

A solução aeroportuária para um país mais coeso e ‘verde’

<https://eco.sapo.pt/opiniao/a-solucao-aeroportuaria-para-um-pais-mais-coeso-e-verde/>

Óscar Afonso

Diretor da Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Professor Catedrático e sócio fundador do OBEGEF

Há uma alternativa de modelo aeroportuário em Portugal sem hub, descentralizado e ‘verde’, que evita a construção de um novo aeroporto de Lisboa e reduz os problemas do atual aeroporto no imediato.

Há uma alternativa de modelo aeroportuário em Portugal sem *hub*, descentralizado e ‘verde’, que evita a construção de um novo aeroporto de Lisboa – ainda envolto em polémica – e reduz os problemas do atual aeroporto de imediato (mesmo sem obras), após renegociação da concessão. Trata-se de uma proposta integrada, complementada pela liberalização e modernização do setor ferroviário, que me parece equilibrar muito melhor vários aspetos cruciais para o desenvolvimento do País, com realce para coesão, a descarbonização e a geração de valor, tendo em vista a melhor alocação dos recursos disponíveis do País. Teria ainda de ser estudada de forma aprofundada e quantificada por especialistas.

Os custos do novo aeroporto já começaram a disparar nas previsões

Antes disso, como nota introdutória, comento o debate mais recente em torno do novo aeroporto, agora por causa dos custos de construção previstos, que já passaram de 6 mil milhões de euros no estudo da Comissão Técnica Independente para nove mil milhões de euros num relatório recente da concessionária da ANA – Aeroportos, a empresa francesa Vinci (uma das maiores a nível mundial no setor), que tem interesse em empolar o custo para se favorecer na renegociação da concessão.

Isto para que o governo consiga, efetivamente, não repercutir custos do novo aeroporto diretamente no orçamento de Estado, como anunciou, mas claro que temos custos indiretos para o contribuinte pela receita abdicada com o prolongamento da concessão aeroportuária, além do investimento em acessos, que poderá seguir um modelo de extensão de concessões rodoviárias e parcerias público-privadas. Contudo, não é esta a discussão que deveríamos estar a ter, a meu ver, a bem do País e da região.

O ‘grande elefante na sala’, a opção verde sem hub que nunca foi estudada por enviesamento político

Após mais de 50 anos a debatermos o novo aeroporto, continuamos a ignorar o ‘grande elefante na sala’, que é a possibilidade da melhor solução para o País e a região nunca ter sido estudada.

Trata-se de um cenário base mais ‘verde’ sem *hub*, nunca solicitado pelos sucessivos governos nos estudos técnicos por enviesamento político, associado ao que parece ser uma visão ‘congelada no tempo’ de que Lisboa ainda é ‘o centro do mundo’ do tempo dos Descobrimentos, debruçando-se sobre si mesma e ignorando a realidade do nosso território, pequeno e periférico, e que mesmo assim não é desenvolvido porque o Estado centralista concentra os seus recursos em torno da capital e desleixa o resto do País.

O *hub* intercontinental no aeroporto de Lisboa significa que funciona como plataforma de ligação de voos internacionais (entre Europa, África, América do Norte e América do Sul), motivando chegadas e partidas que não haveria de outro modo. Tal aumenta o valor da concessão (receita) pelo tráfego adicional gerado, mas também implica uma infraestrutura maior e mais investimento (custo) para operar dessa forma, além da poluição associada – o setor da aviação é dos mais poluidores e onde a descarbonização está ainda na sua infância –, que é uma clara externalidade negativa e vai contra as metas do País nessa matéria.

Com as prolongadas indecisões sobre o aeroporto de Lisboa, há muito que está saturado e a funcionar mal, prejudicando residentes e turistas, cujas queixas são naturais e crescentes, pelo que se decidiu a realização de obras de ampliação – que podem acentuar as perturbações até serem concluídas –, cujo valor desaparecerá quando o atual aeroporto for substituído pelo novo.

Isto enquanto a suposta aposta na mobilidade verde da ferrovia – que tenderá a substituir os voos de curta distância, segundo as orientações europeias –, vai sendo sucessivamente adiada e é muito duvidoso que o País tenha recursos, incluindo mão-de-obra, para executar as obras da ferrovia se avançar com a construção do novo aeroporto, que concorrerá com a ligação prevista de alta velocidade Lisboa-Madrid.

