Alternativas para a Infraestrutura Aeroportuária em São Paulo

Erivelton Pires Guedes*

1 INTRODUÇÃO

A provisão de infraestrutura aeroportuária no Brasil está a cargo do poder público (e, em sua maior parte, da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero). A primeira exceção de vulto foi a concessão do novo aeroporto de Natal, o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante – Asga (ANAC, 2011). Um novo cenário se avizinha, com as concessões de grandes aeroportos nos próximos meses. Estas concessões foram as saídas encontradas pelo governo para tentar minimizar os problemas decorrentes da falta de infraestrutura aeroportuária.

Estudo do Ipea (CAMPOS NETO e SOUZA, 2011) alertava para o problema, destacando que a Infraero não vinha conseguindo realizar suas propostas orçamentárias e, mesmo que conseguisse, isto possivelmente não seria suficiente. O ano de 2011 se encerrou, e verificou-se que realmente a Infraero não realizou os investimentos programados.

A demanda por transporte aéreo vem crescendo velozmente nos últimos anos. De 2003 a 2011 a demanda cresceu 152%. No último ano, este crescimento continuou em elevada taxa: 15,5% entre 2010 e 2011 (INFRAERO, 2011, 2003).

Dentro desse contexto, a região no entorno da cidade de São Paulo apresenta o maior desafio, pois representou, em 2011, cerca de um terço da demanda por transporte aéreo no Brasil e está com seus principais aeroportos saturados (INFRAERO, 2011). Espera-se que a concessão dos aeroportos traga algum alívio a este problema (Guarulhos e Viracopos estão entre os primeiros a serem concedidos).

Acrescente-se a isto a elevada ocupação do solo na região, que torna a tarefa de encontrar espaços para obras de infraestrutura aeroportuária um desafio maior ainda (tanto para expansões quanto para novos empreendimentos).

Assim, o presente texto apresenta uma reflexão sobre o problema da infraestrutura aeroportuária da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Considera-se, neste debate, a possibilidade da criação de um novo aeroporto na região em relação à possível ampliação de capacidade dos aeroportos existentes.

2 A DEMANDA POR TRANSPORTE AÉREO

A recente melhoria da qualidade de vida do brasileiro, bem como o aumento da renda – ainda que tímido –, trouxeram uma grande massa de consumidores ao mercado. Entre outros, o transporte aéreo é um dos setores que vem sentindo este aumento de mercado.

De acordo com dados da Infraero, em 2011, a rede aeroportuária brasileira embarcou e desembarcou cerca de 179 milhões de passageiros. Isto significa um acréscimo de aproximadamente 15,5% em relação a 2010,[1] número que tem se mantido estável nos últimos anos. A RMSP, que concentra 30,6% desta demanda, teve um aumento semelhante: 13,8% a mais de embarques e desembarques (INFRAERO, 2011, 2003).

Pelos aeroportos de Guarulhos, Congonhas, Viracopos, Marte e São José dos Campos passaram, de janeiro a dezembro de 2011, cerca de 55 milhões de passageiros e movimentaram-se aproximadamente 730 mil aeronaves. Guarulhos, já saturado, teve um crescimento abaixo da média nacional, com 11,6% de passageiros a

---

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

1. Período de dez. 2010 a dez. 2011.

mais do que no mesmo período do ano anterior. Congonhas, também saturado, apresentou também crescimento significativo, com 8,1%. Campinas, por outro lado, continua crescendo muito: em 2011 movimentou 38,9% a mais de passageiros.

Esse crescimento da demanda já era previsto. O último estudo de demanda detalhada disponível apontava que Guarulhos movimentaria cerca de 19 milhões de passageiros em 2010 – aproximadamente o mesmo número observado de janeiro a agosto de 2011 (ANAC, 2005). É importante destacar que tal estudo foi realizado numa época em que a aviação brasileira ainda não apontava o grande crescimento dos anos recentes.

