

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - EDAP
GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

OTHAVIO DIAS REIS SBERZE

**ANÁLISE ECONÔMICA DAS CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS EM RELAÇÃO
AOS PROBLEMAS FINANCEIROS DAS CONCESSIONÁRIAS**

**Brasília
Junho, 2021**

OTHAVIO DIAS REIS SBERZE

**ANÁLISE ECONÔMICA DAS CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS EM RELAÇÃO
AOS PROBLEMAS FINANCEIROS DAS CONCESSIONÁRIAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para a conclusão da graduação em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

Orientador: Prof. Me. Tiago Sousa Pereira.

**Brasília
Junho, 2021**

ANÁLISE ECONÔMICA DAS CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS EM RELAÇÃO AOS PROBLEMAS FINANCEIROS DAS CONCESSIONÁRIAS

Othavio Dias Reis Sberze

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 Contexto histórico das concessões; 3 Resultados das concessões; 3.1 Investimentos e percepção de passageiros; 3.2 Problemas financeiros das concessionárias; 4 Evolução do modelo; 5 Conclusões; Referências.

RESUMO: Este artigo tem o objetivo de analisar, por diversos aspectos, a evolução do processo que se deu nas concessões aeroportuárias no Brasil. De forma comparativa, a análise busca pontos positivos e negativos advindos desse modelo adotado pelo governo, embasando argumentos por meio de dados analíticos acerca da progressão histórica do setor aeroportuário brasileiro. A óptica do trabalho é inclinada para o aspecto econômico do modelo de concessões; em vista disso, o problema de pesquisa tratado no artigo traz o foco na relação da melhoria dos serviços das concessionárias respaldada pela satisfação dos passageiros em detrimento dos problemas financeiros sofridos pelas concessionárias após o processo de concessão. O método de pesquisa aplicado se trata de uma análise documental e dos dados acerca do setor aeroportuário brasileiro.

Palavras-chave: Setor aeroportuário; Concessões; Progressão histórica; Problemas financeiros; Concessionárias.

ABSTRACT: This article aims to analyze, from various aspects, the evolution of the process that took place in the evolution of the Brazilian airport concessions. Comparatively, the analysis seeks positive and negative points arising from this model adopted by the government, supporting arguments through analytical data about the historical progression of the Brazilian airport sector. The work perspective is inclined towards the economic aspect of the concessions model; so, the research problem focuses on the relationship of improving the services of the concessionaires supported by the satisfaction of passengers at the expense of the financial problems suffered by the concessionaires after the concession process.

Keywords: Airport sector; Concessions; Historical progression; Financial problems; Concessionaires.

1 INTRODUÇÃO

O setor da aviação civil no Brasil teve um forte crescimento a partir dos anos 2000, no entanto, a infraestrutura aeroportuária não acompanhou o ritmo. Em torno de 2010 ficou evidente o processo de saturação que estava ocorrendo nos diversos aeroportos do país, sendo eles de responsabilidade da gestão da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

Ao todo, 22 aeroportos foram concedidos para a iniciativa privada em 5 rodadas de concessão durante os anos de 2011 até 2020. A sexta rodada aconteceu esse ano, aumentando ainda mais o número de aeródromos gerenciados pelas concessionárias. Há ainda a intenção do governo de realizar a sétima rodada, reforçando ainda mais o sucesso que o modelo de concessões adquiriu em solo brasileiro.

O principal objetivo do governo em adotar o modelo foi, nas palavras do próprio: “atrair investimentos para ampliar, aperfeiçoar a infraestrutura aeroportuária brasileira e, conseqüentemente, promover melhorias no atendimento aos usuários do transporte aéreo no Brasil”. A frequência de realização de rodadas comprava a maior capacidade dos investidores privados em gerir os aeroportos, a qualidade da

gestão, a visão comercial e, principalmente, a capacidade de investimento trouxeram boas justificativas para o governo firmar os acordos; onde as concessionárias privadas mostram-se muito mais eficientes nas operações dos aeroportos que a Infraero.

Dito isso, o objetivo deste trabalho de conclusão de curso é analisar, por diversos aspectos, a evolução do processo que se deu nas concessões aeroportuárias no Brasil. De forma comparativa, a análise busca pontos positivos e negativos advindos desse modelo adotado pelo governo, embasando argumentos por meio de dados analíticos acerca da progressão histórica do setor aeroportuário brasileiro.

