



AEROPORTO INTERNACIONAL DE VIRACOPOS E O DESENVOLVIMENTO NA REGIÃO DE CAMPINAS-SP

Josmar Cappa¹
Sofia Ribeiro²

Resumo

As políticas públicas dos municípios da Região Metropolitana de Campinas para promover desenvolvimento a partir do Aeroporto Internacional de Viracopos foram analisadas por meio do referencial teórico da economia contemporânea, organizada em redes de inovação, produção e comercialização no mercado mundial. Temos novos desafios de gestão pública entre municípios que integram regiões metropolitanas, inclusive devido à presença de transnacionais que atuam em redes mundiais. Verificou-se que não há ações convergentes entre a União e o Estado, enquanto a maioria dos municípios pretende, isoladamente, aproveitar-se de Viracopos e sem um Plano Metropolitano para reordenar a dinâmica econômica e urbana da RMC.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Desenvolvimento Local e Regional; Transporte Aéreo e Aeroportos.

Recebimento: 19/6/2014 • Aceite: 7/10/2014

¹Doutor em Economia pela Unicamp. Professor e Pesquisador no Centro de Economia e Administração da PUC Campinas, SP, Brasil. E-mail: josmarcappa@gmail.com

²Discente da PUC Campinas. Orientanda de Iniciação Científica. PUC Campinas, SP, Brasil. E-mail: sofiaribeiro@puc-campinas.edu.br

THE VIRACOPOS INTERNATIONAL AIRPORT AND THE DEVELOPMENT IN THE REGION OF CAMPINAS-SP

Abstract

The public policies of the local governments in the Campinas Metropolitan Region regarding development based on the influence of Viracopos International Airport were analyzed using the theoretical framework of contemporary economics organized in networks of innovation, production and commercialization in the world market. We have new challenges for local government public administration in metropolitan regions, which includes the presence of transnational corporations which operate in global networks. It was noted, in this paper, that there were no convergent actions between the Federal Government and the state government, while it was also noted that the majority of local municipal governments isolatedly tried to explore the Viracopos Airport without any metropolitan joint plan to reorder the economics and urban dynamics of the Campinas Metropolitan Region.

Keywords: Public Policies, Regional and Local Development, Air Transport and Airports

Introdução

A ampliação do Aeroporto Internacional de Viracopos projetado, segundo a Concessionária Aeroportos Brasil Viracopos, como centro aeroportuário da América Latina, com significativos impactos socioeconômicos para a Região Metropolitana de Campinas (RMC).

O objetivo deste artigo foi analisar a inserção econômica atual de Viracopos na RMC, por meio das ações dos prefeitos desta região, somadas à condução de projetos estratégicos de desenvolvimento regional como o Corredor Noroeste para transporte público rodoviário e o Anel Viário, por parte do governo paulista, e, por parte da União, o projeto do Trem de Alta Velocidade (TAV).

O referencial teórico da economia contemporânea, organizada pela grande empresa em redes mundiais de inovação, produção e comercialização de mercadorias, foi recuperado para compreendermos os novos desafios de gestão pública na RMC. Desse modo, foi possível analisar a gestão pública de oportunidades de desenvolvimento comuns na RMC, diante dos impactos socioeconômicos que Viracopos tende a proporcionar para esta região e da presença de importantes empresas transnacionais que atuam em redes mundiais.

O mencionado referencial teórico serviu também como base para analisar os dados da pesquisa empírica realizada nos planos diretores dos 19 municípios que integram a RMC, para compreendermos como pretendem internalizar o potencial econômico do Aeroporto de Viracopos em suas ações de desenvolvimento local. Serviu ainda para estabelecermos correlações entre os mencionados projetos estratégicos de desenvolvimento regional dos governos estadual e federal e analisarmos seus impactos para a RMC e para Viracopos.

Predominam, por um lado, ações isoladas de prefeitos, com intuito de internalizar os potenciais econômicos do Aeroporto de Viracopos para gerar emprego, renda e tributos. Por outro, tanto o governo do Estado de São Paulo, quanto a União conduzem os mencionados projetos estratégicos de desenvolvimento na RMC sem integração entre si.

Essa análise serviu para fundamentar a tese de que é preciso instituir um Plano Diretor Metropolitano (PDM) na RMC, que envolva os prefeitos, o governo do Estado e a União. O objetivo é integrar os mencionados projetos estratégicos de desenvolvimento nessa região, a partir de Viracopos como novo indutor do desenvolvimento no século XXI. Assim, é possível constituir uma visão sistêmica do transporte

como atividade econômica que agrega valor às mercadorias e induz o desenvolvimento regional, amenizando-se futuros problemas com deseconomias de aglomeração e impactos ambientais gerados pelo aumento significativo dos fluxos de mercadorias e circulação de pessoas na RMC.

Referencial teórico sobre economia contemporânea e desafios de gestão pública na RMC

A economia contemporânea está organizada em redes de inovação, produção e comercialização de mercadorias entre países no comércio internacional. O conceito de redes, utilizado, entre outros, por Porter (1986), Chesnais (1996) e Castells (1999), serve para compreender a dinâmica da economia contemporânea em uma dimensão mundial, propiciada, especialmente, pelas telecomunicações e pela informática. Ambas permitem, em tempo real, relações econômicas entre agentes no mercado mundial localizados em distâncias continentais ou nacionais e menos regionais ou locais.

As novas tecnologias supracitadas criaram condições para integrar a gestão de numerosas relações entre empresas e formar alianças estratégicas entre grandes grupos industriais, principalmente os oligopólios internacionais, por meio de fusões ou incorporações. Sem implicar absorção de empresas, possibilitaram redução de custos operacionais e de trâmites burocráticos e jurídicos no desenvolvimento de produtos e processos produtivos de mercadorias. Essa é, segundo Castells (1999), a essência da dinâmica da economia em rede, que caracteriza a atuação dos oligopólios internacionais na concepção de Chesnais (1996). Na formulação de Porter (1986), essa mesma dinâmica da economia moderna é compreendida pelo conceito de indústria global; ou seja, aquela que tem atuação fragmentada no mercado mundial, com apoio das telecomunicações e da informática.

De todo modo, os oligopólios internacionais fazem alianças estratégicas por meio de acordos de cooperação relativos, principalmente ao desenvolvimento de inovações tecnológicas. As alianças estratégicas constituem verdadeiras redes que organizam as atividades econômicas através de relações contratuais entre seus membros pelo mercado mundial.

Os termos mercado mundial ou economia global não se referem ao espaço geográfico ou geopolítico. São utilizados no sentido de espaço como meio abstrato circunscrito pelas próprias relações econômicas. Para Chesnais (1996, p.120-123), o mercado mundial pode

ser caracterizado por dois fatores principais. Primeiro, é que a fase da mundialização da economia contemporânea não abrange todos os processos econômicos do planeta. Embora seus efeitos alcancem todo o planeta como, por exemplo, os impactos ambientais, suas operações e estruturas econômicas reais dizem respeito somente aos segmentos econômicos, países e regiões que variam conforme suas posições particulares na divisão internacional do trabalho.

O segundo é que os oligopólios internacionais representam os principais agentes econômicos que atuam no mercado mundial, porque constituem:

(...) estruturas de oferta muito concentradas para a maior parte das indústrias de alta intensidade de P&D ou alta tecnologia (...). As maiores exceções são os setores onde as estruturas de oferta são ainda mais concentradas: é o caso dos lançamentos espaciais, aviões civis de longo curso ou produtos especializados da indústria militar (CHESNAIS, 1996, p.94).

A dinâmica da economia contemporânea gerou novas competências relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico das cidades e alterou o papel das instituições, especialmente quanto às relações entre os governos federal, estadual e municipal para atender a novas demandas que necessitam soluções cooperadas para problemas similares entre municípios integrantes de regiões metropolitanas ou conturbadas. É o caso, por exemplo, das funções públicas de interesses comuns especificadas na Constituição Federal de 1988, como transporte, saneamento ambiental, habitação, saúde, educação e segurança.

