

O Aeroporto de Fortaleza como Instrumento de Desenvolvimento Socioeconômico no seu Entorno

Eugênio Ximenes Andrade

Universidade Estadual do Ceará - UECE

Prof. Dr. José Joaquim Neto Cisne

Universidade Estadual do Ceará - UECE

<https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/13308>

Resumo

Este artigo apresenta parte da discussão integrante de uma pesquisa de mestrado defendida na área de planejamento e políticas públicas que teve como objetivo analisar a política pública aeroportuária e o princípio da eficiência, destacando como estudo de caso o Aeroporto de Fortaleza. Em especial, este artigo desenvolve uma tratativa desse equipamento público como fator de desenvolvimento socioeconômico no seu entorno. Para alcançar tal objetivo, o artigo discorre sobre os aspectos históricos do Aeroporto de Fortaleza, analisando o Contrato de Concessão nº 04/2017 que concedeu a infraestrutura à uma empresa multinacional alemã, identificando a relação do aeródromo com o seu entorno, tanto no que tange à potencialidade de desenvolvimento que traz como também os aspectos que dificultam a relação com a população do entorno, como por exemplo a poluição sonora e a estrita normatização de ocupação de solo. Por fim, o artigo analisa dados públicos, disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, que demonstram a importância do Aeroporto Pinto Martins à população que vive em seu entorno e que dele depende economicamente.

Palavra-chave aeroporto de fortaleza; desenvolvimento socioeconômico; desenvolvimento regional; concessão pública.

Abstract

This article presents part of the discussion of a master's research defended in the area of planning and public policies that aimed to analyze airport public policy and the principle of efficiency, highlighting Fortaleza Airport as a case study. In particular, this article develops a treatment of this public equipment as a factor of socioeconomic development in its surroundings. To achieve this objective, the article discusses the historical aspects of Fortaleza Airport, analyzing the Concession Contract # 04/2017 that granted the infrastructure to a German multinational company, identifying the relationship between the aerodrome and its surroundings, both in terms of the development potential that it brings,

as well as the aspects that hinder the relationship with the surrounding population, such as noise pollution and strict regulation of land use. Finally, the article analyzes public data, made available by the Municipality of Fortaleza, which demonstrate the importance of Airport Pinto Martins to the population that lives in its surroundings and that depends on it economically.

Key-word fortaleza airport; socioeconomic development; regional development; public concession.

Introdução

Os aeroportos e toda sua infraestrutura operacional são elementos importantes para o desenvolvimento de um país. Entretanto, essa importância costuma ser ampliada quando observada a relevância desses equipamentos para o desenvolvimento das circunvizinhanças, comunidades, cidades e regiões onde estão localizados e inseridos.

Neste sentido, o Aeroporto de Fortaleza transcende o fato de ser um equipamento público que fomenta o desenvolvimento da economia e do turismo do Estado do Ceará à medida que também exerce um importante papel no que tange ao entorno do sítio aeroportuário.

Isto se dá porque o aeroporto tanto pode se transformar em um importante vetor de crescimento regional, como também pode se estabelecer como um gerador de problemas e inconveniências nas suas circunvizinhanças.

Segundo Ashford *et al.* (2015), os aeroportos influenciam diretamente os chamados agentes não usuários, como as “[...] organizações próximas ao aeroporto, grupos de comunidades local, câmaras de comércio local, grupos de ativistas ambientais, grupos de combate à poluição sonora e moradores próximos” (ASHFORD *et al.*, 2015, p. 3).

Neste contexto, o Aeroporto de Fortaleza impacta diretamente a circunvizinhança na qual está inserido, posto que ocupa uma área de 6,23 km², e tem limites com os bairros Aeroporto, Serrinha, Dias Macêdo, Alto da Balança, Aerolândia, Fátima, Parreão Vila União, Montese e Itaoca em Fortaleza, sem contar os bairros que são próximos e são econômica e socialmente afetados pelo referido equipamento público.

Este artigo vislumbra investigar a importância do Aeroporto Internacional Pinto Martins para a cidade de Fortaleza e para o Estado do Ceará, não somente como mecanismo de desenvolvimento do turismo, mas também pelo seu papel no desenvolvimento econômico da região, notadamente pelo fato desse importante equipamento público ter sido objeto de concessão pública à uma empresa multinacional alemã.

Além disso, este artigo traz dados relevantes quanto à influência do Aeroporto de Fortaleza nas políticas públicas de utilização do solo, na infraestrutura, mobilidade e socioeconômicas do município de Fortaleza no que tange às circunvizinhanças, bem como analisa os aspectos históricos do aeródromo.

Afinal de contas, o Aeroporto de Fortaleza começou suas operações como uma simples pista de pouso e decolagem militar, desenvolvidas por militares americanos durante a segunda guerra mundial, tornando-se, posteriormente, um importante aeroporto internacional capaz de atender uma cidade de aproximadamente 2.700.000 de habitantes¹, consoante será bem demonstrado nas próximas subseções deste artigo.

Breve histórico do Aeroporto de Fortaleza

Curiosamente, a história do Aeroporto de Fortaleza está relacionada a um dos eventos mais emblemáticos da Segunda Guerra Mundial, que foi responsável pela adesão

¹ População estimada de Fortaleza em 2021, segundo o IBGE (IBGE, 2022).

das forças armadas americanas ao grupo de países aliados, então compostos por França e Inglaterra (posteriormente a URSS aderiu), que enfrentavam a chamada aliança do Eixo, composto por Alemanha, Itália e Japão, o ataque de Pearl Harbor, no Oceano Pacífico, em 1941.

Após esse evento, segundo Maciel (2006),

[...] o governo americano estabeleceu como estratégia a implantação de bases militares de apoio no Norte e Nordeste brasileiros, por serem regiões próximas à Europa. Surgiram assim as Bases Americanas do Amapá, São Luís, Belém, Salvador, Natal, Recife, Fernando de Noronha, Maceió e Fortaleza (MACIEL, 2006, p. 37).

