

A INFRAERO E OS NOVOS DESAFIOS APÓS AS CONCESSÕES

Ricardo Fernandes Consulin

Departamento de Engenharia Civil
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Anísio Brasileiro de Freitas Dourado

Departamento de Engenharia Civil
Universidade Federal de Pernambuco

RESUMO

A INFRAERO, criada para o gerenciamento de aeroportos, está numa encruzilhada em que precisa redefinir seu papel. Com o regime de concessões como serão feitos os investimentos e em que aeroportos estão alguns dos desafios a serem respondidos. O objetivo do trabalho é analisar a importância da empresa e as prováveis consequências das concessões dos aeroportos mais lucrativos. As concessões executaram com rapidez as obras para resolver os problemas de infraestrutura dos aeroportos, melhoraram a qualidade e modernizaram os serviços prestados, acompanhando o crescimento do setor aéreo. Contudo, se por um lado as concessões trouxeram avanços na gestão aeroportuária, por outro, trouxeram um debate sobre o papel da INFRAERO e de sua continuidade. Entretanto, num país de dimensões continentais, em que deve haver integração nacional, o desenvolvimento regional aeroportuário não seria possível sem uma empresa pública do porte da INFRAERO.

ABSTRACT

The INFRAERO, created for the management of airports, is at a crossroads in which need reset your paper. With the system of concessions as investments are made and where airports are some of the challenges to be answered. The objective of this work is to analyze the importance of the company and the probable consequences of the airports most lucrative concessions. The concessions implemented quickly works to solve the problems of airport infrastructure, improved quality and modernized the services provided, together with the growth of the sector. However, if on the one hand the concessions brought advances in airport management, on the other, they brought in a debate on the role of INFRAERO and its continuity. However, in a country of continental dimensions, in that there should be national integration, the regional airport development would not be possible without a public company the size of INFRAERO.

1. INTRODUÇÃO

Até 2011, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), criada em 1973, administrava 66 aeroportos e jamais tinha experimentado atuar dentro de um mercado de livre concorrência com empresas de igual porte, capacidade e conhecimento. Essa situação relativamente cômoda mudou com a efetivação das primeiras concessões, que vieram para dar um choque de gestão e reestruturar todo o mercado de aviação no Brasil. Problemas operacionais, dificuldades na execução de investimentos, atrasos na execução das obras às vésperas de dois grandes eventos mundiais (a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas do Rio de Janeiro em 2016) foram os verdadeiros motivos para essa grande transformação.

O presente trabalho mostrará a situação atual da gestão aeroportuária, a partir do objetivo de verificar se a INFRAERO está capacitada a atuar num mercado reestruturado após o início das concessões aeroportuárias. Assim, o problema de pesquisa consiste em responder a seguinte questão: qual a importância da existência e permanência da INFRAERO como empresa pública operadora aeroportuária? E a hipótese que se propõe é a de que ela é imprescindível para o desenvolvimento dos outros aeroportos da rede, que são deficitários. Na metodologia desenvolvida, foi utilizada a abordagem dedutiva, em que são feitas análises sobre premissas, legislações, dados existentes e literatura sobre o tema para inferir as consequências positivas ou negativas e os desafios a enfrentar.

Além dessa seção introdutória, o presente trabalho possui outras quatro seções. A seção 2 traz a contextualização histórica mostrando a evolução e infraestrutura do transporte aéreo e como ocorreu o surgimento da INFRAERO. A seção 3 abordará as concessões aeroportuárias e o caminho até a sua aplicação pelo Governo. A seção 4 contém as análises do material levantado. Finalmente, a seção 5 traz as conclusões e recomendações para trabalhos futuros.

2. EVOLUÇÃO DO TRANSPORTE AÉREO E DE SUA INFRAESTRUTURA

Desde o início do século XX, a aviação começou a desenvolver-se num ritmo acelerado, primeiro como instrumento de aplicação militar e posteriormente no transporte de passageiros e de cargas e, da mesma forma, a infraestrutura para dar suporte às operações aéreas. Vê-se que a história de desenvolvimento da aviação e da sua infraestrutura sempre andaram juntas.

No Brasil, a aviação comercial decolou, inicialmente com a empresa Condor Syndikat e com o surgimento da Viação Aérea Rio-Grandense (VARIG), ambas em 1927, e, em 1933, com a criação da VASP. Nessa época, muitos voos eram feitos com hidroaviões ou pequenos aviões, sem preocupações com pistas de pouso e decolagem ou com a segurança das operações.

A necessidade do transporte aéreo crescia mais rapidamente do que a quantidade de aeronaves, de pistas e de equipamentos, bem como da formação de pilotos e técnicos. Em 1941, foi criado o Ministério da Aeronáutica, que passa a coordenar toda a aviação civil e militar, a infraestrutura, a indústria nacional do setor e as escolas de formação.

