

POSIÇÃO PÚBLICA

OS AEROPORTOS DE PORTUGAL

§

Numa altura em que Sua Excelência o Presidente da República apela para a necessidade de um consenso técnico e político relativamente ao novo aeroporto de Lisboa, um projecto cuja envergadura e impacto são hoje perceptíveis para todos os portugueses, a Associação Comercial do Porto não pode deixar de retomar este tema da maior importância que tem merecido a atenção de sucessivas direcções e que tem motivado, como é público, inúmeras tomadas de posição.

Como centro de reflexão estratégica, a Associação Comercial do Porto sempre se empenhou em participar activamente nos debates dos grandes temas nacionais e, em particular, em tudo aquilo que diz respeito às infra-estruturas. A questão aeroportuária, tem pois justificado uma grande preocupação, tendo esta instituição promovido debates, organizado encontros técnicos e políticos e elaborado inúmeros estudos sobre o tema.

Já em **2001**, numa carta aberta enviada ao Primeiro-Ministro António Guterres, em que a Associação Comercial do Porto resumia as suas posições públicas, podia-se ler relativamente à política aero-portuária:

- *Pese o respeito que temos pelas convicções sobre a inevitabilidade técnica de deslocar o Aeroporto de Lisboa para a Ota, a verdade é que ainda ninguém tornou evidente essa necessidade. (...)*
- *A localização da Ota levanta também problemas de ligação rodo-ferroviária muito complexos, que mesmo que venham a ser ultrapassados, nunca deixarão de ser soluções remediadas e pouco eficazes.*

- *A própria capacidade de atracção da capital vai diminuir, inviabilizando-se por exemplo e no plano turístico, os chamados “short breaks”. Chama-se a atenção para algumas experiências falhadas na transferência de aeroportos. (...)*
- *No prazo de construção e finalização do novo aeroporto (...) a tomada de uma decisão actual em função dos fluxos históricos e capacidades das aeronaves actuais é, no mínimo, imprudente.*
- *Pensar, tal como afirma o Senhor Ministro das Obras Públicas, que a Ota custará apenas 75 milhões de contos aos contribuintes portugueses é, no mínimo, ingénuo e demonstra uma total insensibilidade para estas questões.*
- *Em termos ambientais, é sempre pior incorrer em custos incrementais do que racionalizar e rentabilizar as infra-estruturas já existentes.*
- *Mesmo em termos de segurança, os custos materiais, humanos e económicos que as deslocações pendulares de e para a Ota provocarão, serão certamente muito superiores aos de um eventual mas muito pouco provável acidente na Portela. (...)*
- *Por isso, a ACP sugere a criação de uma Comissão Independente que reavalie os parâmetros sobre os quais foi tomada uma tal decisão.*
- *Também relativamente aos aeroportos, entende esta Câmara de Comércio que se trata de infra-estruturas demasiado importantes para serem privatizadas motivo pelo qual se deverá seguir, e de imediato, um modelo idêntico ao que foi seguido nos portos nacionais, nomeadamente no que diz respeito aos aeroportos de Faro, Lisboa e Porto. “*

Quase seis anos depois, e apesar das grandes transformações que afectaram a indústria aeronáutica, como o 11/9 e o terrorismo, a crise das transportadoras tradicionais, a progressiva liberalização e as “low cost”, a Associação Comercial do Porto não mudou de opinião. Bem pelo contrário, considera que essas transformações apenas confirmam as nossas preocupações de então, que a nosso ver continuam a ser oportunas e que são hoje partilhadas por muitos sectores da sociedade portuguesa.

Infelizmente, o debate a que se tem assistido não tem contribuído para o consenso a que o Senhor Presidente da República veio, agora, apelar. Por um lado, porque está instalado um inaceitável clima de suspeição, com o fogo cruzado de acusações entre os que defendem e os que contestam a localização. Por outro lado porque essa questão da localização escolhida para o novo aeroporto de Lisboa e das suas eventuais alternativas tem dado um excessivo ênfase às questões de engenharia. Se é verdade que são estas as que mais facilmente demonstram que a Ota é uma localização desadequada, nem por isso esgotam os critérios de avaliação ou ajudam a decisão mais correcta que tem a ver, também com questões ambientais, económicas, estratégicas e de ordenamento do território.

Entretanto, o Governo refugia-se no facto de já ter tomado a decisão para se recusar a reavaliá-la enquanto ainda há tempo, avançando com sucessivos compromissos que, a não serem travados, poderão tornar irreversível o que hoje ainda pode ser corrigido.

