

História de um processo de decisão: o novo aeroporto de Lisboa

Miguel Coutinho¹ e Maria Rosário Partidário²

1: IDAD - Instituto do Ambiente e Desenvolvimento, Campus Universitário, 3810-193 AVEIRO, Tel: 234400800 / Fax: 234382876 / e-mail: miguel.coutinho@ua.pt

2: Instituto Superior Técnico, Av. Rovisco Pais, 1049-001 LISBOA, tel: 218418341; e-mail: mrp@civil.ist.utl.pt

Palavras-Chave: Avaliação Ambiental Estratégica, tomada de decisão

Resumo: *Em 2005 o governo Português tomou a decisão de construir o novo aeroporto de Lisboa na localização Ota. Começou então o desenvolvimento detalhado do projecto e o respectivo EIA. Em 2007 contudo a situação alterou-se radicalmente. Um estudo financiado pela Confederação da Indústria Portuguesa (CIP) identificou um novo sítio com potencial para acolher a localização do novo aeroporto que evitaria muitos dos problemas identificados na Ota. Perante essa situação, o governo promoveu uma avaliação estratégica comparada entre as duas localizações, concluindo que Alcochete era efectivamente uma localização preferível à da Ota, o que levou à mudança radical na sua decisão anterior. Este artigo discute esta mudança de decisão do ponto de vista do contexto social e político, sublinhando a relevância da avaliação estratégica e dos estudos realizados nesse contexto.*

Tema: Avaliação Ambiental Estratégica

Introdução

O presente artigo descreve 4 décadas do processo de tomada de decisão relativo à localização do futuro aeroporto de Lisboa e apresenta uma reflexão sobre os estudos estratégicos de 2007 que proporcionaram a inversão da decisão sobre a Ota em favor de Alcochete. Pretende-se desenvolver uma reflexão objectiva e imparcial, embora se deva ter em conta que os autores desta comunicação foram igualmente actores activos desse mesmo processo. No entanto, face à polémica gerada por este projecto será difícil encontrar em Portugal, alguém suficientemente interessado neste tema para investir na sua análise que não tenha tomado posições bem definidas em fases anteriores da discussão havida sobre o novo aeroporto de Lisboa.

À tomada de decisões complexas sobre grandes infra-estruturas está quase sempre associado um processo inerentemente complexo, longo e conturbado, em qualquer parte do mundo e independentemente do contexto político-jurídico em que ocorre. Os problemas existentes na selecção da localização mais adequada para a construção de um aeroporto internacional, sobretudo em casos em que já existe um aeroporto e se cria, mesmo que temporariamente um sistema multi-aeroportuário, estão bem identificados e caracterizados. A discussão centra-se inevitavelmente sobre se o aeroporto antigo é suficiente ou não, e particulares dificuldades surgem aquando do momento da transição para o novo aeroporto (de Neufville e Odoni, 2003). Os casos de Osaka, Kuala Lumpur e Milão são bons exemplos desta complexidade.

O caso de Lisboa ganha particular interesse pela alteração repentina (6 meses em 40 anos...) da localização adoptada para a instalação da infra-estrutura. Foi a discussão pública, os estudos, e a consequente Avaliação Ambiental Estratégica que alteraram profundamente os argumentos políticos, as justificações técnicas e as razões consolidadas durante vários anos e que merecem ser analisadas *per si*.

Este artigo inicia-se com uma descrição do projecto e do processo de selecção de alternativas de localização, centrando-se posteriormente nas características dos 2 estudos realizados em 2007 que serviram de suporte à inversão do processo decisório.

A história do aeroporto de Lisboa

O aeroporto de Lisboa-Portela foi inaugurado em 1942. Apesar de ter sido construído na periferia da cidade, o aeroporto foi rapidamente envolvido pela expansão urbana da cidade de Lisboa. Estas circunstâncias levam a que a partir de 1969 se considere a sua realocação para outro espaço geográfico. Os primeiros estudos de localização consideraram 5 locais, todos eles na margem Sul do Rio Tejo, uma vez que, de acordo com os seus autores, a margem Norte não oferecia condições aceitáveis para o efeito. Em 1971, de acordo com as conclusões obtidas em dois estudos independentes optou-se por Rio Frio. À época, a área considerada necessária para a exploração do aeroporto variava entre os 4550 ha e os 6440 ha, sendo no entanto recomendada, por cada um dos consultores, a aquisição de uma área total de 6550 ha ou 21 780 ha para permitir a instalação futura da Comunidade do Aeroporto, entre outras infra-estruturas. Tratava-se de um projecto altamente ambicioso que pressupõe a construção de 4 pistas paralelas.

