

OTA A MELHOR SOLUÇÃO NACIONAL

Por João Cravinho

Índice

1. Síntese e Conclusões	4
2. Por uma Solução Nacional não Subordinada aos Interesses	13
3. Duas Questões Prévias	16
3.1. Infra-estrutura de Âmbito Nacional ou Regional?	16
3.2. O Novo Aeroporto deve contribuir para a realização do Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT) ou pode ser pensado à margem ou mesmo contra as linhas de força do PNPOT?	17
4. Em Defesa do Desenvolvimento Sustentável: A Margem Sul é Frágil Ambientalmente	18
4.1. Serão o Poceirão, as Faias, ou Alcochete Significativamente Diferentes de Rio Frio?	18
4.2. As Consequências da Explosão Urbanística Induzidas pelo Novo Aeroporto na Margem Sul	20
4.3. O Fim da Afectação Militar do C. T. de Alcochete e a Comissão Europeia	22
5. O Mito da Proximidade de Alcochete: A Ota fica a Menor Distância-Tempo	24
5.2. Acessibilidades Rodoviárias	24
5.2. Acessibilidades Ferroviárias	25
5.3. A Falta de Fundamento Objectivo das Queixas do Turismo	26
6. A Ota Sem Capacidade Suficiente? Outro Mito	27
5.2. Previsões de Tráfego e Bom Senso	28
5.2. A Ota Saturável Num Horizonte de 65 anos: Será Lógico Prever e Resolver Já as Necessidades do Ano 2100?	30
7. O Novo Aeroporto e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Espacial e Macro-Ordenamento do Território	31
7.1. Visão Estratégica Nacional, Precisa-se	31
7.2. Regresso ao Modelo de Marcelo Caetano?	33
7.3. O Modelo Territorial do Futuro e o Novo Aeroporto	35
7.4. A Ota e a Nova Estratégia de Desenvolvimento do Porto e do Norte	40
7.4.1. Alcochete Levaria à Criação de um “Hub” no Porto? Não	42
7.4.2. Ota e Porto serão Predominantemente rivais ou complementares? Serão Complementares	44
7.4.3. O Impacto Territorial da Ota Será Favorável ou Desfavorável a Nova Estratégia de Desenvolvimento do Porto e do Norte? Será Favorável	46
7.5. Nota conclusiva	49
8. Decisão Final: Economia e Eficácia na Ota e em Alcochete	51
8.1. A Decisão Final É Política, Não é Técnica	51

8.2. O Menosprezo do Princípio da Eficácia na Prática	52
8.3. A Ota é Dominante em Relação a Alcochete	55

Índice dos Mapas

Fragilidades Ambientais na OTA e na Península de Setúbal	19
Redes Transeuropeias de Transportes	37
Mapa do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)	41

Nota de Abertura

Este trabalho resulta da minha participação em dois seminários promovidos pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. O essencial foi aí comunicado. Mas havia que o pôr por escrito.

Agradeço ao Professor José Reis os convites que me dirigiu, bem como a todos os participantes, começando pelo Professor José Reis, o benefício das suas comunicações. O meu reconhecimento vai também para a Dr.^a Paula Alves, presidente do NAER, e seus colaboradores pelas informações, apenas meramente factuais, que me ajudaram a documentar as minhas próprias ideias. Finalmente, devo uma palavra especial ao Eng. Rui Sérgio que me tem ajudado a pensar ao longo de mais de trinta anos tantos problemas de que o novo aeroporto é o último exemplo.

OTA

A melhor Solução Nacional

1. Síntese e Conclusões

Tendo sido aceite a Ota por todos os Governos desde Julho de 1999, três do PS e dois do PSD, será tudo menos natural que o país esteja a ser submetido, desde há dois anos, a uma avassaladora campanha de manipulação da opinião pública destinada a forçar o Governo a mudar a localização do novo aeroporto para a Península de Setúbal. Mais recentemente, para Alcochete. Uma campanha tão persistente e tão cheia de distorções não é certamente obra do acaso ou, em alternativa, pura manifestação do amor de bem servir o país. É de fácil compreensão que a localização do novo aeroporto seja preocupação central de poderosos interesses económicos. Nada mais natural. O que é contrário ao jogo democrático é que os interesses procurem transformar-se nos verdadeiros decisores, ao abrigo de um jogo de sombras que os mantém ocultos.

Noutros países, tão flagrante falta de transparência não é sequer imaginável. Mas a ser tentada, a comunicação social jamais se mostraria tão acrítica ou cega que não a zurzisse impiedosamente com as inevitáveis consequências. É a diferença entre democracias longamente amadurecidas e democracias recentes, como a nossa, que não só toleram como premeiam a promiscuidade opaca da política e dos interesses económicos.

Ainda será possível evitar tal inversão de valores fundamentais? Basta para tanto fazer a comparação sistemática e integral entre reais vantagens e desvantagens da Ota e Alcochete, sem deixar de fora, sabe-se lá por que razões, aspectos decisivamente desfavoráveis a Alcochete.

Mas antes há que esclarecer duas questões prévias muito importantes. O novo aeroporto deve ser considerado uma infra-estrutura de âmbito nacional ou regional? Sem margem para qualquer dúvida, o novo aeroporto deve ser uma infra-estrutura de âmbito nacional. Há que retirar daí as devidas consequências. Deste ponto de vista, a Ota superioriza-se, muito claramente, a Alcochete. Em contraste, Alcochete e outras localizações na Península de Setúbal surgem fortemente associadas a uma estratégia regional destinada a beneficiar/promover novos investimentos na própria Península de Setúbal e a Sul, com especial ênfase para o imobiliário residencial e turístico. A segunda questão prévia diz respeito ao Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT) e o seu Programa de Acção (Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro). É fundamental comparar os previsíveis impactos territoriais das localizações na Ota e em Alcochete à luz das directrizes e objectivos do PNPOT. Também daí haverá que retirar as devidas ilações. De facto, o novo aeroporto será o investimento singular mais importante nas próximas duas ou três décadas para a estruturação futura do modelo de macro-ordenamento e do desenvolvimento espacial do país e da mobilidade de pessoas de todo o país ao serviço da internacionalização da economia portuguesa. É particularmente grave a total omissão da avaliação dos impactos estruturantes territoriais a nível nacional, como se o país fosse apenas Lisboa e o resto paisagem. Também deste ponto de vista a superioridade da Ota sobre Alcochete é totalmente incontestável.

Um aeroporto de grande dimensão constitui inevitavelmente um foco de significativas penalizações ambientais, seja qual for a sua localização. Há que excluir soluções que impõem danos ambientais irreversíveis e não compensáveis. É manifesta a fragilidade ambiental da Península de Setúbal que já levou à exclusão de Rio Frio. Poceirão, Faias e

Alcochete, não são significativamente diferentes de Rio Frio. Nesta óptica, a Ota é a solução que melhor defende o desenvolvimento sustentável, hoje consagrado como prioridade nacional irrecusável e não derogável quando há solução alternativa.

A longa servidão militar que pendia sobre o Campo de Tiro de Alcochete determinou a sua exclusão da Zona de Protecção Espacial (ZPE) do Tejo. Novo aeroporto no Campo de Tiro de Alcochete implica a alteração do quadro legislativo aplicável à ZPE, alteração que necessitará da concordância da Comissão Europeia. Se e quando for dada por finda essa servidão militar, o C. T. de Alcochete deverá ser integrado na ZPE, no todo ou na sua grande parte. Nestes termos, o seu uso, parcial ou total, para a localização do novo aeroporto não é inteiramente livre, como se tratasse de terrenos estranhos à ZPE para todo o sempre. Em qualquer caso, não será preciso que o novo aeroporto se situe dentro do espaço jurídico da ZPE para que possa exercer sobre ela uma pesada degradação ambiental.

A Península de Setúbal com uma densidade próxima dos 500 habitantes/m², contra uma média nacional de 115 hab/m² já é uma área de elevada concentração, em contraponto às reconhecidas fragilidades de ordenamento e ambientais que caracterizam o seu território. Um novo aeroporto desencadearia inevitavelmente uma explosão urbanística sem precedentes. Pense-se no que resultaria conjugadamente da instalação de um magneto de criação de emprego e novas actividades, como seria o aeroporto internacional, e de uma nova travessia ferroviária Chelas e Barreiro, também utilizável por suburbanos, e de duas novas travessias rodoviárias Chelas-Barreiro e Trafaria-Algés. Mal fosse tomada a decisão de localização, os ritmos de crescimento populacional acelerar-se-iam e teríamos uma duplicação em muito pouco tempo da densidade populacional. Para bem da especulação imobiliária e para mal da qualidade ambiental e de ordenamento do território. Existem também riscos de explosão urbanística, de crescimento desordenado e de especulação imobiliária desenfreada em torno da Ota. Todavia, as diferenças à partida tornam muito mais simples a sua gestão eficaz na Ota.

Perto de 90% dos passageiros que procuram a Portela encontram-se a Norte do Tejo. É verdadeiramente paradoxal, e irracional, que se agite acerrimamente a maior proximidade de um aeroporto na margem Sul, como se as distâncias-tempo se medissem em linha recta, a voo de pássaro. A Ota fica a menor distância que Alcochete, qualquer que seja o termo de comparação, o acesso rodoviário da Ota a Lisboa é bem mais

favorável que o de Alcochete, tudo considerado. A superioridade da Ota é ainda mais vincada no caso do acesso aos concelhos que a Norte e a Oeste rodeiam Lisboa. Segundo a RAVE, por via férrea a Ota ficará a 17 minutos de Lisboa, ao passo que Alcochete estará a 26 minutos.

Representantes do Turismo têm-se manifestado contra a Ota alegando que o aeroporto na margem Sul ficaria bastante mais próximo. As queixas estão triplamente falhas de razão. Em primeiro lugar, o turismo na margem Norte é e continuará sendo muito mais significativo, de longe. Em segundo lugar, Alcochete é bem mais distante dos principais destinos turísticos que a Ota. Em terceiro lugar, os operadores turísticos sabem bem que os factores decisivos são fáceis acessos, sobretudo por caminho de ferro, e a existência de serviços de apoio ao utente de alta qualidade. A Ota terá um excelente serviço ferroviário, como poucos aeroportos na Europa. Bem melhor, por exemplo, que Charles de Gaulle, Orly, Gatwick ou Heathrow nos seus primeiros 50 e tal anos.

A alegada falta de capacidade da Ota é uma das falsidades mais descaradamente usadas para efeitos de manipulação da opinião pública contra a Ota. Com ou sem intenção, estabeleceu-se a confusão entre a previsão do tráfego que a empresa concessionária da Ota deverá satisfazer até ao termo do seu contrato com a questão, radicalmente distinta, da capacidade máxima da Ota. Está hoje demonstrado com toda a segurança técnica que a Ota pode ir até 62 milhões de passageiros/ano, pelo menos, o que permitirá satisfazer os acréscimos da procura previsíveis para os próximos 65 anos. É perfeitamente ridículo querer condicionar a localização do novo aeroporto ao que se poderá passar para além desse horizonte. À luz dos conhecimentos actuais, a imposição de quatro pistas é simplesmente absurda. Subordinar hoje a localização do novo aeroporto à possibilidade de acomodar tráfego superior a 62 milhões de passageiros, da ordem dos 100-120 milhões de passageiros lá para o início do século XXII? Quem poderá hoje em dia arrogar-se a capacidade de prever o que vai suceder a tão longo prazo?

Estamos perante uma decisão que não deve ser propulsionada por interesses particulares de qualquer sorte, económicos ou bairristas. Uma decisão essencial para sustentar a desejável e possível trajectória de transformação de Portugal como um todo coeso, integrado por regiões mutuamente interdependentes, sem penalizações escusadas de qualquer delas. A esta luz, deve ser o corolário lógico de uma visão estratégica de longo prazo que aproxime e faça crescer em simbiose as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e os espaços polarizados por essas duas áreas. O país é demasiado pequeno para

poder dar-se ao luxo de ver um novo grande aeroporto internacional como uma simples infra-estrutura regional, no caso da Área Metropolitana de Lisboa, e não como a mais importante infra-estrutura de âmbito nacional, com a capacidade de reforçar a conectividade internacional de todo o território nacional.

No consulado de Marcelo Caetano, há quarenta anos, fazia todo o sentido pôr o novo aeroporto na Península de Setúbal. O grande desígnio estratégico desse período era construir um modelo de desenvolvimento assente na industrialização pesada, a partir de uma rede de projectos de grande porte, localizados precisamente na Península de Setúbal e em Sines. Como se nada tivesse acontecido, ou a lógica de infra-estruturação territorial fosse imune ao colapso estratégico do modelo de há quarenta anos, reacendeu-se a ideia de que a localização na Península de Setúbal seria sempre a solução ideal. Relativamente à situação do passado, há duas mudanças radicais que se conjugam para rejeitar a invariância da solução Sul. Uma diz respeito à consagração do primado do desenvolvimento sustentado e à aplicação que, com esse objectivo, se deve fazer do princípio da precaução. A esse respeito já se viu que a Ota é a melhor solução. A outra refere-se à reorientação do desenvolvimento de modo a favorecer a densificação da interacção económica e social ao longo do espaço de que Lisboa e Porto são os dois pólos nucleares. Desse ponto de vista, a superioridade da Ota sobre Alcochete é absolutamente incontestável.

O modelo territorial do futuro deverá emergir, em princípio, da concretização do programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT) estabelecido em recente Lei da Assembleia da República (Julho de 2007). Mas as directrizes essenciais desse Programa no que concerne a acessibilidades, externas e internas, têm a sua origem em planos definidos ou iniciados na segunda metade da década de 90, quer em sede de reorientação da participação de Portugal nas Redes Transeuropeias, quer no âmbito de iniciativas internas destinadas a acelerar a requalificação infra-estrutural do território nacional como um todo.

Esta infra-estruturação básica, por um lado, permitirá uma notável aproximação quer entre o Norte e o Sul, quer entre o Litoral ao Interior do país. Por outro, cria condições qualitativas e quantitativas de equipamento do território, no plano infra-estrutural, susceptíveis de apoiar o desenvolvimento gradual de uma plataforma de prestação de serviços, designadamente logísticos, de nível europeu na fachada atlântica da União Europeia. Uma das condições prioritárias para atingir esse desiderato é a promoção de

um modelo de desenvolvimento territorial tendencialmente conducente à formação na fachada atlântica do território nacional de uma grande aglomeração metropolitana polinucleada. Será preciso atingir massa crítica da ordem de 5 a 7 milhões para se ganhar relevância europeia. Lisboa, só por si, não tem potencial, nem massa crítica para ascender ao necessário nível de metropolização. Menos ainda o Porto. A única via que nos poderá estar aberta é de articular uma metrópole polinucleada, com dois pólos principais nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, uma e/ou outra fortemente relacionadas com núcleos secundários em torno de cidades médias no litoral e no interior, de Norte e a Sul.

A localização em Alcochete seria um erro estratégico fortemente penalizador do modelo de desenvolvimento desejável para o futuro. O impacto territorial de Alcochete seria apenas forte no âmbito sub regional, nem sequer regional, centrando-se essencialmente na Península de Setúbal e na Lezíria morrendo no Médio/Tejo. A Ota tem, obviamente, potencialidades estruturantes bem mais favoráveis. Olhando para o mapa do PNROT, é fácil de antever que o seu impacto influenciaria o desenvolvimento territorial da Área Metropolitana de Lisboa, do Oeste, do Médio Tejo e do que o PNROT designa como o Sistema Metropolitano do Centro Litoral. Sem a dinamização nesse sentido de toda essa vasta zona, dificilmente Lisboa e Porto chegarão à compreensão da absoluta necessidade da sua cooperação sinérgica.

A oposição à Ota mais antiga e politicamente mais frontal vem do Porto, culminando com o recente estudo encomendado pela Associação Comercial do Porto em apoio à opção Portela + 1. O combate das elites políticas e económicas do Porto contra a Ota suscita importantes notas na perspectiva da desejável consolidação de uma grande aglomeração metropolitana polinucleada de que a Área Metropolitana do Porto deverá ser um dos dois pólos principais.

Vejamos três aspectos da relação novo aeroporto/estratégia de desenvolvimento do Porto e da Região Norte. Em primeiro lugar, o aeroporto em Alcochete abriria espaço para um “hub” no Aeroporto de Sá Carneiro? A resposta é negativa. Em segundo lugar, Ota e Sá Carneiro teriam ofertas predominantemente rivais ou complementares entre si? A resposta é que teriam ofertas predominantemente complementares, daí resultando uma mais valia para o Porto e o Norte. Em terceiro lugar, o impacto territorial da Ota será favorável ou desfavorável a nova estratégia de desenvolvimento do Porto e do Norte? Será favorável, ao contrário do que sucederia com Alcochete.

