

## OS EFEITOS DAS CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS NO BRASIL ENTRE OS ANOS DE 2012 A 2018

Márcio Rogério Silveira<sup>1</sup>  
Diogo Quintilhano<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo tem o objetivo de analisar as transformações da aviação civil brasileira a partir da ótica das concessões aeroportuárias à iniciativa privada, iniciadas no ano de 2012. O vertiginoso crescimento da demanda por serviços aéreos no Brasil nos últimos anos (2003 – 2017), resultado positivo do desempenho da economia doméstica, demonstrou deficiências infraestruturais no setor aviário. Nesse sentido, foram realizadas cinco grandes rodadas de leilões, em que o modelo de concessão adotado nas 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> Rodadas, do Governo Dilma Rousseff manteve a participação da estatal Infraero, entretanto, a partir da 4<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup> Rodadas, já no governo de Michel Temer, a estatal ficou de fora. Os resultados preliminares apontaram contínuo crescimento da receita tarifária ao longo dos últimos cinco anos, porém, as concessionárias gestoras privadas aumentaram as tarifas de embarque, estão com obras de ampliação atrasadas e descumprindo o pagamento das outorgas ao Estado brasileiro.

**Palavras-chave:** Concessões aeroportuárias. Transporte aéreo. Aeroportos. Infraestrutura. Brasil

## THE EFFECTS OF AIRPORT CONCESSIONS IN BRAZIL BETWEEN THE YEARS FROM 2012 TO 2018

**Abstract:** This article aims to analyze the transformations of Brazilian civil aviation from the perspective of the airport concessions to the private initiative, initiated in the year 2012. The vertiginous growth of the demand for air services in Brazil in the last years (2003 - 2017), result of the domestic economy performance, has demonstrated infrastructure deficiencies in the air sector. In this sense, five large rounds of public sale were performed, where the concession model adopted in the 1st, 2nd and 3rd rounds of the Government Dilma Rousseff maintained the participation of the state company Infraero, however, from the 4th and 5th Round, already in government of Michel Temer, state was left out. Preliminary results pointed to a continuous increase in tariff income over the last five years; however, private management concessionaires increased boarding tax, delayed expansion works and non-payment of grants to the Brazilian State.

**Keywords:** Airport concessions. Air transport airports. Infrastructure. Brazil.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Geociências, Florianópolis, Brasil, [marcio.gedri@gmail.com](mailto:marcio.gedri@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0002-4451-0358>

<sup>2</sup> Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Geociências, Florianópolis, Brasil [diogo\\_qui@hotmail.com](mailto:diogo_qui@hotmail.com), <https://orcid.org/0000-0003-3952-500X>

## LOS EFECTOS DE LAS CONCESIONES AEROPORTUARIAS EN BRASIL ENTRE LOS AÑOS DE 2009 A 2018

**Resúmen:** Este artículo tiene el objetivo de analizar las transformaciones de la aviación civil brasileña a partir de la óptica de las concesiones aeroportuarias a la iniciativa privada, iniciadas en el año 2012. El vertiginoso crecimiento de la demanda por servicios aéreos en Brasil en los últimos años (2003 - 2017), resultado positivo del desempeño de la economía doméstica, demostró deficiencias infraestructurales en el sector aeronáutico. En este sentido, se realizaron cinco grandes rondas de subastas, donde, el modelo de concesión adoptado en la 1ª, 2ª y 3ª Ronda, del Gobierno Dilma Rousseff mantuvo la participación de la estatal Infraero, sin embargo, a partir de la 4ª y 5ª Ronda, ya en el gobierno de Michel Temer, la estatal quedó afuera. Los resultados preliminares señalaron un continuo crecimiento del ingreso arancelario, a lo largo de los últimos cinco años, sin embargo, las concesionarias gestoras privadas aumentaron las tarifas de embarque, están con obras de ampliación atrasadas y no cumplen el pago de las concesiones al Estado brasileño.

**Palabras clave:** Concesiones aeroportuarias. Transporte aéreo. Aeropuertos. Aeropuertos. Brasil

### Introdução

Entre os anos de 1995 e 2002, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foram criadas inúmeras agências reguladoras sob a justificativa da necessidade de uma gestão liberalizante, baseada nas políticas neoliberais, de Estado mínimo e maior participação da iniciativa privada nos investimentos e na gestão do território. Dada a mudança de governo, a partir de 2003, com o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva surgiram algumas sugestões e alterações no que se refere às Agências Reguladoras. Nesse contexto, em 2005, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) iniciou suas atividades. No mandato da Presidente Dilma Rousseff, com o objetivo de dirimir o poder da Anac e seus princípios voltados para o atendimento do mercado e das companhias aéreas, foi criada a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC/PR<sup>3</sup>. Ela visava especialmente coordenar e supervisionar ações voltadas para o desenvolvimento estratégico da aviação civil e da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica no Brasil.

Diante da guinada da economia doméstica brasileira (2003 - 2010) e das alterações na gestão aeroportuária, sobretudo a partir do ano de 2010, o modal aéreo vem sendo o principal meio de transporte utilizado pelos passageiros nas viagens interestaduais com distâncias superiores a 75 km, quando considerados os modais

---

<sup>3</sup> A partir do Golpe de Estado de 2016, com o mandato do presidente Michel Temer, a Aviação Civil brasileira está alocada no Ministério dos Transportes e a SAC/PR foi extinta, sob o argumento de enxugamento da máquina pública.

aéreo e rodoviário. Em 2006, a participação do transporte aéreo nesse mercado era de 38% contra 62% do rodoviário. Em 2016, o modal aéreo ampliou sua participação e alcançou 65%, ante 63% do ano anterior (ANAC, 2016).

Desse modo, houve um aumento considerável de passageiros e de cargas tanto circulando pelo transporte aéreo quanto utilizando aeroportos e terminais de cargas aéreas (tecas). Uma parcela desse crescimento da demanda dos fluxos foi suportada pelo sistema de transporte aéreo (infraestruturas, meios de transportes e logística), sem haver um “apagão logístico”<sup>4</sup>, como premeditado por muitos analistas e difundido pela grande mídia nacional (SILVEIRA, 2018). Mas, o que ocorreu? Como o sistema suportou um aumento na movimentação de cargas e de passageiros, fruto do crescimento da economia, a partir do governo Luiz Inácio Lula da Silva?

Diante de tais questionamentos, o artigo tem como principal objetivo analisar quais as mudanças mais significativas na gestão aeroportuária brasileira (mediante às políticas públicas voltadas para o setor aéreo) e a evolução dos fluxos de passageiros nos períodos pré e pós-concessões, especificamente nos principais aeroportos concedidos à iniciativa privada. Ainda pretende-se discutir neste texto os modelos de concessões à iniciativa privada e suas relações com o desenvolvimento da aviação regional no Brasil.

A metodologia está pautada numa revisão bibliográfica e na coleta de dados e informações de artigos científicos, revistas setoriais de transportes, além da análise dos dados dos anuários estatísticos do transporte aéreo, desenvolvidos pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e pela Infraero. Destaca-se, ainda, as entrevistas de campo realizadas no aeroporto de Guarulhos, principal ‘nó’ da rede de transporte aéreo do Brasil.

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo se divide em mais duas partes. A primeira faz uma análise sobre a política de desenvolvimento da aviação civil brasileira, com o foco no período das concessões aeroportuárias, e a segunda aborda a evolução dos períodos ‘pré-concessão’ e ‘pós-concessão’ dos

---

<sup>3</sup> “Apagão logístico” foi o termo utilizado para se referir à falta de infraestruturas necessárias para suportar a movimentação de mercadorias, pessoas e capitais, fruto do crescimento da economia a partir do governo Lula da Silva, em 2003. A expressão apagão remete à necessidade de associar os apagões do setor energético ocorridos no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso com a possível falta de infraestruturas de transportes no governo do seu principal rival político. Mas o apagão infraestrutural não ocorreu, frustrando os analistas neoliberais e a grande mídia, ou seja, a movimentação pelo território nacional, e para fora dele, aumentou numa proporção maior que a construção de infraestruturas de transportes e não houve nenhum “apagão”. Isso se deve às inovações logísticas tanto do estado quanto das empresas aéreas, da construção/ampliação de sistemas de engenharia estratégicos (desafogando alguns nós da rede de transportes) e de algumas políticas públicas, como as relacionadas aos sistemas de normas e tributação (SILVEIRA, 2018).

aeroportos brasileiros e o equivocado modelo de concessão adotado no governo de Michel Temer.

