

Transportes: deficiências dos processos de decisão sobre projectos estratégicos

Mário Lopes



Título: Transportes: deficiências dos processos de decisão
sobre projectos estratégicos
Autor: Mário Lopes
Coordenação editorial: Transportes & Negócios / Riscos Editora
Imagem da capa: Terceira Travessia do Tejo

escreva sobre transportes NÓS PUBLICAMOS
é uma iniciativa da ADFERSIT,
com a colaboração do Transportes & Negócios como media partner

Os textos publicados são da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não vinculam nem a ADFERSIT nem o TRANSPORTES & NEGÓCIOS

Outubro 2013

Transportes: deficiências
dos processos de decisão
sobre projectos estratégicos

Mário Lopes

1 – Deficiências nas decisões estratégicas no sector dos transportes

No que diz respeito às infraestruturas de transportes, nas últimas décadas têm-se tomado em Portugal decisões políticas menos corretas com demasiada frequência, decorrentes em grande parte da ausência de visão estratégica e falta de fundamentação técnico-económica sólida. Vejam-se os seguintes exemplos:

- modernização da Linha do Norte: ignorou-se completamente a futura saturação dos troços extremos da Linha do Norte (Porto-Aveiro e Lisboa-Entroncamento) e a necessidade de evitar que a rede portuguesa se transformasse numa ilha ferroviária, que seria inevitável se Portugal não adoptasse a mesma política da Espanha e investisse em novas Linhas de bitola europeia. Além disso, o Governo que na primeira metade da década de 1990 tomou a decisão, subestimou o tempo que se pouparia se se construísse uma linha de Alta Velocidade entre Lisboa e o Porto, que disse ser de 15 minutos, bem como os custos da modernização da Linha existente, cujas obras já executadas, em 2/3 da linha, custaram cerca de 250% do previsto para a totalidade da Linha.

- localização do Novo Aeroporto de Lisboa (NAL) na Ota: a justificação para a construção do NAL era a saturação do aeroporto actual, mas propunha-se substituí-lo por um aeroporto sem capacidade de expansão e que saturaria rapidamente, 23 anos depois de entrar ao serviço. A decisão pela Ota, em 1999, baseou-se exclusivamente em critérios de impacto ambiental, uma decisão política nunca justificada com base em critérios de interesse público, e num relatório que dizia que os estudos efectuados não tinham rigor suficiente para servir de base a uma tomada de decisão. De acordo com a argumentação

apresentada pelo Governo de então, os factores ambientais determinantes eram a questão do risco de choques com aves, o risco de contaminação do aquífero e o abate de sobreiros. No entanto, os estudos de impacte ambiental referiam que a principal consequência do risco de contaminação do aquífero era a necessidade de grandes cuidados na sua exploração (ou seja, as consequências eram perfeitamente minimizáveis - bastava, por exemplo, não explorar o aquífero para servir o NAL, além de outros cuidados que naturalmente se tomariam); o risco de choques com aves no Rio Frio (a alternativa à Ota considerada nos estudos) era semelhante ao de Faro, e ninguém achou este excessivo; e o número de sobreiros no Rio Frio era cerca de um milésimo do total nacional e igual número de sobreiros poderia ser replantado em outros locais.

- localização da Terceira Travessia do Tejo (TTT): uma decisão que, segundo o relatório de comparação de alternativas do LNEC, só é válida face a um Mandato que o Governo impôs ao LNEC, completamente desconhecido da opinião pública e que ignorava vários factores de interesse público. Estes incluíam as principais razões que justificavam o interesse de construir a TTT: o serviço a toda a rede ferroviária de bitola europeia e não apenas à linha Lisboa-Madrid, a ligação ao NAL, o impacte no porto de Lisboa, e outros. Note-se que, de acordo com o próprio relatório do LNEC, nenhum dos estudos técnicos parcelares feitos no LNEC recomendava a ponte Chelas-Barreiro. Além disto a opção em túnel foi excluída pura e simplesmente porque o Governo fixou um prazo para o LNEC dar o seu parecer que não permitia que se efectuassem os estudos geológico-geotécnicos necessários.