Assim, foi iniciada a construção da Base Aérea do Cocorote em 1942, nas proximidades dos bairros da Serrinha, Montese, Dias Macedo, Alto da Balança e Vila União, tendo a obra sido concluída no ano seguinte pelos norte-americanos.

Aliás, peculiarmente, segundo a historiadora Leila Nobre, em artigo publicado no site Fortaleza Nobre (2010), o termo “Cocorote” advém de “Coco Route”, ou seja, “rota do Rio Cocó”, tendo em vista que a cabeceira da pista de pouso e decolagem do atual Aeroporto de Fortaleza, então Aeroporto do Cocorote, está voltada para o Rio Cocó, que servia de referência visual aos pilotos, principalmente nos remotos tempos da década dos anos 1940, sem contar também a direção do vento, que torna a operação de pouso e decolagem mais segura.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a então Base Aérea do Cocorote passou ao *status* de Aeroporto para, em 1952, se transformar no Aeroporto Pinto Martins, por força da Lei Federal nº 1.602/52, homenagem concedida à um importante personagem da aviação cearense e brasileira.

O cearense de Camocim, Euclides Pinto Martins ganhou destaque histórico como pioneiro da aviação, porque segundo narra Maciel (2006), em “[...] 4 de setembro de 1922, juntamente com o americano Walter Hinton, decolou no hidroavião Sampaio Correia, em Nova York, com destino ao Rio de Janeiro, sobrevoando depois Fortaleza, no dia 20 de dezembro de 1922, quando foi observado por centenas de cearenses” (MACIEL, 2006, p. 30).

Batizar o principal aeroporto do Estado do Ceará com a firma do maior aviador da história do Estado é significativo e importante para a identificação do povo com este importante equipamento público.

Tal importância se evidencia ainda mais quando a simples mudança da fachada do Aeroporto de Fortaleza, com a retirada do nome “Aeroporto Internacional Pinto Martins” para a colocação da logomarca da empresa Fraport, concessionária do Aeroporto de Fortaleza, e a sua identificação como “Fortaleza Airport”, gerou indignação de algumas autoridades, como o Deputado Estadual Romeu Aldigueri.

O referido deputado foi autor do Requerimento nº 2.382/2019, aprovado em plenário pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, solicitando à Fraport “a realocação imediata do nome do cearense Pinto Martins na fachada do Aeroporto Internacional de Fortaleza”. Para justificar o requerimento, o parlamentar destacou que era:

[...] a favor das privatizações, e de que aeroportos sejam gerenciados pela iniciativa privada, com aliás o aeroporto de Fortaleza vem sendo brilhantemente administrado pela Fraport, com ampliações e reestruturações. Mas, não podemos admitir a alteração na fachada principal do equipamento, retirando o nome de Pinto Martins (ALECE, Requerimento nº 2.382/2019).

Naquela época, a celeuma foi resolvida, tendo em vista que a atual operadora do Aeroporto de Fortaleza garantiu e comprovou que não abandonou nem alterou a denominação do Aeroporto Internacional Pinto Martins. O que de fato houve foi apenas uma troca do letreiro externo com referências à antiga operadora para a utilização e exposição de logomarca e identidade internacional da Fraport.

Aliás, cumpre destacar que mesmo após a finalização das obras de melhoramento e expansão do terminal de passageiros do Aeroporto de Fortaleza, ainda é mantida uma área do terminal de passageiros homenageando e contando a história de Euclides Pinto Martins.

A referida área conta com um busto do importante aviador, além de fotografias e referências aos seus feitos históricos, destacando a sua importância para o povo cearense.

Nesta cadência, em 1966, o já existente Aeroporto Pinto Martins ganhou o seu primeiro terminal de passageiros, construção que existe até os dias de hoje, popularmente chamado de “aeroporto velho”, mas que na verdade hoje funciona o Terminal de Aviação Geral – TAG, equipamento reservado a empresas de táxi aéreo. Em 1974, a INFRAERO assumiu a operação do Aeroporto de Fortaleza, dando início a diversas obras de ampliação e revitalização do sítio aeroportuário.

Outro marco importante do Aeroporto de Fortaleza é a sua internacionalização. Segundo o Diário do Nordeste (2018, online), “[...] em fevereiro de 1989, aterrissou em Fortaleza o primeiro voo vindo de Paris, trazendo franceses para o projeto turístico *Saint-Tropez des Tropiques*”.

Nesta cadência, foi somente em 1996 que se iniciaram as obras do novo terminal de passageiros do Aeroporto de Fortaleza, tendo a obra sido realizada pela INFRAERO e concluída em 1998, com uma estrutura completamente nova, construída no lado oposto da pista de pouso e decolagem, tendo sido necessário, inclusive, a construção de uma nova avenida de acesso ao equipamento público.

A expansão, naquela época, já objetivava tornar o Ceará competitivo, aproveitando suas “potencialidades” naturais e infraestruturais, como sua localização geográfica privilegiada, próxima dos maiores mercados mundiais e das mais importantes rotas de navegação do Atlântico Norte, “[...] o que o torna uma porta natural de entrada e saída do comércio para o Norte e Nordeste do país” (CEARÁ, 1995, p. 28).

A Secretaria de Turismo do Estado do Ceará – SETUR (1998) chegou a denominar o Aeroporto de Fortaleza como “Portão Internacional com o hemisfério norte” pela menor distância aérea aos grandes aeroportos da América do Norte, Europa e Norte da África.