Com o final da II Guerra Mundial, surgiram novas empresas aéreas que adquiriram aeronaves americanas excedentes da guerra. Entre as décadas de 1950 e 1960, o mercado operava em regime de livre concorrência, sem restrições de tarifas ou rotas, com liberdade de entrada e saída. Essa situação levou o país a dispor da segunda maior rede comercial do mundo em volume de tráfego aéreo. No entanto, essa liberdade cobrou seu preço na crise do início da década de 1960. O excesso de oferta resultou em perdas financeiras para a maioria das empresas e gerou um ambiente de competição predatória, que passou a exigir alguma forma de intervenção do Estado para sua sustentação.

Nesse contexto, o Governo realizou três Conferências Nacionais da Aviação Comercial (CONAC) em 1961, 1963 e 1968, e, ao final, passou a estimular fusões e aquisições entre empresas, a controlar tarifas e frequências de voos, além de limitar a entrada de novas companhias no mercado. Essa foi então, a primeira reforma na regulação do transporte aéreo, por meio do intervencionismo estatal e da regulação estrita, que também visava promover a integração nacional e o desenvolvimento regional.

Sendo um mercado que demanda aplicação de alta tecnologia e muitos investimentos, surgem aeronaves mais modernas que demandavam melhores condições de infraestrutura, as quais não acompanharam o ritmo de desenvolvimento do setor. Nesse contexto, a Aeronáutica, órgão que gerenciava a infraestrutura, percebeu a necessidade de criar um novo modelo de gestão, razão pela qual emitiu a Exposição de Motivos nº 100/GM5, de 14 de novembro de 1972, do então Ministro da Aeronáutica - Joelmir Campos de Araripe Macedo ao Exmo. Sr. Presidente da República, na qual argumentava que:

“a maioria dos aeroportos brasileiros carece de estrutura adequada e de pessoal qualificado dos quadros regulares do serviço público e, por essa

razão, estão subordinados à administração militar dos Comandos das Zonas Aéreas, situação que só se justifica como medida de emergência, de caráter eminentemente transitório. O problema da administração dos nossos principais aeroportos permanecerá indefinidamente sem solução se não for adotado o princípio da descentralização, através da constituição de órgãos da administração indireta.”

Assim, foi idealizada a INFRAERO, mediante a citada proposição e, consubstanciada na Exposição de Motivos nº 364, de 16 de novembro de 1972, enviada ao Congresso Nacional pelo presidente da República Emílio Garrastazu Médici, resultando na Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, que autorizou a sua criação. Dessa forma, em 31 de maio de 1973, a INFRAERO iniciava sua missão na gestão de aeroportos brasileiros. Suas principais missões:

- 1) coordenação de autoridade aeroportuária - coordena representantes de órgãos públicos e empresas que operam nos aeroportos para garantir segurança, qualidade e rapidez nas atividades aeroportuárias; e,
- 2) administração e manutenção dos terminais de passageiros, dos pátios de manobras e pistas de pouso e decolagem; das torres de controle e instalações de navegação aérea e dos terminais de logística e carga.

No mesmo ano, em 9 de outubro de 1973, é editado o Decreto nº 72.898, reformulando o mercado e dividindo o país em cinco áreas, cada uma com monopólio de uma empresa aérea regional: TABA, na região Norte; RIO SUL, na região centro-sul; NORDESTE; VOTEC, na região centro-oeste; TAM, nos estados de São Paulo e Mato Grosso. Além disso, foram definidas as quatro companhias: VARIG, VASP, Transbrasil e Cruzeiro do Sul, para operarem em nível nacional. Em razão do pequeno número de empresas, algumas rotas antigas deixaram de ser realizadas por não serem lucrativas e cidades deixaram de ser atendidas.

A INFRAERO começou administrando dois aeroportos: Brasília (DF) e Ponta Pelada, em Manaus (AM). Dois anos depois, já eram 26 aeroportos. Em 1977, a estatal passa a administrar o recém-inaugurado Aeroporto Internacional do Galeão no Rio de Janeiro (RJ) e esse é o primeiro ano em que as receitas aeroportuárias cobrem as despesas de custeio, passando os recursos federais a serem usados apenas para investimentos.

Ao longo do tempo, após absorver dezenas de aeroportos em todo o país, a empresa passou a administrá-los por meio do chamado subsídio cruzado – quando os recursos gerados pelos grandes aeroportos propiciam a sustentação financeira daqueles de menor porte, permitindo, dessa forma, o desenvolvimento de extensa rede de aeroportos nacionais.

Na década de 1980, as empresas aéreas estão endividadas, sofrem com o aumento dos custos operacionais e financeiros e com a política de controle de preços, gerando desequilíbrios econômico-financeiros, o que leva à falência do regime regulatório, com a desregulamentação do mercado na década seguinte até 2003, quando o setor volta a ser regulado.

Ressalte-se que a União cria o Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO) em 1989, um acréscimo de 50% sobre as tarifas para reforma, reaparelhamento e expansão das instalações dos aeroportos, permitindo à INFRAERO o ganho de uma fonte adicional ao subsídio cruzado. No início dos anos 1990, tem-se uma segunda reforma na regulação do transporte aéreo, que flexibilizou o controle de tarifas, linhas, frequências e a entrada de novas empresas no mercado.