Esses municípios exigem uma cultura metropolitana baseada, principalmente, na solução de novas demandas por infraestrutura urbana e em gestões compartilhadas entre Municípios, Estado e União, que estimule o planejamento de ações integradas na prestação de serviços públicos como, por exemplo, a maior necessidade de deslocamentos diários diante da nova dinâmica econômica e urbana, além de outras competências relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico como a sustentabilidade ambiental. Inclusive porque,

(...) a responsabilidade pela gestão metropolitana compete, juridicamente, ao Estado Federado. Mas, no exercício dessa responsabilidade, ele [o Estado] depende da

cooperação dos municípios, sempre que a decisão envolver ações na área de competência destes (CADAVAL; GOMIDE, 2002, p.185).

Para as grandes empresas, é preciso ampliar as relações com os poderes públicos, com intuito de eliminar obstáculos nas diferentes cadeias produtivas e intensificar o uso de infraestruturas de apoio às atividades econômicas, principalmente a de transportes diante da necessidade de reações rápidas e flexíveis no mercado mundial.

Essas empresas constituem, desse modo, novas possibilidades para promover desenvolvimento socioeconômico local e regional. Como a produção das grandes empresas está fragmentada no mercado mundial, ganham importância municípios inseridos em regiões metropolitanas, devido à oferta de bens e serviços diversos entre espaços urbanos integrados pela conurbação. Isso, porque, para promover desenvolvimento no século XXI, é preciso ampliar a capacidade endógena de oferta do conjunto dos municípios de uma região, envolvendo comércio e serviços diversificados dos setores públicos e privados, mão de obra qualificada, centros de pesquisa e de ensino e as infraestruturas (transporte, energia, telecomunicações, saneamento ambiental, entre outras).

Nesse caso, a promoção do desenvolvimento local e regional ocorre a partir de políticas públicas que qualifiquem os recursos humanos, tecnológicos e de infraestruturas disponíveis, bem como pelo atendimento das demandas sociais para garantir qualidade de vida à população (CAPPA, 2004). Torna-se mais importante valorizar recursos regionais disponíveis e eliminar obstáculos na cadeia produtiva do que compensar déficits por meio de disputas entre municípios com evasão fiscal e tributária, sem contrapartidas efetivas quanto à geração de emprego e renda duradouros. Cria-se melhor oportunidade para internalizar processos produtivos e ampliar a geração de valores nas cadeias produtivas, com efeitos multiplicadores no emprego, na renda e nos tributos. É uma forma de superar as políticas de desenvolvimento regional, introduzidas entre as décadas de 1950 e 1980, baseadas em programas de infraestruturas para organizar distritos industriais, como mencionado (JACCOUD, 2001).

A qualificação de recursos regionais e a eliminação de obstáculos nas diferentes cadeias produtivas necessitam de convergência de ações institucionais entre os governos federal, estadual e municipal para solucionar problemas comuns e valorizar os

espaços local e regional (problemas comuns x escala espacial). Estimula-se a articulação horizontal entre os atores institucionais de uma região (prefeitos e sociedade civil organizada) e sua integração em nível vertical com as instâncias políticas de decisões (estadual e federal), viabilizando planejamento regional de forma negociada e integrada.

Os novos papéis das cidades inseridas em regiões metropolitanas e a necessidade de gestões compartilhadas entre Municípios, Estado e União para estimular a capacidade endógena de oferta do conjunto dos municípios de uma região e eliminar obstáculos na cadeia produtiva tornou estratégico o setor de logística industrial para as empresas que atuam no mercado mundial por meio de redes e produção fragmentada.

A logística industrial representa um diferencial de competitividade sistêmica, e países ou regiões que não possuem infraestrutura de transporte adequada à dinâmica de reprodução da economia contemporânea contribuem para elevar custos operacionais na cadeia de suprimentos, limitando a extensão do mercado consumidor aos locais de produção (MEYER-STAMER, 2005). A disponibilidade de infraestrutura aeroportuária eficiente torna-se necessária para alcançar distintos mercados, com rapidez e segurança, e permitir a realização da produção e comercialização de mercadorias, com estoques mínimos orientados pela demanda, em uma escala internacional, e não apenas local ou regional.

O setor de transporte aéreo e os *hubs airports* vêm, portanto, ganhando relevância na reprodução da dinâmica da economia contemporânea, com impactos positivos para o país e para as economias regionais. Integram circuitos comerciais e processos produtivos, de diversas cadeias industriais e redes de inovação, que conectam fornecedores de insumos, usuários de tecnologias e clientes finais no comércio internacional.

Desse modo, os centros aeroportuários integram o desenvolvimento de cadeias produtivas que necessitam intercambiar mercadorias, insumos, máquinas, equipamentos, tecnologias, partes e componentes diversos. Ajudam a promover desenvolvimento nacional, regional e local, na medida em que atraem empresas e expandem atividades industriais, comerciais e de serviços, além da geração de tributos (federais, estaduais e municipais), emprego e renda, como sinaliza a literatura internacional (AIRPORTS COUNCIL INTERNATIONAL, 2002 ; MEMPHIS, 2005 ; UNITED NATIONS

CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2008 ; BUTTON, ET. AL., 2009).

Para melhor compreender as novas demandas e relações socioeconômicas entre as empresas que atuam em redes no mercado mundial e as cidades, especialmente, conurbadas ou inseridas em regiões metropolitanas, a abordagem microeconômica neo *schumpeteriana*, que coloca o processo de inovação da empresa como elemento central da análise do progresso técnico, foi, de acordo com Sbica e Pelaez (2006), relativizada por uma visão sistêmica, segundo a qual a inovação tecnológica no país é resultado de um processo contínuo que demanda investimentos de longo prazo, inter-relação e cooperação entre empresas, poder público, universidades, institutos de pesquisa, instituições financeiras, entre outros, com intuito de induzir a oferta e a demanda simultaneamente.

A partir da visão sistêmica, procura-se estimular as diversas fontes de conhecimento, as interações entre agentes econômicos privados e instituições públicas para fomentar o aprendizado, a inovação e a difusão do conhecimento, codificado e tácito, entre os agentes locais e regionais envolvidos. É possível inovar nas relações entre clientes e fornecedores por meio de interações ou ainda constituindo vínculos entre produtores, fornecedores e instituições de apoio que aumentam a eficiência da produção (*learning by doing*).

A noção de inovação tecnológica como processo contínuo de aprendizagem é compreendida pelo conceito de Sistema Nacional de Inovação (SNI), que se refere às redes complexas de comunicação entre atores e instituições que atuam no ambiente nacional, que também pode ser regional (SBICA ; PELAEZ, 2006, SCATOLIN, et. al., 1998 ; SCATOLIN, et. al., 2003 ; LASTRES ; SZAPIRO, 2000).

O Sistema Regional de Inovação (SRI) ajuda a compreender a influência das economias local e regional para potencializar a inovação e sua difusão entre os agentes envolvidos no processo de aprendizagem contínuo. O SRI compreende:

(...) I) as interações entre instituições (públicas e privadas) na produção e difusão de tecnologia; II) que essas interações são organizadas e canalizadas através de instituições e não se restringem ao sistema de preços, [porque] as instituições são definidas como regras sociais (formais e informais), regularidades e hábitos de comportamento que organizam a interação entre os indivíduos em sistemas complexos; e III) a diversidade

de arranjos institucionais e produtivos que servem de base ao processo de aprendizado contínuo (SCATOLIN, et. al. , 1998, p.8).

A literatura especializada sobre sistema de inovação nacional ou regional enfatiza o ambiente institucional na promoção da inovação e sua difusão entre os agentes, mas reconhece a necessidade de incorporar questões relativas à estrutura produtiva da região. Compreende-se que “(...) políticas voltadas para a promoção da interatividade, de forma alguma substituem as ações de apoio público à infraestrutura científica e tecnológica (SBICA; PELAEZ, 2006, p.18).

