

Do Projecto de Obra Pública
ao Programa de Desenvolvimento Regional:
Reflexões em torno do caso do Novo Aeroporto de Lisboa

José Manuel Viegas
CESUR- Instituto Superior Técnico; e
TIS.pt, consultores em Transportes Inovação e Sistemas, s.a.

Workshop APDR
Impacto dos Aeroportos no Desenvolvimento Regional
Lisboa, 28 de Novembro de 2008

INCERTEZA ELEVADA NO TRANSPORTE AÉREO

- ❑ Fortes mudanças do *quadro regulamentar* do transporte aéreo no passado recente e certamente mais algumas no futuro próximo
 - liberalização nos EUA nos anos 80 na EU nos anos 90
 - redução do papel dos acordos bilaterais, abertura dos capitais das companhias
- ❑ O *modelo de negócio* sofreu também fortes mudanças
 - Companhias low-cost e pressão sobre as companhias tradicionais
 - Redes e alianças de companhias aéreas vs. Ponto a ponto com low-cost
 - Fim das ajudas de estado na UE
- ❑ *Ambiente vs. tecnologia* (emissões do transporte) e possível substituição parcial do transporte pelas telecomunicações
- ➔ *Grandes incertezas* relativas ao desenvolvimento do transporte aéreo
 - quer em termos das sua *expressão quantitativa*, quer em termos das *especificações de serviço* nos aeroportos
 - necessidade de *adoção de princípios de flexibilidade* no projecto de um aeroporto

PRINCIPAIS QUESTÕES NO PROJECTO FLEXÍVEL

- ❑ Conceito geométrico do aeroporto deve permitir
 - *crescimento gradual* da capacidade do lado ar e do lado terra
 - *Adaptação dos serviços prestados* às companhias e aos clientes finais (pax e carga)
 - *Crescimento e adaptação dos serviços complementares* não dependentes apenas dos clientes do transporte aéreo
- ❑ Será possível explorar dois segmentos de serviço (low cost vs tradicional no mesmo aeroporto)?
 - Opções híbridas podem aumentar a flexibilidade, permitindo evoluir sem grandes custos de rigidez
- ❑ Possibilidade e interesse de envolver os principais stakeholders (as companhias aéreas) no desenho dos terminais
 - Mas evitando o overfitting, redutor de flexibilidade para evolução futura

RECEITAS AERONÁUTICAS E MODELO DE NEGÓCIO DO AEROPORTO

- ❑ Com a desregulação do transporte aéreo, *liberdade das companhias para escolher aeroportos*
 - de e para onde haja clientes
 - com custos suficientemente baixos para poderem ter lucros.
- ❑ Para serem competitivos, os aeroportos precisam de praticar *preços relativamente baixos aos seus clientes com maior poder negocial – as companhias aéreas.*
- ❑ As receitas aeronáuticas são muitas vezes insuficientes para cobrir os custos associados e remunerar o capital
 - *necessário controlar os custos* (investimento + operação), quer nos serviços aeronáuticos quer nos terminais e serviços conexos
- ❑ *Modelo de negócio do aeroporto*: “value for money” para as companhias aéreas + estimulador dos negócios complementares (mas não seu subsidiador à custa dos resultados próprios)

A CARGA AÉREA E A COMPETITIVIDADE DA REGIÃO



INSTITUTO
SUPERIOR
TÉCNICO

- ❑ Papel da carga aérea no negócio do aeroporto e da região envolvente
- ❑ Que vantagens de o NAL operar 24h por dia, nomeadamente para carga, como vantagem competitiva face a outros aeroportos europeus mais rodeados por núcleos urbanos
 - Assegurar a sustentabilidade desta opção através da implantação de residências exclusivamente fora dos corredores de aproximação aeronáutica.
 - Possibilidade de zona franca associada para transshipment ?

Do Projecto de Obra Pública
ao Programa de Desenvolvimento Regional

INFRA-ESTRUTURAS DE TRANSPORTES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

- ❑ São sistematicamente invocados os impactos das infra-estruturas de transportes ao nível do desenvolvimento regional, no essencial correspondentes a externalidades positivas associadas à sua operação
 - ganhos de acessibilidade e de competitividade das empresas da região
 - efeitos indirectos e induzidos de criação de emprego e de valor acrescentado
 - também um estímulo económico significativo durante a fase de construção
- ❑ Mas há também externalidades negativas
 - impactos ambientais
 - congestionamento nas redes viárias mesmo a distâncias significativas da implantação do projecto em causa
 - no caso dos aeroportos e grandes estações ferroviárias, efeitos de sucção na cobertura territorial com equipamentos de interesse público

CIDADES AEROPORTUÁRIAS / AEROTROPOLIS (I)

