar a sua futura ampliação para 3 pistas. Ou seja, decidiu-se o local da construção sem saber

se a ampliação era possível, quando o próprio Governo e a NAER previam a saturação da Ota 23 anos depois da sua construção. Como a ampliação era impossível devido à orografia o que se faria depois para resolver o problema? Construir outro aeroporto? Então porque se ia construir a Ota, e não se construía desde logo esse aeroporto? 2 aeroportos não seriam mais baratos nem teriam menor impacte ambiental que 1 só..

E estes são erros do passado, há outros em perspectiva. Um exemplo sintomático é a localização da Terceira Travessia do Tejo (TTT): é mais cara que a alternativa Beato-Montijo com ligação ao Barreiro, aumenta em 40% a distância ao local onde se construirá o NAL, não permite ligações eficientes entre o NAL e a rede ferroviária de bitola europeia e Alta Velocidade (AV), praticamente inviabiliza o traçado da Linha Lisboa-Porto pela margem esquerda do Tejo que permite o tráfego de mercadorias e é mais barata do que a alternativa da RAVE com passagem na Ota e entrada em Lisboa pelo norte), e inviabiliza o funcionamento competitivo de metade do porto de Lisboa, etc. (Ref 1). Pode parecer que a discussão destes assuntos não é prioritária dada a impossibilidade de os concretizar a curto prazo, o que é um erro por várias razões:

- (i) – a complexidade dos sistemas de transportes e logística actuais faz com que uma obra possa ter implicações significativas no funcionamento de muitas outras. Veja-se um exemplo: as obras recentemente adjudicadas para alargamento do canal ferroviário entre Braço-de-Prata e a Gare do Oriente. Só são necessárias se a futura Linha de AV Lisboa-Porto entrar em Lisboa pelo norte, pois se vier pela TTT o corredor não terá capacidade suficiente. Como com a entrada em Lisboa pelo norte a Linha de AV Lisboa-Porto não serve para tráfego de mercadorias, não haverá alternativa ferroviária para o transporte de mercadorias neste eixo se este for interrompido na actual Linha do norte para mudar a bitola (distância entre carris). Se esta não se efectuar na Linha do Norte também não se poderá mudar a bitola no resto da rede convencional, pois a Linha do Norte é a espinha dorsal da rede que liga as restantes linhas. Como a bitola da rede convencional portuguesa é diferente da de quase toda a Europa, incluindo no futuro a Espanha, a rede ferroviária portuguesa transformar-se-á numa ilha ferroviária. Nestas condições o transporte ferroviário directo de mercadorias para a Europa só se pode fazer com transbordos de cargas ou mudança de rodados dos vagonos, que são sistemas muito pouco competitivos. A Espanha usa estes sistemas há

décadas, quer-se ver livre deles, investindo para o efeito na rede de AV, que é o 1º passo para a mudança da bitola na rede convencional. Esta mudança é um objectivo explícito no Plano Estratégico de Infraestruturas de Transportes de Espanha (PEIT 2005-2020), (Refs 2a e 2b). Como devido às questões ambientais e energéticas o transporte rodoviário ficará cada vez menos competitivo para as médias e longas distâncias, no futuro Portugal só disporá de meios pouco competitivos para as suas trocas comerciais terrestres com a União Europeia, o que incentivará a deslocalização de empresas, desincentivará o investimento em Portugal e o uso dos nossos portos para abastecer o mercado espanhol. Ou seja, se quisermos evitar esta situação, é preciso alterar a política de transportes de tal forma que o alargamento do canal ferroviário entre Braço-de-Prata e a Gare do Oriente se tornará inútil.

- (ii) O facto de os estudos e projectos demorarem muitas vezes mais do que as próprias obras, razão pela qual se se quiserem evitar os imprevistos de última hora que tendem a aumentar os custos, é necessário planear e estudar as obras com grande antecedência. Isto também torna possível a reserva de espaço antecipada e outras políticas preparatórias, alargando o leque de opções técnicas a alternativas eficientes e baratas que podem não estar disponíveis numa fase posterior. Um exemplo é a operação da mudança da bitola ferroviária cujos custos podem ser substancialmente reduzidos se for preparada com décadas de antecedência. Além do referido no ponto anterior sobre a preparação de vias alternativas, há outras tarefas preparatórias que podem reduzir substancialmente os custos, por exemplo: a introdução de travessas de dupla fixação nas obras de manutenção durante as décadas anteriores, evitando os custos de substituição das travessas quando se pretender efectuar a operação final de mudança da posição dos carris, ou a compra de material circulante que possa ser adaptado para a bitola europeia com custos reduzidos, de forma a evitar a necessidade da sua substituição quando se mudar a bitola.