Hoje em dia, o principal problema de desenvolvimento que Portugal tem pela frente é o afundamento do Norte, é a sua falta de dinamismo económico e social, a sua incapacidade para criar empregos bem remunerados e de bom perfil qualitativo. O Norte é uma das regiões da Europa que mais sofre com a globalização, situação que se agudizará nos anos mais próximos. É também das regiões europeias que menos se adaptou e menos inovou. A crise em que o Norte está mergulhado não é apenas um problema regional. É sobretudo um grave problema nacional em cuja resolução todo país se tem de envolver resolutamente. O diagnóstico é amplamente reconhecido. Mas a estratégia a seguir é bastante menos sustentada. Há que ser claro. O Porto continua demasiado preso ao culto de uma rivalidade mal sã e a um estéril e paralisante ressentimento em relação a Lisboa que cada vez mais o prejudicará, isolando-o e excluindo-o da participação intensa, por vias directas e indirectas, em novas dinâmicas nacionais e europeias. Este risco é considerável e merece séria reflexão nacional. Muitos pensam que a solução está na criação de uma Região musculada caracterizada por amplas transferências de poderes, competências e orçamentos. Outros, ou parte dos mesmos, à justa exigência de uma regionalização eficaz somam a opção por uma estratégia de rivalidade com Lisboa assente no desenvolvimento de uma cooperação profunda com a Galiza, de modo a potenciar o Porto como foco motor de uma verdadeira região europeia com cerca de 7 milhões de habitante. Seria manifestamente ilusório apostar nessa ligação em agressiva rivalidade com Lisboa, ou sequer de costas voltadas a profunda cooperação sinérgica com Lisboa.

A criação de instituições regionais robustas e eficiente bem como e o aprofundamento da cooperação com a Galiza são dimensões muito importantes de uma estratégia credível de saída da crise. Mas há que estruturar uma estratégia mais ambiciosa juntando-lhe outras dinâmicas de ordem nacional e internacional. A solução mais frutuosa, parece ser a de se planear e realizar o desenvolvimento em simbiose das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto e de espaços por ela polarizáveis, de modo a ganhar o gradual desenvolvimento da grande aglomeração metropolitana polinucleada necessária à transformação de Portugal numa mais valia territorial de relevância europeia na fachada atlântica da EU. Não se imagina possível alcançar esse objectivo sem a participação empenhada do Porto e do Norte. E esse empenhamento será certamente muito mais difícil sem o concurso do impacto territorial da Ota sobre o espaço que lhe fica a Norte.

Tudo somado, pode-se dizer que o contributo da Ota para a progressiva consolidação do modelo territorial do futuro é insubstituível. Recusá-lo seria contra o melhor interesse nacional. Nada nem ninguém poderia oferecer ao país alternativa compensatória. O País não pode prescindir da profunda e consequente ponderação destas questões tão decisivas para o nosso futuro colectivo. O autismo do politicamente correcto já pouco mais tem à sua volta para secar ou parasitar.

Ao contrário do que se vem defendendo em certa comunicação social, a decisão final sobre o novo aeroporto é política, necessariamente em alto grau. Não é de engenheiros, economistas, homens de negócios, peritos financeiros ou especialistas do desenvolvimento territorial. Só pode estar na disponibilidade do Governo, atenta a reserva de competência que a Constituição lhe fixa. É preciso manter sempre meridianamente claro quem é quem neste processo, sem subversões ou confusões de legitimidade.

O processo de decisão tem de obedecer a regras e procedimentos transparentes, devidamente fundamentadas e justificadas, o que não exclui a aplicação de juízos puramente políticos e não susceptíveis de redução a qualquer expressão monetária. Tem-se insistido na necessidade de estabelecer uma comparação exaustiva abrangendo todas as dimensões relevantes, económicas e não económicas, incluindo as de opção estratégica política. Admitindo que se alcançou esse desiderato dimensão a dimensão, o melhor projecto será aquele que mais adequadamente satisfizer a função de preferência do legítimo decisor, no caso o Governo. É preciso uma ordem, não uma posição numa escala numérica. Mais uma vez, não se trata de escolher o projecto de mais elevada expressão económica ou monetária líquida, nem o que maximiza o valor do negócio. O que é necessário e suficiente é identificar o projecto considerado superior a todos os outros. Seja lá por que razões, na condição de essa superioridade ser fundamentada na base de legítimas opções do Governo.

Na esfera pública as preferências do decisor devem ser estruturadas e efectivadas de acordo com os bem conhecidos princípios da economia, da eficiência e da eficácia. Na comparação das diversas alternativas, podemos admitir que as questões de eficiência a nível de selecção do melhor projecto não dão lugar a diferenças entre eles. Quanto ao princípio da economia, estamos todos conscientes de que há significativas diferenças. Finalmente, quanto ao princípio da eficácia a desgraçada realidade é que parece ser frequentemente ignorado. Pelo menos, na aparência. É uma velha pecha do Estado

preocupar-se com os montantes dos recursos a gastar (lado económico) sem se preocupar suficientemente em saber do grau em que os objectivos serão atingidos (o lado da eficácia). O realismo obriga a introduzir alguma nuance. Nem sempre o que parece, é. Onde se vê menosprezo pelo princípio da eficácia, podem estar, na realidade, formas perversas de assegurar um certo tipo de eficácia através de manobras que se desviam das melhores práticas. De facto, em Portugal a aparente ignorância do princípio da eficácia não é frequentemente mais do que o resultado deliberado de eficazes estratégias, quase sempre pessoais ou, pelo menos, corporativas, no sentido de eliminar ou minorar a consideração de certos objectivos, sobrevalorizando em contrapartida outros mais convenientes aos promotores de tais práticas. O mesmo se diga em relação a eficazes estratégias de certos actores decisoriais no sentido de aumentar a sua flexibilidade de adaptação evolutiva ou a sua margem de manobra perante eventuais pressões dos poderes fácticos ou mudanças na combinatória de interesses. A solução estaria em manter vagos ou confusos os objectivos a atingir nesse domínio.

Já se deixou entender que os principais riscos dizem respeito à eliminação e/ou à definição vaga de objectivos, tão vaga que melhor se diria que a sua menção é mais da ordem da afirmação retórica de slogans propagandísticos que propriamente da identificação e caracterização de objectivos a alcançar efectivamente através do projecto.

Uma última nota sobre a forma como os objectivos podem ou devem entrar no algoritmo, em sentido lato, decisoriais. Na realidade, há objectivos que melhor se entendem e valorizam não como argumentos de qualquer função a maximizar mas como restrições a satisfazer obrigatoriamente pelo projecto a realizar.

Ota e Alcochete são aeroportos em tudo idênticos excepto no que toca à localização. Portanto, em tese geral, o que releva na comparação entre Ota e Alcochete são as diferenças associadas à diferente localização.

Com os conhecimentos actualmente consensualizados, nenhuma alternativa seria dominante. Isto é, nenhuma alternativa estaria em posição tal que todos os seus atributos seriam sempre mais favoráveis que os atributos correspondentes a qualquer outra alternativa. Na realidade, tudo indica que a Ota é dominante em relação a Alcochete.

A Ota tem consideráveis desvantagens no que concerne ao investimento directo, sublinho investimento directo, em relação a Alcochete, e muito mais ainda, por maioria de razões, em relação à Portela+1. Na Ota os custos de preparação de terrenos foram estimados em perto de 500 milhões de euros. Admitamos, por excesso, que idêntico custo em Alcochete seria negligenciável. Será legítimo concluir daí que o investimento associado a Alcochete seria mais baixo que o seu equivalente na Ota? Nada mais ilegítimo e falacioso. De facto, mesmo exclusivamente no plano do investimento, o que interessa é a posição da Ota e de Alcochete quanto à totalidade do investimento necessário para garantir idêntica qualidade e funcionalidade de serviço. De outro modo, a comparação seria inaceitável por óbvia distorsão, no caso em benefício de Alcochete.

De facto, os investimentos diferenciais necessários para assegurar idêntica qualidade e funcionalidade no acesso à Ota e Alcochete oneram pesadamente esta última alternativa. Recorde-se que o Governo apenas decidiu a travessia ferroviária Chelas-Barreiro. Alcochete tornaria imprescindível novas travessias rodoviárias, quanto mais não fosse para assegurar o descongestionamento do acesso ao aeroporto face à explosão de tráfego induzido exactamente pela construção desse mesmo aeroporto nesse local. Não chegará de modo algum a simples adição de uma nova faixa de rodagem em cada sentido da ponte Vasco da Gama. Terão de ser construídas novas travessias rodoviárias em Chelas-Barreiro, e Algés-Trafaria. Sem elas, considerando sobretudo o tráfego associado à explosão urbanística induzida pelo aeroporto, os acessos à nova infra-estrutura ficariam fortemente penalizados. Daí que deva imputar-se ao novo aeroporto a Sul parte dos custos dessas novas travessias. Quanto poderão valer esses sobrecustos? Certamente bem mais que 500 milhões de euros. O que inverte a favor da Ota o montante de investimento directo + investimento necessariamente associado ou induzido. A conclusão que emerge com alta probabilidade, para não dizer certeza, é que a correcta contabilização dos sobrecustos do aeroporto em Alcochete para o dotar com a qualidade e funcionalidade das suas acessibilidades ao mesmo nível que se obtém na Ota acabará por colocar o seu custo total significativamente acima do que se verifica na Ota. Também os estudos existentes confirmam que os custos diferenciais associados à exploração do aeroporto, não são desfavoráveis à Ota, pelo contrário. Isto é, a Ota deve superiorizar-se a Alcochete em todos os grandes atributos relevantes para a decisão. A solução Ota é inequivocamente dominante relativamente a Alcochete. Em todo e qualquer parâmetro no espaço relevante de solução a Ota nunca perde com Alcochete. A inversa é manifestamente falsa.

2. Por uma Solução Nacional não Subordinada aos Interesses

A escolha da Ota como local do novo aeroporto foi feita no primeiro Governo de Guterres, em Julho de 1999, na sequência da recomendação favorável dos Aeroports de Paris – Profabril, tendo em atenção a exclusão de Rio Frio por razões ambientais irreversíveis. Os quatro governos que se seguiram até hoje, do PS (Guterres II), do PSD (Durão Barroso e Santana Lopes), de novo do PS (Sócrates), todos eles confirmaram na Assembleia da República a localização do novo aeroporto na Ota. Mesmo nos Governos de Durão Barroso, que suspendeu o projecto nas condições conhecidas, e de Santana Lopes, que manteve a suspensão, os Ministros das Obras Públicas Valente de Oliveira e Carmona Rodrigues declararam na Assembleia da República que a localização na Ota não estava em causa, tão somente a oportunidade da realização imediata do projecto. Como explicar a campanha contra a Ota e a reviravolta em curso?

A localização de um novo grande aeroporto dificilmente poderá reunir unanimidade de opiniões. Mas tendo sido aceite a Ota por todos os Governos desde Julho de 1999, três do PS e dois do PSD, será tudo menos natural que o país esteja a ser submetido, desde há dois anos, a uma avassaladora campanha de manipulação da opinião pública destinada a forçar o Governo a mudar a localização do novo aeroporto para a Península de Setúbal, no Poceirão, nas Faias ou, mais recentemente, em Alcochete. Uma campanha tão persistente e tão cheia de distorções não é certamente obra do acaso ou, em alternativa, pura manifestação do amor de bem servir o país.

No meio dessa movimentação, ou precedendo-a, há sem dúvida militâncias e tomadas de posição determinadas por inegável recta intenção, independentemente da (in)validade dos argumentos aduzidos. Resta saber se uma campanha tão eficaz de manipulação da opinião pública, de modo a, na realidade, subordinar os interesses estratégicos do país às conveniências próximas de alguns interesses, seria alguma vez possível sem o concurso de inocentes úteis, chamados quase que em exclusivo aos espaços nobres do debate público e da comunicação social. Com o objectivo de gravar indelevelmente no público a impressão de que a Ota é um amontoado de disparates técnicos, económicos e financeiros que apenas subsiste por teimosia do Governo, enquanto que a localização na margem Sul se impria “obviamente”. Isto é, sem necessidade de demonstração objectiva e rigorosa, tão flagrante seria a sua vantagem nos diversos aspectos a considerar.

É de fácil compreensão que a localização do novo aeroporto seja preocupação central de poderosos interesses económicos. Nada mais natural. Também faz parte do normal jogo democrático que esses interesses se manifestem publicamente procurando demonstrar que o país ficará melhor servido com a adopção do que, por mera coincidência, mais lhes convém.

Nada a objectar, desde que haja transparência e igualdade de oportunidade no exercício do contraditório. O que é contrário ao jogo democrático é que esses mesmos interesses económicos procurem transformar-se nos verdadeiros decisores da localização. Como? Efectivando uma campanha sem precedentes de manipulação da opinião pública e de pressão sobre os órgãos de soberania competentes para legitimar a sua decisão, sua para além dos formalismos de aparente deferência perante o legítimo poder político, ao abrigo de um jogo de sombras que os mantém ocultos.

Noutros países, por exemplo, no Reino Unido ou nas democracias escandinavas, tão flagrante falta de transparência não é sequer imaginável. Mas a ser tentada, a comunicação social jamais se mostraria tão acrítica ou cega que não a zurzisse impiedosamente ao menor indício, corolário natural da sua independência e sentido de responsabilidade cívica e ética. É a diferença entre democracias longamente amadurecidas, que vêm na estrita observância do princípio da transparência a melhor garantia de qualidade da sua vida pública, e democracias recentes, como a nossa, que não só toleram como premeiam a promiscuidade opaca da política e dos interesses económicos, sendo poucos os que verdadeiramente se incomodam com isso. Sem surpresa, no caso vertente sucederam-se declarações de conformismo ou encómio, bem expressivas. Ao contrário, as denúncias foram raras, esparsas e sempre moderadas.

A avaliar pelo êxito indubitável da campanha contra a Ota, apesar da manifesta falsidade – aliás, fácil de comprovar – de muitos dos argumentos invocados, vai ser difícil conseguir que o interesse público venha a sobrepor-se à ânsia de rápida acumulação de impressionantes mais valias privadas à custa de enviesadas decisões públicas.

Ainda será possível evitar tal inversão de valores fundamentais? Basta para tanto fazer a comparação sistemática e integral entre reais vantagens e desvantagens da Ota e Alcochete, sem deixar de fora, sabe-se lá por que razões, aspectos decisivamente desfavoráveis a Alcochete. Como os sobrecustos a atribuir ao aeroporto das

acessibilidades ferroviárias em alta velocidade, seja em investimentos e custos de exploração na versão dita da CIP, seja em tempo na versão da RAVE. Ou a quota parte que lhe deveria caber no custo das duas travessias rodoviárias cuja construção por um lado, seria essencial para assegurar o descongestionamento e fácil ligação ao novo aeroporto e, por outro, resultaria em grande parte da inevitável explosão urbanística que seria induzida pela decisão de localização do novo aeroporto na margem sul, sendo, portanto, esses custos imputáveis a Alcochete na exacta medida dessa dupla razão. Ou a penalização relativa que Alcochete imporia ao país através da sua muito menor contribuição para o equilibrado desenvolvimento espacial e para a coesão territorial do todo nacional, face ao âmbito predominantemente sub-regional dos seus impactos territoriais. Se tudo isso não for devidamente ponderado e integrado nos custos financeiros, económicos e sociais de Alcochete, é evidente que a idoneidade da avaliação ficará irremediavelmente comprometida.

Assim poderá ganhar Alcochete mas perde o país, como um todo. De facto, Alcochete e Ota devem ser contrastados com objectividade relativamente a temas como impactos ambientais e urbanísticos, distâncias/tempo, capacidade necessária, investimento integral (directo + induzido), impacto sobre o modelo de desenvolvimento desejável para o futuro e sua eficácia do ponto de vista do interesse nacional face aos objectivos em causa, eficácia que não será certamente a mesma nos casos da Ota e Alcochete.

Mas antes de abordar esses temas, há que esclarecer duas questões prévias muito importantes.

3. Duas Questões Prévias

3.1. Infra-estrutura de Âmbito Nacional ou Regional?

A primeira questão prévia a esclarecer é a de saber se o novo aeroporto deve ser considerado uma infra-estrutura de âmbito nacional ou regional.