Os benefícios líquidos do *hub* concentram-se essencialmente no setor aeroportuário, sobretudo a concessionária, que é estrangeira, e a TAP, que em breve também será. No entanto, como já mencionado, este modelo traz implicações negativas para o desenvolvimento sustentável do País, contribuindo para a poluição e para a concentração de recursos em torno da capital, em detrimento da coesão nacional. Até mesmo a região de Lisboa sofre com este modelo, pois, devido à congestão gerada pelo *hub* e às sucessivas indecisões políticas, o aeroporto apresenta sérias dificuldades operacionais. Além disso, é altamente questionável o argumento de que o *hub* contribui para o aumento do número de turistas, dado que, nos voos de ligação, a maioria dos passageiros tende a permanecer no aeroporto sem visitar o país.

Os principais hub intercontinentais do continente europeu estão localizados em países de grande dimensão com uma posição central, que é o que faz sentido, pois os principais critérios são o volume de tráfego e o número de destinos servidos, além da eficiência nas operações de conexão. Há países da dimensão de Portugal com *hub*, mas estão mais perto do centro da Europa, como a Holanda (aeroporto de Amsterdão), justificando por isso mais tráfego e destinos, pelo número e dimensão de países à volta.

O estudo da Comissão Técnica Independente que sustentou a escolha do governo do Campo de Tiro de Alcochete para erguer o novo aeroporto parte da premissa política da expansão do hub intercontinental, que a meu ver pode estar errada com base na argumentação que trago, pelo que deveria ter sido estudada uma solução base sem hub. O que verdadeiramente importa numa infraestrutura aeroportuária num país de pequena dimensão e periférico como Portugal é servir a real procura de voos dos residentes e dos turistas efetivamente interessados em visitar o nosso País, não uma procura artificial gerada pelo hub e que obriga a investimentos contrários a um desenvolvimento sustentável e integrado do nosso território.

O novo aeroporto ainda é reversível, devendo ser analisada esta proposta sem *hub* e aposta na ferrovia

As incongruências são muitas e revelam um desnorte das políticas públicas em matéria de infraestruturas, a meu ver. Governar é fazer escolhas e a decisão de construção do novo aeroporto ainda é reversível.

Proponho um modelo aeroportuário sem *hub* em Lisboa, mais sustentável e descentralizado, baseado no reequilíbrio entre aeroportos, todos articulados pela gestora aeroportuária nacional (ANA) sob regras definidas, que poderão ser ajustadas com o fim do *hub*. Este modelo prevê ainda que cada região tenha direito a uma verba destinada à atração de rotas, alocada com base em critérios como a população e os interesses estratégicos regionais. Assim, mitigam-se potenciais impactos negativos do fim do *hub*, como a redução da frequência de voos em rotas de menor valor comercial e o aumento de rotas com escala noutros aeroporto (mais detalhes abaixo). O Turismo de Portugal já desenvolve iniciativas de promoção de rotas, sendo necessário, caso se justifique, reforçar o orçamento dedicado a este propósito e garantir critérios claros para uma repartição equilibrada e eficiente, alinhada com os interesses de cada região.

Isto alinha-se ainda com as orientações europeias de substituição de voos de curta distância pela ferrovia, cujos investimentos deverão, por isso, ser muito acelerados e coordenados com Espanha (para que avance também mais rápido), mas antes exige-se a liberalização do setor e a revisão do Plano Ferroviário Nacional para alargar a bitola europeia – crucial para integração na rede ibérica e europeia – e reforçar a componente de mercadorias, pois há financiamento europeu. Abaixo detalha-se esta proposta.

Ao mesmo tempo, defendo a criação de um cluster ibérico de indústria aeronáutica verde – aproveitando a capacidade instalada e os investimentos em curso no hidrogénio e baterias elétricas – e criação de procura via renegociação com a concessionária Vinci para atrair aviação verde e turistas mais conscientes.

Vantagens do modelo proposto e desvantagens acompanhadas de medidas de mitigação

De seguida, analiso as principais vantagens da solução sem hub, que também teria custos – largamente mitigáveis, como argumentado abaixo –, mas o balanço seria, a meu ver, significativamente positivo para o País e os contribuintes, e penso que também para os lisboetas, os primeiros a beneficiar.