Andersen (1992) sugere ainda que o potencial de aprendizagem dependerá das características das atividades econômicas existentes no país ou na região, devido às melhores possibilidades para gerar sinergias e efeitos multiplicadores do processo contínuo de aprendizagem tecnológica, envolvendo a disponibilidade de infraestrutura local e regional. O autor compreende que o padrão de especialização das atividades econômicas de países ou regiões tende a ser relativamente estável no tempo, porque está associado ao potencial de inovar ou assimilar inovações.

Com a competitividade sistêmica, as instituições públicas e privadas ganharam importância na promoção do desenvolvimento das economias local e regional, com implicações para as estratégias das organizações. Para obter eficiência, melhoria constante da inovação e sustentabilidade econômica, social e ambiental, as empresas precisam ampliar suas relações com as instituições (de pesquisa, ensino, treinamento, bancos, fornecedores, além dos poderes federal, estadual e municipal). O intuito maior é intensificar o uso das infraestruturas de apoio às atividades econômicas disponíveis nas economias local e regional.

Nessa concepção, as cadeias produtivas das indústrias precisam de um ambiente institucional favorável para se desenvolver. Para isso, os instrumentos de apoio público devem estar presentes para fomentar e apoiar diferentes atividades econômicas, cuja síntese aparece nas políticas públicas para atender a demandas institucionais. Trata-se, entre outras, de atrair investimentos externos, fortalecer empresas locais e apoiar o surgimento de novas empresas e atividades de comércio e serviços (KRUGMAN, 1998).

Características institucionais da RMC e desafios de gestão pública

Por meio da Constituição de 1967, foram editadas as Leis Complementares 14/1973 e 20/1974, que definiram regiões metropolitanas como áreas administrativas formadas entre os maiores municípios do país e entre aqueles conurbados entre si. Essas leis foram aplicadas às principais aglomerações urbanas existentes no país naquele período, criando-se as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Fortaleza e Belém (Lei Complementar 14/1973) e a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Lei Complementar 20/1974).

A gestão compartilhada de interesse comum ganhou normatização pela Constituição de 1988, em seu artigo 25, § 3º. A Lei Maior determina que cabe aos Estados, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum e regular, conseqüentemente, sobre a forma de gestão e administração dos interesses metropolitanos (art. 25, § 3º).

O Estatuto da Cidade aponta a ação integrada entre os municípios da região metropolitana (Lei 10.257/2001, artigos 4º, II e 45). As regiões metropolitanas são compostas por vários municípios, mantendo-se, porém, a autonomia municipal. Então, a região metropolitana representa um órgão de planejamento, dele derivando a execução de funções públicas de interesse comum (TEMER, 2000).

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade garantiram, portanto, a descentralização administrativa, por meio da maior autonomia dos municípios, mas não equacionaram a forma de gestão pública entre regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. A Constituição delegou para Estados e municípios a gestão de problemas comuns sem, contudo, assegurar a participação da União. Os pressupostos da formação de regiões metropolitanas no Brasil são os seguintes: I) lei complementar estadual; II) agrupamento de municípios limítrofes; e III) integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Do ponto de vista jurídico, a constituição da RMC está fundamentada nos pressupostos acima por meio da Lei Complementar Estadual 870, de 19 de junho de 2000, sendo composta por 19 municípios: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antonio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

Esses municípios constituem uma estrutura econômica e social importante no país, na medida em que compõem um território de aproximadamente 3.700 km² onde vivem mais de 2,8 milhões de habitantes ou 1,46% do país e 6,8% do Estado de São Paulo. Constituíram um PIB estimado em US\$ 49 bilhões em 2009, o que representa 7,9% do PIB do Estado de São Paulo e 2,7% do PIB nacional.

A maior parte da população da RMC (cerca de 40%) encontra-se em Campinas, que possui pouco mais de um milhão de habitantes. Predomina, portanto, a existência de municípios de tamanho médio, com destaque para Sumaré, Americana, Santa Bárbara D'Oeste e Hortolândia.

A Lei Complementar 870 estabelece também a estrutura de gestão pública da RMC, da seguinte maneira: I) Conselho de Desenvolvimento Econômico; II) Conselho Consultivo; III) Agência de Desenvolvimento; e IV) Fundo de Desenvolvimento da RMC.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico tem caráter normativo e deliberativo. É composto por 19 prefeitos das cidades que integram a RMC e por membros indicados pelo Poder Executivo do Estado; todos nomeados pelo Governador do Estado de São Paulo por meio do Decreto sem número de 29 de junho de 2001.

A Lei Complementar 870 assegura paridade de 50% entre os votos dos prefeitos e dos membros do Estado no Conselho de Desenvolvimento Econômico da RMC. Por isso, nas votações de qualquer matéria, pode-se ter as seguintes situações mais prováveis: I) os membros do Poder Executivo Estadual, que sempre votam em conjunto, fazem prevalecer a sua decisão se tiverem o apoio de apenas um prefeito de qualquer partido político; ou II) teremos empate, no caso de os prefeitos votarem juntos.

A legislação que institui a RMC reforça, portanto, a centralização política e administrativa no âmbito do Estado de São Paulo em detrimento das prefeituras. Assim, reafirma as tradicionais divisões administrativas e governamentais e dificulta uma descentralização regional que desse maior autonomia aos municípios por meio da instituição de regiões metropolitanas, melhorando as condições para a obtenção de financiamentos internos e externos, e para a reivindicação junto a entidades públicas e governamentais para melhorias econômicas e sociais por meio de projetos ou ações específicas.

O Conselho Consultivo da RMC é composto por representantes dos Poderes Legislativos Estadual e Municipal, escolhidos entre seus

pares e representantes da sociedade civil organizada. Esse Conselho pode elaborar propostas para serem deliberadas pelo Conselho de Desenvolvimento, bem como propor a instituição de câmaras temáticas para discutir assuntos de interesse público e sugerir projetos para solucionar problemas comuns à própria região como, por exemplo, a Câmara Temática do Aeroporto Internacional de Viracopos.

A agência de desenvolvimento tem a função de integrar a organização, o planejamento e a execução das citadas funções públicas de interesse comum da RMC, sendo responsável ainda pela gestão do Fundo de Desenvolvimento da RMC, supervisionado por um Conselho de Orientação composto por seis membros: quatro do Conselho de Desenvolvimento e dois diretores da autarquia.

A RMC ainda está por ser consolidada do ponto de vista político e socioeconômico. Primeiro, porque, devido à falta de articulações suprapartidárias entre os prefeitos, os governos do Estado e da União, projetos estratégicos de desenvolvimento local e regional como, por exemplos, a ampliação de Viracopos e a instalação do TAV ainda não envolveram os prefeitos da Região de Campinas na elaboração de um Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM) que tratasse das alterações na dinâmica urbana dos municípios e dos impactos ambientais e socioeconômicos, como analisado adiante.

Segundo, porque não inclui a União no seu Conselho de Desenvolvimento, que reúne os prefeitos das 19 cidades que integram a RMC e os membros do Estado escolhidos pelo governador. Assim, fica difícil uma gestão pública integrada entre as distintas instâncias de governo (federal, estadual e municipal) na execução de projetos estratégicos de desenvolvimento local e regional compatíveis com a reprodução da dinâmica da economia contemporânea.

Tudo isso porque a Lei Complementar 870, que criou a RMC, está fundamentada na teoria dos polos de crescimento. Esta teoria norteou, nas décadas de 1950 e 1980, a organização do que se convencionou chamar de metrópoles corporativas. Essas metrópoles têm na atração de grandes empresas e nas grandes cidades o centro polarizador e irradiador do desenvolvimento econômico regional (ROCHEFORT, 1998).

Por esse motivo houve, nos anos 50 e 80, o predomínio de políticas públicas referentes às infraestruturas industriais, zoneamento de territórios para atividades industriais e de estímulos aos investimentos privados, com intuito de promover concentração de empresas polarizadoras em um determinado espaço territorial para atrair outras empresas, com intuito de obter vantagem competitiva

gerada pela sinergia dos efeitos de intensificação das atividades industriais devido à proximidade geográfica, o que foi denominado distritos industriais.