Ainda sobre a desregulamentação do mercado da aviação no período de 1998 a 2008, segundo Oliveira e Silva (2008), as companhias aéreas passaram a concentrar suas operações nos aeroportos mais lucrativos, deixando de operar em aeroportos menores. Storto (2018) cita estimativas que sugerem que 69% dos aeroportos do mundo operam com perdas, sendo a maior parte em aeroportos que têm movimento inferior a 1 milhão de passageiros por ano.

A criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), em 27 de setembro de 2005, que assume as responsabilidades do Departamento de Aviação Civil (DAC), é um marco no setor. Em 18 de março de 2011, foi criada a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República/SAC-PR, ficando a INFRAERO e a ANAC vinculadas à nova pasta ministerial.

Naquele ano, a INFRAERO, que administrava 66 aeroportos, tem o maior volume de investimentos em um único ano (R\$ 1,145 bilhão) e supera R\$ 1 bilhão em arrecadação de receitas comerciais. É também em 2011 que a União anuncia a futura concessão dos aeroportos de Guarulhos (SP), Campinas (SP) e Brasília (DF), nos quais a estatal passaria a ser acionista das concessionárias, com 49% do capital. Os contratos de concessão são assinados em 2012.

Nesse modelo, os operadores passaram a contribuir para o Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), cujos recursos são direcionados para custeio e investimento em aeroportos deficitários, mantendo o subsídio cruzado, mas não mais a partir do balanço da INFRAERO. Em agosto de 2014, é a vez do aeroporto do Galeão (RJ) e de Confins (MG) e, em janeiro de 2018, Fortaleza (CE), Salvador (BA), Florianópolis (SC) e Porto Alegre (RS), sendo estes quatro últimos sem a participação da INFRAERO.

3. AS CONCESSÕES

De acordo com Ison (2011), até a década de 1980, os aeroportos eram considerados como serviços públicos subsidiados e de propriedade do Governo. Desde então, houve uma mudança de paradigma em muitos países, quando os aeroportos se tornaram entidades financeiramente autossuficientes, administrados em bases comerciais.

No Reino Unido, os primeiros passos para a participação do capital privado no setor aeroportuário aconteceram em 1987, ao privatizar a *British Airport Authority* (BAA). Essa transformação teve como suporte dois objetivos:

- I) incentivo às empresas e eficiência na operação dos grandes aeroportos, prevendo a entrada de capital privado; e
- II) as facilidades do transporte aéreo não devem, em geral, serem subsidiadas pelos contribuintes e pelas taxas aeroportuárias. Aeroportos, independente de seus proprietários, devem operar como empresas comerciais.

Neto (2016) cita que a BAA gerenciava os principais aeroportos do Reino Unido: Heathrow, Gatwick, Stansted (todos em Londres), Glasgow, Prestwick, Edinburgh e Aberdeen, e que todos os aeroportos foram assumidos por um único operador, para poder encorajar maiores investimentos na expansão dos terminais.

Outros países europeus seguiram o mesmo modelo. O trabalho de Storto (2018) mostra que os aeroportos italianos eram administrados a partir de 3 tipologias: totalmente público, que era somente aplicado para aeroportos pequenos; Parceria-Público-Privada (PPP), com gerência

apenas do terminal pelo capital privado; PPP, com gerência de todo o aeroporto pelo capital privado (pistas, pátios, terminal, etc.), sendo a partir de dezembro de 1993, iniciada progressiva privatização, para desenvolvimento e manutenção da infraestrutura aeroportuária, onde foi privilegiado o 3º tipo de gerenciamento mencionado.

Na Austrália, a partir de 1994, a estatal *Federal Airports Corporation* (FAC), que controlava os principais aeroportos, foi dividida em 22 empresas para facilitar a concessão de aeroportos específicos. O processo considerou a importância estratégica dos 4 maiores aeroportos do país: Sydney, Melbourne, Brisbane e Perth, de tal forma que foram impostas limitações de propriedade cruzada, para que o operador de Sydney não pudesse ter mais que 15% de participação nos outros aeroportos principais, estimulando a competição. Os aeroportos foram passados para o setor privado em 1997 e Sydney apenas em 2002.

Ülkü (2015), na análise comparativa entre os modelos turco e espanhol, destaca que a operadora turca *Devlet Hava Meydaniari İşletmesi* (DHMI), com 52 aeroportos no país, dos quais apenas 6 superavitários, a partir de 1994, contou com a participação de investimentos privados por meio de PPP, com contratos do tipo *Build-Operate-Transfer* (BOT), fazendo concessões para construção e operação de vários aeroportos turcos. Já a operadora espanhola *Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea* (AENA) gerencia 46 aeroportos dentro do país, dos quais 19 superavitários, além de 15 aeroportos no exterior. A AENA teve 49% de sua participação vendida para investimentos privados, a partir de 2015.

O México teve o processo de privatização iniciado no final de 1995, sendo concedidos 35 dos 58 aeroportos administrados pela *Aeropuertos y Servicios Auxiliares* (ASA), pois os 23 restantes eram menos viáveis em termos de movimentos de passageiros e cargas. Os demais foram divididos em 4 grupos, em torno de um aeroporto com tráfego superior a 5 milhões de passageiros por ano e com importância regional, sendo aberta participação privada de até 15%. Conforme Galeana (2008), a partir dos anos 2000, o governo vendeu os outros 85% das ações, exceto as do Aeroporto Internacional da Cidade do México, por questões políticas.

