

21. CONCEITOS DE AEROPORTOS, DESENVOLVIMENTO E GRANDE ABC PAULISTA: MODELOS PASSÍVEIS DE ADOÇÃO E PROPOSTA DE AGENDA

Volney Aparecido de Gouveia

Resumo Executivo

Os aeroportos são importantes estruturas operacionais que se beneficiam da dinâmica econômica das cidades nas quais estão instalados. Eles contribuem sobremaneira para o desenvolvimento socioeconômico das regiões e de seu entorno, razão pela qual o papel desempenhado ultrapassa a questão da sua localização. Os principais aeroportos existentes são do tipo aeroporto-cidade, aeroporto-indústria, aerótrópolis e aeroporto-corredor. Pelas características da região do Grande ABC Paulista e do seu entorno, pelo menos três destes modelos podem ser adotados (cidade, indústria e corredor). Todos eles têm em comum a necessidade de interlocução de seus atores (governos locais, concessionários, investidores, usuários, empresas prestadoras, órgãos ambientais, universidades e centro de pesquisas) na implementação e monitoramento do novo aeroporto. O Grande ABC Paulista apresenta vantagens econômicas e sociais relevantes que viabilizam sua implantação vis à vis as experiências de alguns importantes aeroportos internacionais.

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), com seu dinamismo econômico e social, apresenta estrangulamentos de infraestrutura (Asquino, 2009). Nos anos recentes, a inauguração do Rodoanel, corredor circular que soma 177 quilômetros, diminuiu a pressão sobre a infraestrutura urbana e melhorou a circulação de veículos nas áreas centrais. Mas o processo de estrangulamento está em ascensão em razão da expansão natural da circulação de pessoas e mercadorias. Este mesmo fenômeno pode ser observado na infraestrutura aeroportuária da região, que conta com dois aeroportos com operações aéreas regulares (Congonhas e Guarulhos) e não regulares (Campo de Marte).

Enquanto o PIB e a população da região aumentaram 47,0% e 8,6%, respectivamente, no período 2010-2017, a infraestrutura aeroportuária avançou muito pouco (IPEA, 2013 e Marcos & Ferreira, 2015), mesmo depois do processo de concessões aeroportuárias no qual novas concessionárias passaram a administrar o aeroporto de Guarulhos e a Infraero ampliou as instalações do aeroporto de Congonhas.

Adicionalmente, em comparação com as regiões metropolitanas de outras cidades do mundo, como Londres, por exemplo, a densidade PIB-População por aeroporto é muito alta (2.258 para RMSP contra 882 para Grande Londres), indicando a necessidade da construção de novos aeroportos na região metropolitana de São Paulo. A Região do Grande ABC Paulista apresenta oportunidades para minimizar as restrições de infraestrutura com a construção de um novo aeroporto. Mas quais são os tipos de aeroportos possíveis de serem implantados? Fazemos uma breve digressão.

Um aeroporto é um espaço logístico responsável pela movimentação de passageiros e cargas, mas seu conceito se ampliou significativamente em função dos processos de maior integração econômica entre as regiões. As necessidades de mobilidade de mercadorias e pessoas têm tornado os aeroportos infraestruturas essenciais não apenas para atender a estas demandas, mas, sobretudo, para promover o desenvolvimento da própria região

onde eles estão instalados.

Assim, a operação de um aeroporto funciona como um mecanismo recíproco de desenvolvimento na medida em que facilita as movimentações econômicas de mercadorias, serviços e pessoas e, ao mesmo tempo, gera oportunidades potenciais de novos negócios em seu entorno, promovendo emprego, renda, tributos e ganhos de produtividade à economia local.

A Região do Grande ABC Paulista, por seu protagonismo econômico, caracteriza-se numa região propícia para receber a atenção do poder público e dos investidores privados para a instalação de um aeroporto. Mas um projeto desta magnitude, ainda que sejam explícitos seus efeitos positivos, gera apreensões de ordem ambiental, social e legal. Quais os impactos ambientais causados pela construção do sítio aeroportuário? Quais os mecanismos regulatórios que regeriam seu funcionamento de tal forma a garantir estabilidade jurídica e viabilidade financeira? A resposta a estas perguntas depende do tipo de conceito de aeroporto que se deseja implantar. Vale então compreender os quatro principais modelos de aeroportos mais comuns em operação para, em seguida, delinear algumas propostas sobre o tipo mais adequado para o perfil do Grande ABC Paulista e seu entorno.