Aliás, tal fato foi mencionado pela CEO da Fraport Brasil, em entrevista concedida ao autor, quando ela destacou que para as empresas aéreas, a localização geográfica do Aeroporto de Fortaleza potencializa uma economia, pois há tanto redução do consumo de combustível como também uma redução da permanência das aeronaves em solo, o que constitui um custo obsoleto com taxas de taxiamento pagas aos aeroportos:

Está geograficamente próximo da Europa e dos Estados Unidos e isso faz uma grande diferença no cálculo das companhias aéreas por causa do consumo de combustível e também do tempo que você precisa porque você tem que ter em mente que, na Europa, quase todos os aeroportos tem toque de recolher noturno, então é uma questão de quantas horas você precisa voar e você chega lá exatamente quando o toque de recolher noturno termina e você consegue voltar para não manter muito o avião no chão, porque as companhias aéreas estão ganhando dinheiro quando o avião está voando e não quando está esperando.³ (CEO da Fraport Brasil, 2022, informação verbal, tradução nossa)

² “Saint-Tropez dos Trópicos”, em tradução livre do autor, em referência à cidade de Saint-Tropez localizada na costa da Riviera Francesa, no Sudeste da França.

³ It is geographically near to Europe and United States and this makes in the calculation of the airlines a big difference because of the consumption of fuel and also the time that you need because

Observa-se, desta feita, a importância do Aeroporto de Fortaleza à população cearense, frente às nuances e peculiaridades da sua história, à sua localização geográfica privilegiada e ao seu potencial de desenvolvimento regional, é preciso observar também se o Contrato de Concessão nº 4/2017, que desestatizou esse equipamento público, foi capaz de trazer aos seus usuários uma infraestrutura mais moderna e eficiente aos usuários, o que será tratado na próxima subseção deste trabalho.

O Contrato de Concessão nº 4/2017 (Aeroporto de Fortaleza)

No dia 16 de março de 2017, aconteceu a quarta rodada de leilões de aeroportos no Brasil, em consonância com o Decreto nº 8.517, de 10 de setembro de 2015, que dispôs sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND dos Aeroportos Internacionais Salgado Filho, no Estado do Rio Grande do Sul, Deputado Luís Eduardo Magalhães, no Estado da Bahia, Hercílio Luz, no Estado de Santa Catarina, e Pinto Martins, no Estado do Ceará.

Assim, uma vez que para atuar no Brasil, segundo o artigo 1.134 do Código Civil (2002), as sociedades estrangeiras devem requerer autorização ao Poder Executivo, após vencer a quarta rodada, arrematando dois aeroportos brasileiros, em Fortaleza e Porto Alegre, a Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide, empresa alemã, constituiu duas sociedades anônimas no Brasil para obter personalidade civil e assim poder assinar os contratos de concessão.

Portanto, no que tange ao Aeroporto Internacional Pinto Martins, a recém-constituída Fraport Brasil S/A – Aeroporto de Fortaleza firmou, em 28 de julho de 2017, o Contrato de Concessão nº 4/2017 (2017), cujo objeto era:

2.1 O objeto do presente contrato é a Concessão dos serviços públicos para a ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura aeroportuária do Complexo Aeroportuário, a ser implementada em fases:

2.1.1. FASE I-A – fase de transferência das operações do Aeroporto da Infraero para a Concessionária;

2.1.2. Fase I-B – fase de ampliação do Aeroporto pela Concessionária para adequação da infraestrutura e melhoria do nível de serviço;

2.1.3. FASE I-C – demais fases de ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto, para recomposição total do nível de serviço estabelecido no PEA, de acordo com o disciplinado na Seção V - Subseção III Da Fase I-C;

2.1.4. Fase II – demais fases de ampliação, manutenção, exploração do Aeroporto, para atendimento aos Parâmetros Mínimos de Dimensionamento previstos no PEA, de acordo com o disciplinado na Seção V - Subseção IV- Da Fase II (CC FOR⁴, 2017, p. 11-12).

O referido contrato foi feito com base no Plano de Exploração Aeroportuária – PEA, onde ficaram estabelecidas as demandas urgentes, bem como complexo aeroportuário, sendo ele constituído da área da Concessão, caracterizada pelo sítio aeroportuário, incluindo faixas de domínio, edificações e terrenos, bem como pelas áreas ocupadas com instalações operacionais, administrativas e para exploração econômica relacionadas à concessão.

you have to keep in mind that, in Europe, almost all the airports have a night curfew, so it's a point how many hours you need to fly and you arrive there exactly when the night curfew finishes and you manage to return so not to keep to much the plane on the ground, because airlines are making money when the plane is flying and not when it's waiting.

⁴ Para uma melhor apresentação, o autor optou por abreviar neste trabalho o Contrato de Concessão nº 04/2017, o Aeroporto de Fortaleza.

A expectativa da sociedade cearense com a concessão era imensa, tendo em vista que em março de 2014, portanto, cerca de três meses antes da Copa do Mundo de 2014, foi anunciado pela INFRAERO a abertura de um processo administrativo para rescindir unilateralmente o contrato com o consórcio responsável pelas obras de reforma e ampliação do Aeroporto Internacional Pinto Martins, em Fortaleza.

Naquela época, a expectativa da sociedade cearense quanto à citada expansão do Aeroporto de Fortaleza era grandiosa, posto que, além de garantir um melhor desempenho da cidade por ocasião da Copa do Mundo de 2014, os investimentos ainda trariam contribuições importantes ao desenvolvimento endógeno do Estado do Ceará, segundo destaca Neto Cisne (2014):

Considerando o ritmo continuado de crescimento da economia cearense e a necessidade de se criarem a infraestrutura e as condições para viabilizar os grandes empreendimentos, tais investimentos permitirão melhor adequação dos transportes urbanos, os aeroportos e as vias públicas para receber o fluxo de turistas que visitarão o Ceará por ocasião da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e para transportar com segurança e eficiência as mercadorias e as pessoas nas estradas, aumentando a utilização das ferrovias no transporte de mercadorias do Estado. Tais investimentos, quando apoiam as atividades produtivas e a melhoria das condições de vida, trazem contribuições significativas ao desenvolvimento endógeno do Ceará. (NETO CISNE, 2014, p. 240)

Porém, naquela época o Ministério Público Federal no Ceará - MPF recomendou a rescisão daquele contrato de empreitada para expansão do Aeroporto de Fortaleza sob o argumento que o consórcio contratado pela INFRAERO demonstrou não ter condições técnicas e financeiras de cumprir os cronogramas de execução das obras do aeroporto. Desta feita, a obra ficou parada até 2018.