Ora, o projecto da Ota foi concebido numa altura em que o Governo português acreditava que seria possível construir um “hub” que concorresse com Madrid, numa altura em que a TAP viesse a fazer parte de uma grande aliança e em que o modelo ferroviário de alta velocidade apontava para um desenho em T. Ou seja, haveria um novo corredor ferroviário Norte/ Sul que seria interceptado pela linha para Madrid. Uma das teses que então serviu para justificar a Ota, que se pretendia então viesse a ser o “aeroporto de Portugal”, era a sua proximidade a esse ponto de intercepção. Com a decisão dos governos ibéricos de ligarem Madrid directamente a Lisboa através da margem esquerda do Tejo, a localização deixou de fazer qualquer sentido.

Mas, há muitas outras premissas que se acentuaram e que obrigam a que a questão seja reequacionada:

Privatizar e/ou concessionar

Em Portugal, apesar das ajudas externas, como a despesa pública corrente disparou e se foi esgotando a capacidade de aumentar a receita fiscal, houve que encontrar novos mecanismos que garantissem a realização dos investimentos públicos julgados fundamentais. Tratando-se de projectos capital-intensivos, o ritmo das obras públicas está condicionado pelas receitas e pela capacidade de endividamento do Estado que, tradicionalmente, recorria à receita fiscal e contraía dívida pública para financiar os projectos e, ainda que subcontractasse os trabalhos de construção, assumia todos os seus custos e os riscos. Aderiu-se pois ao modelo das parcerias público privadas, e vulgarizou-se o modelo B-O-T, que significa Construir-Operar-Transferir. A teoria é simples: uma empresa ou um consórcio investe numa infraestrutura pública, assegura as fontes de financiamento e depois opera-a e gere-a pelo período da concessão, recuperando o investimento através de taxas cobradas, até o transferir para o Estado. É um modelo sedutor, porque permite que o sector privado invista numa base comercial que é suposta garantir a eficiência e alivia o esforço do Estado, além de poder encorajar o investimento estrangeiro e facilitar a transferência de tecnologias. Na realidade, as premissas que sustentam o modelo não asseguram, só por si a maior eficiência e são ilusórias: não se deve concluir que o mero facto de haver parceiros privados interessados transforma um projecto público num bom projecto, nem se deve pensar que, por esse facto, o investimento é gratuito. Seja através de portagens ou taxas de utilização, são sempre os contribuintes quem paga a factura. Por outro lado, quando esses projectos enfrentam dificuldades (devido à escalada dos custos, aos preços irrealistas ou às projecções desajustadas) tem sido o Estado a suportar os custos do fracasso. Têm sido frequentes os reajustes das concessões e houve casos em que, ainda na fase da negociação, o Estado assumiu garantias e compromissos ou concedeu subsídios e “benesses” que distorcem os sacrossantos princípios do mercado. Só que, no caso do novo aeroporto de Lisboa, o Governo foi mais longe: A Resolução do Conselho de

Ministros nº 20/2007 “*estabelece o modelo de transacção do novo aeroporto de Lisboa, determinando que a privatização da ANA S. A., e a contratação da concepção, construção, financiamento e exploração do novo aeroporto de Lisboa, a localizar na Ota, serão efectuadas através de uma operação única que conjugue aquelas duas componentes*”.

Ou seja, não só garante ao concessionário que não haverá a transferência para o Estado, como lhe assegura igualmente que não encontrará concorrência em solo nacional, já que passará igualmente a controlar a gestão dos aeroportos de Porto e Faro. Ora, para construir um novo aeroporto ou um segundo aeroporto em Lisboa, não é necessário nem conveniente privatizar a ANA, ainda por cima em simultâneo, o que confunde as duas análises custo-benefício: a da privatização e a da construção do novo aeroporto. A exemplo do modelo portuário, **a ANA pode manter-se como uma empresa de capitais públicos, o que não impede que a gestão e o desenvolvimento dos aeroportos seja entregue a entidades privadas**, no regime de concessão. O problema é que, porque a escolha da Ota é errada, o aeroporto terá um custo muito elevado que se irá reflectir nas taxas aeroportuárias, pelo que é provável que o projecto não interesse aos capitais privados, a não ser que lhes garantam o monopólio, através do controlo total do sistema aeroportuário nacional.