Segundo Peneda (2009), o conceito de desenvolvimento urbano centrado em aeroportos (*Airport-Centered Urban Development*) tem se difundido pelo mundo. Este modelo sugere uma maior interação entre o aeroporto, a cidade e seus usuários, podendo o aeroporto assumir diferentes formas. Para o autor, existem alguns fatores críticos para a operação do aeroporto como fator de desenvolvimento urbano: a conectividade, o potencial econômico da região, o estilo de gestão comercial do aeroporto e o contexto de desenvolvimento sustentável.

Na proposta de um novo aeroporto no ABC, vale discutir, à luz do que propõe Peneda, as configurações possíveis deste aeroporto. A conectividade refere-se à infraestrutura física (modais interconectados como rodovias, ferrovias e redes de transporte urbano), às operações aéreas (número de frequências de voos e quantidade de destinos servidos) e à geografia local (localização do aeroporto). O potencial econômico depende da oferta e da quantidade de trabalhadores, do aparato de qualificação profissional existente e da infraestrutura produtiva (empresas, comércio, serviços etc). A existência do próprio aeroporto cria as condições para o desenvolvimento destes recursos, notadamente os de aspectos socioeconômicos.

As economias locais e regionais que são mais voltadas para o setor de serviços e de alta tecnologia têm melhores condições de alavancar tráfego de passageiro e carga, como é o caso do Grande ABC Paulista. O estilo de gestão comercial define o modelo de organização das atividades de negócios e depende da organização dos atores para o seu desenho. A forma de ocupação do solo, os empreendimentos imobiliários do entorno e o tipo de gestão aeroportuária devem ser objeto de políticas públicas coordenadas com os atores locais para garantir participação ativa e equitativa de todos aqueles que serão atingidos direta ou indiretamente pelo aeroporto centrado no desenvolvimento. Peneda aponta a dimensão do desenvolvimento sustentável como parte da política pública que deve orientar a dinâmica de construção e expansão do sítio aeroportuário, tanto de seu lado ar (*airside*) quanto do seu lado terra (*airland*). Trata-se de integrar o sítio aeroportuário com a infraestrutura de transportes existentes àquela a ser construída. Diante do desafio de futura expansão do aeroporto, os planos estratégicos devem contemplar as demandas sociais, urbanas e políticas.

Segundo Guler e Kassada (apud Branco, 2013), um sítio aeroportuário pode ser de quatro tipos: aeroporto-indústria, aeroporto-cidade, aerotrópolis ou corredor-aeroporto. Compreender estes quatro tipos de aeroportos pode nos dar um indicativo, a partir das características da região do Grande ABC Paulista, de qual modelo se adapta mais adequadamente às características da região.

O aeroporto-indústria é organizado de tal forma que possa ter à sua volta empresas e indústrias, atraídas pela proximidade a multimodais de transporte e acessibilidade, que geram custos logísticos menores e as tornam mais competitivas, podendo se beneficiar de incentivos fiscais e/ou regimes tributários especiais. Esse modelo

de aeroporto pode se enquadrar no regime especial aduaneiro, que permite isenções fiscais para operações de importação e exportação (operação de entreposto aduaneiro)¹.

Para Vasconcelos (apud Branco, 2013), o perfil das empresas e/ou indústrias que operam no aeroporto-indústria são aquelas que possuem produção flexível e sob demanda, alto valor agregado do produto em relação ao seu peso, fabricação de produtos perecíveis, ciclos de produção do tipo *just-in-time*, capacidade de envio rápido de peças a clientes. Para estes autores, regiões que contam com plantas industriais (acondicionamento, montagem, transformação, agregação de valor a mercadorias e serviços), complexos de produção, centro de tecnologia e pesquisa e desenvolvimento são potenciais receptoras do aeroporto-indústria. Estes aeroportos contam com uma zona alfandegária no seu interior e estão conectados a uma diversidade de modais que permitem obter ganhos de escala, custos competitivos, mobilidade eficiente dos recursos produtivos, promovendo seu próprio desenvolvimento. Como decorrência desta dinâmica, estimula-se o desenvolvimento do entorno e da comunidade local, gerando novas oportunidades de negócios que se retroalimentam.