### **Análises Sobre a Política de Desenvolvimento da Aviação Civil Brasileira: concessões aeroportuárias**

Na década de 1990, nos governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, ocorreu um pequeno aumento dos fluxos aéreos no Brasil. Esse aumento baseia-se, em grande medida, na abrupta abertura econômica comercial, que dinamizou timidamente a economia nacional, especialmente, com a chegada de investimentos externos diretos e especulativos. Foi um período repleto de falências, fusões, aquisições e concessões de serviços públicos à iniciativa privada. Em meio a uma crise interna e externa os fluxos aeroviários aumentaram timidamente.

Todavia, os fluxos aéreos gerados, a partir do ano de 2003, no Brasil, foram mais significativos e são consequência de uma política econômica mais planejada e embasada numa balança comercial superavitária e na expansão do mercado interno. Os resultados positivos da economia tiveram relação com a expansão do comércio internacional e com a nova política externa independente (extrovertida) que, juntamente com diversas políticas públicas (geração de emprego e renda, aumento do crédito, estabilidade financeira, produção de alimentos, entre outras), vivificaram o mercado nacional. Assim, foram criadas novas configurações territoriais que, por conseguinte, demandaram mais fluxos econômicos (tanto insumo-produtos, como pessoas, informações e capitais) (SILVEIRA, 2018). Uma maior mobilidade populacional, de mercadorias, de capitais e de informações afetaram as bases infraestruturais do modal aéreo.

A demanda por transporte aéreo amplificou e colocou em “xeque” a capacidade infraestrutural e organizacional dos aeroportos brasileiros, no que se refere à eficiência, à agilidade, à segurança, aos custos, à modernização etc. Isso remete à observação de que os fluxos aumentaram rapidamente em pouco tempo. Além disso, de acordo com o estudo da MCKINSEY & COMPANY (2010), sobre o setor aéreo, o mercado brasileiro encontra-se no estágio inicial de desenvolvimento, uma vez que em países mais maduros economicamente, a taxa média é de 3,3 passageiros por

habitantes, enquanto que no Brasil a taxa foi de apenas 0,98 passageiros/habitantes. Entretanto, as obras de ampliação de pistas e terminais de passageiros e cargas não aumentaram no mesmo ritmo. Essa diferença foi relativamente suprida por dois elementos básicos: a “logística de Estado” e a “logística corporativa”.

Foi mediante a política econômica do governo Lula da Silva e do aquecimento da economia mundial, em que o Brasil ampliou seu PIB (Produto Interno Bruto) e, por consecutivo, os fluxos de pessoas e mercadorias. Mas, não é presumível, nesse mesmo ritmo, o Estado implementar infraestruturas aeroportuárias necessárias para atender esses novos pleitos (tanto corporativos como de consumo), pois o tempo da economia, de dinamização de um PIB nacional é mais rápido do que o tempo de planejamento e de execução dos sistemas de engenharia. De um ano para o outro, o PIB de uma economia pôde dar um salto, porém, nesse mesmo intervalo de tempo, pouco se conseguiu realizar em termos de grandes obras de infraestruturas. Nesse contexto, como a economia brasileira aviltou-se durante anos seguidos sem ocorrer um “apagão infraestrutural no setor aeroportuário” que comprometesse a fluidez e a competitividade do território brasileiro?

Alguns ensejos relacionam-se à habilidade exponencial no uso de inovações organizacionais e técnicas – como: *i)* a “logística corporativa”, ou seja, a capacidade das companhias aéreas de transportes, por meio da otimização dos seus negócios e serviços, de ampliar seus fluxos, sua movimentação, sem o acompanhamento, no mesmo ritmo, da construção de sistemas de engenharia de transportes e armazenamento, além da redução da ociosidade e do aumento das taxas de ocupação das aeronaves; *ii)* o progresso técnico nos meios de transportes, como tamanho das aeronaves, dos motores mais eficientes que diminuem os gastos com combustíveis e que aumentam a velocidade; *iii)* a formação de grandes *hubs* aeroportuários em aeroportos geograficamente localizados em regiões de intensa demanda de passageiros e cargas. Tais estratégias são, em grande medida, efetivadas pelas companhias aéreas de transportes, a fim de otimizar as infraestruturas existentes. Ainda há a capacidade do Estado, mediante a “logística de Estado”, de ampliar a fluidez territorial, melhorando o planejamento da circulação no território aos seletos litígios corporativos, mediante a construção/reforma/ampliação

de terminais de passageiros e cargas, Portos Secos, Estações Aduaneiras de Interior (EADIs) e Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros (CLIAs) em importantes nós estratégicos da rede de transportes aéreo.

Portanto, esse aumento da movimentação de pessoas e mercadorias efetivou-se numa relação dialética entre a “logística de Estado” e a “logística corporativa”, mediante estratégias. Já o planejamento e a gestão tanto por parte do poder público quanto do setor privado realizaram-se com a finalidade de um maior provimento de fluidez para dinamizar seletivamente a competitividade territorial. Essa fluidez diz respeito à movimentação de mercadorias e pessoas, inclusive, para relações intangíveis, como a prestação de serviços superiores, entre eles, o turismo. Os fluxos econômicos ampliam-se e, por consequência, as interações espaciais<sup>5</sup> que imputam produção ao espaço geográfico.

Assim, a “logística corporativa” tem por finalidade a otimização dos custos de transportes e armazenamento. Ou seja, ela tem como objetivo maximizar os sistemas de transportes (objetos e ações dos transportes), dando-lhes maior eficiência e movimentação pelos sistemas de engenharia de transportes, sem o imperativo de extensos fixos de circulação. E a “logística de Estado”, ainda, possui relações que vão além da produção direta do território por meio das infraestruturas. Isto é, essa produção tem relação também com um vasto sistema de normatização (padronização internacionais de regras, tipos e custos de serviços etc.) e tributos (isenções fiscais, padronização de tarifas e custos, entre outras) que se expressam como formas jurídico-institucionais e espaciais. Portanto, a “logística de Estado” refere-se à produção e à organização/configuração do território/espaço.

Ao analisarmos os investimentos em infraestruturas aeroportuárias no Brasil e sua relação com o crescimento do PIB, no período de 1995 a 2003, constatou-se que além do baixo crescimento da economia no decorrer do mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, também se verificou, em alguns anos, o encolhimento dos investimentos em infraestruturas para o setor aéreo (Tabela 01). Assim, mesmo com crescimento houve “pseudos apagões logísticos”, além de um aumento

---

<sup>5</sup> As interações espaciais, segundo um enfoque dialético-materialista, referem-se à noção que reflete, na consciência, a relação dialética entre formações materiais contraditórias e deriva da categoria filosófica de *interação* ou *ação recíproca*. Essa relação dialética tem por resultado uma síntese, uma transformação, ou a ignição de um novo processo de desenvolvimento. Portanto, as interações espaciais envolvem os transportes, a mobilidade e a acessibilidade – que são categorias que possuem uma dimensão espacial – sem as quais não pode ocorrer a relação dialética entre as referidas formações materiais, como, por exemplo, o capital e o trabalho, o sujeito e seu objeto de conhecimento, entre outras que exigem algum tipo de mobilidade e que são socialmente construídas em diferentes escalas geográficas (COCCO; SILVEIRA, 2016).

significativo no setor energético. Este último motivo relacionado à falta de uma “logística de Estado” e de uma “logística corporativa” ainda pouco moderna, pois o baixo crescimento da economia e da renda dos brasileiros não demandavam uma logística moderna e eficiente.

**Tabela 01:** Brasil – Investimentos em infraestruturas aeroportuárias de 1995 até 2009 e sua relação com o crescimento do PIB

| Ano  | Investimentos em infraestrutura aeroportuária (1995 = 100%) | Demanda doméstica* (1995 = 100%) | CRESCIMENTO DO PIB (1995 = 100%) |
|------|---|----------------------------------|----------------------------------|
| 1995 | 100,0%  | 100,0%                           | 100,0%                           |
| 1996 | 156,3%  | 102,4%                           | 2,2%                             |
| 1997 | 103,3%  | 104,5%                           | 3,4%                             |
| 1998 | 121,5%  | 139,1%                           | 0,3%                             |
| 1999 | 85,8%   | 123,8%                           | 0,5%                             |
| 2000 | 18,6%   | 156,4%                           | 4,4%                             |
| 2001 | 88,1%   | 176,3%                           | 1,4%                             |
| 2002 | 37,8%   | 176,8%                           | 3,1%                             |
| 2003 | 68,7%   | 166,3%                           | 1,1%                             |
| 2004 | 75,1%   | 180,6%                           | 5,8%                             |
| 2005 | 166,5%  | 227,3%                           | 3,2%                             |
| 2006 | 176,3%  | 259,3%                           | 4,0%                             |
| 2007 | 136,4%  | 292,3%                           | 6,1%                             |
| 2008 | 116,8%  | 317,7%                           | 5,1%                             |
| 2009 | 127,0%  | 363,4%                           | -0,1%                            |

\*Evolução da demanda de passageiros e de cargas no Brasil. **Fonte:** Anuários Anac, 1995 a 2010; BARAT, 2012. IBGE. Diretoria de Pesquisas, vários anos.