Esta pretensão foi refreada no início da década de 70 devido à revolução de 1974 e à primeira crise petrolífera. Estes dois acontecimentos independentes mas praticamente coincidentes provocaram uma alteração radical do posicionamento de Portugal no mundo devido à ruptura das suas ligações coloniais e por outro lado a uma profunda revisão, em baixa, das taxas de crescimento económico globais.

O processo de selecção de uma nova localização para o aeroporto de Lisboa foi reaberto apenas em 1982 com a realização de um estudo abrangente que englobava 12 localizações alternativas. Este estudo indicava a Ota, a cerca de 40 km a Norte de Lisboa, na margem direita do Tejo, como o local mais indicado para a construção desta infra-estrutura em oposição com os estudos anteriores que apontavam para Rio Frio. O processo de selecção foi reaberto em 1990, após a integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia. Durante 8 anos foram realizados diversos estudos económicos e de viabilidade operacional para a Ota e para Rio Frio. Alguns dos estudos incluíram a análise de uma terceira alternativa, na margem esquerda do Tejo, que consistia na adaptação para uso civil da base aérea do Montijo.

Tratou-se de um longo processo de selecção que terminou apenas em 1999, através da realização de estudos preliminares de impacto ambiental, desenvolvidos separadamente, para Ota e Rio Frio; de salientar que não foi realizado qualquer estudo ambiental comparativo nem tão pouco um estudo de alternativas de localização. Este processo de decisão culminou com a selecção da Ota considerado como o local que aparentemente melhor conciliava aspectos económicos e ambientais. Os principais argumentos governamentais baseavam-se na sensibilidade natural de Rio Frio: por um lado, a construção do aeroporto obrigaria à destruição de mais de 50.000 sobreiros, uma espécie e habitat protegido em Portugal, e por outro Rio Frio situa-se sobre um corredor ecológico delineado em Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROT-AML), o qual liga os estuários do Tejo e do Sado.

Com esta selecção iniciava-se um intenso debate nacional sobre o local mais adequado para a construção do novo aeroporto de Lisboa que ocupou durante vários anos a comunicação social, desde a imprensa escrita à televisão, levando até à publicação de livros sobre este tema direccionados para o público em geral (Abecassis et al., 2007). Os principais argumentos contra a Ota centravam-se na complexidade topográfica e hidrológica do local o que induziria custos de construção muito elevados e uma flexibilidade operacional aeroportuária relativamente limitada. Este debate ganhou particular entusiasmo quando, em 2005, é finalmente tomada a

decisão governamental de avançar com a construção do aeroporto na Ota e de iniciar os estudos detalhados de especialidade, incluindo o respectivo Estudo de Impacte Ambiental.

O estudo do IDAD

Em Março de 2007, a Confederação da Indústria Portuguesa (CIP), insatisfeita com o local seleccionado, anunciou que iria patrocinar um novo estudo para a identificação de locais alternativos para a construção do novo aeroporto de Lisboa. A realização deste estudo foi encomendada ao Instituto do Ambiente e Desenvolvimento (IDAD) no que diz respeito à avaliação ambiental do território e à empresa TIS.pt na componente do desenho da rede de acessibilidades de suporte à infra-estrutura. Na sequência deste anúncio público, o governo exprimiou a sua relutância em aceitar qualquer outra localização para o aeroporto, informando que a sua decisão não seria alterada pois seria impossível encontrar uma alternativa viável à Ota.

Os trabalhos realizados pelo IDAD iniciaram-se com o estudo de dois locais previamente identificados pela TIS.pt e denominados de Poceirão e Faias. Numa fase posterior, o estudo promoveu uma prospecção mais sistemática de uma extensa área da região de Lisboa. Sublinhe-se que a última prospecção territorial não pré-condicionada tinha sido realizada 25 anos antes, em 1982.