Em geral, nos diversos países, a entrada de capital privado no setor por meio de concessões, PPP e privatizações (parciais ou totais) tiveram por objetivo a necessidade de alavancar recursos para a aplicação de investimentos constantes, para o aumento da capacidade operacional dos aeroportos, melhoria na qualidade dos serviços prestados, redução de tarifas, entre outros. Ressalte-se que, no caso do Reino Unido, conforme Littlechild (2018), a assunção de todos os aeroportos por um único operador privado foi reconhecida posteriormente como sendo um erro, pois não fortaleceu a competição, a busca pela eficiência e inovação.

No Brasil, o Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/86) previa no art. 36, IV, a possibilidade de a administração dos aeroportos ser feita através de concessão, assim como também a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 21. No entanto, foi a Lei Geral de Concessões (Lei nº 8.987/95) e, posteriormente, o Programa Nacional de Desestatização (PND) - Lei nº 9.491/97 que deram o impulso que faltava para o avanço desse processo.

A concessão é a administração das atividades de bem público pelo particular, enquanto a privatização é a venda dos ativos. Entretanto, no caso das concessões de aeroportos, muitos especialistas questionam a participação da INFRAERO com 49% do controle, não só por poder

ser um potencial problema, mas também por criar um modelo distinto de concessão daquele disposto na legislação, em que a concessionária deveria ser totalmente privada.

Isso também foi verificado por PAIVA (2015) apud TCU (2011), em cujo relatório questiona a participação da INFRAERO nas concessões, o que poderia causar prejuízos à capacidade decisória da concessionária, pois enquanto a iniciativa privada visa o lucro, a estatal busca o interesse público, situação que pode gerar conflitos de governança. Ela cita também a dicotomia existente, pois de um lado a União arrecada recursos provenientes das concessões, sendo a INFRAERO responsável por 49% dos pagamentos da outorga e demais responsabilidades financeiras, mas por outro tem gastos com ela, para suprir os demais aeroportos administrados. A primeira concessão, que não teve participação da INFRAERO, ocorreu em agosto de 2011 e foi para o recém-construído Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (RN).

Segundo o Anuário Estatístico Operacional de 2011 daquela estatal, dos dez aeroportos que tiveram processos de concessão até 2018, somente os de Natal, Fortaleza e Florianópolis não estavam entre os primeiros, conforme as classificações por movimentos de aeronaves, quantidade de passageiros e unidade de carga de trabalho (UCT). Essa classificação visa comparar e ranquear aeroportos com características diferentes, como comparar aeroportos tipicamente de passageiros com tipicamente de cargas. Uma UCT equivale a um passageiro ou 100 kg de carga. Dentre os aeroportos mais movimentados, somente Congonhas (SP), Santos Dumont (RJ) e o de Curitiba (PR) deixaram de participar dos processos de concessão.

Conforme PAIVA (2015), de 2004 a 2013 houve um crescimento de 165% do fluxo de passageiros nos aeroportos, que não foi acompanhado pelo desenvolvimento de suas infraestruturas, o que gerou três problemas nos aeroportos administrados pela INFRAERO, conforme Estudo do Setor do Transporte Aéreo do Brasil, desenvolvido pela McKinsey & Company (2010): gargalos, limitações e saturação.

No Relatório do IPEA *apud* BARAT (2010), após análise do panorama do transporte aéreo no Brasil, relata-se que o rápido crescimento da demanda do setor aéreo não foi acompanhado pelo planejamento de longo prazo, por políticas públicas consistentes, por marco regulatório para esse mercado mais competitivo e, finalmente, por não resolver as deficiências nas infraestruturas aeroportuárias e aeronáuticas. No mesmo relatório, citam-se os investimentos realizados pela INFRAERO, entre os anos de 2004 a 2007, no total de R\$ 2,076 bilhões, mas realizados de forma dispersa e sem priorização, sendo incompatíveis com as reais necessidades da demanda dos 67 aeroportos administrados à época.

A INFRAERO, como estatal, tinha maiores dificuldades em agilizar a execução das obras necessárias para expansão dos terminais de passageiros, pistas e pátios, suprimindo as demandas crescentes do setor, que aliadas à falta de investimentos, expunha a ineficiência do modelo. Para superar esse problema, uma das possibilidades seria a atuação da iniciativa privada, através de modelo de concessão para atuarem no desenvolvimento de aeroportos mais eficientes, atacando os problemas apontados pelo relatório supracitado. Nesse modelo, seriam captados novos recursos e dado um choque de gestão, aproveitando a experiência e a rapidez na tomada de decisão e de execução das ações da iniciativa privada para superar obstáculos.