Sem fixar previamente a resposta a esta questão é como se quisesse chegar a uma boa solução sem cuidar sequer de saber qual é o problema a resolver. Havendo alternativas, a melhor solução de âmbito nacional não coincide necessariamente com a melhor escolha de tipo regional. Há certamente requisitos idênticos nos dois casos. Mas é por demais evidente que um aeroporto de âmbito nacional tem de obedecer a requisitos

diferentes daqueles que são exigíveis no caso de um aeroporto centrado apenas sobre os interesses de uma dada região.

O novo aeroporto insere-se na rede aeroportuária nacional como o único “hub” possível em Portugal, devendo garantir equitativamente, em função das distâncias ponderadas, a todos os portugueses a melhor acessibilidade aos serviços a prestar nessa qualidade de único “hub” nacional. Para além disso, mais de 85% do tráfego previsível tem origem/destino a Norte do Tejo, alargando-se o seu campo de recrutamento muito para além da Área Metropolitana de Lisboa.

Por outro lado, o impacto estruturante do novo aeroporto deverá ser decisivo para dinamizar o desenvolvimento espacial e o macro-ordenamento do território nacional de acordo com um modelo de densificação de uma grande aglomeração metropolitana polinucleada de dimensão europeia, com base na intersecção de dois núcleos principais centrados nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto abrangendo não só a faixa litoral como também boa parte da rede de cidades médias do interior.

Sem margem para qualquer dúvida, o novo aeroporto deve ser uma infra-estrutura de âmbito nacional.

Deste ponto de vista, como se comprovará adiante, a Ota superioriza-se, muito claramente, em relação a Alcochete. Em contraste, Alcochete ou outras localizações na Península de Setúbal surgem fortemente associadas a uma estratégia regional destinada a beneficiar/promover novos investimentos na própria Península de Setúbal e a Sul, com especial ênfase para o imobiliário residencial e turístico.

3.2 O Novo Aeroporto deve contribuir para a realização do Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT) ou pode ser pensado à margem ou mesmo contra as linhas de força do PNPOT?

Em execução do disposto na Lei de Bases do Ordenamento do território, de 1999, a Assembleia da República aprovou recentemente o Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território e o seu Programa de Acção (Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro). É fundamental comparar os previsíveis impactos das localizações na Ota e em Alcochete à luz das directrizes e objectivos do PNPOT.

De facto, o novo aeroporto será o investimento singular mais importante nas próximas duas ou três décadas para a estruturação futura do macro-ordenamento e do desenvolvimento espacial do país e da mobilidade de pessoas ao serviço da internacionalização da economia portuguesa.

Nestes termos, a escolha da localização assume uma dimensão verdadeiramente estratégica sem paralelo em qualquer outra decisão pública a tomar no futuro, por largos anos. As consequências dessa escolha serão irreversíveis e sem possibilidade de mitigação. Assim, é evidente que qualquer metodologia objectiva à altura da complexidade da decisão, não poderá deixar de dar a maior atenção às previsíveis diferenças de impactos sobre o macro-ordenamento e o padrão de desenvolvimento espacial de todo o país, na perspectiva das directrizes e objectivos do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território.

Esta dimensão estratégica essencial da escolha da localização tem sido praticamente ignorada. É particularmente grave a total omissão da avaliação dos impactos estruturantes territoriais a nível nacional, como se o país fosse apenas Lisboa e o resto paisagem. Fazendo prova de aterradora miopia, pretende-se mesmo confinar as questões de ordenamento e desenvolvimento espacial a uma abordagem local, tipicamente de escala municipal, como se o Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território não existisse ou fosse indiferente estar a favor ou contra as suas directrizes e objectivos.

Se se levar o Programa Nacional de Ordenamento do Território a sério, perceber-se-á facilmente que a Ota é a solução nacional, sendo certo que a localização na Península de Setúbal induziria um forte impulso ao reforço cumulativo da centralização da riqueza e das oportunidades a Sul, com a inerente penalização da esmagadora maioria dos portugueses que vivem a Norte.

Dentro de dez a quinze anos tudo isso seria mais que óbvio. Mas seria também claramente irreversível e não compensável.

4. Em Defesa do Desenvolvimento Sustentável: A Margem Sul é Frágil Ambientalmente

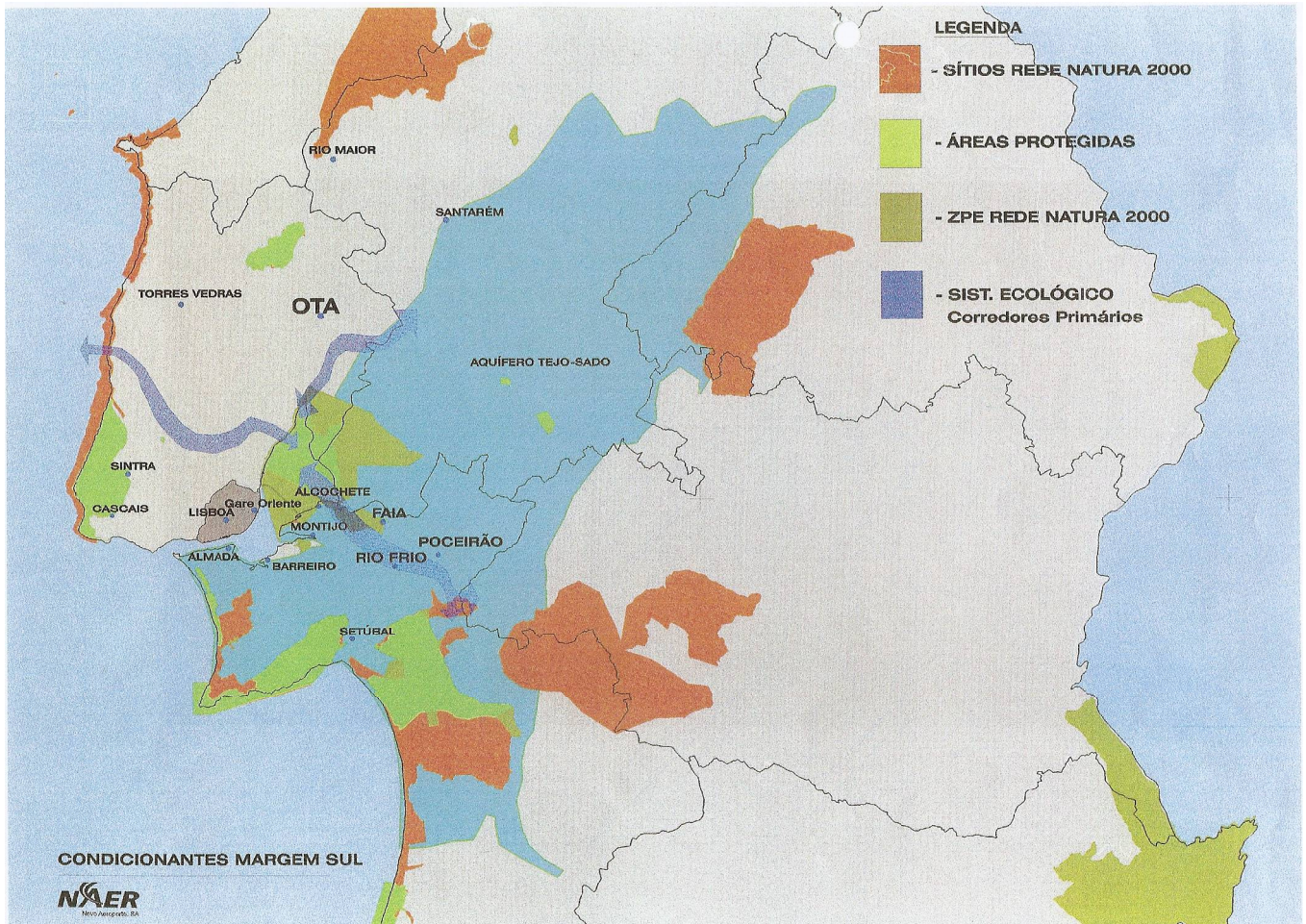
Um aeroporto de grande dimensão constitui inevitavelmente um foco de significativas penalizações ambientais, seja qual for a sua localização. Assim será na Ota como na margem Sul. Mas há soluções mais gravosas que outras. Algumas a ponto de imporem danos ambientais irreversíveis e não compensáveis. Nesta óptica, a Ota é a solução que melhor defende o desenvolvimento sustentável, hoje consagrado como prioridade nacional irrecusável e não derogável quando há solução alternativa.

É manifesta a fragilidade ambiental da Península de Setúbal que já levou à exclusão de Rio Frio. Estarão outras localizações a salvo do risco de agravamento irreversível da degradação ambiental da península de Setúbal?

4.1 Serão o Poceirão, as Faias, ou Alcochete Significativamente Diferentes de Rio Frio?

Em 1999 decidiu o Governo submeter a Ota e o Rio Frio a rigorosos testes de sustentabilidade ambiental. Na sequência de larga soma de Estudos Preliminares de Impacto Ambiental (EPIAS), conduzidos com assinalável exaustividade, a Comissão de Avaliação dos Estudos Preliminares (CAIA), integrada por representantes dos vários organismos relevantes em razão da matéria, concluiu que a localização em Rio Frio implicaria danos ambientais “não minimizáveis, irreversíveis e não compensáveis”. Essa avaliação foi reconhecida pelo Ministro do Ambiente, em despacho de 5 de Julho de 1999. O que levou à exclusão de Rio Frio e à escolha da Ota, com parecer favorável dos consultores Aeroports de Paris-Profabril.

Realça-se que ninguém pediu, até hoje, a revisão dessa exclusão, o que é bem demonstrativo do bom fundamento do veredicto da CAIA.



Os estuários do Tejo e do Sado e o território entre eles constituem um sistema que deve ser tratado de acordo com os melhores padrões de conservação da Natureza e de protecção contra a degradação ambiental.

Não obstante, os novos defensores da localização na margem Sul, embora respeitando aparentemente a exclusão de Rio Frio, têm vindo a propor localizações na Península de Setúbal, como o Poceirão, Faias e Alcochete, que não são significativamente diferentes de Rio Frio, no que toca ao eventual agravamento das suas conhecidas fragilidades ambientais.

Do ponto de vista ambiental, Poceirão e Faias sofrem praticamente penalizações similares às que afectaram Rio Frio. O próprio Prof. Paulino Pereira, um dos proponentes dessa solução, reconheceu na sua intervenção realizada em colóquio que a Assembleia da República dedicou ao novo aeroporto, em Março passado, que Rio Frio, Poceirão e Faias “é tudo a mesma mancha”¹. Por sua vez, a Presidente da NAER, Dr.^a Paula Alves, vai no mesmo sentido².

¹ Assembleia da República, O Novo Aeroporto Internacional de Lisboa, Junho 2007, p. 106.

² Idem, p. 52.

Quanto a Alcochete, o Professor Fernando Santana, coordenador dos EPIA e responsável pela validação, na sessão organizada pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, em 6 de Dezembro passado, comparou o relatório produzido pela CAIA em 1999 sobre Rio Frio e o estudo dirigido pelo Professor Carlos Borrego sobre Alcochete, a pedido da CIP, para concluir que os territórios em causa são praticamente idênticos no que toca às características ambientais que levaram ao afastamento de Rio Frio. Como não poderia deixar de ser, considerando a inexistência de rupturas que pudessem quebrar a homogeneidade das situações ambientais típicas de áreas tão próximas, entre as quais nenhuma barreira natural se interpõe. Assim, Alcochete estará ferida pelos mesmos danos irreversíveis que justificaram a exclusão de Rio Frio, na opinião do Professor Fernando Santana.

4.2. As Consequências da Explosão Urbanística Induzidas pelo Novo Aeroporto na Margem Sul

A Península de Setúbal tem hoje perto de 800.000 habitantes e uma densidade próxima dos 500 habitantes/m², contra uma média nacional de 115 hab/m². Portanto, já é uma área de elevada concentração, em contraponto às reconhecidas fragilidades de ordenamento e ambientais que caracterizam o seu território.

Um novo aeroporto desencadearia inevitavelmente uma explosão urbanística sem precedentes. Em primeiro lugar, porque um novo grande aeroporto actuaria como um poderoso magneto indutor de novas actividades e de novos empregos, para além das duas dezenas de milhar de postos de trabalho ligados à actividade aeroportuária. Em segundo lugar, porque as novas travessias rodo-ferroviárias a acrescentar às já existentes induziriam, só por si, uma forte aceleração do crescimento populacional da Península. Estes dois tipos de efeito associados ao novo aeroporto conjugar-se-iam para lançar uma especulação imobiliária e uma explosão suburbana de muito difícil submissão às boas práticas de ordenamento do território local e regional.

A entrada em funcionamento de novas travessias rodoviárias e ferroviárias foram sempre seguidas de vagas urbanísticas insuficientemente enquadradas por instrumentos de ordenamento do território local e regional com a desejável qualidade e eficácia.

Alguns dos proponentes da localização na Península de Setúbal mostram-se preocupados com estes riscos, mas erram na escala e natureza do problema. O estudo da CIP, por exemplo, realça a necessidade de controlar as urbanizações que tenderiam a nascer próximo do aeroporto. Na realidade, o problema a dominar estende-se por áreas muito superiores, podendo atingir a grande maioria dos Concelhos da Península de Setúbal. É a essa escala que se manifestaria a degradação urbanística e ambiental decorrente da explosiva dinâmica de crescimento populacional induzida pelo novo aeroporto.

Para se ter uma noção dessa eventual explosão populacional, veja-se que entre 2001 e 2005 a Península de Setúbal registou um crescimento populacional de 7,2% ao ano, contra 2,1% e 3,2% no país e na Grande Lisboa, respectivamente. A que se deve tão forte crescimento? Não a qualquer magneto de criação de emprego. Pelo contrário, pois sabe-se das perdas de emprego experimentadas por muitas empresas não compensadas suficientemente pela abertura de novas oportunidades. A razão de tão forte crescimento está na melhoria da mobilidade através do Tejo, originada pelas novas travessias, ponte Vasco da Gama e operação Fertagus.

Pense-se agora no que resultaria conjugadamente da instalação de um magneto de criação de emprego e novas actividades, como seria o aeroporto internacional, e de uma nova travessia ferroviária Chelas e Barreiro, também utilizável por suburbanos, e de duas novas travessias rodoviárias Chelas-Barreiro e Trafaria-Algés. Mal fosse tomada a decisão de localização, os ritmos de crescimento populacional acelerar-se-iam ainda mais e teríamos uma duplicação em muito pouco tempo da densidade populacional. Para bem da especulação imobiliária e para mal da qualidade ambiental e de ordenamento do território.

É de elementar bom senso reconhecer que existem também riscos de explosão urbanística, de crescimento desordenado e de especulação imobiliária desenfreada em torno da Ota. O impacto de um novo aeroporto é tal que esses riscos são sempre de esperar. Todavia, as diferenças à partida tornam muito mais simples a sua gestão eficaz na Ota. De facto, as densidades de população são aí muito menores que na Península de Setúbal, da ordem dos 160 habitantes/m² no Oeste, dos 150 no Pinhal Litoral, dos 56 na Lezíria e dos 100 no Médio Tejo. Também a indisciplina e o desordenamento são globalmente mais significativos a Sul. Em volta da Ota existe uma interessante coroa de pequenas cidades que podem e devem constituir as âncoras de um ordenamento

territorial de qualidade. Mas, só uma forte disciplina ambiental e de ordenamento poderá garantir resultados relevantes para o futuro. A possibilidade de introduzir e manter essa disciplina nos concelhos da margem Sul é inegavelmente muito menor.

4.3 O Fim da Afectação Militar do C. T. de Alcochete e a Comissão Europeia

O Campo de Tiro de Alcochete vem sendo usado há mais de 100 anos. A longa servidão militar que pendia sobre ele determinou a sua exclusão da Zona de Protecção Espacial (ZPE) do Tejo estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 280/94, de 5 de Novembro, não tendo ficado abrangido pelo Decreto-Lei n.º 51/95, de 20 de Março, que lhe fixou os limites.