Esta prospecção permitiu identificar uma área preferencial delimitada a Leste pela A13 e a Sul pela A2 (Figura 1) a partir dos seguintes critérios:

- Delimitação espacial da área a pesquisar limitada a um raio de 50 km (lineares) da Gare do Oriente. De referir que a distância linear entre este local e a Ota é cerca de 45 km.
- Evitar áreas com declives acentuados, os quais dificultariam a concretização do empreendimento.

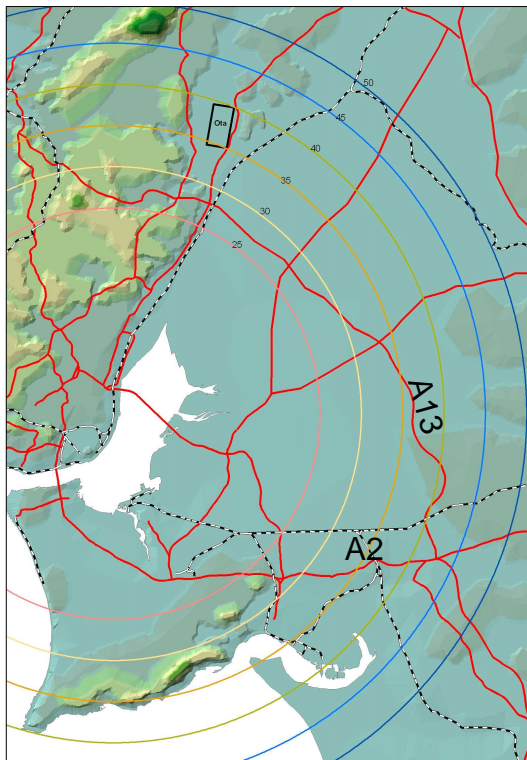


Figura 1 - Delimitação espacial da área a pesquisar.

Tendo em atenção os problemas ambientais anteriormente identificados para as localizações na Ota e no Rio Frio, o IDAD estabeleceu os seguintes critérios no processo de selecção:

- Impedir sobreposições com áreas naturais classificadas;
- Ampliar a distância ao corredor ecológico primário delineado no PROT-AML que liga os estuários do Tejo e do Sado;
- Minimizar a afectação de área de montado;
- Minimizar a afectação de áreas húmidas.

Adicionalmente, a solução adoptada deveria possibilitar a minimização da população afectada pelo projecto no interior da área de intervenção, assim como a população localizada na periferia do empreendimento, a qual estará sujeita a uma série de impactes, nomeadamente a nível de ruído e da qualidade do ar.

Três meses após o seu início, em Junho de 2007, o IDAD preparou um breve relatório (IDAD, 2007), que foi entregue pessoalmente pela CIP ao Primeiro-Ministro. Neste estudo demonstrava-se a existência de um local preferencial para a construção do futuro aeroporto de Lisboa, situado na zona mais a nascente do Campo de Tiro de Alcochete (CTA), uma instalação militar que nunca tinha sido considerada em estudos anteriores. Uma semana mais tarde, o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) anunciou na Assembleia da Republica que a decisão sobre a Ota seria suspensa e que seria lançado um estudo comparativo entre a Ota e Alcochete. Esta suspensão no processo de tomada de decisão foi inesperada e surpreendeu diversos segmentos da sociedade portuguesa. Com efeito, um breve relatório que reclamava uma nova localização possível para o novo aeroporto de Lisboa, tinha tido a capacidade suspender decisões políticas que se assumiam como encerradas.

Durante todo este processo ocorreram negociações ao mais alto nível, envolvendo a Presidência da Republica, o Primeiro-Ministro e a Força Aérea Portuguesa que tiveram um papel determinante em todo este processo decisório. No entanto, é igualmente indubitável que parte do sucesso deve ser atribuído à metodologia adoptada pelo relatório técnico apresentado pela CIP que criou as condições que permitiram a re-abertura do processo de decisão política de carácter estratégico para Portugal.