A situação é confirmada na publicação IPEA (2012), na qual cita que, entre 2002 e 2011, a INFRAERO só conseguiu executar 40% do previsto em investimentos, o que levou o Governo,

em 2011, a reestruturar o setor aéreo brasileiro, como a criação da Secretaria de Aviação Civil (SAC-PR) e a decisão de conceder aeroportos à iniciativa privada. Essa última ação também foi influenciada pela proximidade da Copa de 2014, como medida preventiva para que os aeroportos de maior movimento: Guarulhos, Brasília e de Campinas, pudessem ter a atuação da iniciativa privada para resolver os gargalos operacionais. A modalidade utilizada pela concessão dos aeroportos foi o leilão, com inversão de fases, em que primeiro são analisadas as propostas e depois, para a proposta mais vantajosa, é feita a análise da habilitação.

Em consultas nos sites oficiais de cada um dos aeroportos após as concessões, verificou-se que em Guarulhos, em cinco anos (2013 a 2017), a quantidade de movimento de aeronaves teve um crescimento de 18,02% em relação aos cinco anos anteriores, cuja administração era da INFRAERO, o mesmo ocorrendo com a quantidade de passageiros, que aumentou 43,31 %, chegando a 188 milhões. Em Brasília o movimento de aeronaves permaneceu no mesmo patamar (+0,17%) enquanto que o movimento de passageiros cresceu 30,78% atingindo 89 milhões. Em Viracopos houve um crescimento de 61,54% no movimento de aeronaves, 82,95% na quantidade de passageiros (48 milhões), entretanto o principal objetivo que é o transporte de cargas retraiu 12,04%.

O segundo lote de concessões, os aeroportos do Galeão e de Confins, começaram a operar a partir de agosto de 2014. Realizando-se a mesma análise anterior, mas desconsiderando o ano de 2014 e só contabilizando os últimos três anos (2015 a 2017), em comparação com igual período de 2011 a 2013, em que a administradora era a INFRAERO, em Confins houve retração de 7,39% na movimentação de aeronaves e um crescimento do fluxo de passageiros de +2,89%, enquanto que no Galeão também teve retração de 13,63% em movimentação de aeronaves e 0,5% na quantidade de passageiros.

O terceiro lote, que não teve participação da INFRAERO, continha os aeroportos de Fortaleza, Florianópolis, Porto Alegre e Salvador, começaram a operar em jan.2018, sendo muito recente a série histórica que permita comparações com a administração anterior.

Atualmente, a INFRAERO administra 54 aeroportos, 100 milhões de passageiros por ano e aproximadamente 60% do movimento aéreo do país, está entre as maiores operadoras aeroportuárias do mundo em número de passageiros junto com AENA (48) - Espanha; BAA Group (7) - Inglaterra, Fraport (10)- Alemanha, Aviation Department City Atlanta(1) - USA.

4. DESAFIOS PARA O FUTURO

Conforme Storto (2018), a expansão da infraestrutura regional e nacional e a melhora do gerenciamento aeroportuário tem sido 2 metas de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Cruz (2017) enfatiza que a privatização dos aeroportos é uma tendência mundial irreversível. Neto (2016) cita que os melhores motores para aumentar investimentos, melhorar qualidade de serviço e taxas mais baixas são a competição e a provisão da infraestrutura.

O relatório do IPEA (2010), antes das primeiras concessões de aeroportos no Brasil, analisou cinco cenários para a exploração comercial de aeroportos administrados pela INFRAERO:

- 1) Abertura do capital, tornando-a uma Sociedade Anônima de capital aberto e ações negociadas em bolsa, com maioria ou não do capital da União;
- 2) Concessão por lotes de aeroportos rentáveis e não rentáveis, com encargos claramente definidos de investimentos em pistas, pátios, terminal e instalações de apoio;

- 3) Concessão dos poucos aeroportos rentáveis, por meio de concessões específicas;
- 4) Construção de novos terminais nos aeroportos saturados mediante parceria público-privada (PPP), utilizando o conceito *Build-Operate-Transfer* (BOT);
- 5) Construção de novos aeroportos pela iniciativa privada, via parceria público-privada ou concessão simples, complementando e competindo com a rede existente

A abertura de ações na bolsa, transformando uma empresa estatal em S.A., teria como consequência natural direta o fim do subsídio cruzado que auxilia os aeroportos deficitários da atual malha, com grande probabilidade de fechamento de alguns e reconfiguração de outros, restando uma rede menor, porém mais eficiente no gerenciamento dos recursos financeiros.

A concessão de aeroportos rentáveis e não rentáveis, como o proposto no novo lotes de concessões, faria com que os valores alcançados nas licitações fossem menores, pois, inicialmente, os rentáveis distribuiriam parte dos recursos para suprir os não rentáveis. Estes aeroportos deficitários seriam repensados em um novo modelo visando sua sustentação econômica ou maior eficiência, reduzindo desperdícios e minimizando custos, fazendo com que os demais aeroportos concorrentes da estatal tivessem também, que melhorar os seus serviços.

A concessão de aeroportos rentáveis que ocorreu nos três primeiros lotes das concessões, teve nos dois primeiros a INFRAERO detentora de 49% das ações e com a responsabilidade da administração dos demais aeroportos, podendo ocorrer em determinadas situações, conflitos e indefinições quanto aos rumos a serem seguidos.