A óptica do trabalho é inclinada para o aspecto econômico do modelo de concessões; em vista disso, o problema de pesquisa tratado no artigo traz o foco na relação da melhoria dos serviços das concessionárias respaldada pela satisfação dos passageiros em detrimento dos problemas financeiros sofridos pelas concessionárias após o processo de concessão.

O método de pesquisa aplicado se trata de uma análise documental e dos dados acerca do setor aeroportuário brasileiro. Vale ressaltar que a literatura ainda é escassa, tendo em vista que o tema tratado teve seu início apenas em 2011. No entanto, devido à presença e participação elevada do governo, apesar do pouco tempo, há muita informação para ser utilizada em pesquisas. E ainda, como é um tema com elevado potencial, é esperado cada vez mais produções científicas para a melhoria da efetividade do modelo.

Além da presente introdução, o trabalho possui outras três sessões, além das considerações finais a título de conclusão. O artigo se inicia com uma contextualização histórica das concessões aeroportuárias no Brasil. Na sequência são apresentados os resultados do modelo de concessões, com foco na abordagem dos investimentos e da percepção dos passageiros, além de abordar os principais problemas financeiros enfrentados pelas concessionárias. Após, é apresentado um panorama que trata da evolução do modelo, em que são abordados os principais pontos tratados nas sessões anteriores. E por fim, como dito, há a sessão das considerações finais a título de conclusão.

2 CONTEXTO HISTÓRICO DAS CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS

A Constituição Federal promulgada em 1988 traz a título de ordem econômica e financeira, e juntamente aos princípios gerais da atividade econômica, o Artigo 175. Esse artigo traz a competência para o poder público, na forma de lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, a prestação de serviços públicos. Sendo, necessariamente, sempre através de licitação. Além disso, a lei dispõe sobre quatro pontos principais: 1) o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, juntamente com o caráter do contrato, sua prorrogação, condições de caducidade, fiscalização e rescisão; 2) os direitos dos usuários; 3) a política tarifária; 4) a obrigação de manter o serviço adequado. A lei mencionada se trata da Lei nº 8987, que foi promulgada em 13 de fevereiro de 1995 e deu início ao processo de participação do capital privado nos serviços públicos de infraestrutura.

Por meio de seu segundo artigo, a lei traz a diferença entre concessão e permissão. Ambos se tratam de delegações necessitando de uma licitação prévia para seu acontecimento. A concessão, advinda de um poder concedente, se refere às pessoas jurídicas ou aos consórcios de empresas que demonstrem capacidade para desempenho, por conta e risco e em um prazo determinado. Já a permissão, advinda de um título precário, se refere às pessoas físicas ou jurídicas que demonstrem capacidade para desempenho, por conta e risco. Logo, pode-se notar que as principais diferenças entre esses dois regimes dizem respeito à permissão não ter um prazo determinado e poder abarcar pessoas físicas, enquanto a concessão necessariamente tem um prazo determinado e pode incluir consórcios de empresas.

No entanto, há ainda um pouco mais de peculiaridades quando se trata das concessões. Diferentemente da permissão, que pelo título precário não cria obrigações para a Administração Pública, a concessão necessita de um poder concedente para sua realização. Ainda de acordo com a Lei nº 8987, o poder concedente é relacionado à União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja a competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública. Nesse sentido, a Administração Pública tem papel de fiscalizar e regular, tendo acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos

econômicos, financeiros e técnicos das concessionárias.

Além disso, a concessão também necessita ser precedida por uma licitação. Mas, obrigatoriamente, a licitação deve ser feita através da modalidade de concorrência. Isso se deve devido aos altos valores tratados em um concessão, facilmente alcançando o limite para tornar essa modalidade obrigatória. E a possível participação de qualquer interessado, desde que cumpra os requisitos estipulados no edital, se torna favorável para diversificar a presença de pessoas jurídicas e consórcios de empresas, fomentando a competição de ofertas.

Se tratando de concessões aeroportuárias, o Artigo 21 da Constituição Federal determina que compete à União a navegação aérea e a infraestrutura aeroportuária. Logo, o poder concedente das concessões que dizem respeito aos aeroportos, é a União. Há ainda, para reforçar, o Artigo 36 da Lei nº 7565, promulgada em 19 de dezembro de 1986. O artigo determina que os aeródromos públicos (ou aeroportos) serão construídos, mantidos e explorados por, sequencialmente, quatro meios: 1) diretamente pela União; 2) por empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias vinculadas ao Comando da Aeronáutica; 3) por convênio com os Estados e Municípios; 4) por concessão ou autorização.