Por outro lado, com o desenvolvimento da economia doméstica, no período do governo do presidente Lula da Silva, foi dado o “pontapé” inicial na tentativa de reduzir o estrangulamento infraestrutural aeroaviário no Brasil. Apesar do aumento, os investimentos em infraestruturas aeroportuárias não acompanharam o crescimento da demanda, sobretudo a partir de 2004. Ademais, o sistema de normas e tributação do setor aéreo – voltados à arrecadação de impostos aos consórcios aeroportuários e aos aeroportos administrados pela Infraero – representam grandes volumes financeiros. Um dos principais encargos é a tarifa de embarque (paga pelos passageiros), além das tarifas aeroportuária e de navegação aérea<sup>6</sup>, ambas pagas pelas companhias aéreas ou pelo operador da aeronave (Tabela 02)

<sup>6</sup> As principais tarifas são: **Tarifa de Pouso; Tarifa de Permanência** (Tarifa de Permanência no Pátio de Manobras – TPM e Tarifa de Permanência na Área de Estadia – TPE); **Tarifa de Conexão; Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea em Rota (TAN); Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios Rádio à Navegação Aérea em Área de Controle de Aproximação (TAT APP); Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios Rádio à Navegação Aérea em Área**

Tabela 02: Tarifas domésticas aeroportuárias aplicadas nos aeroportos da Infraero (categoria I), Guarulhos (GRU), Galeão (GIG) e Viracopos (VCP), em R\$

| <b>Tarifas Domésticas</b> | <b>Infraero (Cat. 1)</b> | <b>GRU</b> | <b>GIG</b> | <b>VCP</b> |
|---------------------------|--------------------------|------------|------------|------------|
| Embarque                  | 31,27                    | 30,94      | 30,35      | 29,3       |
| Conexão                   | 9,56                     | 10,48      | 10,28      | 9,93       |
| Pouso Doméstico           | 9,79                     | 9,68       | 9,5        | 8,75       |
| Permanência em Pátio*     | 1,93                     | 1,91       | 1,87       | 1,73       |
| Estadia*                  | 0,41                     | 0,40       | 0,39       | 0,36       |

\*Valor calculado por tonelada/hora. Fontes: Infraero Aeroportos, agosto/2018; Gru Airport, setembro/2018; Rio Galeão, Aeroportos Brasil, junho/2018.

Ao longo dos anos, essas tarifas vêm sofrendo reajustes, os quais são regulamentados e autorizados pela Anac. Exemplo disso é que em 2011, a tarifa de embarque nos aeroportos administrados pela Infraero custava R\$ 20,66, e em 2018, a mesma tarifa chegou aos R\$ 31,27 (Anac, 2018). Além do concomitante aumento das tarifas aeroportuárias, houve também crescimento da movimentação de cargas e passageiros nos últimos dez anos no Brasil, pressupondo acréscimo de receitas originadas por esses novos fluxos.

No primeiro mandato, e ainda com a economia doméstica aquecida, a então presidenta Dilma Rousseff realizou os primeiros passos para o início de um novo modelo de gestão aeroportuária no Brasil via concessões dos aeroportos públicos à iniciativa privada, por meio do lançamento Programa de Investimentos de Logística – Aeroportos (PIL-Aeroportos), além da destinação de recursos ao Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC) e ao Programa Federal de Auxílio a Aeroportos<sup>7</sup>. Para tanto, em 2011, foi criada a pasta da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR), que visava coordenar e supervisionar ações voltadas para o desenvolvimento estratégico das infraestruturas aeroportuárias e aeronáuticas do Brasil.

A participação da iniciativa privada (51%) e da Infraero (49%) retrata a estrutura básica proposta pelo então governo de Dilma Rousseff. Nesse modelo foi criado um mercado concorrencial entre os aeroportos e a obrigação de novos investimentos infraestruturais, além de servir para manter o papel do Estado enquanto planejador e gestor das atividades estratégicas e de interesse público, nesse caso, sob responsabilidade da Infraero. De acordo Rangel (2005), de fato, não é necessário que

**de Controle de Aeródromo (TAT ADR); Tarifa de Armazenagem; Tarifa de Capatazia (INFRAERO AEROPORTOS, 2018).**

<sup>7</sup> Destinado ao melhoramento, ao reaparelhamento, à reforma e à expansão de aeroportos e aeródromos de interesse estadual ou regional (SAC, 2017).

o Estado esteja em todas as etapas do desenvolvimento econômico de um país, mas, sim, no planejamento do desenvolvimento. Dessa forma, ele pode exigir o cumprimento das regras contratuais (tarifas, investimentos, qualidade de serviços e outros) impostas ao setor privado. Logo, o Estado deve assumir seu papel de poder concedente, credor hipotecário e fiscalizador de serviços e tarifas:

Importantes atividades ora a cargo do setor público da economia serão transferidas para o setor privado, embora isso não implique aos serviços transferidos sua irrenunciável condição de serviços públicos. [...] Entretanto, quando a crise implícita em tal transferência enfim houver passado, veremos que o peso do setor público no sistema não terá diminuído, visto que, até no interesse do empresariado privado, inclusive dos novos concessionários dos serviços, o Estado deverá assumir novas funções. (RANGEL, 2005 [1987], p. 719).

O que ocorre em grande monta no Brasil é que os serviços transferidos à iniciativa privada perdem seu caráter público, *id est*, diferentemente do apregoado por Ignácio Rangel. Já a iniciativa privada presta muitas vezes um serviço inadequado e precário (caro, com baixa qualidade, investimentos etc.) em busca da otimização do lucro rápido e fácil.

Vale destacar que as mudanças propostas pela SAC/PR se assemelham às transformações ocorridas em alguns países da Europa, bem como nos Estados Unidos, no Canadá e na Austrália, em que parte da gestão e dos investimentos ficaram a cargo do setor privado, e a fiscalização e uma parcela da administração permaneceram sob responsabilidade do ente público. Além disso, manteve-se a obrigatoriedade, por parte do consórcio vencedor, de administrar apenas um aeroporto no Brasil, visando restringir a formação de monopólios (Quadro 01).

Quadro 01: Características da 2ª e 3ª Rodadas de concessões aeroportuárias no Brasil – 2012

| <b>Aeroportos</b>               | <b>Consórcio</b>       | <b>Empresas ligadas aos Consórcios</b>  | <b>Valor da Concessão</b> | <b>Prazo de concessão</b> |
|---------------------------------|------------------------|---|---------------------------|---------------------------|
| Viracopos (Campinas/SP)         | Aeroportos Brasil      | Triunfo Partic. E investimentos (45%). UTC Participações (45%) e a francesa Egis Airport Operation (10%). | R\$ 3,82 bi               | 30 anos                   |
| Juscelino Kubitschek (Brasília) | Inframérica Aeroportos | Infravix Part. (50%) e a Argentina Corporation América (50%).   | R\$ 4,50 bi               | 25 anos                   |

|                             |                      |  |              |         |
|-----------------------------|----------------------|--|--------------|---------|
| Guarulhos<br>(São Paulo)    | Invepar              | Invepar empreendimentos (90%) e a operadora Airport South África (10%).                            | R\$ 16,21 bi | 20 anos |
| Galeão<br>(Rio de Janeiro)  | Aeroportos do Futuro | Odebrecht e Transport (60%).<br>CHANGI da Cingapura (40%).   | R\$ 19 bi    | 25 anos |
| Confins<br>(Belo Horizonte) | Aero Brasil          | Cia de Participações em Concessões CCR (75%).<br>Flughafen Zurich AG (24%) e a Munich Airport (1%) | R\$ 1,8 bi   | 30 anos |

**Fonte:** Infraero aeroportos, 2015.

Nesse modelo de gestão aeroportuária o PIL-Aeroportos tinha três grandes objetivos: *i)* melhorar a qualidade dos serviços e a infraestrutura aeroportuária; *ii)* ampliar a oferta de transporte aéreo à população brasileira; e *iii)* reconstruir a rede de aviação regional no Brasil. Destacamos a importância do último objetivo, o qual visava especificamente: a integração do território nacional, o desenvolvimento dos polos regionais, a redução das desigualdades regionais, o fortalecimento dos centros de turismo e a garantia de acesso às comunidades da Amazônia Legal (PIL-Aeroportos, 2012). Os objetivos não se concretizaram, e com a chegada do Presidente Michel Temer no Governo Federal, via um consagrado golpe de estado, o PIL-Aeroportos foi reduzido consideravelmente, resultando em efeitos contrários à sua proposta inicial.