Neto (2016) apresenta o caso brasileiro como único, pois como se buscou que operadores de um aeroporto não atuassem em outro com mais de 15% de participação, para evitar a propriedade cruzada e as influências no mercado, há argumentos de que a participação da INFRAERO pode levar à coordenação entre os diferentes operadores aeroportuários, que deveriam ser concorrentes.

A construção de novos terminais em aeroportos saturados através do uso de PPP com posterior exploração econômica iria fazer com que os preços dos serviços caíssem, pois haveria concorrência e a estatal seria forçada a reduzir preços e ser mais eficiente.

Finalmente, a construção de novos aeroportos pela iniciativa privada, via parceria público-privada ou concessão simples, complementando e competindo com a rede existente iria ser de difícil implementação, haja vista a necessidade de recursos envolvidos, os tempos envolvidos com o projeto, licenciamento e construção, além do período de retorno dos investimentos. No entanto, em caso de sucesso, em pouco tempo dominaria o mercado aéreo da região de implantação e eliminaria os aeroportos menos eficientes da rede.

Ao analisar o que foi feito até aqui no Brasil em termos de concessões, observam-se alguns problemas que precisarão ser equacionados para os próximos processos licitatórios, entre eles a previsão de demanda futura de passageiros e de cargas e os mecanismos de ajustes em caso da não efetivação dessa demanda, seja por questões econômicas, por falhas do modelo ou por outros motivos.

Conforme reportagem de O GLOBO (2018), por dificuldades financeiras a concessionária do Aeroporto de Campinas, Aeroporto Brasil Viracopos, não quitou as parcelas de outorga previstas, estando hoje em trâmite judicial para decisão sobre a cassação da concessão,

solicitada pela ANAC. Em artigo de O Estado de São Paulo (2018), discute-se que o modelo de concessão fracassou por estar focado na construção e não na operação do aeroporto, o que fez com que as demandas previstas não fossem suficientes para a arrecadação das receitas projetadas e inviabilizassem o negócio. Em relatório elaborado por auditor independente da ERNEST & YOUNG (2017), são apresentadas incertezas quanto à continuidade operacional da Concessionária Aeroportos Brasil Viracopos S.A. dado o prejuízo, individual e consolidado, de mais de R\$ 1,4 bilhão no exercício 2017.

Diante dessa situação, a simples retomada e reversão para a União, até a montagem e tramitação de uma nova licitação para que seja feita outra concessão, pode ser um processo prejudicial para a economia e a aviação, gerando incertezas no setor e criando desconfiças no mercado, sem favorecer o ambiente de negócios. Considerando a experiência obtida com as primeiras concessões, é natural supor que haja um aperfeiçoamento do processo e que as próximas licitações se ajustem de forma melhor ao mercado, tornando-o mais competitivo.

Nesse mercado completamente reestruturado e mais competitivo, deve-se definir o papel da INFRAERO: continuará a ser uma estatal com objetivos de Estado como integração nacional e desenvolvimento da aviação regional? Será uma empresa que deverá buscar lucro, como acionista dos maiores aeroportos, ou como um misto entre as duas versões anteriores? Em quais aeroportos deverão ser feitos os novos investimentos? Quais as diretrizes deverão ser seguidas? Como tratar com as empresas concessionárias? Essas são algumas das questões que a estatal deverá começar a se preocupar.

Conforme descrito por Ison (2011), no Reino Unido, não teve influência o tipo de participação: totalmente privado; parcialmente privado e parcialmente público; ou totalmente público, pois o que foi mais importante é que quando a gestão foi colocada em base comercial, sem subsídios públicos, com a responsabilidade do administrador tornar-se autossuficiente, na maioria dos casos houve melhora da posição comercial e financeira. Entretanto, os poucos que não corresponderam a essa expectativa foram os aeroportos com volumes de tráfego muito baixos. Ele conclui que o grau de liberdade de gestão, a capacidade de obter financiamentos privados e gestão autossuficiente podem ser mais importantes do que se os aeroportos são de propriedade pública ou privada.

Segundo Ülkü (2015) pequenos aeroportos atraem pouco interesse das companhias privadas, pois as oportunidades de lucro são menores, o que explica a predominância do gerenciamento do Estado nesses casos. Ele também referencia que a presença de subsídios cruzados não geram incentivos para buscar-se a minimização dos custos. As experiências italiana e mexicana mostram que os aeroportos menores e/ou menos viáveis economicamente têm permanecido sob o gerenciamento público.

5. CONCLUSÕES

Este trabalho analisou os motivos do surgimento da INFRAERO na década de 70, que veio para responder a uma necessidade do mercado de infraestrutura aeroportuária, inadequado, à época, aos desafios do setor aeronáutico. Também são mostrados os três momentos em que houve forte regulação do mercado: o primeiro com a regulação estrita, década de 70, quando o Governo passa a estimular fusões e aquisições, controlar tarifas e as frequências dos voos, além de limitar a entrada de novas companhias aéreas; o segundo, na década de 90, quando há falência do

regime regulatório e passa a ser flexibilizado o controle de tarifas, linhas, frequências e a entrada de novas empresas no mercado; o terceiro, a partir de 2003, quando o setor volta a ser regulado.