Se, por um lado, as previsões de demanda (com todas as suas naturais limitações) se concretizaram, por outro, o Estado não foi capaz de atender a esta demanda. Estes estudos serviram apenas para constar como parte de um planejamento nunca executado.

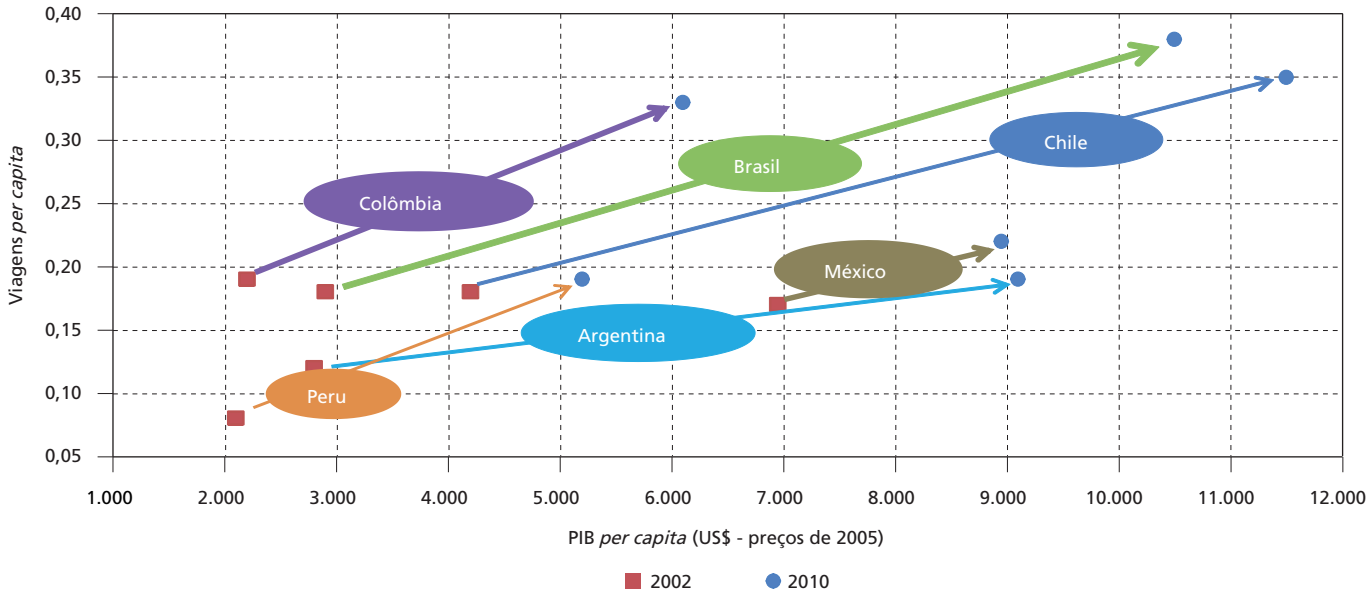
Nos últimos anos, entretanto, a situação econômica do país se equilibrou e começou a avançar. O produto interno bruto (PIB) brasileiro tem crescido continuamente e de forma consistente. Ao mesmo tempo, vários fatores contribuíram para um maior crescimento e uma melhor distribuição da renda da população (o "fim" da inflação, o aumento do emprego, a maior produção industrial etc.). Todos estes fatores provocam impacto direto na demanda por transporte aéreo, em especial, num país como o Brasil, com dimensões continentais e estradas frequentemente precárias ou inexistentes.

Estudos da International Air Transport Association (Iata) mostram que o Brasil se firmará como um dos grandes atores econômicos do mundo nos próximos anos e no futuro (IATA, 2011) – e isto terá novos impactos no transporte aéreo. Outro fator que indica que a aviação brasileira tende a continuar crescendo: em países mais desenvolvidos, o índice de viagem aérea por habitante é bem maior que 1, chegando a mais de 2 nos Estados Unidos e Canadá. Este índice relaciona-se fortemente à renda *per capita* da população. No Brasil, observou-se cerca de 0,3 viagens aéreas por habitante (MCKINSEY & COMPANY, 2010). Portanto, além do crescimento normal do setor, tem-se ainda um impulso a ser dado em função da dívida histórica do país com a população brasileira – que vem sendo paga nos últimos anos.