- auto-estradas sem volumes de tráfego que as justifiquem. Em geral há estudos económicos que as tentam justificar, mas alguns pressupostos e dados de partida desses estudos

são irrealistas e podem mesmo ter sido manipulados para dar o resultado que se pretendia.

- construção da rede de bitola europeia e Alta Velocidade exclusivamente para tráfego de passageiros (governo Sócrates) ou da Linha de Transporte de Mercadorias (governo Passos Coelho). Ambas as opções são inadequadas, porque na maioria dos principais itinerários não existem volumes de tráfego que justifiquem linhas exclusivas para um só tipo de tráfego, o que faz com que qualquer das opções seja um desperdício de recursos.

- terminal de contentores da Trafaria. Anunciou-se a obra e a seguir promoveram-se estudos para a justificar. Além disto os estudos actualmente conhecidos não são abrangentes, nem na comparação das diferentes alternativas para servir o mercado actualmente servido pelo porto de Lisboa, que caminha para a saturação, nem na estratégia para atrair os grandes navios a Portugal e criar um hub portuário português que reduza os custos das nossas trocas comerciais externas.

2 - Investimento público versus investimento privado

Em consequência dos graves problemas descritos e de outros, e dos tremendos sacrifícios impostos ao povo português, em parte causados pelas dívidas associadas a algumas destas decisões, gerou-se em alguns sectores da sociedade portuguesa a ideia de que tudo o que é investimento público é mau. Ou seja, passámos do 8 ao 80, do investimento público desregrado com base em dívida, para o desinvestimento que não permite construir infraestruturas de que a economia precisa para ser competitiva. É um facto que os privados quando investem sem a protecção do Estado fazem-no com o seu dinheiro e por isso tomam cuidados que o Estado deveria ter, mas muitas vezes

não tem, porque neste caso quem decide não investe o seu dinheiro mas o dos outros. Em geral os privados, mesmo sem grande alarido, têm o cuidado de definir um pensamento estratégico: analisam a situação de partida, definem os objectivos na meta temporal de amortização do investimento, analisam os recursos a afectar, e definem os diversos planos, optando pelo que lhes parece – dada as imponderabilidades e imprevisibilidades de todas as previsões - , ser o mais favorável.

Mas os maus exemplos de investimentos públicos do passado não implicam que todos os investimentos públicos sejam maus. Basta ver que se todos os reis e governantes ao longo da nossa História pensassem assim nem sequer haveria estradas em Portugal (e muito menos ferrovias, portos ou aeroportos) e a comunicação entre cidades portuguesas far-se-ia a cavalo pelos campos. Ainda estaríamos na Idade Média.

A ideia de que todo o investimento público é mau é uma extrapolação não fundamentada que resulta essencialmente da incapacidade de ser assertivo e distinguir a qualidade dos investimentos. Muitos dos problemas referidos derivam não do facto de os investimentos serem públicos, mas da falta de fundamentação técnico-económica sólida e da inexistência de uma estratégia para os transportes em Portugal. (O Marquês de Pombal quando salvou o País de uma situação económica pior que a actual foi por ter por base um pensamento estratégico, aquilo a que vulgarmente se chama “ter visão”, um dos passos da estratégia.)

3 – Causas das decisões de investimento público inadequadas

Demonstra-se nos pontos 4 e 5 deste artigo que grande parte das decisões de investimento público inadequadas acima

referidas só foram possíveis devido a uma ou ambas as razões seguintes: i) o facto de a opinião pública e a maior parte da comunicação social serem pouco exigentes, e muitas vezes não questionarem a fundamentação política e/ou a falta ou adequação da fundamentação técnico-económica de algumas decisões, e ii) o enfraquecimento por redução de quadros técnicos, e até extinção, dos organismos técnicos independentes de aconselhamento do Estado, como foi o caso do Conselho Superior de Obras Públicas, e o enfraquecimento quantitativo da capacidade técnica das empresas públicas. Embora estas mantenham quadros técnicos competentes, estes são em número cada vez mais reduzido e em muitos casos insuficientes para realizar todas as tarefas técnicas necessárias, em particular se houver investimentos significativos.