- ❑ Para aeroportos susceptíveis de captar tráfegos de algumas dezenas de milhões de passageiros por ano, discute-se a viabilidade e o interesse da criação das “cidades aeroportuárias” (em casos de dimensão especialmente grande as “Aerotropolis”)
- ❑ Potenciais grandes vantagens no aproveitamento das condições especiais de acessibilidade por parte de algumas indústrias e serviços com forte vocação internacional
- ❑ Mas também risco de mau aproveitamento dessas condições especiais em caso de ocupação desregrada, baseada na simples atribuição de espaços às actividades que paguem mais alta renda fundiária

CIDADES AEROPORTUÁRIAS / AEROTROPOLIS (II)

- ❑ Uma Aerotropolis consiste numa cidade aeroportuária com um núcleo denso e vastas áreas envolventes com negócios associados ao transporte aéreo, e ainda as áreas residenciais e de equipamentos complementares
- ❑ Deve ser otimizada nas ocupações dos corredores e dos núcleos edificados, assegurando boa conectividade interna e com o exterior: forma e local de implantação ajustados à função
- ❑ Para os clientes industriais, disponibilidade de redes logísticas terra-ar com desempenho muito eficiente permitem reduzir stocks e tempos de resposta, e criar valor acrescentado no fornecimento de produtos customizados
- ❑ Também no sector de serviços, atracção de sedes regionais, centros de conferências, escritórios de representação e empresas informação-intensivas, i.e. todas as funções associadas a viagens frequentes de executivos e pessoal técnico

CIDADES AEROPORTUÁRIAS / AEROTROPOLIS (III)

- ❑ A optimização de uma Aerotropolis exige a *conjugação do planeamento de aeroportos, planeamento urbano e planeamento de parques de negócios*, de forma a assegurar ocupações que proporcionem a eficiência económica, o agrado estético e a sustentabilidade ambiental e social
- ❑ Os *principais requisitos funcionais* são:
 1. Facilitar fluxos de tráfego entre aeroporto e a sua envolvente
 2. Colocar mais próximos do aeroporto as empresas com maior frequência de uso do mesmo
 3. Promover acesso rápido ao aeroporto a partir das principais cidades da região e dos outros núcleos empresariais relevantes
 4. Localizar as áreas comerciais e residenciais sensíveis ao ruído fora dos corredores de aproximação
 5. Criar zonas residenciais e de usos mistos para instalação agradável dos funcionários do aeroporto e dos negócios envolventes, em comunidades bem apoiadas por serviços, comércio e equipamentos

NECESSIDADE DE PLANEAMENTO (I)

- ❑ É clara a necessidade de um *esforço cuidadoso de planeamento*, respondendo a um leque de questões mais vasto do que o simples projecto do aeroporto e dos espaços envolventes na óptica do projecto
 - Seja a cargo do concessionário privado, seja a cargo da empresa pública que organiza o processo com o objectivo de maximizar o encaixe financeiro com a concessão
- ❑ Assegurar uma *internalização óptima das externalidades positivas* do aeroporto
 - maximizando o seu potencial pela escolha do *mix de actividades* a localizar no espaço do aeroporto e seu entorno
 - *Acelerando a sua concretização* através de acções dirigidas à identificação e mobilização dos parceiros mais interessantes em cada uma desses sectores de actividades – sobretudo aqueles que possam ser considerados com função de âncora.
- ❑ *Partilhar esses benefícios* entre a empresa do aeroporto e a região e país
 - tratando o espaço dentro e fora dos limites do domínio aeroportuário como um contínuo com diferentes aptidões mas idêntica legitimidade de participação no processo

NECESSIDADE DE PLANEAMENTO (II)

- ❑ Ao mesmo tempo controlar a extensão das externalidades negativas
 - através das *opções relativas às implantações das componentes do aeroporto e infra-estruturas complementares*
 - Cuidando da *localização dos equipamentos e serviços* de interesse público em todo o espaço interno e envolvente ao aeroporto, por forma a assegurar a *attractividade do aeroporto* para os seus clientes (do transporte aéreo ou não) e a *qualidade de vida na região*.

LIMITES DA VISÃO TRADICIONAL (I)

- ❑ Quando uma entidade estatal transmite a um consórcio privado, através de um contrato de concessão, o direito e a obrigação de construir e explorar comercialmente um aeroporto, e de proceder à edificação e valorização fundiária de um conjunto de terrenos no entorno daquele
 - *Oportunidade de ganhos interessantes* a cada uma destas duas partes (concedente e concessionário)
 - *Perspectiva duplamente redutora do valor social* que pode ser obtido com a abordagem mais complexa que aqui se propõe:
 - Aeroporto perde potencial de sinergias entre negócios complementares
 - Residentes na região envolvente perdem possibilidade de acesso a equipamentos diferenciados

LIMITES DA VISÃO TRADICIONAL (II)