Dessa maneira, há duas formas diferentes de outorga para a exploração de aeroportos: concessão e autorização. Na concessão, a exploração de aeroportos ocorre sob regime jurídico de direito público, isto é, o prestador de serviço (concessionário) se submete a uma série de normas especiais. Já na autorização é prevista a exploração de aeroportos sob a égide princípios da ordem econômica, consistindo em um instrumento regulatório menos interventivo e sob o regime jurídico de direito privado. Esse tipo de exploração é mais uma forma constitucional e legalmente reconhecida de implementar a competição no mercado aeronáutico, possibilitando a entrada de novos prestadores de serviço, que exploram com base nos princípios constitucionais da atividade econômica, inclusive com liberdade na fixação de preços. Assim, os autorizatários não são submetidos à carga regulatória que incide sobre os concessionários de serviços públicos.

Como mencionado, o modelo de exploração de aeroportos é regulamentado pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). A agência foi criada em 27 de

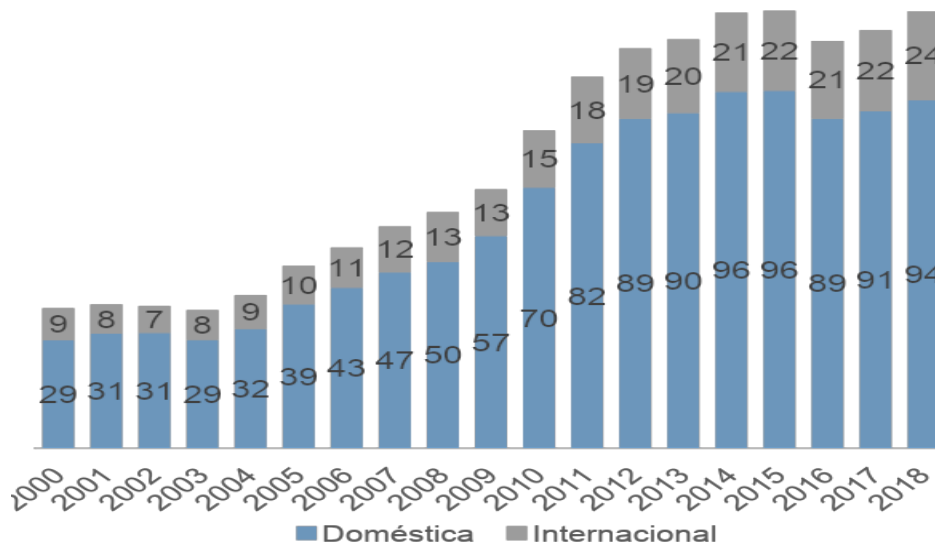
setembro de 2005 pela promulgação da Lei nº 11182. O Artigo 8 determina que cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento, juntamente com o fomento, da aviação civil e da infraestrutura aeroportuária do Brasil. Além de prezar pela atuação independente, legal, impessoal e pública da agência. Há ainda o Inciso XXIV do mesmo artigo que determina que é responsabilidade da ANAC conceder ou autorizar a infraestrutura aeroportuária brasileira, no todo ou em parte. Reforçando mais uma vez as duas formas possíveis de outorga disponíveis quando se trata de aeroportos.

Devido à Lei nº 11182/05, o poder concedente em relação às concessões de infraestrutura aeroportuárias foi deslocado da União para a ANAC. No entanto, não se trata de uma transferência absoluta. A União ainda detém a decisão de escolha do modelo de exploração do aeroporto, podendo ocorrer de três formas: 1) concessão; 2) administrado pela Infraero; 3) administrado por um Estado ou Município. Tendo a ANAC uma postura de executora e intermediadora do que foi decidido.

Citada anteriormente, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) é, assim como explicita o nome, uma empresa pública responsável pela infraestrutura aeroportuária brasileira que lhe é cabida. Foi criada em 12 de setembro de 1972 pela promulgação da Lei nº 5862. Na mesma lei o Artigo 2 apresenta as atribuições da empresa pública, que são de implantar, administrar, operar e explorar, industrial e comercialmente, a infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (essa sendo representante da União nos trâmites).