Nesta perspectiva, algumas das características do estudo merecem referência e uma análise detalhada:

- **Confidencialidade:** o estudo do IDAD foi desenvolvido num ambiente de confidencialidade total. Nem os *media*, nem as autoridades sabiam qual a entidade que estava a desenvolver o estudo, apesar de ser público que alguém o estava a fazer. A equipe técnica envolvia 16 pessoas, mas na realidade, apenas 4 pessoas possuíam a visão global do estudo. A informação era fornecida à CIP (o cliente) apenas no último momento, evitando o desvio de informação para a imprensa e o surgimento de pressões políticas adicionais;
- **Focalizado:** a maioria dos relatórios que envolvem processos desta natureza têm centenas, se não milhares de páginas e são de difícil leitura para o público em geral. Este relatório estava extremamente focado na avaliação dos factores ambientais críticos que tinham suportado a decisão anterior. A linguagem utilizada era acessível e as metodologias utilizadas evitavam a aplicação de modelos complexos e eram baseadas em aproximações técnicas simples.
- **Base SIG:** a metodologia utilizada estruturou-se na aplicação de um Sistema de Informação Geográfica (SIG) baseado em bases de dados disponíveis publicamente. Com este sistema foi possível criar indicadores quantitativos que comparavam as várias

alternativas em avaliação (Bento e tal., 2008). A aparente objectividade destes indicadores foi muito importante para o resultado positivo deste estudo. Sem um SIG teria sido impossível desenvolver este estudo mesmo num quadro temporal muito mais amplo;

- **Aproximação “não-agressiva”:** os autores do estudo evitaram qualquer confrontação e *qui pro quo* com o anterior processo de tomada de decisão. O objectivo do estudo era demonstrar que era possível identificar novos sítios viáveis para a construção do aeroporto de Lisboa, aplicando os mesmos pressupostos utilizados anteriormente, mas agora com novas ferramentas tecnológicas e dados ambientais recentes. O estudo não pretendia discutir se a decisão anterior estava certa ou errada;
- **Acesso aberto:** após o anúncio público do MOPTC de suspender a decisão sobre a Ota, o estudo foi disponibilizado na Internet sendo facilmente acessível a todos os cidadãos.

Na sequência do estudo do IDAD, o MOPTC mandatou o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) de elaborar um estudo que procedesse a uma análise técnica comparada das alternativas de localização do novo aeroporto na zona da Ota e na zona do CTA no prazo de seis meses.

O estudo do LNEC

O Governo, através de Despacho de 12 de Junho de 2007, do MOPTC, mandatou o LNEC de elaborar um estudo que procedesse a uma análise técnica comparada das alternativas de localização do novo aeroporto de Lisboa na zona da Ota e na zona do CTA. O estudo do LNEC destinava-se a apoiar a decisão sobre a reconsideração da localização do novo aeroporto. O mesmo Despacho mandatava o LNEC de, numa primeira fase, proceder à verificação das condições técnicas que garantissem a viabilidade do novo aeroporto na zona do CTA, e numa segunda fase a avaliação comparada já mencionada.

Para a realização deste estudo o LNEC adoptou uma metodologia de avaliação ambiental de natureza estratégica, e reuniu os elementos técnicos necessários e suficientes para fornecer a indicação sobre a adequação de qualquer das localizações, de forma comparada (LNEC, 2007). A escolha de uma abordagem estratégica deveu-se a três razões fundamentais: 1) o Governo tinha dado ao LNEC seis meses para a realização do estudo e apresentação de resultados, o que obrigava a uma análise bem focada e pragmática; 2) não havia detalhes de projecto comparáveis entre as duas localizações em análise, porquanto não havia ainda projecto para a localização CTA, donde tratava-se de facto de uma decisão estratégica, pré-projecto; 3) a intenção do Governo era sobretudo obter a informação crucial que apoiasse a sua decisão estratégica que, oito anos após a selecção da localização Ota e dois anos após a decisão formal, estava agora a ser re-equacionada com um estudo de demonstração técnica.

A metodologia adoptada pelo LNEC seguiu uma abordagem estratégica, de acordo com a metodologia publicada pela Agência Portuguesa do Ambiente (Partidário, 2007), e considerou sete factores críticos para a decisão (FCD):

1. Segurança, eficiência e capacidade das operações de tráfego aéreo;
2. Sustentabilidade dos recursos naturais e riscos, incluindo o estudo das águas superficiais e subterrâneas, sistemas de drenagem, solos e geotecnia, ruído;
3. Conservação da natureza e biodiversidade;
4. Sistema de transportes terrestres e acessibilidade;
5. Ordenamento do Território e desenvolvimento regional;

6. Desenvolvimento económico e social e competitividade;
7. Análise financeira.

Para cada um destes FCD foram estabelecidos critérios e indicadores ambientais, sociais e económicos, deste modo assegurando a consideração de todos os aspectos considerados críticos quer pelo Governo, quer por diferentes agentes da sociedade. A avaliação estratégica incluiu ainda uma análise custo-benefício, que veio a revelar uma razoável equivalência das duas localizações numa perspectiva estritamente económica.