Inclusive, a recomendação enviada à INFRAERO foi baseada em relatório do TCU que constatou a existência de atrasos injustificados na execução da obra de expansão do Terminal de Passageiros do Aeroporto de Fortaleza.

Na recomendação, o MPF sugere à INFRAERO a abertura de novo procedimento de contratação pública em observância às diretrizes traçadas pelo TCU para a continuidade das obras de reforma e ampliação do aeroporto. Entretanto, ao revés de nova contratação para execução da obra, o Aeroporto de Fortaleza foi incluído no PND, o que aconteceu, no entanto, somente após a Copa do Mundo.

Assim, a então operadora INFRAERO, para atender a grande demanda que se aproximava em razão da Copa do Mundo, construiu, pelo custo de R\$ 1,79 milhão, um terminal remoto temporário para suportar o aumento de voos durante a Copa, tendo ele, inclusive, sido homologado pela ANAC.

Popularmente, o referido terminal remoto temporário foi conhecido pela alcunha de “puxadinho”, e foi construído por conta da instauração do processo de rescisão unilateral com o consórcio responsável pela obra. Vale destacar que o equipamento dispunha de 1,2 mil m² e ficava localizado ao lado do terminal de cargas. A área tinha capacidade para receber 400 mil passageiros e chegava a elevar a capacidade total do aeroporto para 6,9 milhões de passageiros/ano, que naquela época era de 5 milhões.

Apesar de ter sido batizado com um nome de conotação claramente pejorativa, o “puxadinho” dispunha dos serviços de uma sala de embarque normal, com quatro portões de embarque, sanitários e monitores dos voos. Entretanto, não se pode negar que a referida solução não passava de um paliativo, que expunha as dificuldades que as políticas públicas, não somente aeroportuária, mas de uma maneira geral, enfrentam para o devido cumprimento dos seus contratos e, até mesmo, em razão da burocracia da máquina estatal.

Ademais, cumpre destacar que além dos R\$ 1,79 milhões gastos com a obra do terminal remoto provisório, o emblemático “puxadinho”, até aquele momento o poder público federal já havia dispendido cerca de R\$ 300 milhões, o que caracterizava uma perda absurda de dinheiro público, uma ineficiência lastimável das políticas públicas aplicadas ao setor.

É relevante destacar que os mesmos contratos de concessão de aeroportos arrematados em uma mesma rodada, também possuem adequações às peculiaridades de cada sítio aeroportuário, principalmente no que tange às necessidades mais urgentes que cada aeroporto tinha quando da assinatura do contrato.

Inclusive, a CEO da Fraport (2022, informação verbal) chegou a destacar em sua entrevista que as obrigações, por exemplo, dos contratos dos aeroportos de Fortaleza e Porto Alegre, embora pertencentes à mesma rodada de concessões, tem obrigações e metas bem diferentes, além, é claro, do nível de investimentos a serem feitos em cada aeroporto.

No caso específico do contrato de Fortaleza, o contrato foi firmado com uma vigência de 30 anos contados da chamada “Data de Eficácia”⁵, que no caso foi o dia 02 de janeiro de 2018, podendo ser estendido por mais 5 anos (CC FOR, 2017, p. 12).

O valor total previsto do Contrato de Concessão do Aeroporto de Fortaleza, segundo sua cláusula 2.10, a ser pago pela Fraport ao logo de todos os 30 anos de concessão é de R\$ 3.503.536.466,00, somados aí o valor da contribuição fixa inicial, que foi R\$ 425 milhões, das contribuições fixas periódicas, a serem pagas do sexto ao trigésimo ano de concessão e das contribuições variáveis (CC FOR, 2017, p. 13-14).

Nesta cadência, o contrato foi elaborado pela ANAC pensando também nas soluções dos problemas mais urgentes do Aeroporto de Fortaleza, principalmente aqueles referentes ao terminal de passageiros. Para tanto, a concessão foi dividida nas fases já citadas acima. A chamada Fase I-A foi a fase de transferência da operação do aeroporto da INFRAERO para a Fraport. O momento em que esta última assumia completamente a responsabilidade por todo complexo aeroportuário, inclusive no que tange à sua exploração.

A Fase I-B se relacionava à ampliação da infraestrutura já existente, ou seja, as instalações do Terminal de Passageiros que já estava operando, buscando adequá-lo para que já houvesse uma rápida melhoria do nível dos serviços, principalmente as urgências mais proeminentes, como o conforto térmico, a iluminação interna e a limpeza dos banheiros. Esses itens eram à época os maiores indicadores negativos do Aeroporto de Fortaleza, responsáveis pelas baixas notas de desempenho obtidas nas pesquisas da própria ANAC.

Nesta cadência, a Fase I-C já era o momento de tratar das demais obras de ampliação, principalmente do Terminal de Passageiros, mas também da pista de pouso e decolagens e das pistas de taxiamento, além da contínua manutenção e exploração da infraestrutura aeroportuária.

O contrato de concessão é extremamente rígido a concessionário, mostrando, inclusive, a grande preocupação do poder concedente no que tange ao cumprimento de vários princípios relacionados à prestação de serviços públicos, dentre eles o princípio da eficiência. Afinal de contas, no contrato é imposto à Fraport a obrigação de:

[...] assegurar a adequada prestação do serviço concedido, conforme definido no artigo 6.º da Lei Federal nº 8.987/95, valendo-se de todos os meios e recursos à sua disposição, incluindo, e não se limitando, a todos os investimentos em futuras expansões, necessários para a manutenção dos níveis de serviço, conforme a demanda existente e de acordo com o estabelecido no PEA, na forma e prazos previstos no referido Anexo (CC FOR, 2017, p. 22).