Diante disso, tradicionalmente no Brasil a própria administração pública, por meio da Infraero, era a responsável pela exploração da infraestrutura aeroportuária do país. No entanto, a partir dos anos 2000 houve um grande crescimento de passageiros no transporte aéreo do Brasil como evidencia o gráfico a seguir.

Figura 1: Volume de passageiros em cada forma de voo no Brasil (milhões pax/ano).



Fonte: Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Diante de uma expectativa de saturação ainda maior com o aumento da demanda e a ocorrência de grandes eventos mundiais no país, o desafio de realizar grandes investimentos, somado às restrições fiscais do poder público e à possibilidade de ganho de eficiência com o setor privado, motivou o processo de concessão dos aeroportos (OLIVEIRA; MENEZES, 2021).

A aproximação da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016 preocupava o governo, pois se tratavam de eventos mundiais e que trariam um grande público e os aeroportos brasileiros não possuíam uma infraestrutura adequada para suportar um elevado número de usuários devido a saturação anteriormente mencionada. Dessa forma, diante da incapacidade da Infraero de promover os investimentos necessários à expansão dos aeroportos, o Governo Federal optou pelo modelo de concessões para o setor privado, visando a melhoria da infraestrutura. Além da capacidade de investimento, a qualidade da gestão e a visão comercial das concessionárias se tornaram fortes argumentos para justificar essa transferência.

O crescimento acelerado da demanda não foi acompanhado por um adequado planejamento de longo prazo para o sistema de aviação como um todo, e

nem de políticas públicas consistentes sobre o assunto. Além disso, há falta de marcos legais e de regulação condizentes com o novo ambiente competitivo formado no setor. Isso tudo contribui para uma dificuldade em superar as deficiências na infraestrutura aeroportuária (NETO, 2021).

3 RESULTADOS DAS CONCESSÕES

Ao total, cinco rodadas de concessão já foram realizadas, transferindo assim 22 aeroportos federais à iniciativa privada. Além do que, o Governo Federal deixou anunciado a realização das duas últimas rodadas de concessão. Com isso, todos os demais aeroportos sob a gestão da Infraero serão transferidos para o setor privado.

No ano de 2011 teve início a concessão de aeroportos no Brasil. O Aeroporto Internacional Augusto Severo (Natal-RN), apesar de ter sido o primeiro aeroporto leiloado, só passou a ser operado pela concessionária em 2014. Isso foi devido a se tratar de um projeto do tipo “greenfield”, em que além da administração, a concessionária também era responsável pela construção (no caso expansão) do aeroporto.

Devido a pouca experiência do governo se tratando de concessões, a primeira rodada foi individualizada. No entanto, como exposto anteriormente, foi observado uma maior eficiência no modelo de blocos, sendo aplicado posteriormente nas rodadas seguintes.

A segunda rodada aconteceu em 2012 e foi marcada pelo começo da participação da Infraero nas concessões, tendo uma porcentagem substancial nos acordos firmados. Foram concedidos o Aeroporto Internacional de São Paulo (São Paulo-SP), o Aeroporto Internacional Juscelino Kubitschek (Brasília-DF) e o Aeroporto Internacional de Viracopos (Campinas-SP). Tendo a operação das concessionárias iniciado no ano posterior ao leilão.

Em 2014, ano estratégico pela Copa do Mundo, foram leiloados o Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Belo Horizonte-MG) e o Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro-RJ). Assim como na rodada anterior, a operação foi iniciada no ano seguinte ao leilão.

A partir da terceira rodada aconteceu um fenômeno interessante em relação aos ágios das concessões. Nas três primeiras rodadas, o ágio era pago ao longo da

concessão, em parcelas anuais. Dessa maneira, eram gerados ágios muito otimistas em relação ao seu valor, mas que se mostraram inviáveis ao longo do contrato. As concessionárias, então, buscavam sempre algum tipo de renegociação dos contratos.

Era prática comum a apresentação de uma proposta já visando outra negociação no futuro. Mas na aviação esse paradigma foi alterado, tanto que explica um maior número de interessados na quarta e quinta rodada. Os ágios passaram a ser pagos integralmente antes do início do contrato, tendo o governo uma maior garantia em relação à concessionária. Isso tudo, logicamente, implicou em valores de propostas menores, mas realistas, e sem a possibilidade de grandes alterações no futuro.