O aeroporto-cidade opera na lógica de explorar os serviços aeroportuários de transporte de passageiros e cargas, gerando receitas aeroportuárias e também explorando atividades comerciais dentro do próprio sítio aeroportuário. Este aeroporto é “um conjunto denso de atividades relacionadas ao aeroporto e seu funcionamento, assim como atividades comerciais e empresariais situadas na plataforma aeroportuária e de seu entorno” (Guller apud Branco, 2013). Para estes autores, o surgimento deste conceito de aeroporto se deve à ampliação dos lucros a partir da exploração de atividades “não aeronáuticas” (lojas, espaços de lazer, estacionamento, comércio, restaurantes, locação de automóveis, redes hoteleiras etc); da atratividade exercida pela “marca” do aeroporto, promovida pelo visual e design do sítio e o rápido desenvolvimento comercial dentro e no entorno, haja vista seu potencial natural de empregar mão de obra e fomentar diversos novos negócios.

Ainda para os autores, “*os aeroportos-cidades mais satisfatórios serão aqueles que conseguirem ser desenvolvidos de modo conjunto entre os gestores de aeroportos e as autoridades locais / regionais*”. O aeroporto-cidade ampliou as funções da administração tradicional do aeroporto e levou-o a um novo modelo de administração comercial, que procura então explorar o uso da infraestrutura aeroportuária não apenas pelos passageiros, mas também por visitantes e acompanhantes; exploram espaços dentro e fora do aeroporto, com a geração de receitas não associadas exclusivamente aos passageiros; os custos de novas construções podem ser compensados com a locação destes espaços no futuro; os estacionamentos são utilizados para atrair consumidores ao interior dos aeroportos e ampliar as possibilidades de acessibilidade, como trem-metro-corredores.

No entanto, há diferentes perspectivas do conceito a partir de alguns atores. Para os urbanistas, ele oferece possibilidades de requalificação da ocupação do solo, planos de zoneamento, acessibilidade e desenho urbano. Para os gestores, o aeroporto-cidade proporciona novas oportunidades de negócios e está associado ao desenvolvimento empresarial. Para as autoridades locais, um aeroporto-cidade suscita preocupações de ordem urbana, como a ocupação do solo e os impactos na mobilidade com o aumento da circulação de veículos. Para as autoridades regionais / nacionais cabe o papel de garantir intermodalidade e acessibilidade. Os investidores e incorporadores buscam clareza e segurança aos investimentos realizados; os futuros inquilinos exigirão facilidades de mobilidade. E os provedores de transporte (empresas aéreas, operadores, prestadores) desejam aproveitar as sinergias e promover seus negócios a partir da exploração de oportunidades geradas por seus investimentos dentro do aeroporto.

O aerotrópolis é uma extensão do conceito de aeroporto-cidade, só que de forma mais abrangente e planejada. Ela inclui um conjunto de anéis concêntricos de atividades específicas ao redor do aeroporto, contendo zona de centro de distribuição, complexos logísticos, anel de parques de escritórios, hotéis, restaurantes, centros de convenções e uma periferia predominantemente residencial destinada àqueles que desenvolvem atividades no aerotrópolis. Cruzando os anéis estão os “aerolanes” (estradas expressas e ferrovias), garantindo acesso à

metrópole e à própria aerótrópolis.

No entanto, como aponta Branco (2013):

“a otimização da Aerótrópolis exigirá que planejamento aeroportuário, planejamento urbano e planejamento da área de negócios ocorram de forma integrada e sinérgica para que o desenvolvimento seja economicamente eficiente, esteticamente agradável e ambiental e socialmente sustentável”.

A implantação deste aeroporto é possível se algumas condições forem atendidas: vontade dos gestores públicos e privados, disponibilidade de áreas nas proximidades do aeroporto e planejamento com perspectiva de 20 a 50 anos.

O Corredor-Aeroporto consiste no desenvolvimento de áreas entre cidades e aeroportos. Ele é uma espinha dorsal planejada pelo poder público, ligando o aeroporto à cidade, atendida por infraestrutura de trens, rodovias empreendimentos imobiliários. Importantes cidades do mundo já utilizam este modelo, como Amsterdã, Kuala Lumpur, Berlin, Osaka, Hong Kong. Para Guller (apud Branco, 2013), as condições para sua implantação são: acessibilidade com adequada estrutura de transportes; deve haver áreas disponíveis para desenvolvimento imobiliário misto (escritórios, centros de pesquisa, hotelaria, áreas para instalações públicas) e gestão integrada de todos os espaços urbanos e econômicos. As pré-condições para o seu bom funcionamento são buscar sinergias entre operadores (companhias aéreas e empresas de serviços), região da cidade e do próprio aeroporto com o propósito de melhorar a posição econômica da cidade no longo prazo; viabilizar a integração das áreas do aeroporto e corredor e torná-lo sustentável; garantir a governança a partir do comprometimento das partes envolvidas (governos locais, investidores, populações e gestores).