Essas políticas públicas resultaram em baixa capacidade local de internalizar processos produtivos. Para os serviços complementares e produtos de menor complexidade tecnológica havia baixa capacidade de integração aos processos produtivos e de comercialização de mercadorias das grandes empresas. Isso porque as empresas polarizadoras estavam mais integradas ao mercado internacional do que aos mercados nacional e regional, restringindo a internalização de processos produtivos e a promoção do desenvolvimento local e regional quanto à geração de emprego, renda e tributos (BUZELAY ; HANNEQUART, 1994).

Por fim, do ponto de vista histórico, a metrópole corporativa não foi suficiente para resolver problemas metropolitanos da sociedade contemporânea, como os que se manifestam na RMC (segurança, saúde, habitação, transporte, entre outros). Em geral, porque não contempla os novos papéis das grandes cidades em regiões conurbadas e interdependentes, diante das atuais demandas geradas pelas grandes empresas que atuam no comércio internacional por meio de produção fragmentada e dispersa entre países e blocos econômicos no mercado mundial.

A consolidação da RMC envolve, portanto, um processo complexo que exige articulação política suprapartidária e ações integradas entre prefeitos, o governo do Estado de São Paulo e a União para viabilizar as melhores alternativas técnicas e políticas aos problemas comuns da metrópole, considerando-se as qualidades e as assimetrias de cada município. Essas soluções devem ser compartilhadas entre municípios e o Estado, admitindo-se que, embora cada município tenha seus principais problemas, alguns são comuns entre eles e podem ser solucionados por meio de ações integradas no âmbito da metrópole (LAROCHELLE, 2002; INDA, 2002).

A Constituição Federal de 1988 contempla a gestão integrada das funções públicas de interesse comum (planejamento e uso do solo, transporte e sistema viário regional, habitação, saneamento básico, meio ambiente, desenvolvimento econômico, saúde e educação), especialmente entre estados e municípios integrantes de regiões metropolitanas. Mas:

(...) a cooperação intermunicipal precisa ir além dos programas de investimentos e avançar na direção da gestão operacional

compartilhada dos serviços de transporte e das demais funções [de interesse comum], por maiores que sejam os obstáculos políticos e culturais a esse tipo de cooperação (CADAVAL; GOMIDE, 2002, p.191-193).

As ações integradas representam a síntese da cooperação entre prefeitos e o governo estadual para promover o desenvolvimento da RMC, principalmente para aprimorar sua infraestrutura e atenuar distorções do processo desordenado de ocupação e uso do solo como, por exemplo, os meios de transporte rodoviário, ferroviário e aéreo.

No caso da RMC, é importante analisar o território, tendo em vista: I) intensificar tendências, gerais e específicas, do desenvolvimento econômico e urbano local e regional; II) integrar políticas públicas para dar eficácia aos resultados das alterações na estrutura física das cidades e nos paradigmas de gestão pública; III) buscar as melhores soluções compartilhadas que gerem resultados consistentes para problemas comuns ou de características metropolitanas; e IV) a partir de esforços coletivos buscar recursos, nacionais e internacionais, para financiar a execução de projetos e resolver problemas análogos entre os municípios conurbados na região.

Esse referencial norteou a análise da pesquisa empírica sobre os planos diretores dos 19 municípios integrantes da RMC. O objetivo foi verificar se as referidas leis de planejamento urbano foram compatibilizadas no planejamento local, levando-se em consideração o contexto metropolitano. Orientaram também a visita técnica junto às secretarias de planejamento desses municípios para se compreender como pretendem estabelecer relações econômicas com Viracopos, considerando seus impactos para a RMC.

A pesquisa empírica junto aos 19 municípios da RMC, sistematizada no Quadro 1, mostrou que os municípios de Indaiatuba, MonteMor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Cosmópolis, Engenheiro Coelho e Holambra não incluíram a RMC e Viracopos em seus planos diretores, totalizando nove municípios. Oito municípios contemplaram apenas a RMC em seus planos diretores, sem, contudo, mencionarem Viracopos, como Americana, Artur Nogueira, Itatiba, Jaguariúna, Santo Antonio de Posse, Sumaré, Valinhos e Hortolândia. Apenas dois municípios (Campinas e Vinhedo) incluíram a RMC e Viracopos em seus planos diretores.

Com a visita técnica junto às secretarias de planejamento das 19 cidades da RMC, constatou-se que a maioria de seus municípios desenvolve projetos isolados para atrair empresas devido à proximidade com Viracopos.

Monte Mor, que não incluiu a RMC e Viracopos em seu Plano Diretor, constituiu seu primeiro Distrito Industrial a 12 quilômetros de Viracopos. Trata-se do Loteamento Empresarial Bandeirantes, formado por 96 lotes de 2500m² cada um, que atraiu empresários do ABC Paulista, da Grande São Paulo e também de Campinas.

Indaiatuba, que também não incluiu a RMC e Viracopos em seu Plano Diretor, planeja construir um terminal intermodal regional para contêineres ao lado de Viracopos e do ramal férreo que permite acesso ao Porto de Santos. Trata-se de uma área de 1,2 milhão/m² declarados pela prefeitura como utilidade pública, além de conceder incentivos fiscais nas áreas situadas ao longo da Rodovia dos Bandeirantes, que permite acesso a Viracopos.

Valinhos, que incluiu apenas a RMC em seu Plano Diretor, aprovou em junho de 2011, a construção de um centro logístico de mais de 6 milhões de m² no bairro Capivari, situado nas imediações da Rodovia dos Bandeirantes que permite acesso ao Aeroporto de Viracopos. Serão construídos galpões para armazenagem, estocagem e distribuição de mercadorias diversas.

Quadro 1: Planos diretores municipais e as relações com a Região Metropolitana de Campinas e Viracopos