4 – Consequências da falta de capacidade técnica do Estado

A falta de meios técnicos torna mais difícil o controle técnico-económico dos projectos pelas entidades públicas. Por isso tem conduzido à entrega a empresas privadas de estudos e decisões de grande importância para a defesa do interesse público, que assim deixa de poder ser adequadamente defendido por quem teria a obrigação mas não tem os meios técnicos para o fazer.

Além disto, o enfraquecimento da capacidade técnica do Estado e das empresas públicas tem contribuído para outras consequências negativas:

- tornar ainda mais casuísticas as principais decisões estratégicas, que apesar de serem decisões políticas, se devem basear num adequado equacionar dos problemas e opções principais, que não é possível sem um forte suporte técnico.

Acentua-se assim a falta de planeamento e visão estratégica, em particular no desenvolvimento das principais infraestruturas, conduzindo a tremendos desperdícios e ineficiências

- estimular as PPP. Embora a principal razão que tornou Portugal um dos campeões das PPP tenha sido fazer despesa e passar a conta para a geração seguinte, ou seja, esconder dívidas, também serviu para colmatar a falta de meios técnicos do Estado e das empresas públicas, transferido para os consórcios privados grande parte das tarefas e decisões técnico-económicas, reduzindo o controle do Estado sobre esses projectos.

- por via das PPP, conduziu em muitos casos a adjudicações de obras de grandes dimensões, pouco acessíveis a médias empresas portuguesas e apetecíveis para grandes empresas estrangeiras, em vez de as subdividir em pequenas empreitadas, às quais médias empresas portuguesas poderiam concorrer directamente e que seriam menos interessantes para grandes empresas estrangeiras. Por exemplo, dividir os cerca de 167 km da Linha Poceirão-Caia em pequenas empreitadas de 1 viaduto ou 10 ou 15 km de linha adoptando o mesmo modelo de PPP's seria desaconselhável. Isto implicaria gerir a operação ferroviária e o funcionamento da linha com a gestão e manutenção da infraestrutura nas mãos de dezenas de entidades independentes e, eventualmente, algumas com know-how insuficiente para exercer essas funções.

5 – Melhorar o processo de decisão

A análise das causas dos maus investimentos públicos do passado mostra que, tal como o investimento privado, também os investimentos públicos devem ser submetidos ao escrutínio de quem os paga. Para este efeito é necessário que as decisões estratégicas e a análise dos projectos se baseiem em estudos

técnico-económicos de comparação de alternativas, devidamente escrutinados, seguidos de debates públicos informados (isto é, com conhecimentos dos estudos técnico-económicos e respectivos resultados) sobre a ponderação da importância relativa dos vários critérios técnicos. Estas questões são mais fáceis de entender com base em exemplos concretos. Usemos para este fim o caso da escolha do corredor da TTT, em que havia duas alternativas, i) Chelas-Barreiro directo e ii) Beato-península do Montijo, com ligação desta ao Barreiro: a comparação entre ambas não é directa, porque há numerosos critérios técnicos a considerar.

Além das razões pelas quais se iria construir a TTT,

- servir a rede de bitola europeia e Alta Velocidade, começando pela Linha Lisboa-Madrid

- servir a ligação ferroviária ao NAL,

- servir a ligação ferroviária regional e suburbana da cidade de Lisboa à zona central e este do Arco Ribeirinho Sul (de Alcochete ao Seixal) e eventualmente a melhoria das ligações rodoviárias à zona central do Arco Ribeirinho Sul (Moita, Barreiro e Seixal),

também deveriam ser considerados outros efeitos de uma obra deste género como

- efeitos no ordenamento do território

- impactes ambientais

- custos

- impacte no porto de Lisboa

- efeitos na Base Aérea do Montijo

A comparação entre os corredores segundo cada critério técnico é essencialmente um conjunto de tarefas técnicas. Mesmo assim os próprios estudos técnicos baseiam-se em hipóteses que podem ser discutíveis. Por exemplo, os estudos de tráfego têm de assumir determinados níveis de crescimento

económico, evolução de custos de combustíveis e outros factores para estimar a procura futura, e as hipóteses assumidas podem ser discutíveis, podendo no limite ser manipuladas para obter o resultado que se pretende. Por isso os estudos técnicos devem ser escrutinados e discutidos em fóruns técnicos apropriados, independentes das entidades que promovem a obra. Nenhum técnico ou instituição é infalível e por isso ninguém está acima de qualquer julgamento.