Adequar a oferta à procura

Hoje, a indústria aeronáutica europeia está em rápida transformação. O crescimento do tráfego aéreo intra-europeu, que ronda os 5% por ano, deve-se quase exclusivamente às companhias “low cost”, já que as companhias aéreas tradicionais têm vindo a perder peso e influência nesse segmento de mercado. Ora, o perfil de operações das “low cost” aposta no transporte rápido e económico de ponto a ponto, evitando os “hubs” e concentrando as suas actividades em aeroportos económicos e de concepção simplificada. Ou seja, as “low cost” procuram e necessitam de

aeroportos “low cost”, são elas quem determina os trajectos, os percursos e os pontos de escala. O mercado alterou-se e a política aeroportuária não pode deixar de se adequar à procura que é ditada pelas companhias de aviação. Dada esta evolução no transporte aéreo, não se deveria negligenciar a possibilidade de valorizar a complementaridade entre os actuais aeroportos, aproveitando os que existem e potenciando a futura rede ferroviária de alta velocidade que os irá aproximar significativamente. Nesse sentido, e já em 2005, defendeu a ACP em posição pública *“a necessidade de se preconizarem soluções integradas para a rede nacional de transportes, que garantam interoperabilidade e compensem o nosso posicionamento periférico no contexto europeu. A actual conjuntura exige, contudo, uma avaliação criteriosa dos projectos, que devem satisfazer as necessidades estratégicas no médio e longo prazo, da forma mais célere e menos onerosa que for possível. É, por isso, urgente que a articulação dos vários investimentos públicos, em particular da rede de aeroportos e do caminho-de-ferro, seja apresentada com clareza e antecipação.”* No mesmo documento considera-se que ***“no actual contexto, a melhor opção estratégica, para o país e para o Norte, é a manutenção de aeroportos complementares – o do Porto e o de Lisboa. O do Porto como o mais importante do Noroeste da Península Ibérica e o de Lisboa que servindo directamente a região da capital, servirá igualmente o Centro, o Sul e mesmo parte da Estremadura espanhola, através da futura linha de AV Lisboa-Madrid. Isto sem esquecer a especificidade funcional do aeroporto de Faro, que inteiramente o justifica. Tendo em conta o potencial turístico das duas regiões, oferecer-se-iam condições adicionais para a criação de rotas complementares entre Lisboa e Porto, alargando, para essas operadoras, as respectivas catchment áreas, que beneficiariam ainda da proximidade ao mercado galego. Seja como for, uma realidade é indesmentível: nenhuma política aeroportuária – com ou sem novas grandes infraestruturas – pode desconhecer ou ignorar o potencial e a capacidade já instalada do Aeroporto Francisco Sá Carneiro, potencial e capacidade que estão imediatamente disponíveis. Qualquer opção que não tenha em conta esta realidade,***

implicará um sério desperdício dos recursos dos contribuintes e mais um duro, quiçá definitivo, golpe no desenvolvimento harmonioso e integrado do país.” Há poucos dias, também as principais organizações ambientalistas que se têm debruçado sobre a questão do novo aeroporto, a Quercus e a Associação para o Estudo e Defesa do Ambiente do Concelho de Alenquer (Alambi), emitiram um comunicado em que defendem que os estudos que "permitam aferir a necessidade de um novo aeroporto" devem ser debatidos, tendo em consideração a "conjugação" com outros projectos, como o TGV ou os "aeroportos de Beja e do Porto".

Um novo aeroporto ou aeroportos complementares?

Pela mesma ordem de razões, é incompreensível que o Governo continue a descartar a hipótese de complementar a Portela e construir um segundo aeroporto na região de Lisboa (a que vulgarmente se tem chamado a opção “**Portela + 1**”). Invariavelmente, é invocado como pretexto da necessidade de criar sinergias, um conceito de méritos indiscutíveis na avaliação custo-benefício financeira, mas que não é suficiente no caso dos investimentos públicos, em que a análise custo-benefício é multi-disciplinar e requer outras componentes. **Aliás, são inúmeras as cidades que dispõem de aeroportos complementares, o que comprova a exequibilidade do modelo dual, também agora adoptado pelo Governo português no caso do Aeroporto de Beja complementado pelo Aeroporto de Faro.** Na referida posição pública de 2005, defendeu a Associação Comercial do Porto que “*a alternativa entre manter a Portela ou construir um novo aeroporto de Lisboa não pode deixar de estar subjugada (à) racionalidade e a uma estratégia de desenvolvimento multipolar. Deve, pois, prolongar-se a vida útil da Portela, modernizando e aumentando a capacidade do aeroporto pela anexação das instalações de Figo Maduro, que poderão vir a ser utilizados em perfeitas condições e a preços mais convidativos (opção analisada e validada pela ANA já*

em 1995), enquanto os charter e as companhias low cost podem ser canalizadas para a base aérea do Montijo”. Também neste ponto, o comunicado conjunto da Quercus e da Alambi Associação para o Estudo e Defesa do Ambiente do Concelho de Alenquer (Alambi), afirma que “além de se avaliar a opção Ota, é fundamental uma comparação com a opção de manter a Portela, conjugada com uma outra infra-estrutura de apoio, destinada, eventualmente, aos voos "low cost", de mercadorias ou internos, reabilitando a infra-estrutura já existente" e que "todas as opções para a localização do novo aeroporto de Lisboa têm enormes impactos, pelo que a opção por uma ou por outra deverá ser bem fundamentada, sem descurar a hipótese da não construção".