Em 2011, há uma reestruturação completa do mercado, passando a serem anunciadas as concessões para combater os problemas de eficiência da INFRAERO que não conseguia investir os capitais disponíveis de forma rápida o suficiente para acompanhar as necessidades do setor aeroportuário, criando-se vários gargalos, saturação de terminais e outras limitações.

Muitos órgãos questionaram a participação da INFRAERO nas concessões, pois além de ser uma estatal, poderia ter interesses conflitantes com a administradora da concessão, quando fossem ser definidos metas e objetivos a serem alcançados, mas, apesar disso, ela entrou com 49% da administração, com encargos e receitas proporcionais nos dois primeiros lotes.

Num mundo globalizado, em que as decisões devem ser tomadas rapidamente, a busca pela inovação, a minimização dos custos e o foco na qualidade devem ser constantes para a sobrevivência das atuais empresas. Trazendo essa realidade para o setor aéreo, não se pode aceitar que entraves burocráticos e processos administrativos ineficientes sejam causadores de diversos problemas de ordem operacional, que bloqueiem ou atrasem o desenvolvimento do setor aéreo, particularmente da infraestrutura aeroportuária.

Conforme alguns dados mostrados, em que são comparados os relatórios operacionais das atuais concessionárias com a administração da INFRAERO, observou-se o crescimento dos números referentes às quantidades de movimentação de aeronaves e passageiros dos aeroportos constantes do primeiro lote de concessões: Guarulhos, Brasília e Campinas.

Verificou-se também que apesar dos números, o movimento de cargas do Aeroporto de Viracopos apresentou retração, afetando uma de suas principais finalidades, o que pode ter sido um dos fatores apresentados pela concessionária para pedir a devolução amigável e posteriormente o pedido de recuperação judicial, haja vista ela não ter conseguido honrar os compromissos financeiros a que se submeteu, tanto no pagamento das outorgas, quanto dos financiamentos assumidos para a execução das obras previstas na concessão.

No segundo lote, ao fazer-se a mesma comparação, exceto um leve crescimento do número de passageiros em Confins, os números apontam retração, isso muito provavelmente pelas questões econômicas por que passa o país, com forte diminuição do crédito, aumento dos juros e da inflação. Em relação ao terceiro lote, por ser recente, a partir de janeiro de 2018, nenhuma análise pode ser realizada.

Nas três rodadas de concessões, passou-se parcial ou totalmente para a iniciativa privada, sete dos dez mais importantes aeroportos do país. Essa foi uma aposta arriscada, pois os demais aeroportos não têm o vigor econômico para serem independentes e precisam da administração da União, através da INFRAERO, para continuarem a operar. Há previsão de recursos dos aeroportos concessionados para suprir a rede dos demais aeroportos, mas muitas indagações podem ser colocadas e serem objeto de novos trabalhos: a rede de aeroportos deficitários está recebendo mais recursos do que antes? As experiências de gestão dos aeroportos concessionados estão sendo aproveitadas nos demais aeroportos da rede INFRAERO? De que maneira? Como está sendo a política da INFRAERO em relação aos investimentos?

Ao verificarem-se as possibilidades colocadas no relatório do IPEA(2010), no qual se observa a escolha por concessões dos aeroportos mais rentáveis, pergunta-se se talvez não teria sido mais sensato a concessão de lotes de aeroportos rentáveis com não rentáveis, pois os encargos governamentais seriam menores a longo prazo, apesar da probabilidade de propostas dos leilões serem menores. Talvez isso nem sequer acontecesse, haja vista a envergadura e a robustez dos dados aeronáuticos desses principais aeroportos.

Outra possibilidade seria a racionalização da rede, com fechamento de alguns aeroportos ineficientes e consolidação do tráfego nos maiores aeroportos, como sugerido por Ülku (2015) para aumento da eficiência de todo o sistema no longo prazo, na Espanha e na Turquia. Isso poderia ser feito antes das concessões, para maximização dos recursos a serem captados.

Finalmente, ao pensarmos num país continental como o Brasil, a política de concessões aeroportuárias deve levar em consideração a integração nacional e o combate às desigualdades regionais, sendo a INFRAERO imprescindível para fazer esse papel no setor aeroportuário, pois deve-se lembrar que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, entre outros, garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme artigo 3, incisos II e III da Constituição Federal de 1988.