Assim, tanto no governo Lula da Silva quanto no de Dilma Rousseff houve um equilíbrio (por mais que algumas medidas tenham sido equivocadas) entre as ações ligadas à “logística de Estado”, com a ampliação das infraestruturas aeroportuárias e mudanças nos sistemas de normas e de tributação. O principal equívoco está relacionado ao modelo de concessão adotado, por não seguir as premissas de Rangel (2005). O Estado eximiu-se, portanto, de ser credor hipotecário, de criar salvaguardas contundentes quanto ao seu papel de poder concedente; por outro lado, ele também falhou enquanto fiscalizador e controlador de tarifas. Por todos esses motivos, ele não teve poder/capacidade suficiente para fazer valer os contratos de concessão, especialmente, no que tange aos investimentos e à qualidade dos serviços públicos administrados pelas empresas privadas.

Um bom exemplo disso é o papel das agências reguladoras que foram criadas, no governo Fernando Henrique Cardoso, para atender mais aos interesses

corporativos do que aos de Estado (capitação de investimentos, diminuição das desigualdades regionais e aumento da fluidez territorial) e dos usuários (qualidade, oferta e tarifas dos serviços). As agências serviram, na verdade, de barreiras para o avanço dos interesses públicos em detrimento dos corporativos.

Mas o fator-chave, ou seja, o que não permitiu um avanço significativo dos investimentos privados e um aumento da qualidade e da oferta dos serviços públicos, foi o fato da política macroeconômica não ter sido plenamente adequada a uma política nacional desenvolvimentista (ao estilo keynesiano, mas embasado na realidade brasileira, como desenvolveu Ignácio Rangel). A política macroeconômica dos últimos anos não permitiu grandes inversões privadas para serviços públicos estrangulados<sup>8</sup>.

### **O Início do Fim da Gestão Pública Aeroportuária no Brasil: Análise dos Períodos “Pré e Pós-Concessões” (2012-2018) e o falho modelo adotado pelo governo de Michel Temer**

Após cinco anos das primeiras concessões aeroportuárias dos principais aeroportos do Brasil questões, como: a qualidade dos serviços prestados aos usuários, a fluidez dos voos, a agilidade dos procedimentos de embarque/desembarque, e principalmente os custos dos bilhetes aéreos etc., sofreram alterações que pouco beneficiaram os usuários do transporte aéreo nos aeroportos concedidos, em especial, no que tange às tarifas aeroportuárias (taxa de embarque), as quais sofreram seguidos aumentos. Além disso, pouco se discute sobre a atuação e a responsabilidade das empresas responsáveis pelas concessões desses aeroportos.

Diante disso, identificou-se a evolução dos pagamentos das outorgas ao Estado brasileiro e ela foi correlacionada à demanda de passageiros nos principais aeroportos concedidos no Brasil, com o intuito de esclarecer as seguintes questões: a que se justifica o não pagamento das outorgas ao Estado brasileiro? O modelo

---

<sup>8</sup> Vale lembrar que o Estado é capaz de direcionar recursos ociosos privados para serviços antiosciosos públicos. Mas, isso só é possível por meio de uma política macroeconômica sólida e controlada pelo Estado. Caso contrário, cai-se no erro cometido pela presidenta Dilma, ou seja, forçar esses investimentos privados baixando somente a taxa de juros do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC). Todavia, isso ajudou a jogar o setor produtivo contra o governo, tendo em vista que a maior parte do empresariado mantém lucros, capital de giro etc. (folha de pagamento, impostos atrasados, recolhimentos não repassados ao governo e, em muitos casos, esperando os refinanciamentos, ou seja, o refis) na ciranda financeira.

adotado de concessão e a política macroeconômica foram/são adequados para o desenvolvimento nacional?

Apesar dos avanços obtidos nos governos Lula e Dilma, um Plano Nacional de Desenvolvimento não foi plenamente delineado. Observamos mais a execução de planos de governo que não foram cumpridos na sua plenitude. A macroeconomia não propiciou ao setor aéreo de cargas e passageiros um papel de destaque na constituição de um efeito de multiplicar (circular) na economia nacional que, por conseguinte, também favoreceria o desenvolvimento desses setores no Brasil.

Por outro lado, o que verificamos no governo de Michel Temer é um aprofundamento da política antes adotada por Fernando Henrique Cardoso, ou seja, o aplainamento aos interesses corporativos, em grande medida, especulativos, e sobremaneira, rentista. Por exemplo, o consórcio Triunfo, responsável por cerca de 45% da administração do aeroporto de Viracopos, possui suas principais ramificações societárias no mercado financeiro de ações, sem tradição, sem experiência na administração de aeroportos, focando sua rentabilidade mais no mercado de ações (por mais que o mercado de ações precise de uma base material para se valorizar) do que na exploração aeroportuária (Figura 01).

Figura 01: Estrutura societária do consórcio Triunfo, responsável por 45% da gestão do aeroporto de Viracopos, em 2018



Fonte: Triunfo: Participações e investimentos (2018)

A partir do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff (maio/2016) e a tomada da presidência pelo vice-presidente Michel Temer, o PIL-Aeroportos e o Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (PROFAA) sofreram vultosas alterações em relação ao seu projeto inicial, sobretudo no que diz respeito

ao formato das novas concessões e ao desenvolvimento da aviação regional. De maneira geral, todas as regiões brasileiras sofreram com as reduções dos investimentos previstos em comparação com os montantes da gestão de Dilma Rousseff. Em suma, dos 270 aeródromos cotados para o PIL-Aeroportos restaram apenas 53 na gestão de Michel Temer. A região mais afetada negativamente pelos cortes do governo Temer foi a Sudeste, com 87,7% do programa; seguida da Região Sul (81,4%); da Centro-Oeste (80,6%); da Nordeste (79,1%); e da Norte (73,4%) (NOVAES; SOUZA, 2016)<sup>9</sup>.

Isso implica na diminuição do papel do Estado, mas também explicita que o governo Temer está concedendo os principais aeroportos dessas regiões. Tal atitude seria até prudente se não fosse o ocorrido: 1) o modelo de concessão é equivocado; 2) os setores mais especulativos do que produtivos assumem parte das concessões; 3) os poucos investimentos privados são realizados com a justificativa da crise econômica e da insegurança política, esta fruto do golpe de Estado; 4) a incapacidade do Estado de regular, exigir e punir os grupos econômicos que não estão realizando os investimentos previstos em seus respectivos contratos.

Em relação ao modelo de concessão adotado pelo presidente Michel Temer na 4ª Rodada das Concessões (dos aeroportos de Florianópolis/SC, Salvador/BA, Porto Alegre/RS e Fortaleza/CE), ficou evidente o fim das *joint ventures*, ou seja, foi eliminada a obrigatoriedade da participação da Infraero enquanto gestora pública (Quadro 02). Tal fato diminui a participação do Estado e sua capacidade de investimento, decisão e regulação.

Quadro 02: Características da 4ª Rodada de Concessões aeroportuárias no Brasil, em 2017

| Aeroportos   | Consórcios            | Experiência Aeroportuária                                       | Valor da Concessão | Prazo de concessão* |
|--------------|-----------------------|---|--------------------|---------------------|
| Porto Alegre | Fraport<br>(Alemanha) | Europa: 5; Ásia: 5; África: 2 e<br>América Latina: 1 aeroporto. | 290,5 mi           | 25 anos             |
| Fortaleza    |                       |   | 425 mi             | 30 anos             |

<sup>9</sup> A região Centro-Oeste correspondia a 31 aeroportos atendidos pelo “PROFAA 2012-2016”, a partir do corte, apenas seis aeroportos serão contemplados. A Região Norte totalizava 67 aeroportos e restaram apenas quatorze, além de dois estados serem excluídos (Roraima e Amapá). A Região Nordeste possuía ao todo 64 aeroportos atendidos, com a proposta de Temer restaram apenas 17. Na Região Sudeste eram 65 e sobraram apenas oito aeroportos, e no Sul do país, o projeto inicial continha 43 aeroportos e restaram oito (NOVAES; SOUZA, 2016).

|               |                                       |  |          |         |
|---------------|---------------------------------------|--|----------|---------|
| Salvador      | Vinci Airport (França)                | Opera 35 aeroportos pelo mundo; Omexom (energia); Actemium (infraestrutura). | 660,9 mi | 30 anos |
| Florianópolis | Zurich International Airports (Suíça) | Administra o aeroporto de Zurique  | 83,3 mi  | 30 anos |

\*Todas as concessões podem ser prorrogadas por mais cinco anos. Fonte: Anac, 2017. Elaboração própria.