Município	População	Referência à RMC	Referência a Viracopos	Município	População	Referência à RMC	Referência a Viracopos
Americana	207.988	SIM	NAO	Campinas	1.083.642	SIM	SIM
DL 4.597/2008 - Art. 8º A integração regional se realiza pela incorporação, nos planos programas e projetos municipais das diretrizes, consultivas ou deliberativas, de caráter intermunicipal ou metropolitano, envolvendo os interesses de Americana.				PD LC 15/2006 - Art. 2º - São objetivos da política de desenvolvimento do Município: (...) IX – planejamento articulado com as demais cidades da RMC, contribuindo para a gestão integrada e a sustentabilidade ambiental da região.			
Artur Nogueira	44.059	SIM	NAO	Referência a Viracopos			
PD LC 441/2007 - Art. 11. São diretrizes da Política de Desenvolvimento Econômico e Social: (...) XIII. Orientar as ações econômicas municipais a partir de uma articulação metropolitana para a mediação e resolução dos problemas de natureza supra municipal.				Art. 21 - (...) VII – MACROZONA 7 – Área de Influência da Operação Aeroportuária, localizada ao sul do Município, representa área onde se destaca a presença estruturadora do Aeroporto Internacional de Viracopos, que representa grande barreira física e condiciona as atividades e a ocupação da região.			
Indaiatuba	193.081	NAO	NAO	Valinhos	105.728	SIM	NAO
PD Lei 4.067/2001				PD Lei 3.841/2004 - Artigo 13 – (...) I - definir uma Política de Atração de Investimentos para o Município, integrada à Política de Desenvolvimento da RMC, que leve em conta as potencialidades locais e regionais, e que viabilize a expansão das atividades da Indústria, Comércio, Serviços e Agricultura.			
Itatiba	100.678	SIM	NAO	Vinhedo	62.387	SIM	SIM
PD LC 3.759/2004 - Art. 2º. (...) VII - a busca da compatibilização do desenvolvimento local com o dos municípios vizinhos, visando à efetiva integração com a RMC.				PD LC 66/2007 = Art. 1º Parágrafo único. Serão considerados como ordenadores regulares da política de desenvolvimento urbano e instrumentos de planejamento: (...) X - Planejamento da RMC.			
Jaguariúna	40.787	SIM	NAO	Referência a Viracopos			
PD LC 96/2004 - Art. 3º - O Plano Diretor do Município de Jaguariúna tem como objetivos: (...) VII - fortalecer a posição do Município como pólo da RMC				Art. 41. A Zona de Ocupação Controlada corresponde a área situada entre a Rodovia Miguel Melhado Campos e o Rio Capivari, caracterizando-se por uma ocupação prioritariamente no trecho lindeiro à Rodovia Anhanguera e ao Bairro da Capela, por galpões industriais, com trechos preservados junto ao Rio Capivari, cuja pressão de ocupação se dá em virtude da acessibilidade facilitada ao Aeroporto de Viracopos.			
Monte Mor	47.661	NAO	NAO	Santa B. D'oeste	190.769	NAO	NAO
PD Não disponível				Santo A.de Posse	22.425	SIM	NAO
Nova Odessa	47.893	NAO	NAO	PD LC 17/2006 - Artigo 4º - É objeto do plano diretor visualizar e direcionar: (...) XIII – o planejamento e a estrutura local: industrial, turístico e ambiental, integrados com os municípios vizinhos, e a RMC.			
PD Lei Complementar 10/2006				Cosmópolis	57.957	NAO	NAO
Paulínia	82.392	NAO	NAO	Eng. Coelho	14.282	NAO	NAO
PD Lei 2.852/2006				Holambra	10.017	NAO	NAO
Pedreira	41.955	NAO	NAO	LC nº 183/2007			
PD Lei 442/2009							
Sumaré	239.314	SIM	NAO				
PD Lei 4.240/2006 - Art. 166 - O Município de Sumaré no que couber, compatibilizará seus planos e programas às diretrizes do planejamento da RMC							
Hortolândia	205.391	SIM	NAO				
Lei nº 2.092/2008							
Art. 105. A gestão do Plano Diretor participativo de Hortolândia e a implantação de um processo de planejamento permanente deverá considerar: (...) II - Estabelecimento de práticas de planejamento e intervenção conjunta com os municípios da RMC na busca de soluções para problemas comuns ou no desenvolvimento de potencialidades socioeconômicas e ambientais.							

Fonte: Pesquisa empírica nos Planos Diretores realizada de março a junho de 2010. Elaboração dos Autores.
PD = Plano Diretor ; DL = Decreto Lei ; LC = Lei Complementar

Hortolândia, que também incluiu apenas a RMC em seu Plano Diretor, tem oferecido incentivos fiscais e terraplenagem para atrair empresários na cidade, por meio do Programa de Incentivo Empresarial, anunciando que está a 14 km de Viracopos. As vantagens são isenção total para alvarás de funcionamento e impostos municipais (IPTU, ITBI e ISS), este último por dez anos.

Outros dois municípios, Engenheiro Coelho e Nova Odessa, que também não fizeram menções sobre a RMC e o Aeroporto Internacional de Viracopos em seus respectivos planos diretores, criaram os seus primeiros distritos industriais. Engenheiro Coelho desapropriou uma área de 60 mil m² para a construção de seu Distrito Industrial a um custo de R\$ 250 mil. A área, com lotes a partir de 1000 m², está localizada às margens da Rodovia Prof. Zeferino Vaz e foi escolhida pela proximidade com universidades e centros de pesquisas, como Unicamp, PUC Campinas, Laboratório Síncrotron e CNPQ.

O município de Nova Odessa criou o Loteamento Industrial fechado denominado Jardim Dona Esther com lotes a partir de 1000 m². Oferece toda a infraestrutura urbana, além de IPTU reduzido e avenidas de 20 metros de largura, que facilitam o acesso ao centro da cidade e às rodovias que permitem acesso a Campinas e Viracopos.

Campinas, que incluiu a RMC em seu Plano Diretor de 2006, e considerou o entorno de Viracopos como Área de Influência Aeroportuária, pretende alavancar R\$ 20,6 bilhões na construção de um complexo comercial no entorno das estações do TAV, no centro de Campinas e em Viracopos, com redes de hotéis, postos de armazenagem de cargas, *shopping-centers*, área residencial e setor logístico, envolvendo 23,6 milhões de m². Com esse projeto, a prefeitura indicou aos futuros construtores e operadores do TAV os locais onde poderão investir e qual o valor geral da venda dessas áreas.

Nova Odessa, que não incluiu a RMC e o Aeroporto de Viracopos em seu plano diretor, aprovou um loteamento industrial fechado (Jardim Esther), formado por 30 milhões de m². Um projeto que começou em 2005, com intuito de incorporar em 880 lotes condomínios empresariais, loteamentos e distritos industriais privados.

A Prefeitura de Americana fez referência apenas à RMC, mas acredita que o crescimento do transporte aéreo, de mercadorias e de pessoas, em Viracopos, pode gerar demanda derivada para os aeroportos regionais, como oficinas de manutenção de aeronaves, testes e voos complementares ao de Viracopos por meio de aeronaves menores. Por isso, faz gestões junto ao governo estadual para impulsionar seu aeroporto municipal. A estratégia é investir no local

para criar um polo de empresas aeronáuticas e oferecer uma alternativa na região para pousos e decolagens de pequenas aeronaves. O governo pretende expandir a área que hoje é de 214 mil m² para 260 mil m². A pista deverá passar de 1.100 metros de comprimento e 18 metros de largura para 1.350 de comprimento e 30 metros de largura. O aeroporto recebe 900 voos mensais da aviação geral, sendo táxi aéreo, aviação executiva, aviação militar, helicópteros. Atende também à montadora de aeronaves Flyer, que utiliza esse aeroporto para finalizar a produção de aviões de até 4 lugares e para manutenção de aeronaves. O custo desses aviões varia, em média, de US\$ 100 mil a US\$ 300 mil.

A prefeitura de Engenheiro Coelho não fez referências à RMC e ao Aeroporto de Viracopos, mas desapropriou, em 2010, uma área de 60 mil metros para instalar um distrito industrial. A prefeitura municipal pagou R\$ 250 mil para desapropriar as terras, que ficam às margens da Rodovia Professor Zeferino Vaz, que liga Campinas a Conchal (SP-332). Os terrenos terão mil metros quadrados cada um.

As ações isoladas de prefeitos da RMC para aproveitarem os benefícios da ampliação de Viracopos expressam o paradoxo da Constituição Federal de 1988, que promoveu a descentralização administrativa por meio da maior autonomia dos municípios, mas não equacionou a forma de gestão pública entre regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Delegou para Estados e municípios a gestão de problemas comuns sem, contudo, assegurar a participação da União.

Os resultados da pesquisa junto aos planos diretores dos municípios da RMC e a visita técnica às respectivas secretarias de planejamento mostraram que, de forma espontânea, não teremos ações integradas na promoção do desenvolvimento econômico regional, compatível com as atuais demandas geradas pelas empresas que atuam no comércio internacional de forma fragmentada, com intuito de aproveitar as vantagens competitivas existentes em diferentes países e regiões para reduzir custos operacionais.

Análise dos projetos estratégicos de desenvolvimento regional e ausência de um plano diretor metropolitano na RMC

As mudanças atuais relativas à reprodução da dinâmica da economia contemporânea trazem implicações importantes na formulação de políticas públicas promotoras do desenvolvimento socioeconômico regional. A maior internacionalização dos mercados, as novas tecnologias de comunicação e os processos de reestruturação

produtiva, comandados pelas grandes empresas, modificaram as formas de organização das grandes cidades e os padrões de gestão urbana em regiões metropolitanas. Possibilitaram o crescimento dos setores de serviço e de comércio na geração de emprego, renda e tributos e uma centralização de serviços especializados nas metrópoles (escritórios de alto padrão, hotéis, *shopping centers*, hipermercados, condomínios industriais) (CAPP, 2009).