Por estas razões se se pretender acautelar o interesse público é necessário planear com a máxima antecedência possível as principais infraestruturas de transportes e corrigir o processo de decisão de forma a tentar evitar erros como os do passado. A necessidade

de alterar o processo de decisão pode ilustrar-se com base num exemplo concreto, para o que se escolheu o processo de decisão sobre o corredor da TTT. Além dos diversos aspectos já referidos há outros efeitos que deveriam ser considerados na escolha: no ordenamento do território, no meio ambiente, no sistema de transportes da Grande Lisboa, questões militares (implicações para a Marinha e Força Aérea) caso existam, etc. É assim necessário comparar as alternativas em presença segundo os vários critérios referidos: estas comparações, critério a critério são essencialmente tarefas técnicas, o que não significa que haja objectividade total nas conclusões. Estas também podem depender de hipóteses mais ou menos discutíveis, assumidas como pressupostos nos próprios estudos. Assim os estudos técnicos, incluindo as hipóteses de base, devem ser públicos e escrutináveis, e se se justificar, sujeitos a debate em fóruns técnicos e as suas conclusões revistas se houver fundamentação para isso. Este processo permite caracterizar tecnicamente as opções, mas pode não conduzir directamente a uma decisão óbvia, porque uns critérios podem conduzir a uma opção e outras a outra opção. Assim uma tomada de decisão implica uma ponderação da importância relativa dos diferentes critérios de comparação. Ora esta ponderação, embora deva ter em conta as análises técnicas e os seus resultados, não é uma tarefa técnica, pois podem haver diferentes opiniões igualmente válidas e defensáveis, o que torna esta ponderação uma questão de decisão política. Sendo uma decisão política diz respeito a toda a sociedade e não apenas aos técnicos e por isso deve resultar de uma análise/debate político informado, isto com o conhecimento das hipóteses de base, resultados e conclusões dos estudos técnicos. Este processo de decisão, além de ser o mais adequado se o objectivo for decidir de acordo com o interesse público, tem também a vantagem de propiciar a consensualização das decisões junto da sociedade civil. Assim, apesar de não ser possível evitar que os timings de execução das obras sejam afectados pelo estado da economia, pode evitar-se a contestação continuada aos projectos decididos de forma pouco clara, evitando-se casos como o da Ota, oferecendo maior estabilidade aos agentes económicos para planearem as suas actividades, pois ficam a saber com o que contam.

Se analisarmos o processo de decisão sobre a escolha do corredor da TTT, verificamos que não foi este o processo seguido. Os diferentes estudos técnicos e suas conclusões foram divulgados mas nunca foram discutidos. A ADFER (Associação para o Desenvolvimento do Transporte Ferroviário) exprimiu diversas discordâncias técnicas

fundamentadas (ref. 1) relativamente aos estudos do LNEC intitulados “Análise Comparativa das Alternativas Existentes para a Terceira Travessia do Tejo na Área Metropolitana de Lisboa” (ref. 3) dos 2 corredores em causa, das quais deu conhecimento ao MOPTC e ao LNEC, tendo recebido como resposta “abstemo-nos de comentar”. E como o Governo tomou a sua decisão no dia após a divulgação do estudo, não houve qualquer debate informado sobre a ponderação da importância relativa dos diferentes critérios de análise. Põe-se assim a questão de quais é que foram esses critérios, nunca discutidos publicamente, que podem condicionar completamente a recomendação final. A resposta encontra-se na pág. 270 do relatório do LNEC, que refere que a recomendação final só é válida face a um Mandato imposto pelo Governo ao LNEC e que definia os critérios de ponderação. Este Mandato (ver págs 287 a 292 do relatório, ref. 3) forçava o LNEC a considerar na recomendação sobre a escolha do corredor apenas factores favoráveis ao corredor Chelas-Barreiro (ref. 3), pelo que se o LNEC respeitasse o Mandato, como era sua obrigação pois é um organismo técnico do MOPTC que não toma decisões políticas, a recomendação final do relatório não podia ser outra. Na prática é como se o relatório já tivesse uma conclusão antes de começarem os estudos técnicos. Aliás se se ler o relatório com detalhe constata-se que nenhum dos estudos técnicos parcelares realizados no LNEC recomenda a opção pelo corredor Chelas-Barreiro. Assim uma decisão política do Governo, impossível de fundamentar com base em critérios de interesse público, tem sido apresentada à opinião pública como uma recomendação técnica do LNEC, permitindo ao Governo fugir às suas responsabilidades e apresentando a decisão de uma forma que dissuade a contestação.

Assim seria conveniente que o PSD estudasse esta e outras questões tão cedo quanto possível com detalhe e se pronunciasse sobre os assuntos em vez de adiar a sua análise com base na falta de recursos a curto prazo para executar as obras. No caso concreto da TTT o Governo PS tenta criar uma situação de facto consumado pela obra de alargamento do canal ferroviário entre Braço-de-Prata e a Gare do Oriente, que será inútil se não se construir a TTT no corredor Chelas-Barreiro. Assim se o PSD não se pronunciar atempadamente não contrariará a política de facto consumado do Governo e arrisca-se a tornar-se seu cúmplice passivo. Ou seja, pensar nas obras apenas nas vésperas da respectiva execução pode ser tarde de mais para corrigir os erros ou criar uma situação em que a defesa do interesse público envolverá um custo político facilmente evitável.

Referências

Ref. 1 – Estudo da ADFER sobre a TTT, disponível em
<http://www.civil.ist.utl.pt/~mlopes/conteudos/Refs/Ref11%20-%20Estudo%20da%20ADFER%20sobre%20a%20TTT.pdf>

Ref. 2a - PEIT completo, disponível em
<http://www.civil.ist.utl.pt/~mlopes/conteudos/Refs/Ref%204a%20-%20PEIT%20completo.pdf>

Ref. 2b- PEIT, excertos mais relevantes, disponível em
<http://www.civil.ist.utl.pt/~mlopes/conteudos/Refs/Ref%204b%20-%20PEIT%20excertos%20mais%20relevantes.pdf>

Ref. 3 – Análise Comparativa das Alternativas Existentes para a Terceira Travessia do Tejo na Área Metropolitana de Lisboa, LNEC 2008, disponível em
<http://www.moptc.pt/tempfiles/20080403141559moptc.pdf>