Outra mudança importante foi a redução e a antecipação de 25% da outorga<sup>10</sup>, além do dispositivo criado para o aumento da carência, que, a partir do ano de 2017, foi de até cinco anos para o pagamento da primeira parcela por parte do concessionário vencedor. Ademais, também foi excluída a cláusula contratual que proibia a participação do mesmo ente privado em mais de um aeroporto. Portanto, são medidas que possibilitam a formação de oligopólios na gestão aeroportuária, como o caso da gestora Fraport, que arrematou dois aeroportos no Brasil. Tudo isso pode implicar na redução das interações espaciais (SILVEIRA; COCCO, 2010), na diminuição da fluidez e na competitividade territorial, tendo, por fim, alterações nas desigualdades regionais e no ordenamento territorial.

As alterações dos contratos da 4ª Rodada das Concessões aeroportuárias do governo Temer podem repercutir negativamente para o consumidor final, pois autoriza que, em horários de pico, as taxas aeroportuárias cheguem a até 100% a mais do valor fixado pela Anac, ou seja, possibilita que o consórcio gestor cobre das companhias aéreas o dobro do valor das tarifas de pousos e decolagens, o que influi diretamente no aumento das tarifas aos consumidores. O que se verifica é um maior uso corporativo do transporte de passageiros e cargas no Brasil em detrimento da popularização do transporte aéreo, e por isso, uma contradição em relação aos modelos de *low-cost*, *low-fare* vigentes na Europa.

O que veremos é uma “uberização”, uma “bandeirada 2” para as tarifas aeroportuárias, ou seja, quanto maior a procura, mais altas serão as tarifas aeroportuárias. É um fato que pode levar a uma reorganização tanto de horários quanto espacial dos locais pousos e decolagens. Isso faz com que as companhias aéreas busquem horários e aeroportos com tarifas mais baixas. Fato que pode

<sup>10</sup> Pelas regras das duas primeiras rodadas das concessões no setor, o valor da outorga era dividido em parcelas anuais e praticamente fixas ao longo de todo o contrato vigente. A mudança autorizada pelo governo concede às operadoras aeroportuárias a antecipação do pagamento da outorga anual e o uso desse crédito como forma de abatimento das prestações seguintes.

diminuir o acesso de pessoas com renda mais baixa e até mesmo voltarmos aos tempos dos voos mais baratos nas madrugadas (já ocorre a partir de 2018 nas promoções realizadas pelas principais companhias aéreas).

Alega-se que esse acréscimo deverá ser compensado em outros horários com menor fluxo de operações, mas as relações que o livre mercado adota não estão ligadas aos interesses públicos. Portanto, sem a regulação adequada do Estado, pode-se ter uma mudança significativa nos serviços (uma melhora nos serviços embasados numa elitização do uso dos aeroportos e das aeronaves por meio de altos custos para o usuário). Há, com isso, bilhetes aéreos com preços diferenciados, caso o passageiro opte por horários e aeroportos alternativos. Essa relação, ou seja, as mudanças na “logística de Estado”, designadamente, nos sistemas de normas e tributação, interferirão nas estratégias, no planejamento e na gestão das companhias aéreas de transporte, isto é, na “logística corporativa”. As companhias aéreas terão que adotar outras estratégias logísticas para auferirem vantagens competitivas na concorrência intercapitalista.

Apesar de reformas internas, da construção de novos terminais de passageiros e cargas e de algumas outras benfeitorias infraestruturais realizadas nos aeroportos concedidos à iniciativa privada, vale ressaltar que quase todos os consórcios estão em dívida com o Estado brasileiro, com exceção a GRU Airport (Aeroporto de Guarulhos). As concessionárias vencedoras questionam os prazos para o pagamento das parcelas referentes aos contratos de concessões firmados junto ao Estado brasileiro. Além disso, elas argumentam que as constantes quedas de receitas do setor aéreo, segundo as concessionárias, resultado da crise econômica brasileira iniciada em meados do ano de 2015 (VALOR, 2017), vêm afetando seus orçamentos.

A dívida acumulada das concessionárias, no ano de 2017, ultrapassou mais de R\$ 1,3 bilhões aos cofres públicos, o que representa 16% do total presumido. Desde o início das concessões, em 2012, foram recebidos por outorgas até 2017 cerca de R\$ 6,8 bilhões dos R\$ 8,1 bilhões previstos; e até o final dos contratos deverão ser arrecadados R\$ 43,5 bilhões (ANAC, 2017) (Tabela 03).

Tabela 03: Pagamentos realizados e inadimplências por parte das empresas que administram os principais aeroportos do Brasil em R\$ até o ano de 2017

| <b>Consórcio responsável</b>  | <b>Valor Pago</b>  | <b>Inadimplências</b> |
|-------------------------------|--------------------|-----------------------|
| Rio Galeão (Galeão/RJ)        | 1,05 bilhão        | 794,83 milhões        |
| Inframérica (Brasília/DF)     | 650 milhões        | 245,68 milhões        |
| Aeroportos Brasil (Viracopos) | 524,4 milhões      | 173,79 milhões        |
| BH Airport (Confins/MG)       | 82,8 milhões       | 74,44 milhões         |
| GRU Airport (Guarulhos/SP)    | 4,49 milhões       | Sem saldo devedor     |
| <b>Total</b>                  | <b>6,8 bilhões</b> | <b>1,31 bilhão</b>    |

Fonte: ANAC, 2017. Organização: autor.

As parcelas que deveriam ser fixas e pagas anualmente ao Estado estão em atraso e sob análise da Anac, pois os consórcios aeroportuários realizaram diversos pedidos de revisão no formato de pagamento de suas prestações. As justificativas se pautam na crise econômica brasileira e nas dificuldades financeiras (baixa demanda de passageiros) que vêm ocorrendo desde o início do ano de 2016.

As novas concessionárias aeroportuárias praticam as mesmas estratégias que as antigas concessionárias (das concessões do governo Fernando Henrique Cardoso e dos estados federativos, como Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo) para fugir das suas obrigações. Fatos conhecidos são das concessionárias ferroviárias, rodoviárias, do setor energético, entre outros. Muitas empresas, inclusive, saíram do negócio levando os lucros tarifários e não realizaram pagamento das concessões, tampouco implementaram novos investimentos e melhorias nos serviços, como, por exemplo, o caso emblemático da empresa de energia *Light*, no Rio de Janeiro.

Os pedidos das concessionárias referem-se à suavização das parcelas em curto prazo, com o intuito de diluir os impactos da crise e de protelar o principal montante de valores pagos para o final do contrato de concessão (BF CAPITAL, 2017). Diante dessa situação, a gestão de Michel Temer cedeu e publicou, no Diário Oficial da União (DOU), a Medida Provisória nº. 779/2017<sup>11</sup>. Tal documento autoriza as alterações no cronograma e no formato de pagamento das outorgas (VALOR, 2017).

Portanto, é dessa forma que atua o governo de Michel Temer, ou seja, no atendimento, via balcão (por Medida Provisória), dos interesses corporativos. Vide que as corporações que assumiram as concessões podem arcar com os pagamentos, pois os pagamentos são investimentos para o futuro firmados em contrato. Tais

<sup>11</sup> “Fica admitida a celebração de aditivos contratuais que versem sobre a alteração do cronograma de pagamentos das outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário celebrados até 31 de dezembro de 2016, observado o disposto nesta Medida Provisória e no ato de regulamentação do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

reclamações e exigências das empresas concessionárias (para o não pagamento das concessões, do cumprimento do contrato de concessão e o investimento previsto além do aumento das tarifas) ocorreram/ocorrem também durante os momentos que a economia nacional estava aquecida, e portanto, quando esses consórcios estavam/estão com alta lucratividade. Isso tem relação com a sonegação fiscal e com o não cumprimento de obrigações de investimentos. A atitude dessas concessionárias significa exaurir o Estado brasileiro e transferir para a sociedade a responsabilidade que lhes cabe.

Isso é permitido, porque o Estado enfraquecido está sendo incapaz de intervir. Ademais, o modelo de concessão é falho, há uma estreita relação da justiça com os interesses corporativos em detrimento dos interesses públicos; as políticas macroeconômicas são equivocadas (neoliberais e conservadoras); e a sociedade tem pouca capacidade de fiscalização via as agências regulatórias, como Anac, ANTT, Anatel, ANP, Antaq e outras.