Alega-se que, de qualquer maneira, apenas parte do Campo de Tiro deverá ser afecto à ZPE, deixando-se fora da Zona de Protecção área suficiente para a implantação do novo aeroporto. As características exactas dessa diferenciação não poderão deixar de necessitar do acordo da Comissão Europeia. Tanto mais que no caso em apreço às preocupações da Comissão a título de cumprimento da Directiva 92/43/CEE (Avifauna) juntam-se as que resultam da decisão da Comissão C (94) 3905, de 4/12/1994, relativa às condições de financiamento da Ponte Vasco da Gama. Segundo o artigo 5º desta decisão o financiamento do Fundo de Coesão ficou subordinado a condições de protecção ambiental que importa saber se serão compatíveis com a localização de um grande aeroporto internacional no C. T. de Alcochete, na ZPE ou terrenos imediatamente contíguos. Uma coisa seria o simples acréscimo da ZPE, por integração de áreas anteriormente excluídas, no intuito de aumentar o grau e extensão de protecção e conservação da natureza. Outra, radicalmente oposta, seria aí instalar um grande aeroporto, mascarando a inerente contradição ambiental com o embuste de adicionar à ZPE terrenos sobrantes.

Alega-se ainda que a legislação europeia prevê a possibilidade de realização mesmo de grandes projectos em zonas frágeis. Mas esquece-se de acrescentar que apenas quando não há alternativa. No caso, há solução alternativa, até bem mais adequada às necessidades do país.

Quando a construção da Ponte Vasco da Gama ficou sob fortíssima contestação das organizações ambientais nacionais e internacionais, com o apoio da Comissária Monika Walff-Mathies, nas complexas e prolongadas negociações então travadas a Comissão

Europeia tornou claríssimo que nenhuma outra obra pública com grave impacto na ZPE do Tejo poderia ser aceite. Muito menos o novo aeroporto de que então já se falava.

A decisão de construir o novo aeroporto no Campo de Tiro de Alcochete implica a alteração do quadro legislativo aplicável à ZPE, alteração que necessitará da concordância da Comissão Europeia.

O Campo de Tiro de Alcochete corresponde na matriz da ZPE a duas áreas M6a e M6b, “duas unidades particulares correspondentes a áreas individualizadas no interior de outras unidades matriz”³. Mas no interior da matriz da ZPE, foi excluído da sua disciplina específica em razão de uma servidão militar de dezenas de anos, como se disse. Se e quando for dada por finda essa servidão militar, o C. T. de Alcochete deverá ser integrado na ZPE, no todo ou na sua grande parte, sendo-lhe aplicável os correspondentes procedimentos. Nestes termos, o seu uso, parcial ou total, para a localização do novo aeroporto não é inteiramente livre, como se tratasse de terrenos estranhos à ZPE para todo o sempre.

Recorde-se também que a Comissão Europeia vetou em 1998 a realização de um lote único de armazéns industriais no extremo da ZPE no Passil, Alcochete, com pedido de licenciamento anterior ao estabelecimento da ZPE.

Vê-se mal como é que a Comissão Europeia poderia coerentemente despreocupar-se do impacto de um grande aeroporto também no extremo da ZPE, embora do lado de fora mas em terrenos imediatamente contíguos, na sequência de delimitação escolhida a dedo. Como se os danos ambientais causados por alguns armazéns, também no extremo da ZPE, mas do lado de dentro, fossem muito mais graves que os correspondentes a um grande aeroporto. Não será preciso que o novo aeroporto se situe dentro do espaço jurídico da ZPE para que possa exercer sobre ela uma pesada degradação ambiental.

³ Ver Comissão de Coordenação de Lisboa e Vale do Tejo, PROT-AML, Estudos de Fundamentação Técnica, n.º IV, p. 55.

5 O Mito da Proximidade de Alcochete: A Ota fica a Menor Distância-Tempo

É hoje consensual que perto de 90% dos passageiros que procuram a Portela se encontram a Norte do Tejo. É verdadeiramente paradoxal, e irracional, que se agite acerrimamente a maior proximidade de um aeroporto na margem Sul, como se as distâncias-tempo se medissem em linha recta, a voo de pássaro, sem contar com a enorme barreira natural que o estuário do Tejo representa. A Ota fica a menor distância, qualquer que seja o termo de comparação.

5.1 Acessibilidades Rodoviárias

Comecemos por comparar distâncias, em Km, dos acessos rodoviários à Ota e a Alcochete, tendo em atenção a rede rodoviária existente e prevista num e noutro caso:

a) Distâncias de Lisboa a Alcochete até à entrada no perímetro

Pela Ponte Vasco da Gama	42Km
Pela Ponte 25 de Abril	65Km
Por Chelas	58Km
Por Algés (túnel)	66Km

b) Distâncias de Lisboa à Ota

Ao nó da A1 que serve a Ponte Vasco da Gama	36Km
Ao nó da A1 pela A10	40Km
Pelo Eixo Norte/Sul pela A10	37Km

c) Distâncias de Cascais, Sintra e Mafra à Ota e Alcochete

OTA		Alcochete	
Cascais pela CREL	70km	Por Algés Túnel	90km
Cascais pela CRIL	72km	Pela Vasco da Gama	90km
Sintra pela CREL	62km	Por Algés Túnel	90km
Sintra pela CRIL	64km	Pela Vasco da Gama	82km
Mafra	40km		72km

Em síntese, a distância de Lisboa à entrada de Lisboa está, no máximo, a 40 km. No caso de Alcochete, apenas o acesso pela Ponte Vasco da Gama é da mesma ordem de grandeza (42km). Se se utilizar o acesso pela Ponte 25 de Abril ou por Algés/Túnel será cerca de 50% superior (65 e 66kms, respectivamente). Mesmo por Chelas será cerca de 33% superior (65km).

Nestes termos, o acesso rodoviário da Ota a Lisboa é bem mais favorável que o de Alcochete, tudo considerado.

A superioridade da Ota é ainda mais vincada no caso do acesso aos concelhos que a Norte e a Oeste rodeiam Lisboa, como deveria ser evidente para todos e desde a primeira hora. É o que se atesta no quadro comparativo das distâncias de Cascais, Sintra e Mafra, por exemplo. Na hipótese mais favorável, Alcochete fica mais distante 20kms nos dois primeiros casos e 30kms no último caso.

5.2. Acessibilidades Ferroviárias

Idêntico desequilíbrio a favor da Ota é facilmente verificável, como também seria de esperar no plano da acessibilidade ferroviária.

Segundo a RAVE, por via férrea a Ota ficará a 17 minutos de Lisboa, ao passo que Alcochete estará a 26 minutos.

Admitindo que, no futuro, poderá haver alguns serviços ferroviários em alta velocidade ligando o Porto à Ota, ou em alternativa a Alcochete, resulta também claríssimo a superioridade da Ota como único “hub” possível no país.

Localizando-se o “hub” na Ota, o Porto ficará a uma hora. Se se localizar em Alcochete, ficará quase a uma hora e três quartos, ou seja, a uma distância-tempo cerca de 75% mais elevada.

5.3. A Falta de Fundamento Objectivo das Queixas do Turismo

Representantes do Turismo têm-se manifestado contra a Ota alegando que o aeroporto na margem Sul ficaria bastante mais próximo. Já se viu que em tese geral essa alegação não tem fundamento. Mas tê-la-á no caso específico dos fluxos turísticos? Também não.

O grande peso do turismo estrangeiro verifica-se a Norte do Tejo e não a Sul, como se pode verificar pelas dormidas de estrangeiros, abaixo registadas:

Dormidas de Estrangeiros em 2004 (milhares)

Grande Lisboa	5.500
Península de Setúbal	513
Oeste	446
Alentejo Litoral	308
Alentejo Central	150

A Grande Lisboa registou 11 vezes mais dormidas de estrangeiros que a Península de Setúbal em 2004. A Grande Lisboa e o Oeste em conjunto tiveram 6 vezes mais dormidas que o conjunto formado pela Península de Setúbal, o Alentejo Litoral e o Alentejo Central. Recordando a informação prestada quanto a acessibilidades rodoviárias o acesso da Ota a parte de Lisboa, a Cascais e a Sintra é significativamente superior, tudo zonas de turismo de qualidade.

Objectar-se-á que é a Sul, no Alentejo, de Tróia a Odemira e de Évora ao Alqueva, que se deverão registar desenvolvimentos turísticos espectaculares. Quatro curtas notas. Primeiro, esses desenvolvimentos serão espectaculares em termos relativos. Designadamente, não ficarão próximos dos valores absolutos de acolhimento de estrangeiros em Lisboa. Segundo, quem demandar a Costa Alentejana não se considerará mal servido por um aeroporto na Ota. Basta olhar para os numerosos exemplos que outros países oferecem nesta matéria. Exemplos que os operadores turísticos bem conhecem. Terceiro, o turismo no Oeste, na Região Centro e no Médio Tejo também tem forte potencial de crescimento. Quarto, querer à viva força localizar a Sul o grande aeroporto nacional, “hub” único do país, porque há novas e importantes implantações turísticas no Alentejo, enquanto que a esmagadora maioria da população se encontra a Norte do Tejo, poderá parecer razão imperiosa para alguns interessados, mas só para esses.

As queixas de representantes do Turismo estão triplamente falhas de razão. Em primeiro lugar, o turismo na margem Norte é e continuará sendo muito mais significativo, de longe. Em segundo lugar, Alcochete é bem mais distante dos principais destinos turísticos que a Ota. Em terceiro lugar, os operadores turísticos sabem bem que os factores decisivos são fáceis acessos, sobretudo por caminho de ferro, e a existência de serviços de alta qualidade de apoio ao utente. Começando por não juntar ao tempo de acesso ao destino, que na Ota seria de 17 minutos em direcção a Lisboa, um tempo de espera pelas bagagens de 30 minutos ou mais.

No ranking europeu são aeroportos distantes, como Oslo, Estocolmo e Munique, respectivamente, a 48km, 40km e 37km, que melhor se classificam. Exactamente porque dispõem de boas acessibilidades e serviços bem organizados. A Ota, com uma ligação ferroviária dedicada a Lisboa em 17 minutos, terá uma excelente acessibilidade, como poucos aeroportos na Europa. Compare-se, por exemplo Charles de Gaulle, Orly e Gatwick. E com serviços bem organizados, nomeadamente que não detenham o recorde de perda de bagagens e de demora da sua entrega, será certamente mais eficiente que a Portela, e mais próximo que Alcochete.

6. A Ota Sem Capacidade Suficiente? Outro Mito

A alegada falta de capacidade da Ota, por todo o lado propalada como se a sua saturação viesse necessariamente a ocorrer após duas escassas dezenas de anos da sua entrada em funcionamento, é uma das falsidades mais descaradamente usadas para efeitos de manipulação da opinião pública contra a Ota.

Está hoje demonstrado com toda a segurança técnica que a Ota pode ir até 62 milhões de passageiros/ano, pelo menos, o que permitirá satisfazer os acréscimos da procura previsíveis para os próximos 65 anos.

É perfeitamente ridículo querer condicionar a localização do novo aeroporto ao que se poderá passar para além desse horizonte, isto é, no último quartel do século XXI, primeiro quartel do século XXII. Infelizmente, os que se batem pela exigência mínima de três ou quatro pistas nem se dão conta da ridícula postura previsional em que se colocam.

A previsão da necessidade de quatro pistas, entre usos imediatos e reservas de expansão, foi uma ideia directriz da escolha efectuada há quase quarenta anos que levou ao descarte preliminar de qualquer localização a Norte e à preferência por Rio Frio. À luz dos conhecimentos actuais, a imposição de quatro pistas é simplesmente absurda.

6.1. Previsões de Tráfego e Bom Senso

Beneficiando da experiência das últimas décadas, podemos hoje ver que as previsões do tráfego a acomodar pelo novo aeroporto em Rio Frio eram verdadeiramente megalómanas. Daí a definição de uma implantação com quatro pistas e uma capacidade de processamento de 100 milhões de passageiros. Quarenta anos depois, nenhum aeroporto do mundo atingiu já essa dimensão. E a Portela queda-se actualmente pelos 13 milhões.

Atlanta, o aeroporto do Mundo com mais tráfego, processou 86 milhões de passageiros, seguido do aeroporto de Heathrow com 67 milhões, Charles de Gaulle com 52 milhões, Frankfurt e Schipol com 46 milhões. Nos Estados Unidos, JFKennedy em Nova Iorque tem apenas 44 milhões. Por aqui se vê a imaginação dos que sonham com 4 pistas na Península de Setúbal para garantir uma capacidade de 120 milhões de passageiros/ano.

O estudo de 1982 reduziu drasticamente as expectativas de tráfego. Ainda assim previa 23 milhões de passageiros/ano em 2010.

Os ADP, trabalhando sobre informação disponível até aos primeiros meses de 1999, designadamente estudos da IATA, Boeing e da Airbus, todos de 1998, bem como a evolução do tráfego na Portela, previram um crescimento médio de 4,4% em 20 anos, a partir de 1999. A previsão central dos ADP era de 12 milhões em 2007, 20 milhões em 2020 e 28 a 30 milhões a longo prazo. Os 20 milhões previstos para 2020 não deverão afastar-se significativamente da realidade.

Actualmente, o NAER prevê 18 milhões em 2017; 27 milhões em 2030; 35 milhões em 2040 e 42 milhões em 2050. Estas previsões têm, naturalmente, de ser entendidas como hipótese central ao longo da primeira metade do século XXI. Usando metodologia similar, o consultor da NAER Paul Willis prevê uma procura de 62 milhões a meio do quinquénio 2070-2075.

E, para além disso, o que podemos prever desde já? A nossa capacidade para antever com um mínimo de fiabilidade o que virá a acontecer dentro de setenta ou oitenta anos, é evidentemente muito limitada, quanto mais para além do terceiro quartel do século XXI. Mas sabemos de certeza que o potencial de geração de tráfego de um dado território não pode crescer infinitamente. A partir de certo limiar entram em jogo rendimentos decrescentes da mais variada natureza e fenómenos de congestionamento de importantes funcionalidades determinantes, no seu conjunto, de poderosos limites ao crescimento do tráfego. Mais geralmente, também maiores exigências regulatórias visando o combate ao aquecimento global, bem como a escalada do preço relativo do petróleo introduzirão custos a transferir para os utilizadores, com o efeito de desacelerar o ritmo de crescimento da procura.

Assim, é algo surrealista estarmos hoje a subordinar a localização do novo aeroporto à possibilidade de acomodar tráfego superior a 62 milhões de passageiros, da ordem dos 100-120 milhões de passageiros que, na prolífica imaginação de alguns, poderá ocorrer lá para o fim do século XXI, início do século XXII. Uma coisa é ver longe e pensar grande. Outra bem diferente, é aceitar a cefalamente uma futurologia sem limites e sem senso. Quem poderá hoje em dia arrogar-se a capacidade de prever o que vai suceder a tão longo prazo, como o último quartel do século XXI? Só de tolo para tolo.

A título de contra verificação, pode-se recorrer à relação entre o nível da procura e o volume populacional de um país. Embora grosseiro, este indicador permite adquirir alguma noção da possível variação das proporções em causa.

Em Portugal essa relação é actualmente da ordem dos 2.3. Em Espanha, que tem o maior mercado doméstico da União Europeia e é um destino turístico de massa, as Canárias, nas Baleares, na Costa do Sol e na Catalunha, essa relação é superior mas não muito, ainda abaixo de 3. Nas Ilhas Britânicas, onde, por um lado, a inexistência de fronteiras terrestres reforça a mobilidade pelo ar e, por outro, verifica-se a profunda inserção das suas principais cidades na economia global, e Londres em primeiríssimo plano, o indicador é da ordem dos 4.5. A esta luz, as previsões de 62 milhões de passageiros no novo aeroporto a meio do quinquénio 2070-2075 correspondem só por si a cerca de 6 vezes o volume populacional de todo o país. Considerando também previsíveis aumentos no Porto, em Faro e Beja o factor para todo o Portugal Continental aproximar-se-á de 10. Em comparação com actual factor 4.5 do Reino Unido, vê-se bem que o potencial de geração de tráfego do país, a longo prazo, dificilmente estará

subestimado significativamente, sem prejuízo de ritmos de crescimento mais fortes a curto/médio prazo.

Tenhamos pois o bom senso de não sonhar com crescimentos sem limites, tal como sucedeu há quarenta anos. As coisas são como são e não como elas existirão no pensamento mágico de alguns.

6.2. A Ota Saturável Num Horizonte de 65 anos: Será Lógico Prever e Resolver Já as Necessidades do Ano 2100?

A capacidade da Ota é um falso problema cuidadosa e oportunamente reavivado na comunicação social por verdadeiros agitadores, mas falsos conhecedores.