Essas mudanças alteraram também os critérios de localização industrial, na medida em que decisões empresariais podem ser tomadas em bolsas de valores de países do centro ou da periferia do capitalismo, bem como ganharam importância o atendimento de demandas por infraestruturas urbanas e regionais integradas, por exemplo, nas áreas de saneamento ambiental, saúde, educação, segurança pública, transporte, mão-de-obra qualificada, entre outros.

Na condição de *hub airport* da América Latina, Viracopos sinaliza para o surgimento de um novo centro para o desenvolvimento de Campinas e da RMC, especialmente devido ao intenso fluxo de pessoas que demandará seus serviços, ao elevado volume de mercadorias transportadas e às possibilidades de atração e expansão de atividades econômicas diversificadas, além do crescimento dos setores de comércio e de serviços aeroportuários, devendo integrar ainda mais o processo de produção e de vendas de mercadorias, insumos, partes e componentes produzidos pelas grandes empresas a partir do apoio logístico que oferece.

O Aeroporto Internacional de Viracopos atende a uma demanda gerada por grandes empresas espalhadas em 430 municípios do Brasil, sendo: I) 266 cidades no Sudeste ou 61,9% do total; II) 130 cidades no Sul ou 30,2%; III) 24 cidades no Nordeste ou 5,6%; IV) 6 cidades no Centro-Oeste ou 1,4%; e V) 4 cidades no Norte do país ou 0,9%. Viracopos conta ainda com voos de mercadorias regulares e semanais para os seguintes destinos no mercado internacional: I) como centros dispersores de mercadorias: Miami, Memphis, Frankfurt e Caracas; II) como pontos para pousos técnicos para destinos de países: da Ásia e Europa, Dakar e Ilha do Sal; e III) como destinos finais de entrega de mercadorias: Luxemburgo, Buenos Aires, Santiago, México, San Juan, Quito, Bogotá, Lima, Montevidéu e Nova York (INFRAERO, 2007).

As atividades aeroportuárias contidas em Viracopos representam, portanto, uma nova função de dimensão internacional contida na metrópole campineira, devido aos significados atuais dos grandes aeroportos na dinâmica da economia contemporânea. Pode projetar Campinas como “porta de conexão” para o comércio

internacional no país de forma compatível com as especificidades históricas de seu desenvolvimento que, desde a sua fundação, esteve relacionado à sua localização geográfica estratégica (CAPPA, 2008).

Contudo, prevalecem ações isoladas, tanto entre prefeitos da RMC, quanto entre os governos estadual e federal. As ações isoladas de prefeitos da RMC para aproveitarem os benefícios da ampliação de Viracopos expressam o paradoxo da Constituição Federal de 1988, que promoveu a descentralização administrativa por meio da maior autonomia dos municípios, mas não equacionou a forma de gestão pública entre regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Delegou para Estados e municípios a gestão de problemas comuns sem, contudo, assegurar a participação da União.

Quanto às ações dos governos estadual e federal, podemos citar os exemplos do Corredor Noroeste entre Americana e Campinas, do Anel Viário e do asfaltamento de estradas vicinais por parte do governo paulista, e com as tentativas de construção do TAV entre Campinas, São Paulo e Rio de Janeiro pelo governo federal, além do sucateamento dos leitos férreos disponíveis na RMC que permitem acesso ao Porto de Santos.

O Corredor Noroeste é uma faixa de rolamento exclusiva para ônibus entre Americana e Campinas. O Anel Viário interliga as Rodovias Dom Pedro I e Anhanguera, segundo a Secretaria de Estado de Transportes de São Paulo. O TAV prevê a ligação entre os municípios de Campinas, São Paulo e Rio de Janeiro, com estações nos aeroportos de Viracopos, Cumbica e Galeão, para transportar 32 milhões de passageiros em 2020 e 100 milhões em 2044, segundo a Agência Nacional de Transportes Terrestres (2009). No total, são 511 quilômetros de extensão para serem percorridos a uma velocidade média de 300 km/h em duas horas ao trafegar sem parar.

Os supracitados projetos de transportes metropolitanos deveriam estar integrados à ampliação de Viracopos por meio de um Plano Diretor Metropolitano (PDM). Por um lado, porque a década de 1990 provou que disputas fiscais não mantêm emprego e renda a longo prazo, devido às implicações das políticas econômicas, à concorrência empresarial, às reestruturações produtivas e às oscilações na demanda por mercadorias. E, por outro, devido ao mencionado paradoxo institucional sobre a gestão urbana em regiões metropolitanas instituído pela Constituição Federal de 1988.

Por meio do PDM, é possível abordar esses projetos como estratégicos a partir de uma visão sistêmica do setor de transporte como atividade econômica que agrega valor às mercadorias e induz o

desenvolvimento regional, com desdobramentos no país. Ademais, é possível reordenar a dinâmica urbana e a geração de atividades econômicas dos municípios envolvidos para evitar deseconomias de aglomeração geradas pelo fluxo de passageiros e de mercadorias em Viracopos, como perdas de qualidade de vida e impactos negativos na atração de investimentos produtivos e para as empresas que utilizam o transporte aéreo como parte de seus processos produtivos e de comercialização de mercadorias no mercado mundial.

Trata-se de outra contradição, porque na Região de Campinas estão localizadas filiais de empresas transnacionais que utilizam Viracopos como infraestrutura de logística industrial para complementar suas atividades econômicas como, por exemplo, Robert Bosch, IBM, Toyota, Valeo, Gevisa, Honda, Motorola, Tetra Pak, Rhodia, Eaton, Texas Instrumentos, 3M, Magnetti Marelli, Lucent Technologies, Unilever e Pirelli.

Como a maioria das empresas transnacionais instaladas na Região de Campinas é filiada ao Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – Regional Campinas (CIESP-RC), conforme entrevista com seu presidente José Nunes Filho, em 24-10-2013, procuramos compreender as relações econômicas entre essas empresas e o Aeroporto de Viracopos a partir de dados estatísticos de 2006 a 2010 sobre o fluxo de comércio exterior. Apesar do curto período da série estatística (2006-2010), e da crise econômica internacional de 2008, a persistência de déficits comerciais em quase todos os anos disponíveis representa um indicador qualitativo que sinaliza a utilização de Viracopos como logística industrial para as empresas filiadas ao CIESP- RC (Tabela 1).

Essas empresas utilizam Viracopos, especialmente, para importar matérias primas, insumos, peças, partes e componentes diversos para produzir mercadorias manufaturadas, sobretudo de tecnologia sofisticada como eletroeletrônico e comunicação. Mantêm, contudo, estoques mínimos para reduzir custos operacionais e obter vantagens competitivas em diversos países ou regiões, diante da produção, comercialização e inovação em redes espalhadas pelo mercado mundial.

Tabela 1: Balança comercial das empresas filiadas ao CIESP Regional Campinas (milhões US\$)

2006					2007					2008						
Período	Exportação	Importação	Saldo	Comércio	Exportação	Δ%	Importação	Δ%	Saldo	Comércio	Exportação	Δ%	Importação	Δ%	Saldo	Comércio
Brasil	137.807	91.351	46.456	229.158	160.649	14%	120.610	24%	40.039	281.259	197.951	19%	173.174	30%	24.777	371.125
São Paulo	45.935	37.056	8.879	82.991	51.731	5%	48.406	23%	3.325	100.137	57.695	10%	66.344	27%	-8.649	124.039
Campinas	3.963	3.855	108	7.818	3.873	-2%	4.148	7%	-275	8.021	4.256	9%	4.502	8%	-246	8.758

2009							2010					
Período	Exportação	Δ%	Importação	Δ%	Saldo	Comércio	Exportação	Δ%	Importação	Δ%	Saldo	Comércio
Brasil	152.995	-23%	127.603	-26%	25.392	280.598	201.915	24,00%	181.649	30,00%	20.266	383.564
São Paulo	42.459	-26%	50.476	-24%	-8.017	92.935	52.293	19,00%	67.775	25,50%	-15.482	120.068
Campinas	2.176	-52%	2.441	-46%	-265	4.617	2.864	24,00%	2.973	18,00%	-109	5.837

Fonte: CIESP CAMPINAS – Elaboração dos autores.