O quadro 1 apresenta um resumo das principais características de cada aeroporto e o Anexo I um desenho conceitual:

O que estes aeroportos possuem em comum é que eles desempenham uma multiplicidade de funções,

Quadro 1 – Tipo de Aeroportos e seus Conceitos

Aeroporto-Cidade	Empreendimento de sítio aeroportuário com empreendimentos imobiliários com planejamento e administração exercidos pela autoridade aeroportuária
Aeroporto-Indústria	Presença de indústrias no seu entorno que podem operar zonas aduaneiras em regimes tributários especiais, voltados para as operações de exportação e importação.
Aerótrópolis	Empreendimento imobiliário privado no entorno do aeroporto, não integrado e próximo a ele incorporadores privados.
Corredor-Aeroporto	Desenvolvimento imobiliário e de infraestrutura entre a cidade e o aeroporto com planejamento público e privado e com a participação de diversos atores políticos e autoridades territoriais.

Elaboração própria do autor para o Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da USCS-CONJUSCS, a partir de Branco (2013).

dinâmicas internas, elevada densidade e formas de ocupação (Branco, 2013). Se no passado os aeroportos eram construídos em pontos distantes das cidades, atualmente eles desenvolvem atividades complexas no seu entorno que lhes dão vida própria. Todos eles estão inseridos na lógica de promover o desenvolvimento das forças produtivas de uma região. São canalizadores de recursos humanos e materiais e operam dentro de uma lógica de integração produtiva que parte do local para o global e vice-versa. A segunda característica comum a todos eles é a necessidade de permanente diálogo entre seus atores, pois a dinâmica de desenvolvimento das atividades econômicas e aeroportuárias gera externalidades negativas que podem impedir a construção de um relacionamento permanente focado no desenvolvimento mais sustentável.

Pelo padrão de desenvolvimento do Grande ABC Paulista, os caminhos que podem ser seguidos pelos seus respectivos atores são:

1. Criar um Fórum Governamental por meio da Agência de Desenvolvimento Econômico e do Consórcio

Intermunicipal, com participação das agências de fomento do estado e do BNDES.

2. Constituir uma empresa de desenvolvimento da área do novo Aeroporto (modelo de parceria público-privada). A composição acionária pode ser configurada com a participação da União, governo municipal e investidores privados.

3. Mapear as indústrias, as redes de pesquisa e desenvolvimento e seu nível de internacionalização.

4. Realizar Estudo de Impacto Ambiental de acordo com o que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente e elaborar o Plano Diretor Aeroviário de acordo com o Manual de Implantação de Aeroporto.

Um programa coordenado entre os municípios, que poderíamos chamar de Projeto ABCD-Aviação, para a implantação de um novo aeroporto na região não apenas ampliaria a presença da região no PIB nacional como também contribuiria para diversificar e ampliar as oportunidades de emprego, renda, investimentos e arrecadação aos seus municípios. Movimentos mais recentes, como a instalação da nova fábrica da Saab para equipamentos aeronáuticos em São Bernardo do Campo e o novo curso de Ciências Aeronáuticas na USCS em São Caetano do Sul, abrem novas possibilidades de desenvolvimento e diálogo entre seus atores.

Notas:

1. A instrução Normativa 463, publicada pela Receita Federal em 2004, garante que o aeroporto pode operar como um entreposto alfandegário e, portanto, pode se beneficiar de regime especial.

Referências Bibliográficas:

ASQUINO, M. S. Infraestrutura e planejamento na Metrópole de São Paulo: Entre as Escalas Regionais e o Impacto Local. São Paulo, 2009.

BRANCO, L.F. Aeroportos e Desenvolvimento Urbano e Regional: Modelos Internacionais e Exemplos Locais na Macrometrópole Paulista. São Paulo, 2013.

EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Urbano. RMSP. São Paulo, 2018. Disponível em <https://www.emplasa.sp.gov.br/>.

IPEA. Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana. São Paulo, 2013. Disponível em http://ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel_1_1_caracterizacao_rmsp.pdf.

MARCOS, A. R. A., FERREIRA, L.. Um modelo de Simulação para Gestão da Capacidade dos Aeroportos Brasileiros. READ | Porto Alegre – Edição 80 - N° 1 – janeiro/abril 2015 – p. 1-26. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/read/v21n1/1413-2311-read-21-01-00001.pdf>>

PENEDA, M. J. A. et al. Airport- Centered Urban Development: Concepts, Agents and Critical Factors. UTL, Lisboa, Portugal, 2009.

Anexo I – Mapa Conceitual dos Principais Tipos de Aeroportos