Naturalmente, trata-se de uma análise qualitativa, teria de ser secundada por uma análise quantitativa integrada por parte de técnicos especializados nesta matéria que nunca foi encomendada, como referi.

1. Vantagens efetivas do aeroporto de Lisboa deixar de ser um hub

1.1 Para a região de Lisboa – residentes e turistas clientes do aeroporto

- Descongestionamento e melhoria imediata da operação do atual aeroporto de Lisboa (Humberto Delgado): é perfeitamente plausível que, sem o hub, nem sequer fossem precisas as obras previstas no atual aeroporto para ser gerível, eliminando os transtornos crescentes para os clientes, que penalizam a mobilidade dos residentes e afastam turistas.
- Menos poluição e menos riscos associados a ter um aeroporto na cidade, mantendo os benefícios (proximidade do centro): o fim da procura artificialmente criada pelo hub reduziria muito o número de voos sobre Lisboa e a poluição associada, atmosférica e sonora, bem como os riscos de um desastre.

Estas vantagens devem ser avaliadas junto dos lisboetas, que nunca foram consultados sobre as suas preferências. Sugiro, por exemplo, a realização de uma sondagem para apurar se preferem o modelo do aeroporto do Porto (sem hub) – amplamente reconhecido como um dos melhores a nível europeu – por comparação com o de Lisboa, e se estariam dispostos a abdicar do hub para usufruírem de benefícios imediatos, como menos voos sobre a cidade, um melhor funcionamento das operações, a eliminação de esperas excessivas (artificialmente provocadas pelo hub) e a dispensa de obras no aeroporto. Embora esta mudança possa acarretar algumas desvantagens, como um maior número de escalas e voos menos frequentes (ver ponto 2), estas poderão ser mitigadas de forma eficaz.

1.2 Para o País e os contribuintes

- Dispensa de construção de um novo aeroporto: sem o hub no aeroporto Humberto Delgado, é plausível que a atual dimensão seja mais do que suficiente para a operação atual, podendo ser mais tarde realizadas obras de ampliação para a procura previsível real (não sobrestimada), sem ser preciso um novo aeroporto.
- Descentralização e coesão nacional: a opção libertaria recursos para investimento, com realce para a concretização mais rápida dos investimentos na ferrovia (após as revisões propostas) em todo o território.
- Redução das desvantagens de renegociação da concessão: entre o deve e o haver nas negociações com a concessionária estrangeira, ela tende a ganhar devido à vantagem negocial (é a parte mais forte). Um menor valor da concessão pode reduzir as perdas de renegociação futura para o Estado português.

2. Desvantagens potenciais do fim do hub, contra-argumentos e possíveis medidas de mitigação

- O menor valor da concessão da infraestrutura aeroportuária obrigaria a uma renegociação, mas a eventual indemnização da atual concessionária seria pequena: é sabido que a concessionária já mais do que amortizou o investimento e acumula já lucros elevados com a concessão, que se irão estender por mais umas décadas. Se deixar de ser preciso construir um novo aeroporto e as obras de ampliação forem adiadas, é uma poupança grande para a concessionária (está contratualmente obrigada a fazê-la), que terá de ser comparada com a perda do negócio do hub até ao fim da concessão. Se necessário, poderá ser estendido o período de concessão sem hub para indemnizar a concessionária – a extensão já é previsível, mas para pagar o novo aeroporto –, entre outros aspetos a negociar (ver medidas de mitigação abaixo).
- Perda do negócio do hub de Lisboa para Madrid e mais escalas aí; venda da TAP a uma companhia espanhola; e negociações diretas com as operadoras aéreas para mercados estratégicos: mais do que desvantagens, são consequências da opção sem hub, que implica a privatização da TAP a uma companhia espanhola, para preservar valor com o desvio do hub de Lisboa para Madrid (que até trará maior eficiência operacional, sendo mais natural), mas que implica mais escalas dos nossos viajantes e turistas (nesse ou noutros aeroportos), o que é atenuado pela forte ocorrência entre operadoras aéreas. A perda de conectividade internacional (turismo e negócios) que possa surgir em mercados estratégicos deve ser minorada pelo governo, de forma cirúrgica nos de maior procura, como Brasil e EUA – que continuarão globalmente bem servidos, via voos diretos de e para Portugal ou com escalas noutros países – e de forma mais intensa nos de menor procura (África), pois

a frequência dos voos pode ter de reduzir-se para manter rotas. O governo deve negociar, com equilíbrio entre custos e benefícios, melhores condições junto das companhias aéreas – (i) com a TAP privatizada, podendo manter uma pequena participação para esse efeito, e (ii) com outras, via promoção mais intensa do Turismo de Portugal na captação de rotas – e elevar o investimento e relacionamento bilateral com os países de menor procura, para manter boas relações.