⁵ “Data em que forem implementadas as condições suspensivas da eficácia do Contrato e em que se dará início ao prazo de vigência do contrato” (CC FOR, 2017, p. 8)

O artigo 6º da Lei Federal nº 8.987/95, que regulamenta o regime de concessão previsto pelo artigo 175 da CF/88, preconiza por sua vez que, inclusive também nos seus §§ 1º e 2º, que:

Art. 6o Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1o Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2o A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço (BRASIL, 1988, online).

Em contrapartida, por força também do Contrato de Concessão do Aeroporto de Fortaleza, a Fraport Brasil está autorizada a explorar todo o complexo aeroportuário, buscando as chamadas receitas aeronáuticas e não-aeronáuticas, já destacadas na Seção 3.2 desse trabalho. As referidas modalidades de receitas, comuns a qualquer exploração de infraestrutura aeroportuária, têm uma diferente nomenclatura aplicada pela ANAC no contrato de concessão, sendo elas as receitas tarifárias e não tarifárias (CC FOR, 2017, p. 33), embora a definição de cada uma delas seja exatamente a mesma.

O contrato, consoante já se destacou, traz uma série de obrigações à empresa concessionária, sendo que o PEA estabelece prazos para esses cumprimentos. Entretanto, a pandemia impediu que alguns desses prazos fossem cumpridos pela Fraport. Isso significou que a concessionária teve que tratar com a ANAC a dilação de alguns prazos. Indagada sobre o assunto em entrevista, CEO da Fraport (2022) afirmou que:

Em primeiro lugar, durante o pior momento da pandemia, 20-21, ajudaram a reduzir os requisitos, permitiram-nos encerrar parte do terminal, permitiram-nos fazer o treino de segurança on-line, que no passado era não foi possível, então eles fizeram muitas coisas, digamos, com urgência para facilitar a nossa vida⁶ (PAL, 2022, informação verbal, tradução nossa).

Aliás, a CEO destacou que a tal redução de exigências e autorização para fechamento de parte do Terminal de Passageiros, dentre outras benevolências da ANAC, teriam que ser feitas de qualquer maneira, tendo em vista que o Contrato de Concessão nº 4/2017 tem cláusula de reequilíbrio e exclusão de responsabilidade por descumprimentos de dispositivos contratuais por força de casos fortuitos ou de força, quando deixou claro que “[...] como o contrato tem uma cláusula de caso fortuito ou de força maior, e era uma situação de força maior, não poderia aceitar o reequilíbrio⁷” (CEO da Fraport, 2022, informação verbal, tradução nossa).

Ademais, o Contrato de Concessão do Aeroporto de Fortaleza entrou no segundo semestre de 2022, na sua fase II, uma vez que foi concluída totalmente a Fase I-C, com a finalização da obra de expansão do aeroporto e da pista de pouso e decolagem, embora, segundo o Diretor de Operações do aeroporto (2022), em entrevista concedida a este autor

⁶ First of all, during the worst time of the pandemic, 20-21, they helped by reducing the requirements, they allowed us to shut down part of the terminal, they allowed us to make the security training on line, which in the past it was not possible, so they did many things, let's say, urgently to make our life easier.

⁷ [...] since the contract has a force majeure clause, and it was a force majeure situation, couldn't accept the re-equilibrium.

no dia 20 de abril de 2022, ainda falta a instalação de um equipamento pelo 3º Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo – CINDACTA III, para que a pista de pouso e decolagem funcione na sua plenitude:

A pandemia atrasou algumas obras, mas pode dizer que 99% das obras estão concluídas. Está dependendo do CINDACTA III, do DECEA instalar um equipamento de navegação aérea novo para operar as duas cabeceiras da pista nova, que já está pronta. O equipamento serve para indicar o ponto de contato com o solo (VERAS, 2022, informação verbal).

O Diretor de Operações da Fraport (2022), inclusive, destaca que, em sua Fase II, também prevê a futura expansão do Aeroporto de Fortaleza, com a expansão do Terminal de Passageiros com a construção de um novo deck até o final da concessão em 2047.

Entretanto, esta nova fase de expansão do aeroporto está condicionada a gatilhos de fluxo de passageiros, ou seja, é preciso que haja um exponencial aumento do fluxo de passageiros no equipamento.

Da mesma forma que o Contrato de Concessão nº 4/2017 designa tantas obrigações à concessionária, no sentido de manter o nível dos serviços públicos elevados, visando atender aos princípios da eficiência e eficácia, ele também autoriza a empresa a exploração de todo o Complexo Aeroportuário descrito no PEA com a finalidade de maximizar a obtenção de receitas.

Dentre essas áreas exploráveis, há uma grande área que outrora pertencera à Aeronáutica, com saída pela BR-116, que será aproveitada pela Fraport Brasil para a construção de um centro logístico, shopping e hipermercado. Ademais, há também o projeto de construção de dois hotéis dentro do sítio aeroportuário com acesso pela Avenida Senador Carlos Jereissati, a mesma que dá acesso ao Terminal de Passageiros e ao Terminal de Cargas Internacional - TECA.

O empreendimento, divulgado no primeiro semestre de 2022, foi denominado de “Aeroporto Cidade”, se tratando, segundo os planos da concessionária, de uma extensão da cidade dentro do ponto aeroportuário, sendo ele dividido por setores a serem desenvolvidos com base em estudos mercadológicos e seguindo a vocação de cada área.

Segundo comunicado oficial da Fraport (2022), “[...] o objetivo é apresentar o aeroporto como uma extensão da cidade, a fim de despertar o interesse de investidores do mercado imobiliário e contribuir com o desenvolvimento socioeconômico do país e regiões”, divididos em mais de 800 mil metros quadrados, propiciando inclusive acesso à área operacional do aeroporto, objetivando facilitar a logística de distribuição de mercadorias, por meio terrestre (bairros centrais, região metropolitana, interior do Estado etc.) e por meio aéreo (outros Estados e países).