Corroborando essa afirmação, estudo da Embraer (2011) mostra o número de viagens por habitante relacionado ao PIB *per capita* em alguns países da América Latina. Percebe-se que, apesar de este número ter crescido 103%, no período de 2002 a 2010, o Brasil ainda viaja por avião menos que o Chile. O gráfico 1 mostra esta relação.

GRÁFICO 1

Viagens aéreas *per capita* x PIB *per capita*



Fonte: Embraer (2011).

Mantendo-se as condições atuais de crescimento da aviação, em seis anos a demanda pelo setor será o dobro da observada hoje. Entretanto, a oferta de infraestrutura não tem conseguido acompanhar este crescimento. A tabela 1 resume os dados mencionados e estas previsões. A Infraero, principal provedora desta infraestrutura, sofre por ser estatal: longos processos burocráticos para contratação de projetos e obras, paralisação de obras etc., e não tem conseguido realizar as obras previstas (INFRAERO, 2011).

TABELA 1
Passageiros embarcados e desembarcados

Local	Dez./2003	Dez./2010	Dez./2011	2011/2003 (%)	2011/2010 (%)	2017
Guarulhos	11.581.034	26.849.185	29.964.108	158,7	11,6	56.045.304
Campinas	654.768	5.430.066	7.542.239	1051,9	38,9	14.107.114
Congonhas	12.069.575	15.499.462	16.753.567	38,8	8,1	31.336.116
RMSP	24.305.377	47.778.713	54.259.914	123,2	13,6	101.488.533
Brasil	71.215.810	155.363.964	179.482.228	152,0	15,5	385.737.126
RMSP/Brasil (%)	34,1	30,8	30,2			26,3%

Elaboração do autor.

3 ALGUMAS ALTERNATIVAS PARA A RMSP

O debate sobre o tema "capacidade aeroportuária" é acalorado. A capacidade de um aeroporto depende de vários fatores, sendo os principais: a pista de pouso e decolagem, o pátio de estacionamento de aeronaves, o terminal de passageiros e o espaço aéreo. Além disto, depende também do nível de conforto dos usuários, dos tempos de atrasos (no caso das aeronaves) admitidos em seus processamentos, do número de horas diárias de operação e do perfil dos viajantes e aeronaves. Isto explica o porquê de observarmos, vez ou outra, um aeroporto operando "acima" de sua capacidade.

Estão sendo discutidas, basicamente, duas alternativas para fazer com que a oferta de infraestrutura aeroportuária acompanhe a demanda: a ampliação de capacidade dos aeroportos existentes (principalmente com a privatização) e a construção de um novo aeroporto na RMSP.