A movimentação de passageiros depende da dimensão e dinamismo das economias e, como tal, o mais importante é criar oportunidades económicas, o que é válido para Portugal como para esses países, mas pode-se estudar voos de ligação desses países via mercados regionais próximos de maior procura.

- Perda eventual de turistas de alguns países, devido a uma possível maior demora em cá chegar: é uma não questão, pois há sinais evidente de saturação e excesso de pressão turística, e é urgente diversificar a economia para setores com maior produtividade e valor acrescentado, com inovação e conhecimento incorporados, como indústria e serviços conexos, como aqui proposto (ver medidas abaixo). Essa pressão turística contribui para a crise da habitação, pelo que seria bem-vindo um turismo mais interessado (se demorarem mais tempo a cá chegar), com menos gente, mas possivelmente gastando mais, em vez do turismo de massas de reduzido valor médio que temos há anos e que é cada vez menos sustentável.

– Outras medidas de articulação e mitigação de potenciais efeitos adversos do fim do hub:

- Aposta num *cluster* emergente e inovador de indústria aeronáutica ‘verde’, aproveitando (e expandindo) a nossa capacidade instalada na aeronáutica tradicional, bem como investimentos em curso nas tecnologias verdes (produção de hidrogénio verde e cluster de baterias elétricas, incluindo extração e refinação de lítio). Tal gerará procura e interesse suficiente para negociar com a concessionária Vinci taxas aeroportuárias baixas para aviões ‘verdes’ e criar a infraestrutura necessária (abastecimento elétrico, por hidrogénio ou combustíveis sintéticos neutros, nomeadamente). Trata-se de um setor emergente, mas com forte potencial de crescimento, o que poderá ajudar a mitigar a perda de valor da concessão, além de atrair investimento para um cluster inovador que eleva o perfil de especialização da nossa economia e potencia a vinda de turistas mais conscientes, dispostos a pagar mais por uma viagem de avião sustentável e, possivelmente, gastando também mais dinheiro em Portugal do que o turista médio.
- Negociações prévias com o governo de Espanha, que beneficiará com o aumento do valor do hub em Madrid, terminando em Lisboa, e da venda da TAP a uma operadora espanhola – de modo a preservar o seu valor associado às ligações internacionais de

Lisboa, que transitarão sobretudo para Madrid, como referido. Haverá interesse português em que Espanha:

1. nos dê garantias de ligações aéreas, até porque a gestora aeroportuária espanhola é pública;
2. acelere do lado espanhol as ligações de ferrovia a Portugal (incluindo na de alta velocidade Lisboa-Madrid), que se comprometeria a avançar mais rápido (por deixar de construir o novo aeroporto) e com um modelo ambicioso que acelera a integração na rede ibérica e europeia;
3. participe, caso veja interesse, na criação de um cluster ibérico de indústria aeronáutica verde e promova também a aviação verde nos aeroportos de Espanha, pelo menos nas ligações aéreas a Portugal (gerando procura que nos beneficiaria), pois tal atrairia mais investimento e apoios europeus, alavancando a escala desse cluster. O mesmo vale para a ideia do cluster ferroviário.

Naturalmente, haverá mais questões a ponderar, além das principais elencadas. A ideia foi lançar no debate público, de forma pedagógica e construtiva, uma alternativa aeroportuária mais simples e nunca estudada que me parece promover de forma mais equilibrada e sustentável o desenvolvimento do País, a par com a modernização e expansão da ferrovia, pois as políticas nessas áreas são muito insatisfatórias.