Aliás, cumpre destacar que neste esforço todo para cumprir o contrato de concessão propiciando mais eficiência à operação, ao mesmo tempo que busca aumentar suas receitas, a Fraport tem contado com a contribuição do Governo do Estado do Ceará, tendo em vista que foi anunciado por ele que, Hotel Aeroporto, além do acesso direto ao Terminal de Passageiros, terá também da conexão com a estação do Veículo Leve sobre Trilhos – VLT.

No tocante à estação do VLT do Aeroporto de Fortaleza, o então secretário de Infraestrutura do Estado do Ceará informou que “[...] o ramal de acesso que conecta o Aeroporto de Fortaleza ao VLT Parangaba-Mucuripe ficará pronto até o primeiro semestre do próximo ano. Quando estiver em operação, deverá receber de 36 a 38 mil passageiros por dia (DIÁRIO DO NORDESTE, 2021).

Não obstante a promessa feita em 2021 sobre a conclusão da referida estação do VLT, de responsabilidade do Governo do Estado do Ceará, até a finalização desta pesquisa, a obra ainda não foi finalizada.

O Contrato de Concessão nº 4/2017, consoante verificado acima, tem uma grande vocação em buscar garantir que haja um equilíbrio entre a qualidade da prestação dos serviços públicos, prezando pelo princípio da eficiência, e a rentabilidade da operação, de modo que a concessionária se mantenha interessada e que ela também mantenha sua lucratividade.

No que tange à quarta rodada de concessões, ainda não há qualquer tipo de indicação de que ocorrerão devoluções da concessão dos quatro aeroportos participantes, dentre eles o Aeroporto de Fortaleza, como hodiernamente acontece com Natal, Viracopos e Galeão, que serão relicitados, o que demonstra, aparentemente, que houve uma evolução nas políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuária no Brasil.

A relação do Aeroporto de Fortaleza com o seu entorno

O Aeroporto de Fortaleza é reconhecidamente uma porta de entrada da Cidade de Fortaleza e do Estado do Ceará, porém, se concretiza também como espaço liminar pós-moderno, sendo um exemplo concreto de conflitos contemporâneos entre desenvolvimento econômico e as forças vinculadas ao espaço onde está inserido.

Segundo Zukin (2000), “o espaço incita e imita a ambiguidade. Os sítios específicos da cidade moderna são transformados em *espaços liminares* pós-modernos, que tanto falseiam como fazem a mediação entre natureza e artefato, uso público e valor privado, mercado global e lugar específico” (ZUKIN In: ARANTES, 2000, p. 82).

Quando o Aeroporto de Fortaleza ainda era uma simples pista de pouso e decolagem, nos anos 1940, sua localização ainda era erma e fora da área urbana da cidade de Fortaleza. Entretanto, com o passar dos anos, todo o entorno do referido equipamento público foi inserido à paisagem da cidade, uma vez que seu entorno foi totalmente ocupado.

A referida urbanização foi feita de forma desordenada, criando uma série de inconveniência e complicações nos entornos dos aeroportos, o que foi potencializado pela própria inoperância do poder público em criar políticas públicas adequadas de ocupação de solo.

Neste sentido, Maciel (2006) destaca que:

A especificidade do processo de urbanização da sociedade brasileira tem demonstrado, por um lado, uma predominância dos grandes centros urbanos no comando das atividades político-econômicas e na atração dos fluxos migratórios internos e, por um outro lado, uma incapacidade do poder público de conciliar os vários interesses em conflito que se configuram neles. (MACIEL, 2006, p. 110)

A Prefeitura de Fortaleza interveio de forma efetiva no controle da ocupação do solo em Fortaleza somente na administração do Prefeito Evandro Ayres de Moura (1975-1978), através do Decreto municipal nº 4.883, de junho de 1975, que declarou de utilidade pública a área vizinha ao Aeroporto de Fortaleza onde se localiza a Lagoa do Opaia.

Não obstante o esforço desferido pelo o então prefeito de Fortaleza, é importante destacar que a problemática referente à ocupação no entorno do Aeroporto de Fortaleza, assim como todo aeródromo no Brasil, é tratado por meio de regulamentações federais, da lavra da Agência Nacional da Aviação Civil - ANAC, que atuam no intuito de estabelecer um melhor convívio entre um aeroporto e seu entorno (NASCIMENTO, 2012).

Assim, esse modal regulatório visa garantir que a implementação dos aeroportos nos meios urbanos traga benefícios para as cidades que transcendam a sua principal função (transporte de cargas e passageiros), ajudando o município e o estado em seus crescimentos econômicos (PARRA, 2008).

Conforme destaca Caldas (2008), para o meio urbano em que está inserido, o aeroporto propicia grande valorização, atraindo bons investimentos, como, por exemplo, a construção de shoppings, hotéis, restaurantes (como, inclusive, prevê o modelo de negócio da Fraport), além de diversos tipos de comércio e, até, polos industriais.

Porém, Caldas (2008) também salienta que o crescimento da região onde o aeródromo está inserido depende do porte da cidade, pois, segundo ele, “quanto menor o tamanho da zona urbana, será mais rápido esse aumento socioeconômico”.

Esse fenômeno se vislumbra no Aeroporto de Fortaleza, posto que, quando implantado, estava ele localizado em uma área remota da cidade. Porém, como o passar dos anos, especialmente após a construção do atual terminal em 1998, o crescimento urbano e socioeconômico tem um relevante acréscimo.

Por outro lado, a implantação de aeroportos também traz diversas adversidades às zonas urbanas onde estão inseridos. Conforme Powell (2013), os aeroportos são normalmente construídos em áreas afastadas das regiões mais habitadas nas cidades, justamente devido ao impacto que tais equipamentos provocam nas proximidades.

O Aeroporto de Fortaleza somente teve tal características em seus primórdios, sendo reconhecidamente um aeródromo integralmente inserido na área urbana do município, o que pode gerar muitos problemas, pois, de acordo com Powell (2013) a população com o passar do tempo se sente incomodada com a presença do aeroporto, por causa da movimentação das aeronaves, barulho e limitações da legislação de ocupação do solo.