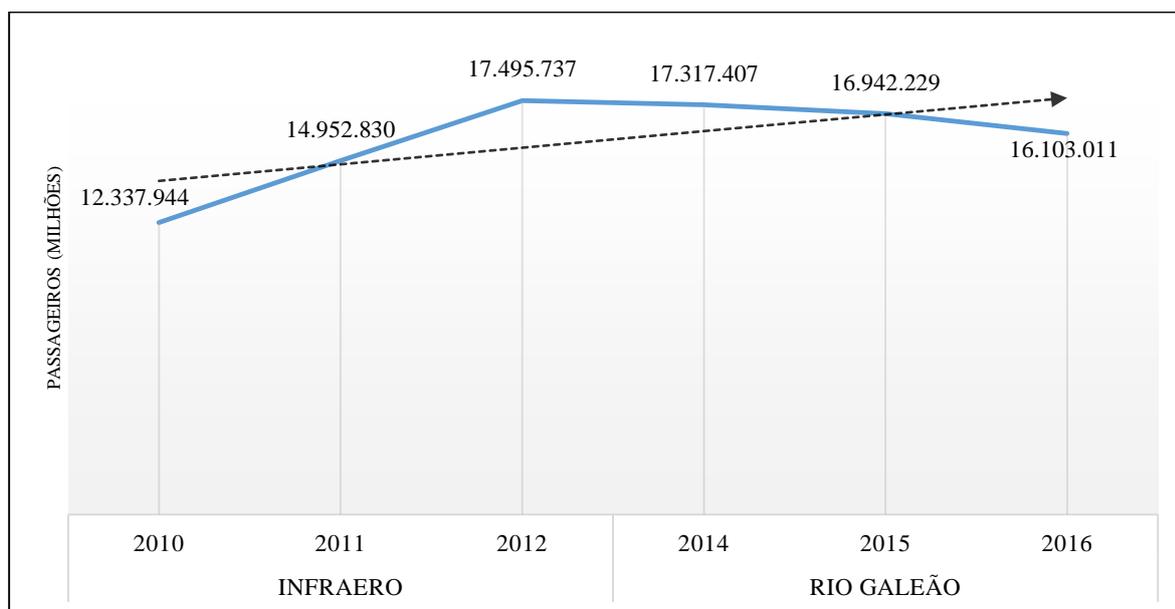
Para que a MP 779 tenha validade, foram estipuladas algumas condicionantes, tais como: *i*) manifestação do interessado no prazo máximo de um ano, contado da data de publicação da MP; *ii*) durante o período remanescente do contrato, há limitação do saldo da reprogramação aos valores das contribuições fixas antecipadas; *iii*) limitação de cada parcela de contribuição reprogramada até 50% acima do valor da parcela da contribuição originalmente pactuada para cada exercício<sup>12</sup>; entre outras (DOU, 2017).

Na tentativa de avaliar o impacto da crise doméstica brasileira, foram analisados alguns dados referentes aos fluxos de passageiros (desembarque, embarque e em conexão). Essas informações representam um indicador preciso e refletem a realidade do setor no que se alude ao incremento de receitas nos aeroportos, pois registram a entrada de tarifas fixas (pousos e decolagens) no orçamento dos aeroportos, o qual também repercute nas receitas provenientes dos estabelecimentos comerciais (cafés, restaurantes, perfumaria, roupas, entretenimento etc.). Portanto, será utilizado esse índice (fluxos de passageiros) para demonstrar o tamanho do impacto da crise nos três principais aeroportos para que possamos comparar os períodos denominados de “pré-concessões” (2009 – 2012) e “pós-concessões” (2014 – 2016) (Gráficos 01, 02 e 03)<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Nesse caso, a concessionária poderá limitar o pagamento em até 50% do valor da parcela, isto é, poderá ocorrer a redução do valor anual pago ao Estado.

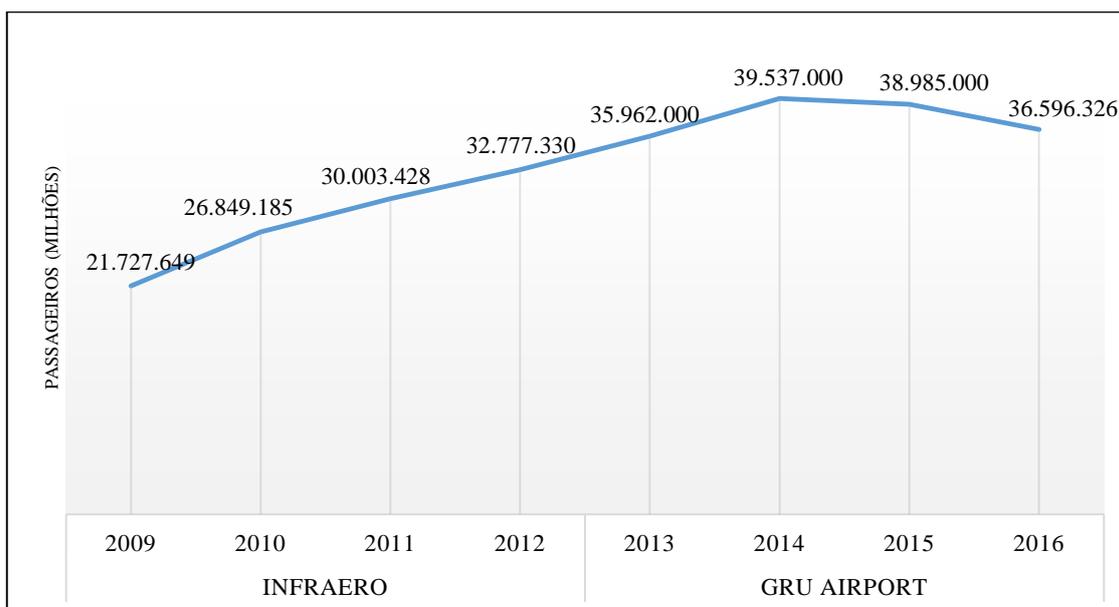
<sup>13</sup> Desconsideramos o ano de 2013, pois foi o momento de transição entre a Infraero e o consórcio privado.

Gráfico 01: Evolução do fluxo de passageiros do aeroporto Internacional Tom Jobim – Galeão, no Rio de Janeiro, nos períodos “pré-concessões” (2010 – 2012) e “pós-concessões” (2014 – 2016)



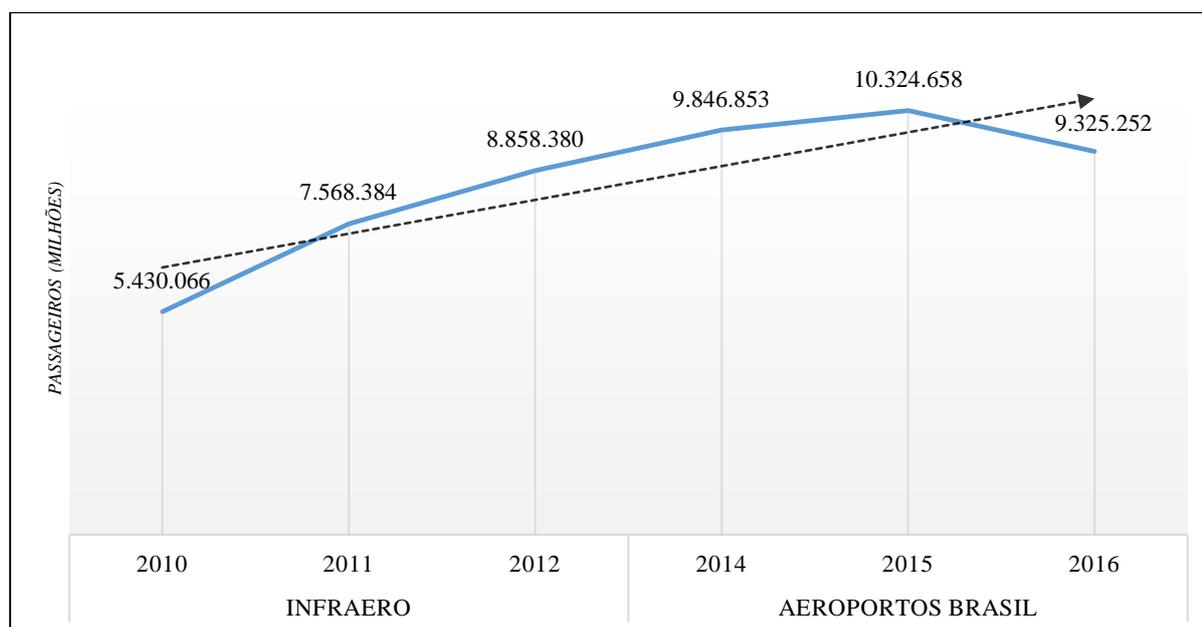
Fonte: Boletim Infraero (2013); Rio Galeão (2017)

Gráfico 02: Evolução do fluxo de passageiros do aeroporto Internacional de Guarulhos, nos períodos “pré-concessões” (2009 – 2012) e “pós-concessões” (2013 – 2016)



Fonte: Boletim Infraero (2013); Gru Airport (2017)