Saliento que não conheço nenhuma grande obra pública da dimensão do novo aeroporto que não tenha registado desvios orçamentais de, pelo menos, 50% a 100% (e esta é uma estimativa conservadora). Não tenho grandes dúvidas de que, caso o projeto avance, os custos finais irão ultrapassar significativamente os 9 mil milhões de euros atualmente estimados, o mesmo se aplicando aos acessos, devido sobretudo à habitual rubrica de “trabalhos a mais”, que reflete os imprevistos da construção (informação assimétrica).

É importante destacar que nenhum governo, incluindo o atual, quererá assumir diretamente esta despesa do novo aeroporto no orçamento de Estado e os custos ficarão ocultos nas negociações da concessão, sob a forma de receitas abdicadas, como já mencionado. Este mecanismo carece da transparência e do escrutínio necessários, dificultando a perceção destes encargos pelos cidadãos eleitores.

Liberalizar o setor ferroviário, seguindo modelos de sucesso como o espanhol, é crucial para a estratégia

Para o sucesso da estratégia aqui apresentada, é crucial a liberalização e integração europeia do nosso setor ferroviário, seguindo bons exemplos como o espanhol. Tal requer:

- (i) a abertura à concorrência;
- (ii) a privatização, total ou parcial, da CP (ou a divisão em áreas específicas de operação);

(iii) que a Infraestruturas de Portugal (IP), tal como a congénere espanhola Adif, garanta o acesso imparcial e equitativo a todos os operadores e se articule com o governo na definição de obrigações de serviço público e subsídios para as linhas menos rentáveis nos contratos de concessão, para que haja coesão nacional;

(iv) uma regulação forte, via reforço da Autoridade da Mobilidade e Transportes (AMT); (v) a ampliação do Plano Ferroviário Nacional (PFN), alargando a bitola europeia (ou bi-bitola) para integração nas redes europeias e reforçando a componente de mercadorias, além da de passageiro;

(vi) a atração de investimento privado (nomeadamente em infraestrutura, material circulante e inovação), via parcerias público-privadas, com base neste modelo mais ambicioso e atrativo, de modo a reduzir o custo não coberto pelos apoios europeus, acelerar a execução do PFN e criar um cluster ferroviário. Este modelo permite que vários operadores privados concorram para prestar um melhor serviço em todo o território (com ofertas atrativas e inovadoras para pessoas e empresas), protege o contribuinte na execução do PFN e na operação, e promove a integração na rede ibérica e europeia, expandindo o transporte ferroviário.

Conclusão

O modelo aeroportuário sem *hub* proposto, complementado por um modelo de transporte ferroviário moderno, inspirado no espanhol, apresenta diversas vantagens estratégicas. **Primeiro**, acelera a descarbonização dos transportes, substituindo parcialmente transporte aéreo e rodoviário poluente por transporte ferroviário mais sustentável, em linha com as orientações europeias. **Segundo**, eleva o perfil de especialização da economia, promovendo o desenvolvimento da indústria sustentável e inovadora, concretamente a aeronáutica verde e o cluster ferroviário (impulsionado pela liberalização do setor e parcerias público-privadas para o expandir). Terceiro, incentiva um turismo mais seletivo, consciente e com maior capacidade de gasto, reduzindo, em simultâneo, a pressão sobre os preços da habitação e os impactos negativos ligados ao turismo de massas. Ou seja, os eventuais maiores receios sobre o modelo proposto que poderão ser invocados, de redução do turismo, podem torna-lo mais sustentável e valioso.

Por fim, a estratégia preconizada permite um equilíbrio mais eficaz dos investimentos no território nacional, eliminando a necessidade de construção de um novo aeroporto (mais investimento em torno de Lisboa, de longe a região mais desenvolvida do País, como se sabe) e priorizando a aceleração dos investimentos na ferrovia, distribuídos de forma mais equitativa pelo País e reforçados por um modelo mais ambicioso e atrativo para o investimento privado, que reforça o crescimento económico sustentável, potenciado ainda pela maior aposta no transporte ferroviário de mercadorias integrado na rede europeia – uma ambição antiga dos nossos empresários para aumentar a competitividade da economia.

Esta abordagem descentralizada contribui para fortalecer a coesão nacional e descongestionar Lisboa, enquanto serve como exemplo inspirador para impulsionar o tão necessário processo de descentralização, promovendo um desenvolvimento mais rápido, harmonioso e sustentável do território.