Como recomendação para trabalhos futuros, dando continuidade nessa linha de pesquisa, sugere-se acompanhar o desenvolvimento comercial e financeiro dos aeroportos concessionados e dos aeroportos da rede INFRAERO, para analisar o avanço do país nessa área. Almeja-se contribuir para o desenvolvimento contínuo da gestão aeroportuária nacional, seja pública ou privada, em busca da qualidade e de menores tarifas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEROPORTO DE BRASÍLIA [Desenvolvido por AEROPORTO DE BRASÍLIA] (2018) Disponibiliza informações sobre a concessionária e o aeroporto de Brasília. Disponível em: <<https://www.bsb.aero.br/o-aeroporto/dados-operacionais/estatisticas/>>. Acesso em 04 jun.2018
- AMAZONAS, O. M. S. (1989) *Memória de uma Empresa: História da INFRAERO. 1ª Parte: A Criação - O presente - A Perspectiva do Futuro*. Editora Independência Ltda., Brasília.
- BH AIRPORT [Desenvolvido por BH airport] (2018) Disponibiliza informações sobre a concessionária e o aeroporto de Confins. Disponível em: <<http://www.bh-airport.com.br/br/p/50/estatisticas-e-publicacoes.aspx>>. Acesso em 04 jun.2018
- CRUZ, C. O.; J. M. SARMENTO (2017) Airport privatization with public finances under stress: An analysis of government and investor's motivations. *Journal of Air Transport Management*, n.62, p. 197 - 203.
- INFRAERO (2012) *Anuário Estatístico Operacional - 2011*. Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www4.infraero.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/estatisticas>>. Acesso em: 02 jun.2018.
- ERNEST & YOUNG (2017) *Relatório do auditor independente sobre as demonstrações financeiras individuais e consolidadas*. Campinas, SP. Disponível em: <http://www.viracopos.com/institucional/governanca-corporativa/Aeroportos%20Brasil%20Viracopos_DF_2017.pdf>. Acesso em: 02 ju.2018.
- GALEANA, O. A. R. (2008) The privatization of Mexican airports. *Journal of Air Transport Management*, n.14, p. 320 - 323.
- GRU AIRPORT [Desenvolvido por GRU airport] (2018) Disponibiliza informações sobre a concessionária e o aeroporto de Guarulhos. Disponível em: <<https://www.gru.com.br/pt/institucional/informacoes-operacionais>>. Acesso em 04 jun.2018
- IPEA (2010) *Comunicados do IPEA: panorama e perspectivas para o transporte aéreo no Brasil e no mundo*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, DF.
- IPEA (2012) *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior. Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura*. n 18, p. 45-58. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, DF.

- ISON, S.; G. FRANCIS; I. HUMPHREYS e R. PAGE (2011) UK regional airport commercialisation and privatisation: 25 years on. *Journal of Transport Geography*, n.19, p. 1341 - 1349.
- LITTLECHILD, S. (2018) Economic regulation of privatized airports: Some lessons from UK experience. *Transportation Research Part A*, n.114, p. 100 - 114.
- MCKINSEY & COMPANY (2010) *Estudo do setor de transporte aéreo do Brasil: relatório consolidado*. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7666>>. Acesso em: 02 ju.2018.
- NETO, C. M. S. P.; P. L. CASAGRANDE; F. M. LANCIERI e J. N. P. MORAES (2016) Pro-competition rules in airport privatization: International experience and the Brazilian case. *Journal of Air Transport Management*, n.54, p. 9 - 16.
- OLIVEIRA, A. V. M. e L. H. S. SILVA (2008) *Constituição do marco regulatório para o mercado brasileiro de aviação regional*. Pp 204. Estudo Técnico (NECTAR - Núcleo de Economia de Transportes, Antitruste e Regulação), ITA, São José dos Campos, SP.
- PAIVA, I.D. (2015) *Concessão de aeroportos no Brasil: a transferência da gestão do Aeroporto de Confins para a iniciativa privada.*, 103 f, Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Sociedade). Universidade Federal de Alfenas. Varginha, MG. Disponível em: <<http://bdtd.unifal-mg.edu.br:8443/hadley/tede/740>>. Acesso em: 31 mai.2018
- PEREIRA, R (2018) Justiça suspende processo de caducidade da concessão de Viracopos. *O ESTADO DE SÃO PAULO, Caderno Economia e negócios, 09 mai.2018*. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,justica-suspende-processo-de-caducidade-da-concessao-de-viracopos,70002302130>>. Acesso em: 03 ju.2018.
- RIOgaleão [Desenvolvido por RIOgaleão] (2018) Disponibiliza informações sobre a concessionária e o aeroporto do Galeão. Disponível em: <<http://www.riogaleao.com/institucional/numeros-do-aeroporto/>>. Acesso em 04 jun.2018
- SAMPAIO, A. P. A.; M. O. ANDRADE e A. BRASILEIRO (2016) Estimativa de demanda de transporte aéreo em mercados regionais no Nordeste. Anais do XXX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, ANPET, Rio de Janeiro, v.1, p. 2039 - 2050.
- STORTO, C. (2018) Ownership structure and the technical, cost, and revenue efficiency of Italian airports. *Utilities Policy*, n.50, p. 175 - 193.
- ÜLKÜ, T (2015) A comparative efficiency analysis of Spanish and Turkish airports. *Journal of Air Transport Management*, n.46, p. 56 - 68.
- VENTURA, M (2018) ANAC abre processo que pode revogar concessão de Viracopos. *O GLOBO, Caderno de Economia, 27 fev.2018*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/anac-abre-processo-que-pode-revogar-concessao-de-viracopos-22439820>>. Acesso em: 03 ju.2018.
- VIRACOPOS AEROPORTOS BRASIL [Desenvolvido por VIRACOPOS AEROPORTOS BRASIL] (2018) Disponibiliza informações sobre a concessionária e o aeroporto de Viracopos. Disponível em: <<http://www.viracopos.com/institucional/estatisticas-e-publicacoes/>>. Acesso em 04 jun.2018