- ❑ A simples comercialização dos lotes de terreno às indústrias e serviços (mais) capazes de pagar, sem uma identificação e mobilização das combinações sectoriais portadoras de maior sinergia, conduzirá a uma ocupação mais lenta e menos coerente do espaço com essas actividades económicas;
 - Veja-se como fazem os promotores de centros comerciais

- ❑ A implantação de equipamentos e serviços de interesse público tendo em vista apenas o interesse da cidade aeroportuária, pode conduzir a situações em que se verifique
 - ou a duplicação de ofertas já existentes na região envolvente
 - ou a exclusão (por falta de escala própria) da população dos espaços envolventes no acesso a equipamentos reservados aos passageiros

UMA VERDADEIRA PARCERIA (I)

- ❑ O modelo a adoptar para a concepção e concretização do aeroporto e seu espaço envolvente, deve ser o de uma parceria público-privada de um âmbito muito mais vasto e menos adversarial do que o habitual, limitado a um jogo de soma nula e apenas na dimensão financeira.
- ❑ O processo deve ser encarado como um jogo de soma positiva desde que os diferentes parceiros (Estado, região, municípios, consórcio concessionário, empresas potencialmente interessadas em se implantarem na área) trabalhem em conjunto na busca de soluções mais coerentes e sustentáveis, proporcionando ganhos às diferentes clientelas envolvidas.

UMA VERDADEIRA PARCERIA (II)

- ❑ Deve por isso trabalhar-se num conceito de plano para o desenvolvimento da região, alavancado pelo aeroporto
 - Procurando assegurar que a execução do plano conduza à *remuneração adequada do concessionário*
 - mas *tratando com idêntico empenho o conjunto mais vasto de interesses que a envolvem*, e não como um sub-produto que pode ocorrer em maior ou menor grau, com maior ou menor rapidez, mas sem qualquer responsabilização do concedente ou do concessionário
 - Incorporando esses interesses através do envolvimento dos stakeholders correspondentes na geração do plano

MELHOR GESTÃO DAS INCERTEZAS

- ❑ No contexto tradicional de projecto de aeroporto e espaço conexos, o concessionário do aeroporto estabelece uma previsão “oficial” de tráfego,
 - Decide os seus investimentos e arrasta os das empresas aí instaladas com base nessa previsão
 - Expõe por isso toda a comunidade aeroportuária aos riscos associados às falhas dessas previsões
- ❑ No modelo aqui proposto as incertezas relativamente à evolução do tráfego devem ser partilhadas
 - os planos alternativos – seja de atrasar os investimentos, seja de realizar investimentos alternativos – são gerados em conjunto pelos vários parceiros, com fortes vantagens de coerência, e de mobilização de alternativas, e por isso de redução dos riscos.

PARCERIA IMPLICA DEMORAS ? (I)

- ❑ O processo participativo aqui proposto gerar demoras excessivas nas múltiplas tomadas de decisão necessárias
- ❑ Esse risco existe, e não deve ser ignorado, mas pode ser mitigado através de um desenho institucional adequado.
 - As *entidades públicas locais e regionais* devem participar no processo não tanto como (sobretudo) licenciadoras de implantações urbanísticas ou actividades económicas, mas *como parceiras de um programa de interesse comum*
 - Desejável criar desde o início, e em paralelo com o contrato de concessão, *uma associação com o objectivo único de promoção do desenvolvimento regional alavancado pelo projecto do aeroporto*, envolvendo o concessionário e essas entidades públicas regionais, no seio da qual se devem procurar as soluções que melhor contribuem para aquele objectivo.

PARCERIA IMPLICA DEMORAS ? (II)

- ❑ Esta parceria pode ser do interesse de ambas as partes, na medida em que uns e outros ajustem as suas preferências ao interesse comum:
 - as entidades públicas podem carrear para o programa várias iniciativas e recursos por elas controlados e que aumentam o valor (ou reduzem o risco) do investimento aeroportuário
 - o concessionário pode, pelas decisões relativas aos investimentos complementares, ajudar a melhorar a qualidade de vida na região.
- ❑ Contrato de concessão deve conter prazos muito claros para as decisões relativas ao projecto e à entrada em serviço das várias componentes, e esses prazos não devem ser dependentes dos acordos conseguidos naquela estrutura de parceria
 - os vários agentes rapidamente se aperceberão que só têm a perder se arrastarem as discussões e não chegarem a acordo em tempo útil.

Obrigado pela V. atenção !

Do Projecto de Obra Pública
ao Programa de Desenvolvimento Regional:
Reflexões em torno do caso do Novo Aeroporto de Lisboa

José Manuel Viegas
CESUR- Instituto Superior Técnico; e
TIS.pt, consultores em Transportes Inovação e Sistemas, s.a.

Workshop APDR
Impacto dos Aeroportos no Desenvolvimento Regional
Lisboa, 28 de Novembro de 2008