Com ou sem intenção, estabeleceu-se a confusão entre a previsão do tráfego que a empresa concessionária da Ota deverá satisfazer até ao termo do seu contrato com a questão, radicalmente distinta, da capacidade máxima da Ota. Considerando uma concessão de 30 anos, prazo normal numa primeira concessão, o contrato deve obrigar à satisfação de uma procura da ordem dos 40 milhões de passageiros/ano. Mas o NAER dispõe de estudos que situam a capacidade máxima possível na Ota bastante acima desse nível.

É certo que na Ota não são possíveis quatro pistas paralelas, como em Rio Frio, por exemplo, ou, mais genericamente, na Península de Setúbal. Só são possíveis duas pistas paralelas. Qual a capacidade permitida por essas duas pistas? Como se confronta essa capacidade com as previsões da procura? Eis as questões fundamentais a que importa responder honestamente.

Paul Willis, o consultor internacional especializado nesta matéria que assessora o NAER, garante a possibilidade de atingir na Ota da ordem de 96 movimento/hora, desde que todos os intervenientes adoptem procedimentos hoje já utilizados em infraestruturas similares, designadamente em Heathrow, com plena validação internacional. Em Heathrow com duas pistas paralelas processam-se hoje em dia 67 milhões de passageiros. Os 96 movimentos/hora permitirão processar na Ota cerca de 62 milhões de passageiros, o que corresponde à procura prevista para o meio do quinquénio 2070-2075. Portanto, a 65 anos de distância, já quase concluído o terceiro quartel do século XXI. Querer-se-á resolver já os problemas do Século XXII?

Não faz qualquer sentido exigir um horizonte de saturação ainda mais longo.

Também é importante compreender que a Ota tem uma perspectiva de vida útil muito superior à infraestrutura que deverá substituir, ou seja, a Portela. Com efeito, uma vez atingidos os 62 milhões de passageiros, a Ota continuará a operar a esse nível sem previsível razão para que venha a ser desclassificada.

7. O Novo Aeroporto e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Espacial e Macro-Ordenamento do Território

7.1. Visão Estratégica Nacional, Precisa-se

A localização do novo aeroporto e a sua ligação à rede ferroviária de alta velocidade, em especial ao TGV Lisboa-Porto, constitui a decisão mais estruturante que o país enfrenta em termos da configuração e competitividade espacial de toda a economia portuguesa ao longo, pelo menos, das décadas a vencer, ou perder, até meados do século XXI.

Estamos perante uma decisão que não deve ser propulsionada por interesses particulares de qualquer sorte, económicos ou bairristas, ou por expectativas e vantagens apenas imediatas, ainda que merecedoras de adequada ponderação. É uma decisão essencial para sustentar a desejável e possível trajectória de transformação de Portugal como um todo coeso, integrado por regiões mutuamente interdependentes, sem penalizações escusadas de qualquer delas.

A esta luz, deve ser o corolário lógico de uma visão estratégica de longo prazo que aproxime e faça crescer em simbiose as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e os espaços polarizados por essas duas áreas. O país é demasiado pequeno para poder dar-se ao luxo de ver um novo grande aeroporto internacional como uma simples infraestrutura regional, no caso da Área Metropolitana de Lisboa, e não como a mais importante infraestrutura de âmbito nacional, com a capacidade de reforçar a conectividade internacional de todo o território nacional.

A menos que se aceite, ainda que implicitamente, um modelo de desenvolvimento cada vez mais concentrado na Área Metropolitana de Lisboa.

Também não podemos ignorar que num país tão pequeno como Portugal, as oportunidades de tomada de decisões estruturantes de novo padrão de desenvolvimento espacial são raras, ocorrendo apenas de longe em longe. O seu desaproveitamento não admitirá facilmente compensação ou inversão. Ou existe uma visão estratégica de longo prazo ou a miopia dos interesses imediatos impõe-se sem que o país se dê conta de que está apostando no reforço das tendências passadas de acumulação de riqueza e oportunidades em Lisboa. Em detrimento de um decisivo reequilíbrio territorial capaz de articular muito mais fortemente o desenvolvimento da Área Metropolitana de Lisboa com o desenvolvimento de outras regiões, muito em especial o Centro e Norte do país.

Por todas estas razões, a localização do novo aeroporto será sempre uma decisão essencialmente política, no sentido mais profundo da expressão. A questão verdadeiramente de fundo subjacente à decisão de localização do novo aeroporto é a de saber se o poder político tem ou não uma clara estratégia para o desejável desenvolvimento espacial e para o macro-ordenamento do território nacional como um todo coeso. É nesse âmbito que faz sentido discutir e decidir a localização do novo aeroporto como o empreendimento singular que maior impacto estruturante terá no desenvolvimento espacial e ordenamento territorial futuro do país.

Esta é a chave de avaliação que me parece adequada. Mas há outras possíveis, umas mais confessáveis e confessadas que outras.

Neste tipo de decisão o debate público é manifestamente enviesado a favor dos interesses imediatos, que virão a ganhar a fatia de leão de mais valias e negócios a gerar pelo novo empreendimento, a começar, e muito significativamente logo no momento da decisão. Esses interesses exercem de facto um domínio comunicacional avassalador, enquanto que aqueles que mais sentirão o impacto futuro da decisão não terão voz activa suficiente ou nem sequer chegaram ainda a este mundo. Nestas circunstâncias, o poder político tem de assumir com firmeza as suas responsabilidades como promotor de uma estratégia nacional não subordinada a interesses particulares.

Tivesse Duarte Pacheco cedido à vozearia das forças vivas da época, e o Aeroporto de Lisboa teria sido construído no Campo Grande. Hoje, onde estarão os equivalentes do Campo Grande? Estejam onde estiverem, a complexidade das dinâmicas espaciais do futuro torna muito mais grave uma eventual deambulação sonâmbula entre o público e o

privado, entre os interesses do presente e as aspirações do futuro. O poder político tem de ter uma firme visão estratégica sobre o desenvolvimento espacial e o macroordenamento do país a longo prazo e decidir em conformidade de uma vez por todas.

A localização do novo aeroporto é, de certeza, a matéria mais prolongada e repetidamente estudada em todo o historial do investimento público em Portugal, quase quarenta anos atravessados por sucessivos relatórios, estudos e propostas. Até se chegar à decisão de localização na Ota, foram estudadas eventuais localizações em Rio Frio, Montijo, Alcochete, Fonte da Telha, Marateca, Porto Alto, Azambuja, Portela de Sacavém, Alverca, Granja do Marquês, Tires, Santa Cruz e Ota. A pedido do Governo, os Aéroports de Paris examinaram preliminarmente também ainda Santo Estêvão e Salvaterra. Sucessivas avaliações levaram à consolidação da opção entre Rio Frio, a Sul, e Ota, a Norte⁴.

Considerando as dinâmicas espaciais a reforçar desejavelmente no futuro, bem como a importância das barreiras físicas e ambientais que o estuário do Tejo opõe à sua travessia, impõe-se a preferência pela localização a Norte do Tejo. É aí que está a origem/destino de 90% da procura. É também desse modo que poderemos criar sinergias relacionais estratégicas que ajudem a estabelecer complementaridades activas entre as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, incluindo os espaços por elas polarizados.

7.2. Retorno ao Modelo de Marcelo Caetano?

No consulado de Marcelo Caetano, há quarenta anos, fazia todo o sentido pôr o novo aeroporto na Península de Setúbal. O grande desígnio estratégico desse período era construir um modelo de desenvolvimento assente na industrialização pesada, a partir de uma rede de projectos de grande porte, localizados precisamente na Península de Setúbal e em Sines. No momento em que o grande desígnio estratégico de modernização do País se recentrava a Sul, a localização do novo aeroporto a Sul só revelava coerência interna, tanto mais que as preocupações ambientais, hoje um grande obstáculo a essa localização, eram praticamente irrelevantes à época. Como se nada

⁴ Dizer-se que só foram consideradas duas localizações, Rio Frio e Ota, seria algo semelhante a dizer-se que na atribuição da Taça de Portugal apenas se teve em consideração as duas equipas que se confrontaram na final. Claro está que o nível da cultura futebolista em Portugal torna inverosímil um erro desse tipo. Infelizmente o mesmo não ocorre com o nosso nível de acompanhamento da coisa pública. De tal modo que o disparate tem frequente curso legal nas mais proeminentes luzes nacionais

tivesse acontecido, ou a lógica de infra estruturação territorial fosse imune ao colapso estratégico do modelo de há quarenta anos, reacendeu-se a ideia de que a localização na Península de Setúbal seria sempre a solução ideal. Colocar o novo aeroporto a Sul do Tejo, em Alcochete, designadamente, não seria mais do que uma tentativa de recentragem do processo de acumulação de novo a Sul, substituindo a indústria pesada pela especulação imobiliária residencial e turística. Um tal projecto teria sem dúvida forte impacto na Península de Setúbal mas contribuiria decisivamente para desarticular e separar o desenvolvimento da Área Metropolitana de Lisboa do (não) desenvolvimento do resto do país, especialmente do Norte.

Insistir obsessivamente numa localização a Sul é, no fundo, como se se quisesse ter uma boa solução, sem se cuidar de saber para que problema.

Relativamente à situação do passado, há duas mudanças radicais que se conjugam para rejeitar a invariância da solução Sul. Uma diz respeito à consagração do primado do desenvolvimento sustentado e à aplicação que, com esse objectivo, se deve fazer do princípio da precaução. A outra refere-se à reorientação do desenvolvimento de modo a favorecer a densificação da interacção económica e social ao longo do espaço de que Lisboa e Porto são os dois pólos nucleares.

Levou muito tempo a reconhecer a relevância decisiva destas duas mudanças. Na realidade, apenas a primeira foi minimamente absorvida, a ponto de ajudar a encontrar a solução também adequada à nova lógica do desenvolvimento territorial.

De facto, o relatório produzido pelas TAMs-Prófabril em 1982 foi o primeiro estudo a incluir possíveis localizações a Norte, embora sem referência a novas dinâmicas espaciais. A melhor localização a Norte seria a Ota, e a Sul, Rio Frio. Entre estas duas localizações a preferência ia para Rio Frio.

No estudo da ANA de 1987/90 o primeiro lugar cabe à Ota, superando Rio Frio.

No estudo da ANA de 1994 esta relatividade inverte-se, valorizando-se também Montijo. Significativamente, apesar de nessa altura estar em processo de criação, a Zona de Protecção Especial do Tejo, o problema da sustentabilidade ambiental continuou nitidamente ignorado. Em contrapartida, sabe-se da influência que a construção eminente da Ponte Vasco da Gama exerceu a favor de Rio Frio e Montijo.

Em 1997 relançou-se a escolha da localização do novo aeroporto culminando com a escolha da Ota em Julho de 1999.

A questão do impacto diferencial do Rio Frio e da Ota no desenvolvimento espacial e no macro-ordenamento do território nem chegou a ser objecto de confrontação formal. De facto, o problema da sustentabilidade ambiental, só por si, colocou a decisão final a Norte, como desejável do ponto de vista do desenvolvimento espacial e do macro-ordenamento do país como um todo.

Mas no momento em que está no auge a ideia de regresso à margem Sul, isto é, de regresso ao modelo territorial do passado, importa explicitar a relação entre a concretização do modelo territorial desejável para o futuro e a localização e impacto territorial do novo aeroporto.

7.3. O Modelo Territorial do Futuro e o Novo Aeroporto

O modelo territorial do futuro deverá emergir, em princípio, da concretização do programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT) estabelecido em recente Lei da Assembleia da República (Julho de 2007). Mas as directrizes essenciais desse Programa no que concerne a acessibilidades, externas e internas, têm a sua origem em planos definidos ou iniciados na segunda metade da década de 90, quer em sede de reorientação da participação de Portugal nas Redes Transeuropeias, quer no âmbito de iniciativas internas destinadas a acelerar a requalificação infra-estrutural do território nacional como um todo.

Portugal começou por participar nos projectos prioritários das Redes Transeuropeias aprovados na cimeira de Essen (1994) através do projecto nº 8 definido apenas como uma via rápida Lisboa-Valladolid.⁵

Por proposta conjunta de Portugal e Espanha, que aderiu a uma proposta portuguesa, o Conselho Europeu de Dublin, em Dezembro de 1996, concordou na reformulação do projecto nº 8, substituindo a via rápida Lisboa-Valladolid por uma Ligação inter modal Portugal/Espanha ao Resto da Europa.

⁵ Publicado em decisão nº 1692/96/EC do PE e do Conselho de 23 de Julho de 1996, Anexo III, projecto nº 8.

Esta alteração foi objecto de uma Proposta da Comissão ao Parlamento Europeu ⁶

Em consequência, por um lado, o título do Anexo III da Decisão nº 1692 como emendada passou a ser Lista dos 14 projectos adoptados pelos Conselhos Europeus de Essen em 1994 e de Dublin em 1996.

Por outro, o projecto nº 8, Via rápida Lisboa-Valladolid, passou a ser definido como:

Ligação Multimodal Portugal/Espanha para o Resto da Europa, através de ligações ferroviárias, rodoviárias, marítimas e aéreas nos seguintes corredores ibéricos:

- Galiza (A Corunha) / Portugal (Lisboa)
- Irum / Portugal (Valladolid-Lisboa)
- Corredor do Sudeste (Lisboa-Sevilha)

Os portos nacionais (Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines) entraram nas Redes Transeuropeias bem como a Ota, o aeroporto Sá Carneiro e de Faro. Entraram também as ligações em alta velocidade Lisboa-Madrid e Lisboa-Porto, com prolongamento para Vigo, eventualmente em velocidade alta. Juntou-se-lhes posteriormente a ligação ferroviária Sines-Espanha e as auto-estradas do mar.

Complementarmente, definiu-se a Rede Nacional de Auto-Estradas e lançaram-se os respectivos projectos de modo a triplicar a extensão da rede em menos de dez anos, objectivo hoje completamente assegurado. Tomaram-se outras decisões como a de relançar a vocação transcontinental do porto de Sines mediante a ligação a Singapura e eventualmente a outros operadores. Não tem sido fácil mas as perspectivas hoje existentes são francamente promissoras.

Deste modo, o país a médio prazo fica dotado de uma rede de acessibilidades rodoviárias, ferroviárias, marítimas e aeroportuárias de nível europeu, em qualidade e quantidade.

⁶ Decisão 1692/96/EC, publicada no jornal Oficial C/20, de 184/1998 e consagrada pela Decisão nº 1346/2001/EC do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de Maio de 2001, publicada no J.O. L185, de 6 de Julho de 2001



Esta infra-estruturação básica, por um lado, forma uma densa quadricula com poderoso efeito de compressão do tempo de deslocação ao longo de todo o território nacional, permitindo uma notável aproximação quer entre o Norte e o Sul, quer entre o Litoral ao Interior do país. Por outro, cria condições qualitativas e quantitativas de equipamento do território, no plano infra-estrutural, susceptíveis de apoiar o desenvolvimento gradual de uma plataforma de prestação de serviços, designadamente logísticos, de nível europeu na fachada atlântica da União Europeia.

É certo que para esse efeito não bastarão as infraestruturas mas não é menos certo que elas são essenciais para facilitar outros desenvolvimentos em matérias de qualidade generalizada do factor humano, das instituições e das suas inter relações. Não foi por acaso que Portugal lutou para que a sua participação nas Redes Transeuropeias de Transportes tivesse expressão capaz de vincar acentuadamente a sua posição na fachada atlântica como uma mais valia europeia, e não apenas nacional, de elevado potencial a longo prazo, como resulta do mapa junto. Não é este o contexto apropriado para discutir porque razões se afigura possível concretizar esse potencial no plano europeu no horizonte de uma geração, isto é, a longo prazo.

Mas é certamente o momento para sublinhar com toda a força que uma das condições prioritárias para atingir esse desideratum é a promoção, o mais activa que se puder, de um modelo de desenvolvimento territorial tendencialmente conducente à formação na fachada atlântica do território nacional de uma grande aglomeração metropolitana polinucleada de dimensão e qualidade europeias também no horizonte algumas décadas à nossa frente. Porque no mundo contemporâneo é na inter acção pessoal e organizacional características da vida metropolitana que se formam as oportunidades e os incentivos que sustentam fluxos continuados de criatividade, de iniciativa inovadora e de competitividade pela qualidade e pela diferença, face a um mundo cada vez mais globalizado.