Ainda assim, há de se considerar que a presença de tais equipamentos na área urbana da cidade, a despeito das inegáveis adversidades que propiciam, geram muitos benefícios que não podem ser renegados, notadamente em se tratando do Aeroporto de Fortaleza.

O Aeroporto de Fortaleza como um fator de desenvolvimento socioeconômico regional

Não obstante as dificuldades que o Aeroporto de Fortaleza impõe a população que vive em seu entorno, em razão dos limites territoriais e sonoros impostos, a simples circulação no seu entorno evidencia a magnitude da influência de tal equipamento público em seu entorno, posto que vários estabelecimentos empresariais sequer existiriam naquela localização não fosse a presença do aeródromo.

Além disso, o Aeroporto de Fortaleza constitui uma importante ferramenta de infraestrutura para o Município e o Estado do Ceará, trazendo muitos benefícios à população e a economia local. Ribeiro Neto e Chagas (2019) destacam que “O modal aéreo é de extrema importância para a população, pela sua mobilidade em realizar viagens com passageiros e outro fator essencial é pela rapidez e segurança com entregas de mercadorias em território nacional e principalmente internacional”.

Neste contexto, Neto Cisne (2014) destaca a relevância da infraestrutura do setor de transporte como fator de desenvolvimento econômico regional:

Para obter o desenvolvimento econômico e social é necessária boa infraestrutura de transporte e comunicação capaz de dinamizar o fluxo de mercadorias, pessoas e informações. Nas últimas três décadas, no Ceará foram realizados investimentos públicos e privados pelos governos e pelas organizações locais e nacionais, algumas vezes financiados com recursos de organizações internacionais, para a construção de infraestrutura de transportes e comunicação (aeroportos, complexo portuário, rodovias, metrô, redes de fibra ótica, represas etc.). (NETO CISNE, 2014, p. 237)

O Aeroporto de Fortaleza exerce um papel de protagonismo na paisagem urbana dos bairros circunvizinhos, além de também atuar como um importante vetor de desenvolvimento socioeconômico dessas áreas, em especial para os bairros Aeroporto, Vila União, Montese, Parreão, Fátima, Alto da Balança, Aerolândia, Dias Macêdo, Serrinha e Itaoca.

Segundo dados atuais da Prefeitura Municipal de Fortaleza (2022), esses bairros contam com boa infraestrutura mobilidade urbana em razão de serem confinantes com o sítio aeroportuário, sendo que alguns deles contam até mesmo com estações de Metrô e VLT.

Outro fator importante é a grande densidade habitacional dessas localidades, tendo em vista que, somadas apenas as inscrições residenciais desses bairros junto à Regional Administrativa 4 da Prefeitura de Fortaleza, não contando as suas ocupações irregulares, há 38.581 habitações, que abrigam uma população de 161.879 pessoas.

Uma grande parte dessa população tem relação cotidiana direta com o aeroporto, tanto por ocuparem empregos diretos e indiretos relacionados à atividade aeroviária e aeroportuária, como também por aproveitarem o grande fluxo de pessoas propiciado pelo referido equipamento para exercer atividades informais.

Ademais, o Aeroporto de Fortaleza ainda constitui um importante fomentador de interação social, dado ao grande número de pessoas que se utilizam das áreas do seu entorno, como a Avenida Senador Carlos Jereissati, a chamada “Avenida do Aeroporto” nos bairros Dias Macedo, Serrinha e Montese, e a Praça Brigadeiro Eduardo Gomes, ou simplesmente “Praça do Vaqueiro”, no bairro Vila União, para se exercitar ou, simplesmente, socializar.

Sob o ponto de vista econômico, ainda de acordo com os dados oficiais da Prefeitura Municipal de Fortaleza (2022), os bairros circunvizinhos ao Aeroporto de Fortaleza desenvolveram um grande potencial comercial, até mesmo porque, segundo Maciel (2006), em Fortaleza “os bairros próximos ao Aeroporto têm se tornado, [...] referência para estabelecimentos comerciais frequentados por moradores do ‘entorno’”.

Os dados oficiais indicam a existência de 11.029 estabelecimentos comerciais inscritos, além de 539 inscrições de atividades econômicas voltadas para a prestação de serviços. Por outro lado, até mesmo por se tratar de uma área urbana, a atividade industrial tem pouco destaque nos mencionados bairros circunvizinhos ao Aeroporto de Fortaleza, totalizando apenas 71 inscrições desse tipo de atividade econômica.

Assim, mesmo considerando os problemas sociais e urbanos provocados pela presença do Aeroporto de Fortaleza em uma área densamente habitada, levando-se em consideração, inclusive, as rígidas regulamentações de ocupação do solo nesse entorno, não se pode negar o importante papel que o equipamento público exerce como fator de desenvolvimento socioeconômico nas regiões circunvizinhas assim como em todo município e Estado do Ceará.

Considerações Finais

O Aeroporto de Fortaleza tem representando um importante vetor de desenvolvimento para o seu entorno, desde sua criação pelos norte-americanos ainda na década dos anos 1940, quando ainda era chamado de Base Aérea do Cocorote, até os dias dia hoje, quando se tornou o Aeroporto Internacional Pinto Martins.

Esta pesquisa partiu da inquietação dos autores em analisar a relevância do Aeroporto de Fortaleza para a região circunvizinha, especialmente no que tange ao seu desenvolvimento socioeconômico. Porém, a pesquisa mostrou que apesar da grande influencia positiva, o referido aeródromo, assim como outros no país, também provocam grande impactação urbana, gerando problemas àqueles que vivem em seu entorno.

Em contrapartida, a concessão do Aeroporto de Fortaleza à uma empresa multinacional, ocorrido em 2017, tem gerado grande expectativa no sentido de aumentar

ainda mais o desenvolvimento socioeconômico da área do entorno, pois a referida companhia anunciou um projeto arrojado, com construção de áreas comerciais, hotéis e até mercados de atacado, com o objetivo é apresentar o aeroporto como uma extensão da cidade, a fim de despertar o interesse de investidores do mercado imobiliário e contribuir com o desenvolvimento socioeconômico da região.