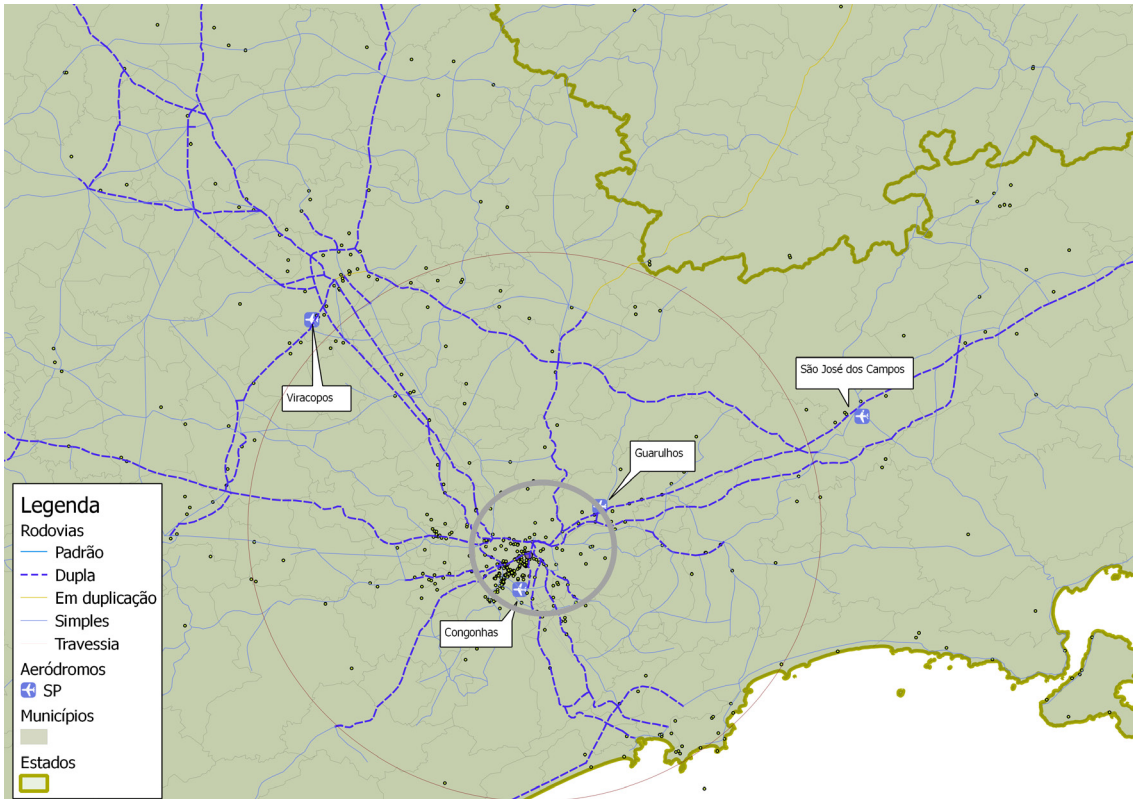
3.1 Alternativa 1: ampliação de capacidade dos aeroportos existentes

A capacidade atual do aeroporto de Guarulhos é de cerca de 22 milhões de passageiros por ano. Com a construção do novo Terminal de Passageiros nº 4 (TPS4), esta capacidade aumentaria em 5 milhões de passageiros por ano e, com a concessão, espera-se a conclusão do Terminal de Passageiros nº 3 (TPS3), acrescentando-se mais 15 milhões de passageiros por ano.

Há ainda um ganho de capacidade esperado com melhorias tecnológicas e de processamento de passageiros. Este ganho, entretanto, é limitado, pois sua área patrimonial encontra-se seriamente comprometida (topografia, ocupação urbana etc.). Congonhas, por várias razões, encontra-se limitado praticamente ao que processa hoje (18 milhões de passageiros por ano).

O aeroporto de Campinas, por sua vez, teve um crescimento excepcional nos últimos anos: em 2006, processou 820 mil passageiros e, em 2011, mais de 7,5 milhões de passageiros. É provável que parte deste expressivo movimento fosse uma demanda reprimida da região de Campinas que, com a chegada da Companhia Azul, passou a ser atendida. Outra parte, porém, é gerada na cidade de São Paulo e não é bem atendida pelos dois outros aeroportos.

FIGURA 1
Mapa dos aeroportos no entorno da cidade de São Paulo



Elaboração do autor.

Distante cerca de 100 km da cidade de São Paulo, Campinas possui (ainda) áreas para expansão. Assim, é razoável supor que possa absorver (caso sejam feitos os investimentos adequados) parte da demanda originada na capital. No entanto, estes passageiros originados na capital terão de se deslocar por 100 km. Hoje, o trajeto é relativamente confortável, pois é realizado por duas rodovias de boa qualidade e com capacidade. No entanto, com este crescimento esperado é bastante provável que estas rodovias se tornem um transtorno para estes passageiros.