A quarta rodada aconteceu em 2017, em que foram leiloados o Aeroporto Internacional Deputado Luís Eduardo Magalhães (Salvador-BA), o Aeroporto Internacional Pinto Martins (Fortaleza-CE), o Aeroporto Internacional Hercílio Luz (Florianópolis-SC) e o Aeroporto Internacional Salgado Filho (Porto Alegre-RS). Com as operações sendo iniciadas em 2018.

E por fim, também em 2018, aconteceu a quinta rodada com o leilão de 12 aeroportos divididos em 3 blocos regionais: 1) Bloco Nordeste - Aeroporto Internacional de Recife (Recife-PE), Aeroporto Internacional Zumbi dos Palmares (Maceió-AL), Aeroporto Internacional Santa Maria (Aracaju-SE), Aeroporto Internacional Castro Pinto (João Pessoa-PB) e Aeroporto Orlando Bezerra de Menezes (Juazeiro do Norte-CE); 2) Bloco Sudeste - Aeroporto Eurico de Aguiar Salles (Vitória-ES) e Aeroporto de Macaé (Macaé-RJ); 3) Bloco Centro-Oeste - Aeroporto Internacional Marechal Rondon (Cuiabá-MT), Aeroporto Municipal Presidente João Figueiredo (Sinop-MT), Aeroporto Municipal Maestro Marinho Franco (Rondonópolis-MT) e Aeroporto Municipal Piloto Osvaldo Marques Dias (Alta Floresta-MT).

É notável a evolução regulatória ocorrida durante as cinco rodadas de concessão. Os investimentos cada vez mais foram abordados de forma racional, ao passo que houve menos participação governamental. As concessionárias ganhavam mais espaço, e em contrapartida a Infraero foi cedendo o seu lugar. Os resultados também foram observados quando se trata dos passageiros, como ilustra a tabela a

seguir.

Tabela 1: Quantidade de passageiros abarcados pelas rodadas de concessão (milhões pax/ano).

Rodada	Ano	Passageiros
1	2010	2,4 (1,2%)
2	2012	63,3 (30,8%)
3	2013	26,2 (12,7%)
4	2017	25,2 (12,2%)
5	2019	19,5 (9,5%)
Total		136,7 (66,4%)

Fonte: Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

A progressão das rodadas é inquestionável, tanto que em 2019, 66,4% dos passageiros foram abarcados pelas concessões aeroportuárias, usufruindo do serviço de uma concessionária em um aeroporto. Cada vez mais incentivos à cooperação entre o operador aéreo e as companhias acontecem. Resultado disso é um modelo de outorga sustentável com uma regulação mais flexível, e com boas margens para um maior crescimento no futuro.

Devido ao baixo potencial do governo brasileiro para gerar valor em aeroportos, principalmente os de médio e pequeno porte, foi adotado um modelo de concessão em blocos. Nesse modelo, os aeroportos de grande porte são agrupados juntos aos aeroportos de médio e pequeno porte, ocorrendo assim um subsídio cruzado entre seus ativos. A alternativa de conceder em blocos é apresentada de uma forma bem mais conveniente e oportuna do que conceder cada aeroporto de forma individualizada, devido principalmente aos menores riscos e custos de execução dos processos licitatórios e de regulação de contratos.

A escolha de um subsídio cruzado interno ao contrato (concessão em blocos) não é algo novo no país, podendo-se citar as concessões de distribuição de energia

elétrica e saneamento básico (rede de água e esgoto): o custo de prestação do serviço em uma área rural ou afastada do núcleo urbano é subsidiado pelo consumidor de baixo custo de atendimento, por exemplo, a residência em um prédio de muitos andares (CALDEIRA, FONSECA e RESENDE, 2021).

Uma característica comum e bem marcante das concessões aeroportuárias brasileiras foram os ágios de valores expressivos, advindos do leilões que o governo fez para as concessionárias. Todos os ágios observados que envolviam os aeroportos privatizados possuíam ágios com valores extremamente acima da média.

De acordo com Resende (2017), essa tendência pode ser observada de duas formas. Primeiramente por uma ótica positiva, em que os ágios demonstram que o mecanismo de leilão está atingindo seus resultados. Os valores dos ágios seriam plenamente justificáveis por causa do governo ter uma estimativa conservadora do real valor dos aeroportos que tem posse. O leilão, portanto, estaria naturalmente cumprindo seu papel em auxiliar na seleção da concessionária mais eficiente.