No entanto, mesmo que os resultados dos estudos técnicos sejam consensuais, só indicam uma decisão final se todos tiverem o mesmo resultado. Em geral isso não acontece, pelo que a decisão final depende da importância relativa que se atribui aos diferentes critérios técnicos, o que em geral é subjectivo e muito discutível, porque pode haver diferentes opiniões igualmente válidas. Tome-se como exemplo a importância que se atribuiu ao impacte visual da TTT: houve pessoas que o consideraram importantíssimo e outras que o consideraram claramente secundário. Quem tem razão? Não há uma resposta clara, dada a subjectividade do assunto. As próprias questões ambientais podem ter uma importância extremamente variável, dependendo do que está em causa em cada caso: tanto se pode estar a falar do habitat de meia dúzia de pássaros e minhocas, como da sobrevivência da humanidade. Em situações intermédias, que são as correntes, a valoração das questões ambientais pode ser subjectiva. Então num processo destes a decisão final, por depender de questões e critérios de valores subjectivos, é uma decisão política e não técnica. Daqui a necessidade da segunda fase deste processo, o debate público informado, porque as decisões políticas dizem respeito a todos os cidadãos e por isso devem ser transparentes e tão participadas quanto possível. Recorde-se que no caso da escolha do corredor da TTT a decisão final do Governo foi anunciada logo a seguir à

publicação dos estudos técnicos, impossibilitando que a decisão fosse precedida do escrutínio destes em fóruns técnicos e de um debate público informado. Infelizmente esta tem sido a regra, não a excepção, nos casos em que há estudos técnicos.

Além disto o debate público é importante também para evitar a própria manipulação política da forma como se equacionam as alternativas. Se se quiser demonstrar que uma má solução é a melhor basta só a comparar com alternativas que se saiba à priori que são piores. Foi o que sucedeu, por exemplo, com a escolha do traçado da linha de bitola europeia e Alta Velocidade Lisboa-Porto, em que o Governo anterior tinha um mau projecto com a entrada/saída de Lisboa pelas zonas montanhosas a norte do Tejo. Para dizer que esta solução era a melhor, só permitiu comparações com soluções piores. Para garantir que as alternativas eram piores estabeleceu à priori a condição de só se fazerem comparações com traçados que passassem na Ota, mesmo que se decidisse construir o NAL em Alcochete. Obviamente isto nada teve a ver com o interesse público.

Se a metodologia aqui proposta tivesse sido usada, as consequências negativas das decisões referidas no início deste artigo teriam sido expostos perante a opinião pública, e neste contexto provavelmente não se teriam tomado as decisões que se tomaram.

6 - Necessidade de visão estratégica e planeamento de longo prazo

Como na imensa maioria dos casos apenas o modo rodoviário faz o transporte porta-a-porta, quer de passageiros, quer de mercadorias, em geral a forma de prestar serviços de transporte eficientes é através de cadeias multimodais, cujo bom