Mesmo que as rodovias mantenham sua qualidade, o custo desta distância é alto: comparando-se a distância terrestre percorrida pelos passageiros oriundos da capital nas hipóteses de voos em Guarulhos e Campinas, nota-se que estes últimos viajam cerca de 75 km a mais que os primeiros. Supondo-se, ainda, as limitações de capacidade de Guarulhos e Congonhas e o acréscimo de 100% da demanda em seis anos (mesmo levando-se em consideração que esta região cresce menos que a média do Brasil), pode-se estimar que cerca de 35 milhões de passageiros farão este percurso adicional de 75 km. E este número crescerá para cerca de 80 milhões de passageiros daqui a dez anos (considerando-se que o acréscimo da demanda não poderá ser processado em Congonhas e Guarulhos na sua plenitude).

O custo social deste enorme deslocamento de pessoas é muito alto. Serão veículos particulares, táxis e ônibus em grande quantidade. Isto provavelmente ocorrerá num contexto de menor velocidade operacional das rodovias e com o aumento dos congestionamentos. Além disto, serão inevitáveis os custos ambientais (consumo de combustíveis e emissão de poluentes), bem como o custo do tempo (cada vez mais valioso) das pessoas.

Toda esta argumentação foi realizada com base na aviação comercial regular. No entanto, há outra forte pressão no sistema: a aviação geral. Cada vez mais executivos viajam pelo país em seus aviões particulares e precisam pousar próximo a seus destinos. Pode não parecer de interesse público o problema destes empresários, mas vários negócios são realizados graças à agilidade desta aviação. E negócios geram crescimento, emprego e renda, aumentando a qualidade de vida da população em geral.

3.2 Alternativa 2: construção de um novo aeroporto na RMSP

A alternativa de se construir um novo aeroporto na região tem sido pouco debatida pelo governo federal. No entanto, vários estudos mostram que ainda é possível se construir um novo aeroporto nas redondezas, apesar da dificuldade de se encontrarem áreas adequadas disponíveis (CORREIA, NIYAMA e NOGUEIRA, 2011). Ainda existem algumas áreas que podem receber um aeroporto de dimensões semelhantes a Guarulhos numa distância de até 30 km da Praça da Sé (*op. cit.*).

Esta alternativa, caso construída com recursos públicos, envolve vários riscos: demora na execução do projeto, inadequados estudos de demanda etc. No entanto, existem empresas interessadas em construir um novo aeroporto de maneira totalmente privada. Tal possibilidade, apesar de ainda tímida no Brasil, é legalmente possível (PRAZERES e GUEDES, 2010).

No caso de ser construído com recursos privados, os riscos (da demanda etc.) passam a ser do proprietário do aeroporto. Assim, caso as projeções não se concretizem, o poder público não será onerado com algo que não era necessário – e, certamente, seu administrador encontrará outro uso para as instalações.

Um novo aeroporto teria ainda uma vantagem: seria construído com base em normas atuais, permitindo operações de aeronaves maiores. Situando-se próximo ao município de São Paulo (aproximadamente à mesma distância de Guarulhos), teria condições de receber transporte público mais adequado (por exemplo, com uma pequena expansão do atual sistema de trens), bem como seria projetado para atender ao novo perfil da demanda.

Não estudar com maior profundidade este assunto significa abrir mão do espaço hoje disponível (e cada vez mais difícil) para se construir um aeroporto: estas áreas, hoje escassas, possivelmente não existirão num futuro próximo. Significa também atender de forma inadequada e com elevados custos (econômicos, sociais e ambientais) à demanda crescente.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto buscou evidenciar a necessidade do aumento da oferta de infraestrutura na RMSP em função das expectativas de crescimento da demanda. Esta oferta deve ser capaz de atender a cerca de 30 milhões de passageiros adicionais nos próximos seis anos, com expectativa para 80 milhões de passageiros num horizonte de dez anos. Isto indica que os atuais sítios não serão capazes de atender a esta demanda.