No entanto, há também a forma negativa de interpretação dos altos valores dos ágios. Nesse sentido, o leilão não estaria auxiliando na seleção da empresa mais eficiente, mas sim naquela em que acredita ter maiores chances de negociar novamente o contrato, caso os valores inicialmente propostos se mostrarem inviáveis. Cabe ressaltar, no entanto, que a mudança do modelo de pagamento de outorgas ocorrida desde a quarta rodada, em que todo o ágio passou a ser pago “na cabeça”, acaba desestimulando esse comportamento oportunista, uma vez que aumenta o custo de uma renegociação mal sucedida.

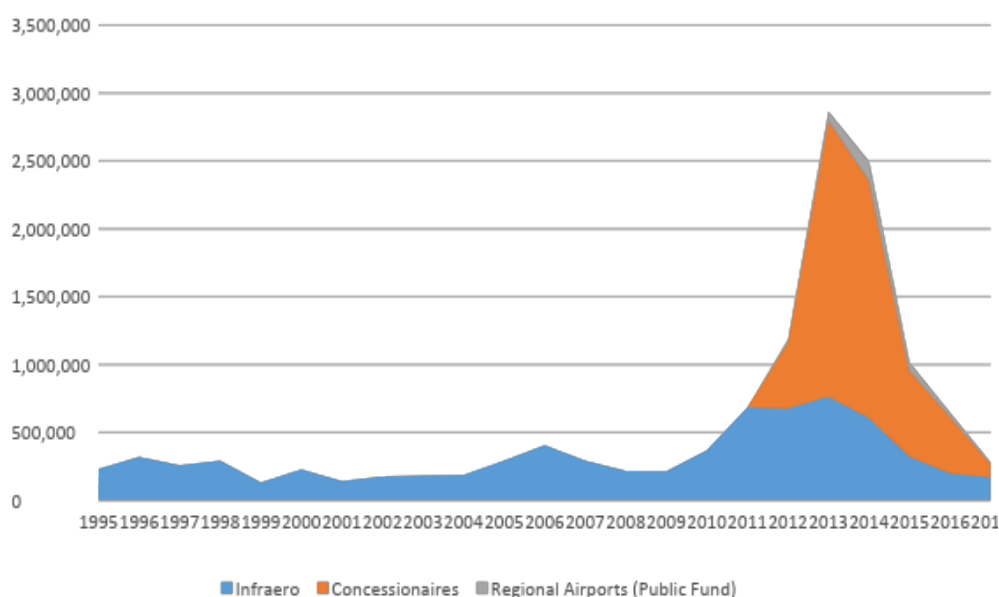
Por um lado, uma comparação da evolução das receitas comerciais dos aeroportos privatizados com os demais refletiria não somente o efeito da privatização, mas também o efeito da diferença entre esses aeroportos nos determinantes dessas receitas. Por outro lado, uma comparação entre as receitas pré e pós concessão de cada aeroporto não seria capaz de explicar mudanças eventuais e não previsíveis que influenciassem o resultado dos aeroportos (RESENDE, 2017).

3.1 INVESTIMENTO E PERCEPÇÃO DE PASSAGEIROS

Em relação aos valores de investimento, há de se perceber que o cenário

mudou radicalmente após 2011, ano em que foi iniciado o modelo de concessões aeroportuárias. As diversas concessionárias que adquiriram participação na gestão dos aeroportos no Brasil se mostraram muito mais capazes que a própria Infraero, empresa pública criada especificamente para essa finalidade. Isso se torna muito mais latente quando se analisa os valores investidos, como ilustra o gráfico a seguir.

Figura 2: Crescimento de investimentos no setor aeroportuário (USD/ano).



Fonte: Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC-PR).