Gráfico 03: Evolução do fluxo de passageiros do aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas/SP, nos períodos "pré-concessões" (2010 – 2012) e "pós-concessões" (2014 – 2016)



Fonte: Boletim Infraero (2013); Aeroportos Brasil (2017)

O Anuário Estatístico do Transporte Aéreo, elaborado pela ANAC, entre os anos de 2005 e 2015, demonstrou que o crescimento da demanda pelo modal aéreo foi crescente e chegou a 96,2 milhões de passageiros. Sendo esse o maior resultado

desde a o início da série histórica. Ainda de acordo com o anuário, a demanda doméstica cresceu, em média, 9,8% ao ano, nos últimos dez anos (2005 a 2015), e representou mais de duas vezes a que foi apurada em 2006, portanto, houve um incremento de 133% no período. Esse aumento correspondeu a 3,7 vezes o crescimento anual médio do PIB no mesmo período (ANAC, 2016)<sup>14</sup>. Vale ressaltar que os dados de movimentação de passageiros apresentados invalidam as alegações por parte das empresas concessionárias responsáveis pelos aeroportos para o não cumprimento dos contratos de concessões junto ao Estado brasileiro, os quais apontam uma linha linear de crescimento (Gráficos 01, 02 e 03. Pois, o que se nota no país, é o aumento da demanda de passageiros voando.

Ademais, mesmo que haja uma pequena queda na movimentação de passageiros e cargas de um ano para o outro, ela não é relevante frente o aumento do volume de fluxos (passageiros e cargas) dos últimos anos. Acrescenta-se que o aumento das receitas aeroportuárias continua favorável diante do crescimento da demanda aérea de passageiros e cargas. De acordo com a *International Air Transport Association* (IATA), o fluxo de passageiros no mundo deverá aumentar cerca de 7,0%, e o setor aéreo cargueiro crescerá 4,0%, em 2018. Além disso, o pagamento das outorgas e os investimentos em infraestruturas não podem ser computados como despesas pelas empresas concessionárias, e sim, como parte do contrato de concessão, pois nesses valores já estão adicionados às taxas de retorno (lucro) ao longo dos anos das concessões.

A atuação do presidente Michel Temer, no que tange às concessões aeroportuárias, mostra-se ineficiente e vem beneficiando apenas “um lado da moeda”, ou seja, o próprio caixa do governo, os grupos especuladores e os donos dos consócios que administram os principais aeroportos brasileiros em detrimento da qualidade dos serviços aos usuários do transporte aéreo e das companhias aéreas, que são afetadas pela flutuação das tarifas aeroportuárias.

Os aeroportos da 5ª Rodada de Concessões representam cerca de 9,5% dos fluxos de passageiros do país (demanda de 20 milhões de passageiros anuais). Vale ressaltar que a velocidade tomada pelo governo brasileiro com relação às concessões desses treze aeroportos é preocupante, pois, além das facilitações apresentadas nos

---

<sup>14</sup> A região brasileira que concentrou a maior parte dos embarques domésticos de passageiros pagos foi a Sudeste, com 46,7 milhões de passageiros (48,5% do total). Em seguida, vieram as regiões Nordeste, com 17,6 milhões (18,3%); Centro-Oeste, com 13,7 milhões (14,2%); e Sul, com 12,4 milhões (12,9%). A região com o menor número de passageiros pagos embarcados, em 2015, no mercado doméstico foi a Norte, com 5,8 milhões (6,1%) (ANAC, p. 83, 2016).

contratos, nota-se que a verdadeira intenção do governo é inflar o caixa, e obter poucos resultados para a sociedade brasileira.

Além disso, os novos processos de licitações para as novas concessões aeroportuárias (5ª Rodada), isto é, dos chamados Blocos Nordeste, Blocos Centro-Oeste e Blocos Sudeste de aeroportos<sup>15</sup>, apresentadas em 2018, favorecem ainda mais a impunidade e o aumento dos lucros das empresas concessionárias e a incapacidade do Estado como ente fiscalizador. A previsão do governo é que os leilões ocorram ainda no ano de 2018, entretanto, a corrida eleitoral pode prejudicar o cronograma inicial. De acordo a proposta do Governo Federal, os contratos constam as seguintes características<sup>16</sup>: 1) as parcelas das outorgas serão variáveis de acordo com as receitas obtidas pelas concessionárias. Ou seja, as taxas não serão fixas; 2) o contrato de concessão possui premissas mais conservadoras com relação ao crescimento econômico do Brasil para os próximos anos, fazendo com que os valores dos aeroportos sejam menores. Assim, a projeção de evolução do PIB foi de 2,5% (ante aos 5% das concessões do governo Dilma); 3) não serão cobradas as taxas de outorgas nos primeiros cinco anos, sob a justificativa de que serão realizadas as obras de infraestrutura e para que o consórcio tenha “fôlego de caixa”; 4) entre o quinto e o décimo ano começará a recolher a taxa anual, que será crescente até atingir 16,5%; 5) não haverá prazos fixos para os novos investimentos, e sim, apenas a obrigatoriedade de manter um certo nível de conforto aos usuários; 6) os contratos não limitam o número de aeroportos a serem arrematados por uma única empresa concessionária (facilitando a formação de monopólios).

As notas emitidas em audiências públicas por parte de algumas companhias aéreas e órgãos internacionais ligados à regulação da aviação civil, como, por exemplo, a IATA, repudiaram o atual formato de concessões dos aeroportos brasileiros e enxergam com grandes preocupações o futuro da aviação civil brasileira. Nesse contexto, os maiores prejudicados serão os usuários do transporte aéreo,

---

<sup>15</sup> Ao todo, serão leiloados treze aeroportos em três blocos regionais definidos conforme a localização geográfica. O Bloco Nordeste é formado pelos aeroportos de Recife/PE, Maceió/AL, Aracaju/SE, João Pessoa/PB, Campina Grande/PB e Juazeiro do Norte/CE. O Bloco Sudeste inclui os aeroportos de Vitória/ES e Macaé/RJ. Os outros cinco aeroportos, todos em Mato Grosso (Cuiabá, Sinop, Barra do Garças, Rondonópolis e Alta Floresta), formam o Bloco Centro-Oeste. As novas concessões à iniciativa privada terão prazo de duração de trinta anos (Anac, 2018). Ver mais em: <http://www.anac.gov.br/noticias/audiencias-presenciais-de-concessoes-em-bloco-de-aeroportos-comecam-em-15-de-junho-1> Acesso em: 09 de agosto de 2018.

<sup>16</sup> Documentos disponíveis em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/nova-rodada>. Acessado em: 09 de setembro de 2018.

conforme considerações auferidas pela IATA em uma das audiências públicas promovidas pela Anac<sup>17</sup>.

A IATA, juntamente com a Cúpula Mundial de Transporte Aéreo, se reuniu em Sidney, em junho de 2018, e um dos temas abordados pela conferência foi o aumento dos custos dos aeroportos administrados pela iniciativa privada. A ideia de que a privatização ou a concessão dos aeroportos aumentaria a concorrência, forçando a redução dos preços às companhias aéreas e aos usuários, vem se mostrando equivocada em diversos aeroportos do mundo. De acordo com o diretor geral da IATA, Alexandre de Juniac, as privatizações aeroportuárias mal planejadas colocam em risco o desenvolvimento econômico sustentável dos aeroportos. Segundo ele, *“É essencial o papel que uma regulamentação econômica efetiva seja forte, com o intuito de equilibrar os interesses”*. Os dados apresentados pela IATA (2018) apontam que cerca de 14% dos aeroportos do mundo possuem algum nível de interferência do setor privado, estes representam 40% tráfego mundial de passageiros. Entretanto, dos seis aeroportos com maior movimentação de passageiros do mundo, cinco deles são públicos<sup>18</sup>.

Apesar do início de uma pequena perda nos fluxos de passageiros nos aeroportos analisados, são injustificáveis os pedidos de revisão contratual para a reformulação dos pagamentos das outorgas dos aeroportos concedidos. Vale mencionar que as receitas adquiridas pelas concessionárias aeroportuárias não se resumem apenas às tarifas de embarque e desembarque de passageiros e cargas, incluem-se também o recebimento de aluguéis dos espaços comerciais no interior dos aeroportos, dos estacionamentos e hotéis, sendo que esses chegam a custar quatro vezes mais do que espaços em shoppings ou centros comerciais (COLDIBELI, 2014).