Será preciso atingir massa critica da ordem de 5 a 7 milhões para se ganhar relevância europeia. Lisboa, só por si, não tem potencial, nem massa crítica para ascender ao necessário nível de metropolização. Menos ainda o Porto. A única via que nos poderá estar aberta é a de promover perseverantemente, por muitos anos, um modelo de desenvolvimento territorial articulador de uma metrópole polinucleada, com dois pólos

principais nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, uma e/ou outra fortemente relacionadas com núcleos secundários em torno de cidades médias no litoral e no interior de Norte e a Sul.

Recordando o que se escreveu sobre os ganhos de compressão das distâncias tempo resultantes da participação de Portugal nas Redes Transeuropeias e do funcionamento de outras infra estruturas complementares, designadamente auto-estradas, em termos de acessibilidades Portugal tem condições para enfrentar esse desafio.

De facto, considera-se que uma distância – tempo inferior a hora e meia permite fácil face a face, em relação ao Porto ou a Lisboa. Apenas ficarão de fora segmentos populacionais próximos da fronteira de Espanha, de Vila Real a Beja, e o Algarve. Ou seja, 4 em 5 habitantes do Continente estarão a hora e meia ou de Lisboa ou do Porto e 7 em 10 habitantes estarão a duas horas do Porto e de Lisboa. Merece realce o contributo do TGV Lisboa-Porto para esta metropolização. É isso que faz do TGV Lisboa-Porto em uma hora e um quarto uma grande prioridade nacional, muito acima da ligação Lisboa-Madrid.

A potencialidade de formação a prazo de uma tal área metropolitana encontra-se subjacente à articulação territorial características do Programa Nacional de Ordenamento do Território, como se pode verificar pela representação gráfica que lhe serve de emblema. A matriz dessa representação gráfica já se encontrava definida e publicada pelo MEPAT em 1999.

Olhando para essa representação emblemática, é praticamente evidente por que razão a localização em Alcochete seria um erro estratégico fortemente penalizador do modelo de desenvolvimento desejável para o futuro. O impacto territorial de Alcochete seria apenas forte no âmbito sub regional, nem sequer regional, centrando-se essencialmente na Península de Setúbal e na Lezíria morrendo no Médio/Tejo. O impacto estruturante sobre a parte Norte da Área Metropolitana de Lisboa seria certamente marginal. A excentricidade da localização em relação ao território a marcar de acordo com o modelo do futuro seria um handicap considerável. Mas igualmente sério e decisivo é o reforço dessa excentricidade pela importante barreira natural que o estuário do Tejo sempre representaria.

A Ota tem, obviamente, potencialidades estruturantes bem mais favoráveis, do ponto de vista da concretização tendencial do modelo territorial do futuro. Olhando para o mapa do PNPT, é fácil de antever que o seu impacto influenciaria o desenvolvimento territorial da Área Metropolitana de Lisboa, do Oeste, do Médio Tejo e do que o PNPT designa como o Sistema Metropolitano do Centro Litoral. A dinamização desses espaços na lógica da sua inserção numa aglomeração metropolitana polinucleada é decisiva para esse desiderato. Sem a dinamização nesse sentido de toda essa vasta zona, dificilmente Lisboa e Porto chegarão à compreensão da absoluta necessidade de se organizarem de acordo com um modelo de partilha equitativa dos frutos da sua cooperação sinérgica.

Tudo isto poderá ser conseguido sem penalizações injustas, seja de que região for. Não certamente da Península de Setúbal, no máximo a uma hora da Ota. Na média, bastante menos. Sabe-se, por exemplo, que entre os factores importantes de atracção de investimento estrangeiro se encontra uma distância – tempo a um grande aeroporto da ordem da uma hora a hora e meia. Claro está que seria mais vantajoso tê-lo a 15 minutos. O problema é saber à custa do sacrifício de quem e de quê.

7.4 A Ota e a Nova Estratégia de Desenvolvimento do Porto e do Norte

A oposição à Ota mais antiga e politicamente mais frontal vem do Porto, culminando com o recente estudo encomendado pela Associação Comercial do Porto em apoio à opção Portela + 1.

Presto homenagem à Associação Comercial do Porto por sempre se ter assumido em nome próprio e nunca através de nebulosas. Relevo também a franqueza com que explicou a sua preocupação, sem prejuízo da proposta da Portela + 1 ser apenas a primeira fase do combate que parece ser o seu. Por tudo isto, a questão de se saber o que as alternativas Ota e Alcochete poderão implicar para o desenvolvimento do Porto e da Região Norte é de há muito incontornável. Escamoteá-la não seria apenas uma omissão técnica, seria sobretudo um acto de batota política contra a fundamentação transparente da escolha entre a Ota e Alcochete.

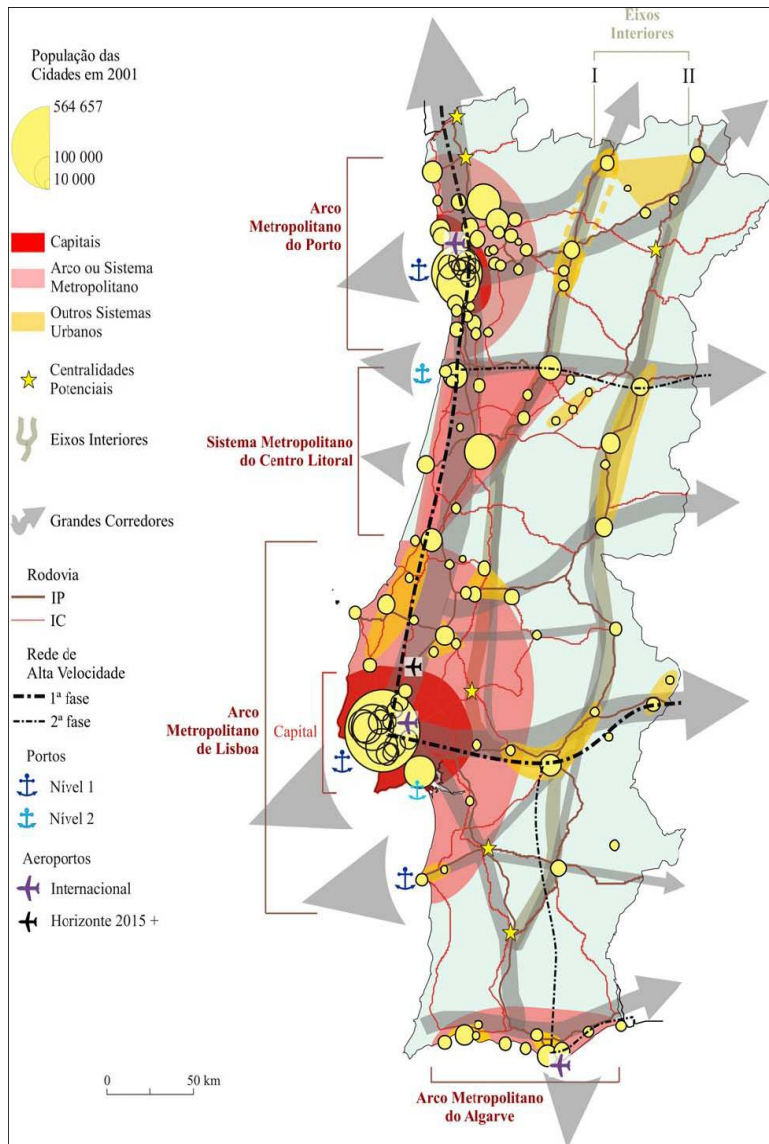
MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PROGRAMA NACIONAL DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

PROGRAMA DE ACÇÃO

Dezembro 2006

Dezembro 2006



Com a mesma frontalidade que nos vem do Porto, abordarei quatro aspectos da relação novo aeroporto/estratégia de desenvolvimento do Porto e da Região Norte. Em primeiro lugar, o aeroporto em Alcochete abriria espaço para um “hub” no Aeroporto de Sá Carneiro? A resposta é negativa. Em segundo lugar, a Ota e Sá Carneiro teriam ofertas predominantemente rivais ou complementares entre si? A resposta é que teriam oferta predominantemente complementares, daí resultando uma mais valia para o Porto e o Norte. Em terceiro lugar, o impacto territorial da Ota será benéfico ou negativo para ajudar a lançar e consolidar uma estratégia de desenvolvimento capaz de dar ao Porto e ao Norte intensa participação em dinâmicas características de economias avançadas? A resposta é que poderá ser amplamente benéfico, ao contrário do que sucederia com Alcochete. Finalmente, reservo para o capítulo seguinte, relativo à comparação da economia e eficácia das várias alternativas, a questão de saber o que pode representar na realidade a proposta de solução Portela + 1.

O combate das elites políticas e económicas do Porto contra a Ota suscita importantes notas na perspectiva da desejável consolidação de uma grande aglomeração metropolitana polinucleada de que a Área Metropolitana do Porto deverá ser um dos dois pólos principais.

7.4.1. Alcochete Levaria à Criação de um “Hub” no Porto? Não

Já se escreveu que em ligação directa em TGV Porto-novo aeroporto, Alcochete implicaria um aumento do tempo-distância de 75%, relativamente à Ota. Mais de 45 minutos.

Paradoxalmente, este último resultado é saudado por estrategos do Porto não como uma grave penalização potencial para as populações da Região, mas antes como um decisivo benefício, na medida em que o maior afastamento do novo aeroporto possibilitaria o desenvolvimento do Aeroporto Sá Carneiro como um segundo “hub” nacional. Uma quimera desprovida de qualquer hipótese de viabilidade. É mais do que tempo de analisar objectivamente esta questão, até agora considerada tabu em nome do politicamente correcto alimentada pelo receio de desagradar às elites políticas e económicas do Porto. O relançamento económico do Porto e da Região Norte não

poderá nunca basear-se em quimeras e ressentimentos estéreis. É urgente esvaziar esse tipo de reacção para que a análise objectiva das realidades nos permita identificar verdadeiras oportunidades de alto valor acrescentado e a postura estratégica conducente ao seu eficaz aproveitamento.

A Associação Comercial do Porto, na sua Posição Pública Aeroporto Francisco Sá Carneiro: Que Futuro, de 15 de Novembro de 2005, “congratula-se particularmente com os investimentos de remodelação de que o aeroporto Francisco Sá Carneiro tem sido alvo, colocando-o ao nível dos aeroportos internacionais mais modernos. Este upgrade atende simultaneamente às necessidades actuais da região e às previsíveis necessidades no médio prazo. O aeroporto pode agora constituir-se como um “hub e assumir o principal papel no transporte aéreo do Noroeste Peninsular, tirando partido das opções estratégicas de Espanha relativamente aos aeroportos da Galiza.

A ACP teme, porém, que a eventual construção do novo aeroporto de Lisboa na Ota venha fragilizar a posição do aeroporto do Porto”.

Fica clara a motivação do combate à Ota. O que permanece obscura é a visão estratégica subjacente a esse combate.

O Aeroporto Sá Carneiro tem um tráfego de cerca de 4 milhões de passageiros. É claro que a excelente qualidade que esse aeroporto hoje tem, considerado o 3º melhor da Europa, bem como a possibilidade de levar facilmente a sua capacidade a mais de 20 milhões, são factores importantes que devemos utilizar para potenciar o estabelecimento de novas ligações e alargar a sua atractividade, nomeadamente à Galiza. Mas por mais que se faça, não haverá condições de mercado que possam fazer do Aeroporto Sá Carneiro o “hub” do Noroeste da Península Ibérica.

Na Galiza há três aeroportos: Vigo com 1 milhão de passageiros; Santiago com 2 milhões; e a Corunha com sensivelmente 1 milhão. Numa perspectiva excessivamente optimista, admitamos que uma promoção agressiva do Aeroporto Sá Carneiro permitiria atrair 50% do movimento de Vigo, 20% do movimento combinado de Santiago e a Corunha e mais meio milhão de passageiros a subtrair ao aeroporto de Lisboa. Teríamos assim no Porto um acréscimo de 40%, ou seja, cerca de 5.5 milhões de passageiros. Haverá alguém com experiência comercial do mundo da aviação que pense possível fazer na Europa um “hub” a partir de uma base de tráfego tão diminuta? Claro que não!

É possível, e desejável aumentar o número e a variedade de ligações cidade a cidade, incluindo para o Brasil e Angola, mas chegar a um “hub” é praticamente impossível. Por um lado, o único “hub” possível em Portugal está hoje na Portela, limitadamente, e no aeroporto que lhe suceder, com muito melhores condições de expansão e de qualidade de serviço. Por outro lado, o “hub” que servirá a Galiza continuará sendo Madrid sem que faça qualquer sentido imaginar que o Porto possa vir a estar em concorrência com Barajas.

Realce-se que há na Europa países que nem chegam a ter um “hub” no seu território, como a Bélgica e os países escandinavos, excepto a Dinamarca onde Copenhaga é o “hub” comum a todos eles. O único país que tem mais de dois “hubs” é a Alemanha, Frankfurt e Munique, tendo sido recentemente recusado o pedido de Berlim para o desenvolvimento de um terceiro “hub” no seu novo aeroporto. Em Espanha, apenas Madrid, não obstante os 18 milhões de passageiros de Barcelona que justificam a existência de numerosas ligações ponto a ponto, incluindo para a América Latina e para a América do Norte. Em França, apenas Charles de Gaulle. Na Holanda, só Amesterdão (Schipol). E em Portugal: dois “hubs”, o novo aeroporto e Sá Carneiro? Não faz sentido.

7.4.2. Ota e Porto serão Predominantemente rivais ou complementares? Serão Complementares

A ideia do “hub” em Sá Carneiro é irrealista. Quanto às ligações ponto a ponto, as ofertas do novo aeroporto posicionam-se muitíssimo mais como complementares do que como rivais em relação ao Porto. Os passageiros só buscam um aeroporto mais distante quando a isso são forçados de todo em todo pela inexistência de oferta conveniente no “seu” aeroporto. E a maior ou menor oferta de ligações convenientes, em termos de números de voos por semana e dia ou de faixas horárias ao longo do dia depende da dimensão do mercado. As companhias aéreas sabem muito bem isso. E não deixarão de procurar ganhar posições competitivas explorando todas as oportunidades acima do nível crítico. A liberalização do mercado e as low cost, pelo menos, assegurarão esse resultado.

É desejável que o Aeroporto Sá Carneiro se expanda mediante políticas agressivas de atracção que levem ao aumento de frequência das ligações existentes e à criação de novas conexões. Mas o seu potencial de atracção é claramente inferior ao do novo aeroporto. Já hoje o tráfego na Portela é mais de três vezes superior. A densificação no

futuro da rede de conexões com base no Sá Carneiro terá de resultar do jogo do mercado, e só dele. Diktats de autoridades nacionais ou regionais não terão qualquer cabimento. Mas quando não é possível ter uma oferta local, não será fundamental para o Porto ter acesso a uma oferta complementar tão próxima quanto possível?

Os destinos, frequência e passageiros em Lisboa e no porto obedeciam à seguinte distribuição segundo a ANA:

	Lisboa		Porto	
	3º T 2007	1º T 2005	3º T 2007	1º T 2005
DESTINOS	82	82	35	26
Domésticos	11	10	4	3
Europeus	49	45	24	18
Internacionais	22	27	7	5
Frequências (milhares) (1)	126		43	
Passageiros (milhões) (2)	11.7		3.2	

(1) Voos acumulados no período

(2) Passageiros acumulados no período

Lisboa servia 82 destinos e o Porto 35. São particularmente significativas as diferenças quanto a destinos internacionais (não europeus), 49 e 24. Lisboa diminuiu o número de destinos europeus ao contrário do que sucedeu no Porto. Tanto Lisboa como o Porto têm aumentado os destinos internacionais mas Lisboa tem condições bastante mais favoráveis nesse segmento de mercado.

No fim de 2007 o Porto tem já 39 destinos. O aumento, assinalável, deve-se a ligações *low cost*, na Europa, tipicamente ponto a ponto, essencialmente alimentadas pelo incremento do turismo de massas, sem deixar de satisfazer também uma faixa, pequena, de viagens de negócios.

O Porto está evoluindo no sentido desejável, mais destinos europeus e mais destinos internacionais.

Mas sejamos realistas, hoje, há na Portela 5 vezes mais voos (frequências) que no Porto. Amanhã, na Ota, mesmo que o número de voos seja 2 vezes superior, por hipótese, não conviria ao desenvolvimento do Norte que os seus homens de negócios pudessem ter acesso o mais rápido possível a voos adequados às suas conveniências quando eles não

existam no Porto? Mais concretamente, não será uma mais valia para o Porto e para o Norte em geral, ter uma oferta complementar significativamente mais próxima que em Alcochete? Lutar pelo vencimento de Alcochete não será algo masoquista?