*Dados das principais empresas importadores e exportadores de Campinas.

Sinais nessa direção estão dados pelo fato de que a maioria das importações é de origem de países com elevado potencial de inovação tecnológica como EUA, União Europeia e China, de acordo com o mencionado presidente do CIESP - RC. Trata-se de países que concentram a geração e a difusão de inovação tecnológica no mercado mundial, como assinalaram Chenais, (1996); Porter, (1989); Castells, (1999). Além disso, utilizam Viracopos para exportar essas mercadorias manufaturadas, sobretudo para países da América Latina como Argentina, Bolívia, Caribe, Chile, Equador, Paraguai e Venezuela. Nesse caso, trata-se de países receptores das inovações tecnológicas geradas pelos países desenvolvidos. Então, os oligopólios internacionais utilizam toda a infraestrutura disponível na Região de Campinas como estratégia de ocupação do mercado latino americano.

Os dados demonstram o predomínio de maior utilização do Aeroporto Internacional de Viracopos, em média de 25% a 30%, frente ao Aeroporto Internacional de Guarulhos, em média de 15% a 20%, segundo a referida entrevista concedida pelo presidente do CIESP-RC. Apesar da maior oferta de voos internacionais disponíveis no Aeroporto de Guarulhos, o desempenho de Viracopos vem acentuando-se nos últimos cinco anos para o transporte de mercadorias, e, desde 2009, para o transporte de passageiros com o início das atividades da empresa aérea Azul (CAPPA, 2010).

Temos ainda a utilização do Porto de Santos que supera os aeroportos de Viracopos e Guarulhos nas importações e exportações de mercadorias das empresas filiadas ao CIESP - RC. A maior utilização do Porto de Santos e a predominância dos mencionados déficits na balança comercial das empresas filiadas ao CIESP - RC podem ser compreendidos por meio da análise sobre o desempenho das exportações e importações por setores econômicos do conjunto dessas empresas, disponíveis desde 2004.

Observa-se o predomínio de setores de baixo conteúdo tecnológico ou considerados tradicionais porque estão vinculados ao padrão de industrialização da Segunda Revolução Industrial, especialmente metalúrgico, químico, vestuário, borracha, papel, papelão e celulose. A única exceção fica para o setor eletrônico e comunicação (Tabela 2). Os setores tradicionais utilizam o Porto de Santos para exportar e importar mercadorias diversas, devido às características técnicas e físicas de seus produtos e também porque o frete marítimo é inferior ao do transporte aéreo.

Motivo pelo qual, observa-se, pela Tabela 2, que as empresas filiadas ao CIESP - RC apresentaram superávits comerciais apenas em

2005 e 2006, respectivamente, de R\$ 66,8 milhões e R\$ 107,8 milhões. Nos demais anos, houve déficits comerciais médios de R\$ 250 milhões. Os setores tradicionais como metalúrgico, papel, celulose e papelão e vestuário registraram superávits comerciais na maioria dos anos entre 2004 e 2010, conforme segue: I) metalúrgico e papel, celulose e papelão registraram déficits comerciais somente em 2007; e II) o setor vestuário registrou superávits comerciais em todos os anos disponíveis. Em geral, porque os países desenvolvidos optam por importar produtos e matérias primas poluentes ou de baixo conteúdo tecnológico de países subdesenvolvidos, devido, inclusive, às maiores exigências ambientais em seus países.

Os demais setores econômicos registraram sucessivos déficits comerciais entre 2004 e 2010. O setor elétrico, eletrônico e comunicação registrou déficits médios de US\$ 700 milhões, e superávit somente em 2007; químico com déficits médios de US\$ 200 milhões; veterinário com déficits médios de US\$ 22 milhões. Os setores compostos pelo item “outros” mantiveram um déficit médio de US\$ 50 milhões, puxados pelos setores farmacêutico e de borracha. Todos esses setores necessitam importar matérias primas e insumos diversos compostos por conteúdos tecnológicos não disponíveis no país pelas razões analisadas.

A ampliação de Viracopos, em vez de desencadear ações isoladas de prefeitos da RMC, como detalhado, poderia servir como estímulo para implementar políticas públicas que elevassem a capacidade endógena, local e regional, de oferta de bens e serviços nas diferentes cadeias produtivas de setores econômicos presentes na Região de Campinas, como sinaliza a análise da evolução da balança comercial das empresas filiadas ao CIESP - RC.

O intuito é de ampliar exportações e reduzir importações para gerar superávits comerciais ou, pelo menos, reduzir os déficits registrados pela atuação das empresas filiadas ao CIESP - RC. Desse modo, é possível gerar maiores efeitos multiplicadores do emprego, da renda e dos tributos na Região de Campinas, como forma de integrar os espaços local e regional por meio da convergência de ações entre os poderes municipais, estadual e nacional.

Tabela 2: Balança comercial das empresas filiadas ao CIESP Regional Campinas por setores econômicos (milhões US\$)

Milhões US\$	2004			2005			2006			2007			2008			2009			2010		
	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo
Metalúrgico	1.077,3	655,0	422,3	1.794,5	1.175,8	618,7	2.013,5	1.121,2	892,3	1.900,6	2.211,9	(311,2)	2.257,5	1.617,5	640,1	929,1	762,7	166,4	1.599,3	1.386,5	212,8
Elétrico / Eletrônico / Comunicação	529,4	1.346,3	(816,8)	1.185,8	1.733,6	(547,8)	1.590,5	2.262,6	(672,1)	1.342,7	1.249,0	93,7	1.387,4	2.236,2	(848,9)	623,1	1.082,4	(459,3)	340,5	945,7	(605,2)
Papel / Celulose / Papelão	105,2	2,4	102,8	135,4	3,8	131,6	121,8	14,5	107,3	203,1	398,9	(195,8)	325,1	9,8	315,3	388,7	8,8	379,9	597,0	5,0	592,0
Químico	137,1	233,8	(96,7)	124,2	242,8	(118,6)	119,8	309,5	(189,8)	195,9	116,0	79,9	138,9	419,2	(280,2)	93,0	388,5	(295,5)	117,8	409,5	(291,7)
Veterinário	10,5	32,6	(22,1)	21,9	44,0	(22,1)	31,2	52,1	(21,0)	132,9	71,1	61,8	60,3	87,6	(27,3)	59,1	84,8	(25,7)	139,2	100,1	39,1
Outros ¹	101,6	45,8	55,8	66,9	62,6	4,3	83,0	93,7	(10,7)	95,9	102,2	(6,3)	91,7	136,6	(44,9)	68,2	133,0	(64,7)	70,1	95,7	(25,6)
Vestuário	1,5	0,8	0,6	1,5	0,9	0,7	3,4	1,7	1,7	2,0	0,3	1,7	0,9	0,6	0,3	0,8	0,3	0,6	309,1	301,3	7,8
Total	1.962,6	2.316,7	(354,1)	3.330,3	3.263,5	66,8	3.963,2	3.855,4	107,8	3.873,1	4.149,3	(276,2)	4.261,9	4.507,6	(245,6)	2.162,1	2.460,4	(298,4)	3.173,0	3.243,8	(70,8)

Fonte: CIESP CAMPINAS – Elaboração dos autores.

Outros = Borracha, Mecânica, Produtos de Minerais (Cerâmica), Alimentos, Farmacêutico, Têxtil.

Considerações finais

A tese sobre a elaboração de um Plano Diretor Metropolitano na RMC para reordenar a dinâmica econômica e urbana da RMC foi fundamentada a partir do referencial teórico sobre a economia contemporânea organizada pela grande empresa em redes mundiais de inovação, produção e comercialização de mercadorias. Esse referencial tornou-se o ponto de partida para analisar as ações dos prefeitos de municípios nessa região, somadas à condução de projetos estratégicos de desenvolvimento regional como o Corredor Noroeste e o Anel Viário, por parte do governo paulista, e, por parte da União, o projeto do TAV sem, no entanto, apresentarem inter-relações entre si e, especialmente, com o Aeroporto Internacional de Viracopos.