Para assegurar a realização do estudo, coordenado por uma equipa de especialistas do LNEC, e presidido pelo próprio Presidente do LNEC, foi convocado um vasto conjunto de especialistas, que incluíam especialistas internos e externos ao LNEC, e que garantiram as valências necessárias que a complexidade do estudo exigia. Esta equipa reuniu múltiplas vezes, no seu conjunto e por grupos temáticos, garantindo-se a necessária integração de análises, informação e interpretação dos diferentes FCD. Toda a interacção teve como objectivo garantir que o resultado final fosse suficientemente interdisciplinar e convergente, sem forçar qualquer posição, procurando que as razões técnicas ponderassem a justificação das diferentes análises.

A avaliação estratégica, estruturada segundo os sete FCD, incluiu o desenvolvimento de cenários de evolução centrados na procura de tráfego aéreo, evolução do turismo, evolução das tecnologias de navegação aérea e evolução da economia nacional e internacional, considerando diferentes futuros possíveis a nível nacional e internacional. Os cenários desenvolvidos revelaram-se cruciais para a avaliação estratégica, cuja metodologia se pode sumarizar nos seguintes passos:

- Diagnóstico selectivo da situação passada, presente e futura para cada critério de avaliação, recorrendo a indicadores descritivos e seleccionando dentro destes os indicadores que permitiam a avaliação comparada pretendida;
- Quantificação/qualificação dos indicadores em relação aos efeitos ambientais (sensu lato), considerando complementarmente a análise custo-benefício;
- Avaliação de riscos e oportunidades de cada uma das localizações em estudo, tendo presentes as incertezas resultantes de cenários de enquadramento, as insuficiências de conhecimento, a situação que ocorrerá na ausência de acção, e a situação em face das melhores tecnologias disponíveis e práticas de gestão ambiental e territorial;
- A preparação de recomendações, ou directrizes, de planeamento e gestão, designadamente directrizes sobre a necessidade de realização de estudos mais aprofundados em sede de avaliação de impacte ambiental.

Enquadrando a avaliação comparada da localização do NAL, procedeu-se à definição de cenários sobre a possível evolução do desenvolvimento a nível nacional e internacional. Os cenários analisados configuram uma referência estratégica de análise para a localização do NAL e para a definição do modelo de aeroporto a adoptar. Foi ainda realizada uma análise jurídica sobre os aspectos ambientais relevantes, à luz do direito nacional e europeu. Com base nesta avaliação integrada estabeleceram-se conclusões e recomendações.

Tal como no caso do estudo do IDAD, o estudo do LNEC foi conduzido dentro do maior sigilo, só que desta vez a sociedade portuguesa sabia que o estudo estava a ser realizado, e quem o estava a realizar. Embora bastante integrado e robusto nas suas conclusões, o estudo teve que considerar múltiplas escalas e perspectivas. Envolveu estudos estratégicos, bem como estudos de detalhe, que procuraram elevar o conhecimento sobre a zona do CTA a níveis minimamente comparáveis com a localização Ota, já que à partida o conhecimento sobre cada uma das possíveis localizações era extremamente desigual. Estas múltiplas escalas de análise e abordagem geraram expectativas diferenciadas relativamente aos seus resultados globais. Por

Submissão n.º:

Data:

outro lado a pressão criada pelos media gerou várias posições extremas, histórias diferentes e falsos alarmes. Em suma, criaram-se tensões sociais e políticas que não teriam tido lugar se não fossem os 40 anos de história que caracterizavam este caso. O facto é que as conclusões do estudo do LNEC, sobre as quais se teciam as maiores conjecturas sobre o alinhamento com a primeira selecção do Governo, veio a convergir com as conclusões do estudo do IDAD, porque assim fazia sentido do ponto de vista técnico.

Dos sete factores críticos considerados, quatro mostravam claramente que a opção CTA seria uma escolha melhor do que a opção Ota. De entre estes quatro encontrava-se a segurança aérea, factor que veio a ser o principal responsável pela escolha final e decisão tomada pelo Governo pela localização na zona do CTA.