A presente pesquisa demonstra que o Aeroporto de Fortaleza não deve ser visto, dada a sua relevância e influência na vida socioeconômica de todo o Estado do Ceará, notadamente em seu entorno, como um simples local de embarque e desembarque de passageiros e mercadorias.

Trata-se de um equipamento público relevante e essencial à diversas pessoas que garantem renda e dignidade em função de sua existência, condição essa, aliás, que se potencializa com os constantes investimentos propiciados pela concessão do equipamento à iniciativa privada.

Ademais, os investimentos em infraestrutura, assim como sociais e no setor de serviços são extremamente relevantes ao Estado do Ceará, notadamente na região do entorno do Aeroporto de Fortaleza, posto que, consoante destaca Neto Cisne (2014), promovem o crescimento e desenvolvimento de forma sustentável nos municípios cearenses.

Referências bibliográficas

ALECE. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Romeu Aldigueri defende reconhecimento ao avião Pinto Martins**. 2019. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/oradores-expedientes/item/81057-1604rg-1e-romeu-aldigueri>. Acesso em: 28 jun. 2022.

ASHFORD, N. J.; STANTON, H. P. M.; MOORE, C. A.; COUTU, P.; BEASLEY, J. R. **Operações Aeroportuárias: as melhores práticas**. tradução: Christiane de Brito Andrei, Patrícia Helena Freitag; revisão técnica: Kétnes Ermelinda de Guimarães Lopes Costa. 3 ed. Porto Alegre; Bookman, 2015.

BRASIL. Contrato de Concessão Para Ampliação, Manutenção e Exploração do Aeroporto Internacional de Fortaleza – Pinto Martins. **Contrato nº 04/2017**. Firmado em 28 de julho de 2017 pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e pela Fraport Brasil S/A Aeroporto de Fortaleza, com a interveniência da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. **Decreto nº 8.517**, de 10 de setembro de 2015. Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND dos Aeroportos Internacionais Salgado Filho, no Estado do Rio Grande do Sul, Deputado Luís Eduardo Magalhães, no Estado da Bahia, Hercílio Luz, no Estado de Santa Catarina, e Pinto Martins, no Estado do Ceará, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 1.602**, de 13 de maio de 1952. Denomina “Aeroporto Pinto Martins” o aeroporto de Cocorote em Fortaleza.

BRASIL. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Código Civil (2002). **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

CALDAS, T. C. M. Integração Urbana de Aeroportos, Um Desafio para o Planejamento. VII Sitraer – Simpósio de Transporte Aéreo. Rio de Janeiro, RJ, 2008.

CEARÁ. **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará 1995-1998**. Fortaleza. SEPLAN, 1995, p. 28.

DIÁRIO DO NORDESTE. Aeroporto completa 20 anos em fevereiro. 2018. Disponível em: <http://plus.diariodonordeste.com.br/20-anos-aeroporto-de-fortaleza/>. Acesso em: 28 jun. 2022.

ENTREVISTA com a Chief Executive Officer – CEO da Fraport Brasil S/A – Aeroporto de Fortaleza [mar. 2022]. Entrevistador: Eugênio Ximenes Andrade. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2022. Plataforma Zoom. Entrevista concedida para a pesquisa sobre a concessão do Aeroporto de Fortaleza.

ENTREVISTA com o Diretor de Operações da Fraport Brasil S/A – Aeroporto de Fortaleza [abr. 2022]. Entrevistador: Eugênio Ximenes Andrade. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2022. Plataforma Zoom. Entrevista concedida para a pesquisa sobre a concessão do Aeroporto de Fortaleza.

FORTALEZA. **Decreto Municipal nº 4.883**, de junho de 1975. Declara “de utilidade pública, para fins de desapropriação, todas as áreas de terrenos, prédios, benfeitoria e servidões existentes na área destinada à urbanização do Parque Opaia”.

FORTALEZA. Mapas e dados dos bairros de Fortaleza. Disponível em: <https://mapas.fortaleza.ce.gov.br/fortaleza-em-bairros/dados-dos-bairros-de-fortaleza/Aeroporto>. Acesso em: 11 Nov. 2022.

FORTALEZA NOBRE. **Aeroporto Internacional Pinto Martins** – Antigo Alto da Balança. Disponível em: <http://www.fortalezanobre.com.br/2011/04/aeroporto-internacional-pinto-martins.html>

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>. Acesso em: 28 jun. 2022.

MACIEL, W. R. **Aeroporto de Fortaleza: usos e significados contemporâneos**. 150p. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará. 2006.

NASCIMENTO, M. V. Avaliação das Restrições de Uso e Ocupação do Solo no Entorno de Aeródromos e Análise Comparativa Entre as Regulamentações Aeronáuticas. 2012. 96 p. Tese (Mestrado) – ITA – Instituto Tecnológico de Aeronáutica, São José dos Campos, 2012.

NETO CISNE, J. J. Sistema regional de inovação do Ceará – O desafio da cooperação para o desenvolvimento. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2014.

PARRA, C. S. A Importância do Transporte Aéreo para o Turismo e a Economia Mundial. Rev. Científica Eletrônica de Turismo. Vol. 9, Junho, 2008.

POWELL, G. P. Análise do Grau de Conhecimento dos Gestores Públicos Acerca da Legislação Referente à Zona de Proteção de Aeródromos no Planejamento Urbano. 2013. 27 p. Tese (Bacharel em Administração) – Universidade Estadual da Paraíba, Paraíba, 2013.

RIBEIRO NETO, G.; CHAGAS, T. R. **Ocupação do entorno de aeródromos: impacto das regulamentações aeronáuticas.** In. X Fateclog, Guarulhos-SP. 2019.

ZUKIN, Sharon. "Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder" In: Arantes, Antônio A. "O espaço da diferença. Campinas. Papirus, 2000.