funcionamento exige que os diferentes modos de transporte estejam coordenados entre si. Isto não é compatível com decisões casuísticas obra a obra. A falta de capacidade técnica do Estado, se afecta a capacidade de análise e decisão sobre obras específicas, naturalmente afecta também a capacidade de planeamento e coordenação entre as diferentes infraestruturas necessárias ao funcionamento eficiente das cadeias de transporte. É esta falta de planeamento e coordenação que fez com que o metropolitano de Lisboa tenha sido construído durante as primeiras décadas com más ligações aos comboios da CP e demorasse mais de meio século a chegar ao aeroporto, que Sines ainda não tenha ligações ferroviárias directas ao centro da Europa e esteja em risco de perder as que tem a Espanha, por via da descontinuidade de algumas linhas de bitola ibérica junto à nossa fronteira, etc.. As decisões casuísticas têm também o inconveniente do seu prazo de validade por vezes não ultrapassar a duração dos Governos que as tomam e estarem constantemente a ser alteradas ao longo do tempo. Tudo isto gera desperdícios, ineficiências e instabilidade, que prejudicam tanto os utilizadores futuros dessas infraestruturas como o sector da construção, pois ninguém sabe com o que conta para o futuro. É assim fundamental alterar esta situação, para o que deve ser elaborado um Plano Estratégico de Infraestruturas de Transportes o mais abrangente possível e considerar¹:

- Um horizonte temporal de pelo menos 40 anos, embora deva ser mais detalhado para a primeira década
- A inserção internacional de Portugal e a sua inserção plena nas Redes Trans-Europeias e globais de Transportes
- As condicionantes de sustentabilidade (ambientais, energéticas, sociais e económicas)
- O planeamento estratégico das infraestruturas de cada modo deve inserir-se no contexto mais global das redes e

sistemas de transportes, ligando e integrando de forma adequada os modos ferroviários rodoviário, aéreo e marítimo, de forma a aumentar a eficiência das redes de transportes, na perspectiva da sua eficiência e sustentabilidade.

Na elaboração do Plano deve ser dada particular atenção à nova realidade económica e às perspectivas do comércio mundial, incluindo:

- Os principais eixos de mobilidade internacional e interna de mercadorias, incluindo ligações às principais plataformas logísticas, portos e centros/unidades de produção relevantes
- Os principais eixos de mobilidade de passageiros, entre os centros populacionais de Portugal e de Espanha, da UE e dos destinos mais relevantes no resto do mundo;
- A definição das necessidades de mobilidade nesses eixos e nas ligações aos principais nós, tanto de mercadorias como de passageiros.

O Plano deverá ser devidamente fundamentado e com consenso político, económico e social o mais amplo possível. Para este efeito a sua elaboração deve participada e transparente. Assim o Plano poderá ser aplicado independentemente dos ciclos políticos e a conjuntura económica afectará essencialmente os timings, mas pouco as prioridades e os conteúdos principais.

¹⁾ *De acordo com o Comunicado da ADFERSIT intitulado “Plano Estratégico de Infraestruturas de Transportes”, de 16 de Julho de 2013*



Mário Lopes

Engenheiro Civil (IST Lisboa, 1983), doutorado em Engenharia Sísmica (Imperial College, Londres, 1991). Professor no Departamento de Engenharia Civil do IST. Autor de diversos artigos sobre planeamento e estratégia de transportes, em particular no sector ferroviário. Membro da Direcção da Adfersit desde 2008, presidente em exercício desde Março de 2013.

Títulos publicados:

- * **JUP - Janela Única Portuária, o Simplex do Mar**
Fernanda Nunes Ferreira
- * **O sucesso financeiro dos Caminhos de Ferro da Índia**
Luís Manuel Lopes Ascensão
- * **Sines como ativo geoestratégico nacional**
Paulo Jorge Pires Moreira
- * **A economia do transporte público na acessibilidade urbana**
Carlos Gaivoto
- * **O desempenho do terminal de contentores: modelo conceptual**
Vítor Caldeirinha
- * **A governação das autoridades portuárias em Portugal e Espanha**
Abílio Marques Afonso
- * **Regulação do Serviço Público de transportes**
Cristina Caetano
- * **O “caso” do Metro Sul do Tejo**
António Vila Verde Ribeiro
- * **Um risco histórico: Rede ferroviária europeia e competitividade da economia**
Mário Lopes
- * **Flexibilização do sistema ferroviário europeu: modelos integrados vs. modelos separados**
Nuno Marques
- * **Aeroportos e companhias aéreas redesenham parcerias estratégicas**
Fátima Rodrigues

escreva sobre transportes

NÓS PUBLICAMOS



media partner

TRANSPORTES & NEGÓCIOS