O mesmo referencial serviu também para analisar as informações extraídas dos planos diretores dos seus 19 municípios quanto às suas relações com questões metropolitanas e com Viracopos, bem como para orientar as visitas técnicas realizadas junto às secretarias de planejamento desses municípios. Apesar de catorze anos de existência, na RMC predominam ações e projetos isolados entre os prefeitos para se beneficiarem dos potenciais econômicos de Viracopos, bem como a inexistência de integração entre os mencionados projetos de transportes do governo do Estado de São Paulo e da União.

Não consideram também a economia contemporânea, cuja dinâmica de reprodução ocorre por redes mundiais de inovação, produção e comercialização de mercadorias organizadas pelas grandes empresas. Nessa economia, as grandes empresas optam por municípios inseridos em regiões metropolitanas, devido à maior oferta de bens, serviços e o conjunto das infraestruturas disponíveis pelos municípios e as condições para eliminarem obstáculos nas cadeias produtivas.

O predomínio de ações públicas isoladas gera dificuldades para instituir uma gestão compartilhada entre prefeitos, governo estadual e a União, tanto para solucionar problemas comuns, quanto para gerar maiores e melhores oportunidades de desenvolvimento socioeconômico na RMC, apesar das oportunidades geradas pela ampliação de Viracopos, o projeto do TAV, o Corredor Noroeste e o Anel Viário.

A síntese das políticas públicas que elevem a capacidade endógena, local e regional, de oferta de bens e serviços diversificados pode ser elaborada por um PDM. Assim é possível abordar a ampliação de Viracopos a partir de uma visão sistêmica do setor de transporte como infraestrutura de logística industrial, integrada à

atuação das empresas no mercado mundial. Ou seja, tratar o setor de transporte como atividade econômica que agrega valor às mercadorias, ao responder pelo estoque mínimo em trânsito no mercado mundial. Desse modo, induz o desenvolvimento regional, reduz parte do custo operacional das empresas que passam a operar com estoques reduzidos e acelera a circulação de mercadorias no mercado mundial para completar a rede de produção, comercialização e inovação comandada pelas empresas transnacionais.

Com o PDM, é possível também reordenar a dinâmica urbana e a geração de atividades econômicas dos municípios envolvidos para evitar deseconomias de aglomeração geradas pelo fluxo de passageiros e de mercadorias em Viracopos, como perdas de qualidade de vida e impactos negativos na atração de investimentos produtivos para as empresas que utilizam o transporte aéreo como parte de seus processos produtivos e de comercialização de mercadorias no mercado mundial.

Ademais, é possível impulsionar a intermodalidade entre os diferentes meios de transportes disponíveis na RMC que hoje estão subutilizados, como o corredor ferroviário até o Porto de Santos, a Hidrovia Tietê-Paraná que permite acesso ao Mercosul e o sistema de rodovias que exercem funções de avenidas, devido à intensificação de tráfego de veículos e à predominância do modal rodoviário na estrutura de transporte do país.

Referências

AIRPORTS COUNCIL INTERNATIONAL. **The economic impact of U.S. Airports.** Canadá: ACI, 2002.

ANDERSEN, E. **Evolutionary economics: post-schumpeterian contributions.** Londres: Pinter, 1992.

BUTTON, K.; YUAN, J.; DOH, S. The role of small airports on economic development: a case study. VIII Simpósio de Transporte Aéreo/II Red Iberoamericana de Investigación en Transporte Aéreo. **Anais...** São Paulo: SBTA, 2009.

BUZELAY, A.; HANNEQUART, A. **Problématique régionale et cohésion dans la Communauté Européenne.** Paris: Econômica, 1994.

CADAVAL, M.; GOMIDE, A. Mobilidade urbana em regiões metropolitanas. In: FONSECA, R.; DAVANZO, Á.; NEGREIROS, R.

(Org.). **Livro verde: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas**. Campinas: Unicamp-IE, 2002.

CAPPA, J. A ampliação do Aeroporto Internacional de Viracopos como estratégia de desenvolvimento local para Campinas. I Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Local na Integração: Estratégias, Instituições e Políticas. **Anais...** Rio Claro-SP, UNESP, 2004.

_____. Análise de Viracopos como fator de desenvolvimento para a Região de Campinas e competitividade internacional para empresas. VIII Simpósio de Transporte Aéreo/II Red Iberoamericana de Investigación en Transporte Aéreo. **Anais...** São Paulo: SBT, 2009.

_____. Campinas e Viracopos: uma requalificação da metrópole no século XXI. In: SOUZA, M. (Org.) **A metrópole e o futuro: refletindo sobre Campinas**. Campinas: Territorial, 2008.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xáma, 1996.

EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA (Infraero) **Aeroporto Internacional de Viracopos – Campinas-SP: plano diretor**. Campinas: Aeroporto Internacional de Viracopos, set. 2007.

JACCOUD, L. Experiências internacionais em política regional: o caso da França. **Texto para discussão**, n. 815, ago. 2001.

KRUGMAN, P. Wath's new about the new economic geography? **Review of economic policy**. Oxford, v. 14, n. 2, 1998.

LASTRES, H.; Szapiro, M. **Arranjos produtivos locais e proposições de política de desenvolvimento industrial e tecnológico**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.

INDA, N. Montevideu e os desafios para o século XXI. **URBIS**, 2002 – Feira e Congresso Internacional de Cidades – Prefeitura Municipal de São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2002.

LAROCHELLE, C. A reorganização municipal na região metropolitana de Montreal. **URBIS**, 2002 – Feira e Congresso Internacional de Cidades – Prefeitura Municipal de São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2002.

MEMPHIS-SHELBY COUNTRY AIRPORT AUTHORITY. **The economic impact of Memphis International Airport**. Memphis: Center for Manpower Studies The University of Memphis, 2005.

MEYER-STAMER, J. The hexagon of local economic development. **Mesopartner working paper 03/04**. Berlin Mesopartner, 2005. Disponível em: <http://www.mesopartner.com/publications/mp-wp3_Hexagon.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2008.

PORTER, M. **Competition in global industries**. Boston: Harvard Busines School Press, 1986.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Constituição Federal de 1967**. Brasília: Senado Federal, 1967.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei Complementar nº 14/1973**. Brasília: Senado Federal, 1973.

_____. **Lei Complementar nº 20/1974**. Brasília: Senado Federal, 1974.

_____. **Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001**. Brasília: Senado Federal, 2001.

ROCHEFORT, M. **Rede e sistemas: ensinando sobre o urbano e a região**. São Paulo: Hucitec, 1998.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar 870 de 19 de junho de 2000: Cria a Região Metropolitana de Campinas**. São Paulo-SP: Assembléia Legislativa, 2000.

_____. **Lei Complementar 946 de 23 de setembro de 2003: Cria a Agência**

Metropolitana de Campinas. São Paulo-SP: Assembléia Legislativa, 2003.

SBICA, A.; PELAEZ, V. **Sistemas de Inovação**. PELAEZ, V.; SZMRECSÁNYI, T.(Org.). **Economia da Inovação Tecnológica**. São Paulo: Hucitec, 2006.

SCATOLIN, F.*et al.* **Arranjos produtivos e a dinâmica do comércio internacional**. In: CASSIOLATO, J.; LASTRES, H.; MACIEL, M. (Org.). **Pequena empresa:cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

_____. PORCILE, G.; SBICCA, A.; DRUMMOND, C. **Sistemas regionais de inovação: estudo de caso no Estado do Paraná**. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, 1998.

TEMER, M. **Elementos de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2000.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Trade logistics and global value chains. **Commission on enterprise, business facilitation and development**. Genebra: Unctad, 2008.