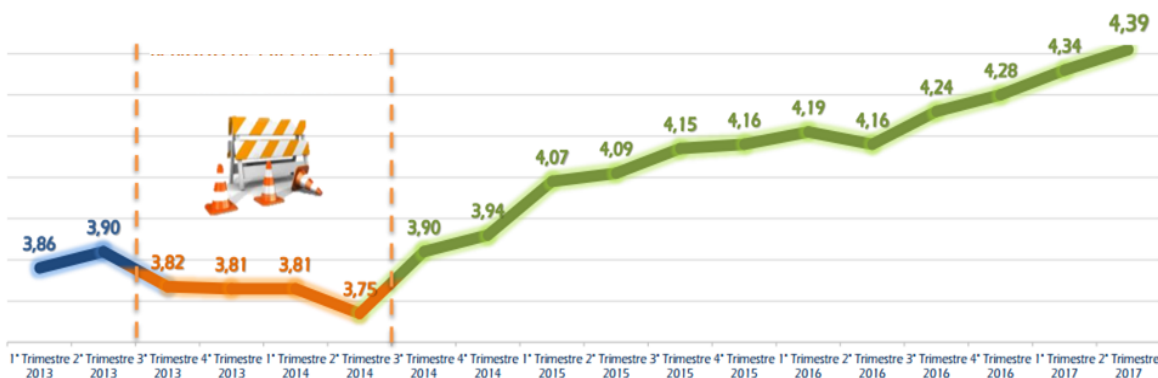
Analisando anos anteriores à primeira concessão, é observado que embora os investimentos públicos no setor aéreo tenham se elevado de USD 138 milhões, em 2003, para mais de USD 979 milhões em 2011, as informações sobre as taxas de ocupação dos terminais de passageiros indicavam necessidades de investimentos futuros ainda maiores. Logo, o primeiro ano de concessão foi visto com muito otimismo, mas com margens ainda para o crescimento de valores investidos nos aeroportos.

O crescimento especulado foi confirmado com o ápice de investimento no ano de 2013, com cerca de USD 2,9 bilhões. Sendo um ano estratégico, precedente da Copa do Mundo, o maior evento esportivo em escala mundial. Era também aguardado os Jogos Olímpicos em 2016, somando mais um motivo para a injeção financeira das concessionárias.

No período de 2012 a 2015 as concessionárias privadas investiram cerca de USD 12 bilhões nas 6 concessões federais existentes. Além dos ganhos para o setor, esses investimentos aliviaram o orçamento da União, permitindo que mais recursos fossem utilizados para atender outras necessidades da população. Para efeito de comparação, de 2003 a 2011 todo o montante investido pela Infraero nos aeroportos federais totalizou USD 3,8 bilhões. São ganhos significativos e apontam para um elevado interesse público na continuação do processo de concessões aeroportuárias.

De acordo com a Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC-PR), os investimentos privados referentes aos primeiros cinco anos de concessão têm valor equivalente aos investimentos públicos referentes aos quinze anos pré-concessão, ambos na faixa de cerca de USD 5 milhões. Demonstrando assim um fenômeno interesse de uma progressão em 5 anos por iniciativa privada em detrimento de 15 anos de manutenção pública. Obviamente isso teve reflexo na satisfação dos passageiros, como retrata o gráfico a seguir.

Figura 3: Satisfação de passageiros em relação às concessões aeroportuárias (milhões pax/ano).



Fonte: Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC-PR).

Um pequeno decréscimo é notado desde o segundo trimestre de 2013 até o segundo trimestre de 2014, sendo um ano negativo para a popularidade das concessões. Mas isso é explicado pela realização das obras referentes às primeiras rodadas; devido ao projeto greenfield e, principalmente, às diversas expansões

realizadas em aeroportos já existentes.

O único momento com uma avaliação negativa foi estritamente delimitado e com uma causa bem específica, refletindo, posteriormente, em uma reversão na mesma avaliação. Tanto que após a finalização das obras é nítido a constante satisfação dos usuários. A progressão positiva do gráfico reforça o argumento de o modelo de concessões ser benéfico para a população, e sua constante subida traz margem para melhorias e para a satisfação estar em evolução cada vez mais.

3.2 PROBLEMAS FINANCEIROS DAS CONCESSIONÁRIAS

Devido à elevada avaliação positiva dos passageiros e, principalmente, aos bons resultados demonstrados, o governo criou altas expectativas em relação ao setor aeroportuário. Era esperado que a demanda fosse elevada, seguindo padrões lógicos; os passageiros e as concessionárias estavam satisfeitos, logo, tudo indicava para uma natural evolução do setor. No entanto, o Brasil sofreu uma crise econômica durante o Governo Dilma que, obviamente, impactou a expectativa de alta demanda do setor. O gráfico a seguir ilustra essa situação.

Tabela 2: Evolução da demanda de passageiros por aeroportos (pax/ano).