7.4.3. O Impacto Territorial da Ota Será Favorável ou Desfavorável a Nova Estratégia de Desenvolvimento do Porto e do Norte? Será Favorável

Hoje em dia, o principal problema de desenvolvimento que Portugal tem pela frente é o afundamento do Norte, é a sua falta de dinamismo económico e social, a sua incapacidade para criação de empregos bem remunerados e de bom perfil qualitativo. O Norte é uma das regiões da Europa que mais sofre com a globalização, situação que se agudizará nos anos mais próximos. É também das regiões europeias que menos se adaptou e menos inovou.

Enquanto não for possível relançar a economia do Norte segundo novo modelo em decidida ruptura com padrões tradicionais não é só o Norte que estará diminuído. É o país todo, tão relevante é a Região no quadro nacional. A crise em que o Norte está mergulhado não é apenas um problema regional. É sobretudo um grave problema nacional em cuja resolução todo país se tem de envolver resolutamente.

O diagnóstico é amplamente reconhecido. Mas a estratégia a seguir é bastante menos sustentada. Há que olhar a questão de frente e ser claro.

É digno de realce o esforço que a Comissão de Coordenação do Desenvolvimento da Região Norte vem fazendo para definir e promover o significativo upgrading da economia regional. Mas o Porto continua demasiado preso ao culto de uma rivalidade mal sã e de um estéril e paralisante ressentimento em relação a Lisboa que cada vez mais o prejudicará, isolando-o e excluindo-o da participação intensa, por vias directas e indirectas, em novas dinâmicas nacionais e europeias. O que o Porto e o Norte precisam como pão para a boca é entrar no funcionamento de redes de criação e prestação de serviços de alto valor acrescentado. É participar intensamente na formação, incessantemente renovada, de alianças e cooperações estratégicas necessárias ao enfrentamento da concorrência em mercados e ambiente relacionais de elevada exigência. No mundo contemporâneo, a inclinação de grande parte das elites económicas portuenses para tão obsessivas rivalidades bairristas, e ressentimentos

igualmente tão fora de medida ou razão, contra o principal e mais dinâmico pólo de desenvolvimento nacional, ainda por cima tão próximo, só poderão levar o Porto ao auto-isolamento e à auto-exclusão, voltando as costas a decisivas oportunidades de alavancagem de factores de competitividade estrutural que certamente resultariam da articulação sinérgica entre Lisboa, o Porto e os espaços polarizáveis por cada um deles, ou até por ambos, em razão da matéria. Este risco é considerável e merece seria reflexão nacional.

Muitos, sobretudo os que atribuem a crise ao centralismo de Lisboa e à negligência do Governo e da Administração Central que discriminam o Porto, pensam que a solução está na criação de uma Região musculada caracterizada por amplas transferências de poderes, competências e orçamentos. De facto, uma regionalização substantivamente significativa é imprescindível e urgente. O risco é que se perca em jogos clientelares e caciquismos eleitoralistas se a transferência de poderes e meios não for posta logo de início ao serviço de adequada estratégia de desenvolvimento nos mais diversos planos.

Outros, ou parte dos memos, à justa exigência de uma regionalização eficaz somam a opção por uma estratégia de rivalidade com Lisboa assente no desenvolvimento de uma cooperação profunda com a Galiza, de modo a potenciar o Porto como foco motor de uma verdadeira região europeia com cerca de 7 milhões de habitante. Dimensão certamente significativa no plano da Península e mesmo europeu. A cooperação profunda com a Galiza é seguramente um objectivo muito importante a prosseguir determinadamente numa perspectiva sistémica. Mas seria manifestamente ilusório apostar nessa ligação como forma de construção de um novo modelo de desenvolvimento em agressiva rivalidade com Lisboa, ou sequer de costas voltadas para profunda cooperação sinérgica com Lisboa.

Vejamos três razões essenciais, entre outras. Primeiro, o dinamismo da Galiza é hoje claramente superior ao do Norte, Porto incluído. Segundo, a superioridade das funções metropolitanas sediadas no Porto são manifestamente insuficientes para se dar como certa no futuro, a capacidade do Porto para desempenhar o papel de foco motor metropolitano de uma região europeia de bom nível, ao contrário do que pressupõe a referida estratégia. Terceiro, para que possa tirar todo o partido de alianças com centros de excelência da Galiza ou, em alternativa, para que possa competir com eles vitoriosamente, o Porto tem absoluta necessidade de um significativo suplemento de competitividade estrutural a colher mediante intensa participação quer em redes de

serviços de alto valor acrescentado, quer em mercados e ambientes relacionais exigente, como já se referiu. Ora, a Galiza não tem teor estrutural capaz de preencher significativamente o espectro de participações necessárias, quer em termos de acessos a redes de criação e prestação de serviços, quer no que concerne à interacção directa e indirecta com mercados e ambientes relacionais exigentes.

A criação de instituições regionais robustas e eficiente bem como e o aprofundamento da cooperação com a Galiza são dimensões muito importantes de uma estratégia credível de saída da crise. Mas há que estruturar uma estratégia mais ambiciosa juntando-lhe outras dinâmicas de ordem nacional e internacional. Onde procurá-las? Como as trabalhar de modo a inseri-las numa visão estratégica coerente e integrada por componentes que mutuamente se reforcem?

A solução mais frutuosa, e também a que mais seguramente dependerá da nossa própria vontade, parece-me ser a de se planear e realizar o desenvolvimento em simbiose das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto e de espaços por ela polarizáveis, de modo a ganhar o gradual desenvolvimento da grande aglomeração metropolitana polinucleada necessária à transformação de Portugal numa mais valia territorial de relevância europeia na fachada atlântica da EU.

Não se imagina possível alcançar esse objectivo sem a participação empenhada do Porto e do Norte. E esse empenhamento será certamente muito mais difícil sem o concurso do impacto territorial da Ota sobre o espaço que lhe fica a Norte. Se Alcochete for escolhido não só se perderão poderosos impactos tendencialmente favoráveis ao novo tipo de metropolização como se criarão factores adicionais de enfraquecimento da coesão territorial a nível nacional, através da reforçada concentração da riqueza nacional a Sul.

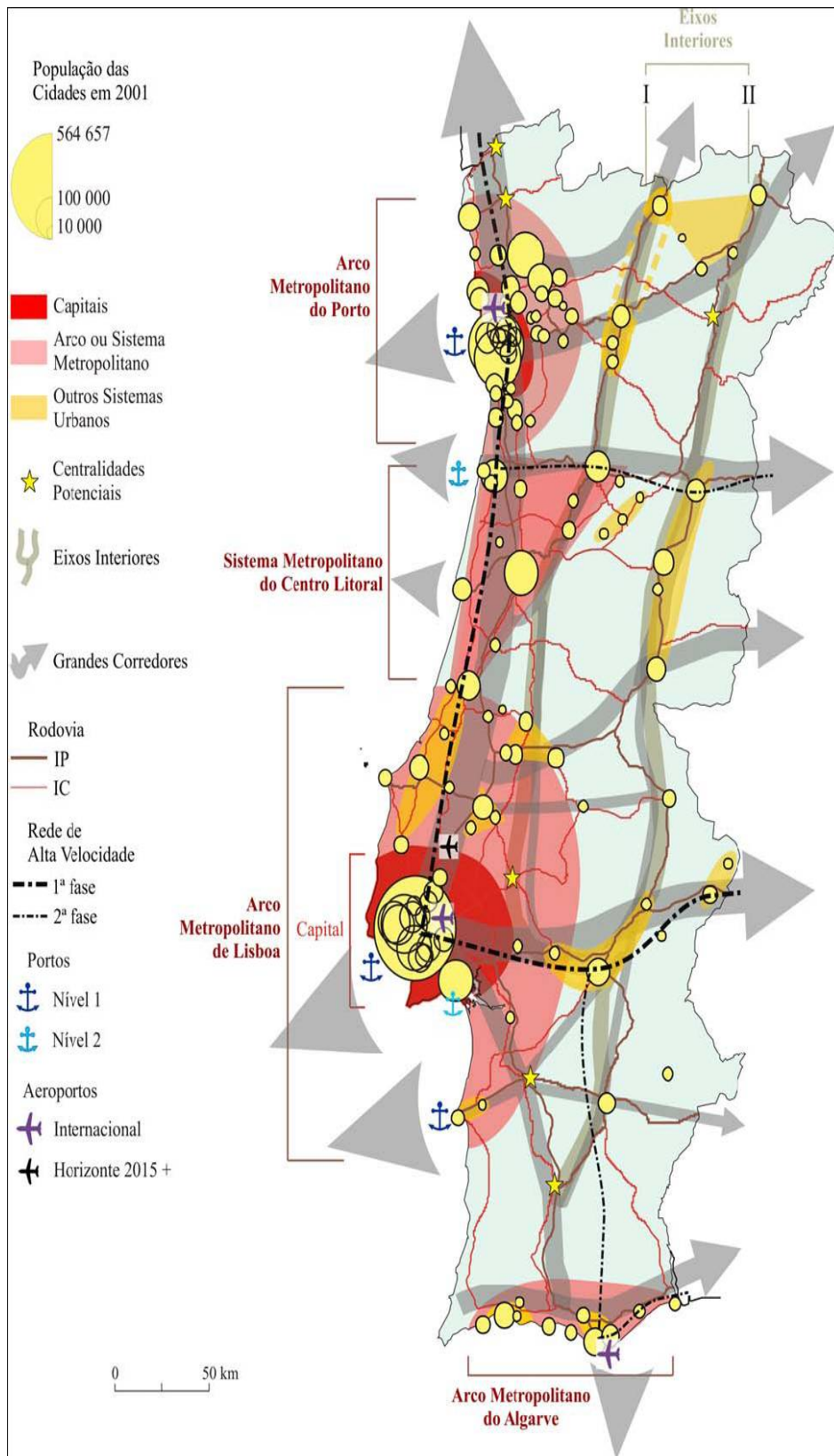
7.5. Nota conclusiva

Tudo somado, pode-se dizer que o contributo da Ota para a progressiva consolidação do modelo territorial do futuro é insubstituível. Recusá-lo seria contra o melhor interesse nacional. Nada nem ninguém poderia oferecer ao país alternativa compensatória. Num país pequeno, oportunidades de tão grande impacto estruturante são raras, verdadeiramente únicas no horizonte de uma geração. A perda decidida hoje não teria qualquer espécie de remédio no futuro. A história económica e social demonstra que a

chamada “path dependency” é dos mais poderosos factores explicativos do que hoje somos, ou do que poderemos ser amanhã. O impacto territorial de Alcochete, em contraste com o da Ota, iria em sentido contrário ao modelo desejável para o futuro. Por um lado, o seu âmbito seria subregional, com forte incidência sobre a reestruturação espacial e ordenamento da Península de Setúbal mas apenas claramente marginal na dinâmica espacial a Norte, a começar pela parte Norte da Área Metropolitana de Lisboa. Por outro, reforçaria a concentração da riqueza nacional a Sul, em detrimento de uma distribuição mais equilibrada da riqueza nacional, enfraquecendo desse modo a coesão territorial nacional, como se tem sublinhado.

Apesar de Portugal estar em divergência com a UE desde o início da década, Lisboa tem vindo a melhorar no ranking europeu. Isto é, tem feito prova de razoável dinamismo, melhorando em vários planos em ritmo superior ao da média europeia. O Porto só tem a ganhar associando-se estruturalmente a essa aceleração. E Lisboa também tem muito a ganhar, pelo seu lado, através das sinergias, complementaridade e especializações mais profundas que a simbiose com o Porto tornaria possível.

O País não pode prescindir da profunda e conseqüente ponderação de questões tão elementares, mas tão decisivas, para o nosso futuro colectivo. O autismo do politicamente correcto já pouco mais tem à sua volta para secar e parasitar.



8. Decisão Final: Economia e Eficácia na Ota e em Alcochete

8.1. A Decisão Final É Política, Não é Técnica

Ao contrário do que se vem defendendo em certa comunicação social, a decisão final sobre o novo aeroporto é política, necessariamente em alto grau. Não é de engenheiros, economistas, homens de negócios, peritos financeiros ou especialistas do desenvolvimento territorial. Só pode estar na disponibilidade do Governo, atenta a reserva de competência que a Constituição lhe fixa. É preciso manter sempre meridianamente claro quem é quem neste processo, sem subversões ou confusões de legitimidade.

O processo de decisão tem de obedecer a regras e procedimentos transparentes, devidamente fundamentadas e justificadas, o que não exclui a aplicação de juízos puramente políticos e não susceptíveis de redução a qualquer expressão monetária. Se tudo se resumisse a calcular, somar e subtrair valores validáveis pelo mercado as coisas seriam bem mais fáceis e consensuais. A política une mas também divide, em função de princípios, aspirações e visões do futuro, conjugando-se Estado e mercado em proporções variáveis de acordo com as opções ideológicas de cada um. Ao mercado o que é do mercado, ao estado o que é do Estado. O que é do Estado é determinante no caso do novo aeroporto mas não arbitrário. Logo, o que se fizer em nome e pelo uso poder de Estado tem de ser feito sempre com transparência e justificação responsabilmente assumida por quem recebeu legitimidade democrática para escolher e governar.

Tem-se insistido na necessidade de estabelecer uma comparação exaustiva abrangendo todas as dimensões relevantes, económicas e não económicas, incluindo as de opção estratégica política. Admitindo que se alcançou esse desiderato dimensão a dimensão, há ainda que estabelecer o processo de ponderação de toda essa informação, de natureza tão díspar, de modo a seleccionar o melhor projecto. O melhor projecto será aquele que mais adequadamente satisfizer a função de preferência do legítimo decisor, no caso o Governo. É preciso uma ordem, não uma posição numa escala numérica. Mais uma vez, não se trata de escolher o projecto de melhor expressão económica ou monetária líquida, nem o que maximiza o valor do negócio. O que é necessário e suficiente é identificar o projecto considerado superior a todos os outros. Seja lá por que razões, na condição de essa superioridade ser fundamentada na base de legítimas opções do Governo em nome de uma robusta racionalidade colectiva sufragada de acordo com o processo democrático.

8.2. O Menosprezo do Princípio da Eficácia na Prática

Na esfera pública as preferências do decisor devem ser estruturadas e efectivadas de acordo com os bem conhecidos princípios da economia, da eficiência e da eficácia. Na comparação das diversas alternativas, podemos admitir que as questões de eficiência a nível de selecção do melhor projecto não dão lugar a diferenças entre eles. Quanto ao princípio da economia, estamos todos conscientes de que há significativas diferenças. Não se tem falado de outra coisa, embora com pouca objectividade e ainda menor lisura. Portanto, será de esperar redobrada atenção ao que nesta matéria vier a público nos próximos tempos. Finalmente, quanto ao princípio da eficácia a desgraçada realidade é que parece ser frequentemente ignorado. Pelo menos, na aparência. É uma velha pecha do Estado preocupar-se com os montantes dos recursos a gastar (lado económico) sem se preocupar suficientemente em saber do grau em que os objectivos serão atingidos (o lado da eficácia). Ainda mais a montante, o tratamento da eficácia é tal que frequentemente se discutem minuciosamente volumes e condições de despesa, chegando mesmo à sua execução, sem ter havido previamente rigorosa identificação e caracterização dos objectivos a satisfazer mediante a citada despesa tão levemente empenhada. O menosprezo do princípio da eficácia por parte do Estado só tem lugar porque o cidadão comum, na generalidade das situações, age identicamente, alheio a preocupações de rigor na matéria. Aliás, a causalidade é manifestamente circular. A continuação deste estado de coisas em relação ao problema do novo aeroporto seria simplesmente desastrosa. Portanto, há que assegurar que as questões de eficácia venham a ter o relevo que lhes compete na ponderação da decisão final.

Chegados a este ponto, o realismo obriga a introduzir alguma nuance. Nem sempre o que parece, é. Onde se vê menosprezo pelo princípio da eficácia, podem estar, na realidade, formas perversas de assegurar um certo tipo de eficácia através de manobras que se desviam das melhores práticas. De facto, em Portugal a aparente ignorância do princípio da eficácia não é frequentemente mais do que o resultado deliberado de eficazes estratégias, quase sempre pessoais ou, pelo menos, corporativas, no sentido de eliminar ou minorizar a consideração de certos objectivos, sobrevalorizando em contrapartida outros mais convenientes aos promotores de tais práticas. Por exemplo, tomando ilustrações fictícias, no caso do novo aeroporto se se quiser levá-lo para a margem Sul, concentrar-se-á o máximo de atenção possível sobre a questão da

minimização do investimento directo (princípio da economia), de modo a minorizar o impacto sobre eventuais objectivos ambientais (princípio da eficácia).