Por outro lado, um novo aeroporto não se constrói de forma rápida: são necessários longos períodos para os projetos, obtenção de licenças, obras etc. Isto leva, em geral, entre cinco e dez anos. Além disto, não se pode esquecer que são necessárias grandes áreas com características adequadas – algo cada dia mais raro na RMSP.

A escolha de Campinas como o grande polo concentrador desta demanda merece ser mais bem estudada: seus impactos no trânsito das rodovias, o custo (econômico, ambiental e social) deste trajeto, a possibilidade de se implantar o trem de alta velocidade (TAV) etc. Num possível cenário com o TAV, é importante destacar que todo o planejamento deve ser feito em harmonia com os aeroportos. Além disto, os estudos de demanda devem ser refeitos.

Assim, é importante ampliar o debate entre estas alternativas, em especial, a alternativa de um novo aeroporto na RMSP. Além disto, os números apontam para um cenário em que as duas alternativas poderão ser necessárias. Não estudar o assunto com a profundidade necessária trará graves consequências no futuro, inibindo o crescimento do país e elevando os custos desta atividade. Um novo aeroporto, além de atender a esta demanda, disponibilizaria mais alternativas numa região que necessita deste serviço. E ofereceria, ainda, a oportunidade de se construir um aeroporto com características tecnológicas mais atualizadas.

REFERÊNCIAS

ANAC – AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Concessão do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante (RN)**. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/asga/>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. Departamento de Aviação Civil (DAC). **Demanda detalhada dos aeroportos brasileiros**. Brasília: DAC, 2005. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/arquivos/pdf/demandaDetalhadaVolI2005.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2012.

CAMPOS NETO, C. A. S.; SOUZA, F. H. **Aeroportos no Brasil: investimentos recentes, perspectivas e preocupações**. Brasília: Ipea, 2011. (Nota técnica).

CORREIA, A. R.; NIYAMA, L. E.; NOGUEIRA, S. A. F. Estimativa da distribuição da demanda na região metropolitana de São Paulo com cenários de um novo aeroporto. **Revista de Literatura dos Transportes**, v. 5, n. 2, p. 44-62, 2011.

EMBRAER – EMPRESA BRASILEIRA DE AERONÁUTICA. **Market Watch Latin America & Caribbean**. São Paulo: Embraer, 2011. Disponível em: <http://issuu.com/embraer/docs/mw_english_2011>

INFRAERO – EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA. **Movimento operacional acumulado da rede Infraero em dezembro de 2003**. Brasília: Infraero, 13 fev. 2004. Disponível em: <http://www.infraero.gov.br/images/stories/Estatistica/2003/dezembro_-_2003.pdf>.

_____. **Movimento operacional da rede Infraero de janeiro a dezembro de 2011**. Brasília: Infraero, [s.d.]. Disponível em: <http://www.infraero.gov.br/images/stories/Estatistica/2011/Dezembro.pdf>.

_____. Anexo II - Programa de Trabalho (cancelamento). **Diário Oficial da União**, n. 250, Edição Extra, seção 1, p. 29, 29 dez. 2011. Disponível em: <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1000&pagina=29&data=29/12/2011>.

IATA – INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION. **Vision 2050**. Singapore: IATA, 2011. Disponível em: <http://www.iata.org/about/Documents/vision-2050.pdf>.

MCKINSEY & COMPANY. **Estudo do setor de transporte aéreo do Brasil - Relatório consolidado**. Rio de Janeiro: McKinsey & Company, 25 jan. 2010. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/chamada3/relatorio_consolidado.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2012.

PRAZERES, D. L. DOS; GUEDES, E. P. A participação da administração privada na exploração da infraestrutura aeroportuária brasileira. *In*: SITRAER, 9., 2010, Manaus, AM. **Anais**. Manaus: SBTA, 2010. Disponível em: <http://www.sbta.org.br/ixsitraer/>