Conclusões

Em suma, após anos de discussão à volta de estudos de impacte ambiental sobre o projecto do novo aeroporto, houve alguma dificuldade em se perceber que o estudo do LNEC, como aliás o estudo do IDAD, estavam mais preocupados não como uma análise de projecto, mas com uma análise estratégica que requeria um contexto e uma escala abrangente, perspectivas largas e objectivos de longo prazo, perguntas certas, bem focalizadas e uma grande capacidade de alcance sobre o significado e a localização estratégica de um novo aeroporto internacional.

Apesar de todo o conflito que foi criado, a larga maioria da opinião pública, atendendo aos resultados da consulta pública realizada sobre o estudo do LNEC, considerou a localização CTA melhor do que a localização Ota, o que aliás se encontra patente no Relatório da Consulta Pública preparado pelo NAER. Os que advogavam a localização Ota persistiram na sua posição, apontando razões económicas e políticas que não conseguiram revelar grande maturidade cívica, mas tão somente que interesses privados estavam em risco. Por exemplo uma das grandes críticas apontadas é que a Avaliação Ambiental Estratégica não poderia ter sido realizada porque não havia um plano sectorial, sendo que a legislação (DL 316/2007 de 19 de Setembro), identificando “decisões sobre a localização de grandes infra-estruturas” como estando sujeitas a avaliação ambiental, faz equivaler estas decisões a um plano sectorial. Ou seja, não se entendeu que era importante reunir informação que mostrasse se a opção CTA era viável q.b. que justificasse então a realização de um plano sectorial. Poderia aliás levantar-se a questão: porquê fazer um plano sobre uma iniciativa que porventura não se justifica tecnicamente? E deveria a avaliação ambiental estratégica ser utilizada apenas quando a legislação obriga? Estes são paradoxos que suportam a questão colocada por alguns autores (e.g. Elling, 2007): será que a política ambiental está a fazer um bom serviço pelo ambiente?

Este caso da avaliação estratégica do novo aeroporto de Lisboa constitui inequivocamente um caso de sucesso da utilização de abordagens estratégicas em avaliação ambiental. Embora não deliberadamente articulados, quer o estudo do IDAD quer o estudo do LNEC seguiram abordagens estratégicas que se complementaram: o IDAD pela metodologia de pesquisa de opções possíveis de localização, e pelos critérios adoptados, o LNEC pela avaliação sistemática comparada das duas localizações alternativas mais razoáveis, robustecido por estudos diversos e aprofundados.

Este caso demonstra ainda a importância de comunicar com os políticos, de uma forma menos preocupada, em vez de analisar detalhes técnicos e volumosos que frequentemente estudam ao lado aquilo que é importante. A vantagem da abordagem focalizada, conseguida pelos dois estudos, foi a de separar o que era importante do que era suplementar. É ajustando o discurso e comunicando as mensagens certas num período razoavelmente curto que se consegue atrair as atenções e atingir o âmago da decisão estratégica.

Bibliografia

- Abecasis K., Barreto A., Bento V. et al.2007: O erro da Ota e o futuro de Portugal, Tribuna da História, Lisboa.
- Bento S., Pinho R, Coutinho M e Borrego C 2008.: SIG na avaliação de alternativas para a localização do Novo Aeroporto de Lisboa, Actas do X Encontro de Utilizadores de Informação Geográfica, págs. 547-557, ESIG2008, Associação de Utilizadores de Informação Geográfica, Oeiras.
- Elling, B. 2007: Rationality and the Environment – decision-making in environmental politics and assessment, Earthscan, London.
- IDAD 2007: Localizações Alternativas para o Novo Aeroporto de Lisboa, EEP 04.07-07/17, Aveiro.
- LNEC, 2007: Avaliação Ambiental Estratégica do Estudo para Análise Técnica Comparada das Alternativas de Localização do Novo Aeroporto de Lisboa na Zona da Ota e na zona do Campo de Tiro de Alcochete – Relatório Ambiental, LNEC, Lisboa.
- de Neufville, R. e Odoni, A., 2003: Airport Systems – Planning, design and management, McGraw-Hill.
- Partidário, M.R. 2007. Guia de Boas Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – orientações metodológicas. Agência Portuguesa do Ambiente, Lisboa. (http://www.iambiente.pt/portal/page?_pageid=73,426033&_dad=portal&_schema=PORTAL¬_c_qry=boui=15473913).