O mesmo se diga em relação a eficazes estratégias de certos actores decisoriais no sentido de aumentar a sua flexibilidade de adaptação evolutiva ou a sua margem de manobra perante eventuais pressões dos poderes fácticos ou mudanças na combinatória de interesses. Por exemplo, continuando a recorrer a ilustrações fictícias, a fixação de forma clara e exaustiva de objectivos a cumprir na escolha do novo aeroporto, incluindo, ainda a título de exemplo, claros níveis de eficácia em relação a objectivos de coesão territorial, seria certamente indesejável para alguém que quisesse ter margem de manobra precisamente nesse aspecto. A solução estaria em manter vagos ou confusos os objectivos a atingir nesse domínio.

É universalmente reconhecido que o sucesso na carreira de muitos gestores e decisores se deve sobretudo à sua habilidade para conceber e executar estratégias de fuga a assumpção de compromissos e responsabilidades bem determinados dando lugar a tacticismos de ocasião que vão serpenteando por caminhos ínvios. Em situações dessas, e em outras similares, apenas aparentemente é que estaremos perante o menosprezo do princípio da eficácia, quando o que sucede, na realidade, é a sua aplicação de forma perversa em benefício próprio ou de algum interesse específico.

Traz-se à colação este tema neste momento porque em Portugal são poucos os grandes projectos que escaparam às consequências do seu enredamento em formas perversas da aplicação do princípio da eficácia. O que se espera do Governo no caso em apreço é a vigilância necessária e suficiente no sentido de se assegurar, e de nos assegurar, que ninguém, voluntária ou involuntariamente, introduziu no processo de decisão perversões dessa índole.

Já se deixou entender que os principais riscos dizem respeito à eliminação e/ou à definição vaga de objectivos, tão vaga que melhor se diria que a sua menção é mais da ordem da afirmação retórica de slogans propagandísticos que propriamente da identificação e caracterização de objectivos a alcançar efectivamente através do projecto. Nessas condições, não só se torna difícil proceder fundamentadamente a juízos de eficácia como se torna fácil deixar cair praticamente o pretens objectivo em causa perante o conformismo geral. Em cada caso específico não se estaria fazendo mais do que “o costume”.

Uma última nota sobre a forma como os objectivos podem entrar no algoritmo, em sentido lato, decisional. Os manuais habituais costumam dizer um pouco cavaleiramente que o decisor define na sua função de preferência social os objectivos que visa e os pesos que dá a cada um deles, maximizando a seguir o objectivo compósito assim definido. Na realidade, há objectivos que melhor se entendem e valorizam não como argumentos de qualquer função a maximizar mas como restrições a satisfazer obrigatoriamente pelo projecto a realizar. Por exemplo, no caso vertente o Governo pode ter como objectivo fundamental assegurar imperativamente mínimos de qualidade de vida para as populações quanto aos seus direitos de viver num ambiente livre de agressões ambientais, ruído e outras formas de poluição, bem como de risco de segurança. A melhor forma de tratar esse objectivo político é fixá-lo como restrição a observar obrigatoriamente e não como argumento ponderado na função de preferência social a maximizar. Numa outra visão do problema, economistas de formação liberal querem ver no caso não uma legítima decisão do Estado, traduzindo inalienáveis obrigações para com os cidadãos, mas uma falha de mercado. Nesse entendimento do tema como falha de mercado o que costumam preconizar é o tratamento do dano ou risco como uma externalidade negativa, estimando com maior ou menor arte o seu correspondente equivalente monetário a deduzir ao valor derivado da maximização da função de preferência social, seguindo-se, ou não, a compensação aos cidadãos agredidos segundo a teoria do bem-estar. Desse modo, rejeitam a decisão do Estado substituindo-a pela correcção do mercado julgando implícita e dogmaticamente essa via definitivamente mais eficiente e eficaz que a decisão política. Essa substituição não seria mais eficiente e eficaz. Mas acima de tudo não seria legítima. As metodologias de apuramento do mérito de cada proposta usadas mecanicamente por muitos economistas são frequentemente prolíficas na insinuação acrítica deste tipo de distorções no processo de decisão, com o resultado, senão com a vontade, de o confundir e baralhar quanto ao mérito e cabimento dos seus próprios objectivos políticos. Não é difícil encontrar típicos exemplos dessa natureza no debate sobre o novo aeroporto.

8.3. A Ota é Dominante em Relação a Alcochete

Uma vez tudo prévia e devidamente acertado, identificação e caracterização de todos os objectivos a prosseguir, de todos os atributos e dimensões relevantes das alternativas, resta mesmo ponderar adequadamente toda essa massa de informação tão díspar, pela sua própria e incontornável natureza.

Ota e Alcochete, em tese, são aeroportos em tudo idênticos excepto no que toca à localização. Estão destinados a receber todo o tráfego *low cost* e *full service* integralmente transferido da Portela logo que possam entrar em funcionamento. Em ambos os casos prevê-se o fecho da Portela, tão breve quanto possível. Terão idênticas configurações do lado do ar (duas pistas de 3600m, idênticas *taxiways*, etc.) e do lado de terra (iguais terminais, etc.). Portanto, em tese geral, o que releva na comparação entre Ota e Alcochete são as diferenças associadas à diferente localização.

Com os conhecimentos actualmente consensualizados, nenhuma das alternativas Ota ou Alcochete, seria dominante. Isto é, nenhuma alternativa estaria em posição tal que todos os seus atributos seriam sempre mais favoráveis que os atributos correspondentes a qualquer outra alternativa. Na realidade, tudo indica que a Ota é dominante em relação a Alcochete.

A Ota, estando embora em posição mais favorável em termos de ambiente e desenvolvimento sustentável, de distância-tempo, de impacto territorial conducente ao modelo de desenvolvimento desejável para o futuro e não tendo sentido exigir-lhe mais quanto à capacidade máxima, tem consideráveis desvantagens no que concerne ao investimento directo, sublinho investimento directo, em relação a Alcochete, e muito mais ainda, por maioria de razões, em relação à Portela+1.

Em relação a Alcochete a sua significativa desvantagem nesse plano resulta das dificuldades oferecidas pelo terreno na Ota, a necessitar de trabalhos de preparação muito mais custosos que em Alcochete. Note-se que os reais custos de preparação do terreno em Alcochete não estão ainda apurados. O que foi escrito acima parte do pressuposto de que não se confirmarão rumores no sentido de custos de preparação de terrenos também muito elevados em Alcochete, devido quer à necessária desminagem, quer ao nível friático à superfície do terreno. Portanto, hipótese ainda a comprovar mas que se aceita provisoriamente para robustecer, por excesso, o quadro da decisão. Na Ota os custos de preparação de terrenos foram estimados em perto de 500 milhões de euros. Admitamos, por excesso, que idêntico custo em Alcochete seria negligenciável. Ou seja, igual a zero. Será legítimo concluir daí que o investimento associado a Alcochete seria mais baixo que o seu equivalente na Ota? Nada mais ilegítimo e falacioso. De facto, mesmo exclusivamente no plano do investimento, o que interessa é a posição da Ota e de Alcochete quanto à totalidade do investimento necessário para garantir idêntica

qualidade e funcionalidade de serviço. De outro modo, a comparação seria inaceitável por óbvia distorsão, no caso em benefício de Alcochete que assim ganharia na secretaria o que não pode ganhar em campo limpo.

De facto, os investimentos diferenciais necessários para assegurar idêntica qualidade e funcionalidade no acesso à Ota e Alcochete oneram pesadamente esta última alternativa. Já se enquadrou essa problemática em capítulo anterior deste documento.

Recorde-se que o Governo apenas decidiu a travessia ferroviária Chelas-Barreiro. Alcochete tornaria imprescindível novas travessias rodoviárias, quanto mais não fosse para assegurar o descongestionamento do acesso ao aeroporto face à explosão de tráfego induzido exactamente pela construção desse mesmo aeroporto nesse local, como se explicou em 4.2. São os típicos sobrecustos de localização a entrar parcialmente, sublinhe-se o modo parcial, nos custos do aeroporto em Alcochete, na exacta medida da sua contribuição para colocar a qualidade e funcionalidade da utilização de Alcochete e da Ota no mesmo nível. O mesmo se diga, com consequências ainda mais pesadas, se Chelas-Barreiro viesse a ser substituída por Beato-Montijo, precisamente devido ao novo aeroporto em Alcochete. Não chegará de modo algum a simples adição de uma nova faixa de rodagem em cada sentido da ponte Vasco da Gama. Terão de ser construídas novas travessias rodoviárias em Chelas-Barreiro, e Algés-Trafaria. Diz-se por vezes que novas travessias rodoviárias serão necessárias, independentemente do aeroporto. O facto é que o aeroporto também terá a sua quota-parte na eventual necessidade dessas travessias. Sem elas, considerando sobretudo o tráfego associado à explosão urbanística induzida pelo aeroporto, os acessos à nova infra-estrutura ficariam fortemente penalizados. Daí que deva imputar-se ao novo aeroporto a Sul parte dos custos dessas novas travessias. Quanto poderão valer esses sobrecustos? Certamente bem mais que 500 milhões de euros. O que inverte a favor da Ota o montante (de investimento directo + investimento necessariamente associado ou induzido).

Acresce que também há diferenças acentuadas de custos de localização em matéria de acessibilidades ferroviárias. Se for objectivo do Governo, como deverá ser, um sistema integrado de transportes de alta velocidade, esse objectivo ficará muito mais longe da realidade em Alcochete que na Ota. Isso é um óbvio custo de localização contra Alcochete. Não convém fingir que esses custos não existem. Poderá ser difícil estimá-lo com rigor. A tentação de se dizer “não sei ou é-me difícil estimar esse custo diferencial, logo ele não faz diferença” não deve ser tolerada. Quando se pensava fazer a ligação

TGV Lisboa-Madrid por Cáceres, tinha-se em atenção as lições da história da ligação ferroviária a Madrid, a prioridade do objectivo de construção de um sistema integrado de alta qualidade e a necessidade de reduzir custos de investimento e de exploração mediante a concentração de tráfego sobre troços comuns nas ligações entre Lisboa, Porto e Madrid. Por essa altura, em 1999, já tinha consensualizada a ligação a Madrid por Cáceres com Arias Salgado, Ministro do Fomento da Espanha com quem manteve contactos sempre cordiais e positivos. Ficaria assim resolvido e bem. São águas passadas correndo as de hoje e do futuro por leitões algo diferentes. O que não são águas passadas é a necessidade de mitigar o mais possível a falha do objectivo de coordenação e integração que continua válido e importante. É evidente que o novo aeroporto deve ser articulado com a rede TGV. A proposta da CIP defende a articulação de Alcochete simultaneamente com as linhas TGV Lisboa-Madrid e Lisboa-Porto. Esta última articulação teria um sobrecusto total que a RAVE estima em 1700 milhões de euros, o que arruinaria em definitivo a hipótese da localização Alcochete. A CIP esperava ter aí um ganho de cerca de 1000 milhões de euros. Somando os desvios num e noutro sentido, um erro, claro está que a favor de Alcochete, de 2700 milhões de euros, praticamente a mesma ordem de grandeza do custo total da Ota! Se houvesse vergonha ou o ridículo matasse já os promotores e os autores de tão monumental fiasco teriam sido removidos de cena, sem credibilidade ou possibilidade de serem tomados a sério em decisões de Estado, tão graves e para cujo aconselhamento se revelam tão mal preparados. Mas em Portugal os poderosos de facto só honram em não mostrar vergonha. Ninguém os penaliza pela falta dela e o ridículo também não mata, por mais caricatas que possam ser as situações em que se envolvem. No mínimo, mesmo em Portugal, seria de esperar leve aceno de reconhecimento do erro, uma só palavra que fosse. Em vez disso, continuam a andar por aí vivíssimos da Costa a acusar ferozmente de participação em altas manobras conspiratórias quem ousou desvendar em público o escândalo, como se lhes assistisse o direito divino de disparatar e enganar na forma, na qualidade e na quantidade mais convenientes aos seus objectivos. Perante a indiferença benigna da comunicação social, tanto quanto conheço, com a única excepção de um semanário de referência. Também assim se vê o estado da nossa democracia e a eficácia da abafante armada dos poderes fácticos que a condicionam e manipulam. Repare-se na leviandade com que se avançam com propostas tonitruantes. Os defensores de Alcochete passaram a esquecer a articulação com a linha Lisboa-Porto e a realçar apenas a “extraordinária” mais valia da articulação com a Linha Lisboa-Madrid. Na prossecução do objectivo de um sistema integrado de transporte de alta qualidade em Portugal e para portugueses será mais relevante, significativo e benéfico para o país,

articular a favor das populações do Centro e do Norte de Portugal ou a favor das eventuais conveniências da população da Estremadura espanhola? Só em números, esquecendo tudo o resto, cerca de 5 milhões de portugueses afectados em contraste com bastante menos de 1 milhão de afectados na Estremadura. Que sentido faria a opção por esta última configuração, portanto a localização do novo aeroporto em Alcochete? Não estaríamos na presença de novos sobrecustos de localização em Alcochete a pesar sobre o país?

Admitindo que a futura rótula de integração do sistema estará em Lisboa, há um custo parcial da diferença de localização, que já está estimado, correspondente à diferença tempo entre a melhor ligação Lisboa-Ota e Lisboa-Alcochete, 17 e 26 minutos, respectivamente.

Todos os outros sobrecustos de acessibilidade vão ser devidamente ponderados? Como? Ou serão esquecidos a bem de ganhos de secretaria de Alcochete? Repete-se, o facto de se decidir não contabilizar esses custos não significa nem que eles não existem, nem que são realmente desprezíveis.

A conclusão que emerge com alta probabilidade, para não dizer certeza, é que a correcta contabilização dos sobrecustos do aeroporto em Alcochete para o dotar com a qualidade e funcionalidade das suas acessibilidades ao mesmo nível que se obtém na Ota acabará por colocar o seu custo total significativamente acima do que se verifica na Ota, numa ordem de grandeza bem superior aos 500 milhões de euros, o máximo possível de penalização da Ota devido à sua principal desvantagem, no caso o elevado custo de preparação dos terrenos.

Também os estudos existentes confirmam que os custos diferenciais associados à exploração do aeroporto, não são desfavoráveis à Ota, pelo contrário. Isto é, a Ota deve superiorizar-se a Alcochete em todos os grandes atributos relevantes para a decisão. A solução Ota é inequivocamente dominante relativamente a Alcochete.

De facto, domina Alcochete, em termos de ambiente e de desenvolvimento sustentável, de distância-tempo, de impacto territorial conducente ao modelo desejável para o futuro, de custos integrais de investimento, directo, associado ou induzido. A Ota não perde em termos de custos de funcionamento. Também seria totalmente absurdo exigir-lhe mais, em termos de capacidade, ainda que Alcochete disponha de mais terreno. Esse

suplemento de terreno só seria mobilizado para expandir o aeroporto em 2070. Não será ridículo querer á viva força ver nessa eventual expansão rumo ao século XXII a decisiva vantagem actual de Alcochete?

Em todo e qualquer parâmetro no espaço relevante de solução a Ota nunca perde com Alcochete. A inversa é manifestamente falsa. A Ota é, de facto, a solução nacional.

Uma última e brevíssima nota para referir por que razão não se faz o confronto com a chamada Portela+1, defendida pela Associação Comercial do Porto e objecto de um estudo encomendado ao CEGEA da Universidade Católica do Porto e à TRENMO. De facto, o estudo Portela+1 é um estudo académico desenvolvido em torno da metodologia de avaliação das opções reais e sua aplicação ilustrativa da gestão aeroportuária construída a partir de objectivos políticos diferentes daqueles que o Governo querera atingir com a Ota ou com Alcochete. É uma solução para outro problema, com a agravante do problema proposto estar fora da realidade, embora dentro de parâmetros perfeitamente admissíveis em estudos académicos. Ainda assim é certamente um contributo metodológico que merece atenta ponderação, e que pode desempenhar um papel útil, desde que aplicado a domínios em que não se põe a questão de impor ao Governo objectivos políticos contrários aos que o Governo legitimamente fixou. No caso vertente, sem essa imposição a metodologia da opção Portela+1 foca sem objecto.