Os argumentos liminares do Ministério das Obras Públicas contra a hipótese “Portela + 1” acabam de cair por terra com o já referido anúncio do desenvolvimento do aeroporto de Beja. **Com o aeroporto da Portela na margem Norte do Tejo e um outro, de custo reduzido, na margem Sul, já que nada impede que as taxas aero-portuárias sejam diferentes para segregar os tráfegos, ficará também resolvida a estéril discussão entre margens, que apenas serve para incendiar a opinião pública e que não ajuda a encontrar a solução mais adequada.**

Em conclusão:

Atentas estas premissas, a Associação Comercial do Porto continua a considerar que a decisão de construir um novo aeroporto na Ota, que tem sido partilhada por diversos Governos, é errada e ainda pode ser invertida, se houver sentido de Estado e vontade política. Para isso:

- **Defende que a ANA-Aeroportos de Portugal, deve ser mantida como empresa de capitais exclusivamente públicos, tendo como objecto a**

administração aeroportuária e abrangendo o exercício das competências e prerrogativas de autoridade aeroportuária. Deve, assim:

- **Fomentar e Promover a actividade aero-portuária.**
- **Assegurar o regular funcionamento dos aeroportos nas suas vertentes de ordem económica, financeira e patrimonial.**
- **Atribuir licenças ou concessões nas áreas sob a sua jurisdição;**
- **Licenciar o exercício da actividade e concessão de serviços públicos aero-portuários;**
- **Regulamentar taxas a cobrar pela utilização dos aeroportos e respectivos serviços;**
- **Supervisionar e fiscalizar o uso público dos serviços inerentes à actividade aeroportuária;**
- **Expropriar, por utilidade pública, ocupação de terrenos, implantação de traçados e exercício de servidões administrativas necessárias à expansão ou desenvolvimento aero-portuário.**

Ou seja, a ANA deve passar a desempenhar o papel de “landlord”, concessionando os vários aeroportos nacionais sempre que as condições de mercado o permitam, impondo nos respectivos contratos e se for caso disso, as obras de ampliação que se mostrarem necessárias. Competirá então à iniciativa privada a exploração, no regime de concessão, de cada um dos vários aeroportos, pagando a respectiva renda que poderá ter componentes fixas e variáveis.

- **Considera que não é inevitável que o aeroporto da Portela deva ser encerrado.** Pelo contrário, as obras de ampliação recentemente adjudicadas,

e que deverão estar completadas em 2011, deveriam ser complementadas com o alargamento do aeroporto à base de Figo Maduro, ao mesmo tempo que a transferência das oficinas de manutenção da TAP para o aeroporto de Beja, como foi recentemente anunciado, deve ser implementada se necessário for, com ajudas do Estado. Deveria ser procurada uma localização adequada para um aeroporto complementar à Portela. Estando a Norte do Tejo, dever-se-ia desenvolver um outro, de custo reduzido, na margem Sul, seja na actual base aérea do Montijo como foi no passado preconizado pela ANA, seja numa outra localização que cumpra os necessários requisitos ambientais.

- **Preconiza, por isso, que seja de imediato encomendado a uma entidade independente, de preferência um grupo de trabalho formado pela elite universitária portuguesa, um estudo económico que compare as opções Portela + 1 (em que o aeroporto complementar pode ser a base aérea do Montijo, cujos custos de transformação estão devidamente orçamentados) com a opção do novo aeroporto de raiz, quantificando não apenas o custo de construção mas também os impactos macro-económicos e os custos das acessibilidades.**

Exorta o Governo Português a não persistir num modelo de privatização da ANA que, a confirmar-se colocará o Aeroporto Francisco Sá Carneiro sob o jugo de um monopólio privado, como tributo de uma decisão política que é prejudicial a todo o país e na situação de refém do eventual desempenho do futuro aeroporto de Lisboa, impedido de com ele concorrer e de se desenvolver e singrar como um projecto autónomo, crucial e vital para a economia regional e para todo o Noroeste peninsular.

Porto e Associação Comercial,
em 5 de Junho de 2007