---

<sup>17</sup> Ao maximizar os citados valores o governo criou um incentivo para que os licitantes buscassem lucros excessivos, de forma que dispusessem de capacidade para pagar o lance ofertado em leilão. Como resultado, os custos da cadeia de valor aumentaram significativamente, em muitos casos em detrimento do consumidor. Dessa forma, a concessão de aeroportos não deve ser vista simplesmente como uma opção de arrecadação de receita de curto prazo para os governos. Deve ser entendido como parte de uma visão de longo prazo para o desenvolvimento econômico das cidades e regiões a que serve. A IATA acredita que a existência de assimetria de informação no âmbito dos aeroportos com poder de mercado exige a necessária intervenção regulatória, e não a sua desregulamentação (IATA apud ANAC, 2018, AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 11/2018, p. 12).

<sup>18</sup> Pesquisa disponível em: <https://www.iata.org/pressroom/media-kit/Documents/privatization-presentation-agm2018.pdf>. Acessado em: 02 de setembro de 2018.

## Considerações Finais

O passado recente trouxe o acirramento entre o crescimento da demanda do setor aéreo (fluxo de cargas e passageiros) *versus* a oferta infraestrutural aeroviária do país, o que viabilizou um conjunto de medidas que alteraram significativamente a aviação civil brasileira. Uma das principais medidas tomadas pelo governo federal, tanto no mandato da presidenta Dilma Rousseff e do então presidente Michel Temer, foram as rodadas de concessões dos principais aeroportos à iniciativa privada.

Em ambos os governos, os projetos de concessões apresentaram falhas em seus contratos, pois abriram brechas para a procrastinação de novas obras e ampliações necessárias, além do pagamento das outorgas ao Estado brasileiro. Entretanto, o nível de gravidade se estende nas rodadas de concessões do governo de Michel Temer, uma vez que um setor estratégico, como a aviação civil, será gerido, em grande parte, pela iniciativa privada estrangeira, como o caso do Aeroporto Internacional de Florianópolis, que foi arrematado pelo consórcio Suíço, Zurich Airport. Ademais, uma das alterações mais importantes da 4ª e 5ª Rodada de Concessões foi a extinção da participação da estatal Infraero Aeroportos, sendo essa a principal empresa com *know-how* em gestão aeroportuária brasileira.

Dessa maneira, conclui-se que o modelo das recentes concessões aeroportuárias adotado pelo Brasil não vem contribuindo para o desenvolvimento da aviação nacional, tampouco para a aviação regional, uma vez que dos recursos originados a partir dos lances de leilões iniciais das concessões, parte deles não foi repassado ao Programa de Investimento em Logística (PIL-Aeroportos). Vale lembrar que esse programa atenderia as demandas existentes a respeito das ampliações dos aeroportos regionais. Soma-se a isso, o fato dos recorrentes atrasos referentes ao pagamento das outorgas estipuladas em contrato. Além disso, a debilidade de fiscalização do Estado em relação ao cumprimento dos contratos, sobretudo no governo de Michel Temer, contribui para o aumento da inadimplência e da precarização dos serviços aeroportuários prestados aos usuários e às companhias aéreas.

Por fim, os resultados das concessões aeroportuárias são considerados preocupantes para o futuro da aviação civil brasileira, sobretudo para as regiões que

ainda necessitam de grandes investimentos concernentes à fluidez de pessoas e mercadorias, especialmente em áreas remotas do país. Nesses locais, o modal aéreo é um dos principais modais de transporte e uma vez conectado a uma rede aeroviária, ele pode realizar a integração dessas microrregiões. Assim, consideram-se graves as inúmeras prorrogações de pagamentos das parcelas por parte dos consórcios privados, uma vez que, conforme apontadas neste artigo, a projeção dos fluxos de passageiros e das receitas aeroportuárias apresentam-se em crescimento, o que invalidaria os pedidos de revisões de cláusulas. Para isso, os agentes estatais de fiscalização e, em especial, a Anac devem atuar com maior firmeza e aplicar as punições cabíveis aos responsáveis.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). **Anuários estatísticos. Dados consolidados de 2016**. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/anuario-do-transporte-aereo/dados-do-anuario-do-transporte-aereo>> Acessado em: 10 maio de 2017.

\_\_\_\_\_, Audiência Pública nº 11/2018 **Anexo – Aspectos de Regulação Econômica**. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias/2018>> . Acesso em: 02 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_, Tarifas Aeroportuárias. **Série histórica de 2012 a 2018**. Disponível em: <[https://www.anac.gov.br/assuntos/setorregulado/aerodromos/acessorapido/copy\\_of\\_tarifas-aeroportuarias](https://www.anac.gov.br/assuntos/setorregulado/aerodromos/acessorapido/copy_of_tarifas-aeroportuarias)>. Acesso em: 08 de agosto de 2018.

BARAT, Josef. **Globalização, logística e transporte aéreo**, São Paulo. Editora Senac, 2012.

BF, CAPITAL. **Guarulhos quer ressarcimento por perdas**. Disponível em: <<http://www.bfcapital.com.br/guarulhos-quer-ressarcimento-por-perdas/>> Acessado em: 05 abril de 2017.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Medida Provisória nº 779/2017**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2138678>> . Acessado em: 30 maio de 2017.

CODIBELI, L **Loja em aeroporto custa de 3 a 4 vezes mais que em shopping**. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/empreendedorismo-em-aeroporto-custa-ate-4-vezes-mais-que-em-shopping-diz-consultor.htm>> Acessado em: 10/05/2017.

GRU AIRPORT, aeroporto Internacional de São Paulo – **Guarulhos. GRU AIRPORT investe para se consolidar como principal terminal de cargas no modal aéreo do país.** São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.gru.com.br/pt-br/Imprensa/GRU-Airport-investe-para-se-consolidar-como-principal-Terminal-de-Cargas-no-modal-aereo-do-Pais>>

INFRAERO AEROPORTOS, Tarifas aeroportuárias. **Tarifário atualizado.** Disponível em: <<http://www4.infraero.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/tarifas-aeroportuarias/>>. Acesso em 15 de setembro de 2018.

MCKINSEY & COMPANY. **Estudo do setor de transporte aéreo do Brasil: relatório consolidado.** Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[http://abtaer.org.br/wp-content/uploads/2018/03/E-3-2-16-Relatorio\\_consolidado.pdf](http://abtaer.org.br/wp-content/uploads/2018/03/E-3-2-16-Relatorio_consolidado.pdf)>. Acesso em: 12 de abril de 2018.

NOVAIS, A. SOUZA A. **Estudo comparativo dos programas de indução ao transporte aéreo regional brasileiro nos governos Dilma Rousseff (2012) e Michel Temer (2016), Revista GeoFronter**, Campo Grande (2016), n.3, v. 2. Volume Especial, p. 69-83.

RANGEL, I. **Obras reunidas.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2005 (vol. I e II).  
RIO GALEÃO. **Boletim de Movimentação Aeroportuária de passageiros.** Disponível em: <<http://www.riogaleao.com/negocios/pt-br/traffic-development/tarifas-e-programas-de-incentivo>>. Acessado em: 20/05/2017.

SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SAC/PR). **Programa de Investimentos em Logística.** Disponível em: <[http://www.valor.com.br/sites/default/files/apresentacao\\_bernardo\\_figueiredo\\_0.pdf](http://www.valor.com.br/sites/default/files/apresentacao_bernardo_figueiredo_0.pdf)>. Acessado em 10/04/2017.

SILVEIRA, M. R. **Transportes e logística frente à reestruturação econômica no Brasil, Revista Mercator**, Fortaleza, v. 17, e17008, 2018, p. 1-20.

SILVEIRA, M. COCCO, R. Interações Espaciais, Transporte Público e Estruturação do Espaço Urbano, **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.12, n.1, maio de 2010.

VIRACOPOS BRASIL. **Resumo da movimentação aeroportuária, 2018.** Disponível em: <<http://www.viracopos.com/institucional/estatisticas-e-publicacoes/>>. Acessado em: 20/05/2017.

VALOR. **Temer corta programa que previa ampliação de aeroportos regionais, 2016.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/08/1806278-temer-corta-programa-que-previa-ampliacao-de-aeroportos-regionais.shtml>> Acesso em: 24 abril de 2017.

## NOTAS DE AUTOR

### CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

**Márcio Rogério Silveira** - Concepção. Coleta de dados, Análise de dados, Elaboração do manuscrito, revisão e aprovação da versão final do trabalho

**Diogo Quintilhano** – Concepção e elaboração do manuscrito. Coleta de dados Participação ativa da discussão dos resultados; Revisão e aprovação da versão final do trabalho.

### FINANCIAMENTO

Não se aplica.

### CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

### APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

### CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica.

### LICENÇA DE USO – uso exclusivo da revista

Este artigo está licenciado sob a [Licença Creative Commons CC-BY](#). Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, criar para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra.

### HISTÓRICO – uso exclusivo da revista

Recebido em: 17-10-2018

Aprovado em: 20-11-2018