Ano	PIB	Concedidos	Não concedidos
2014	0,50%	9,38%	6,65%
2015	-3,77%	0,39%	-0,40%
2016	-3,60%	- 8,01%	-6,69%
2017	1%	0,96%	3,62%
Média	-2,1%	-2,3%	-1,2%

Fonte: Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Como pode-se notar, o ano de 2016 foi o que sofreu maior impacto, principalmente devido ao prejuízo acumulado do ano anterior. O efeito escalonado

do resultado negativo em dois anos seguidos gerou uma ruptura com a expectativa de uma alta demanda constante e progressiva, como era almejado anteriormente pelo governo.

Somado a isso, há o fato de os ágios nas primeiras rodadas apresentarem um valor muito elevado. Como o valor acordado não era pago integralmente no momento, mas sim no decorrer do tempo, era condizente valores elevados pareados por uma provável alta demanda; e mais uma vez essa ruptura entre expectativa e realidade trouxe prejuízos financeiros. Sendo além dos altos ágios uma característica marcante dos contratos, esses se mostraram extremamente inflexíveis, principalmente por conter investimentos prescritivos e tarifas que não refletiam de fato os custos necessários para o acordo.

Não bastasse a frustração da demanda, os aeroportos também foram acometidos com problemas societários dos acionistas privados. Nas três primeiras rodadas, parte desses acionistas era composta por empreiteiras envolvidas na Operação Lava-Jato, deflagrada em 2014.

Dentre as principais investigadas estavam a Engevix (responsável pelos aeroportos de Brasília e de Natal), o Grupo Metha (popularmente conhecido como OAS, responsável pelo aeroporto de Guarulhos), o Grupo Odebrecht (atualmente conhecido como Novonor, responsável pelo aeroporto de Galeão), a UTC Engenharia e a Triunfo Participações (ambas responsáveis pelo aeroporto de Viracopos).

As concessionárias dos aeroportos de Guarulhos, Brasília, São Gonçalo do Amarante e Galeão acabaram conseguindo resolver os problemas societários por meio da diluição das empreiteiras nas sociedades. A concessionária de Guarulhos passou a ser controlada pelo investidor financeiro, o grupo Invepar, enquanto nas demais o operador aeroportuário (Inframérica, em Brasília e São Gonçalo, e Changi no Galeão) adquiriu a fatia dos acionistas com problemas. Posteriormente, todas essas concessionárias aderiram ao processo de reprogramação de outorgas, criado pela Lei nº 13.499, promulgada em 26 de outubro de 2017 e aprovada por meio da conversão da Medida Provisória nº 779/2017.

Por sua vez, a concessionária de Viracopos não logrou êxito na resolução dos problemas societários, tampouco aderiu à reprogramação das outorgas. Vendo-se

em situação financeira complicada, com excesso de dívidas junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e ao poder concedente, a concessionária ingressou, em 2018, em processo de recuperação judicial, o qual só foi se resolver em 2020, quando a concessionária aderiu ao processo de relicitação; sendo instituído pela Lei nº 13.448, promulgada em 5 de junho de 2017 e aprovada por meio da conversão da Medida Provisória nº 752/2017.

Por esse processo, a concessionária compromete-se a devolver amigavelmente o aeroporto, enquanto o Governo Federal irá indenizá-la pelos investimentos não amortizados. Posteriormente, a concessionária de São Gonçalo do Amarante também aderiu a esse processo, o qual, diga-se de passagem, encontra-se em estágio até mais avançado do que o de Viracopos.

Todos esses problemas demonstram que, embora as concessões aeroportuárias tenham sido bem sucedidas em termos de crescimento dos investimentos e da satisfação dos usuários, de fato ocorreram diversos problemas financeiros nas concessões iniciais. Tais problemas acabaram sendo utilizados como lições aprendidas pelo Governo para aprimorar o modelo nas rodadas posteriores, de forma a torná-lo financeiramente mais sustentável e menos suscetível a comportamentos aventureiros por parte dos investidores.

4 EVOLUÇÃO DO MODELO

De início, muitas expectativas foram colocadas no modelo de concessões, sendo a previsão de demanda bem otimista. No entanto, quando ocorreu a primeira rodada o Governo tinha muita pouca experiência nesse tipo de modelo, tanto que ocorreu leilão de apenas um aeroporto e na modalidade *green field*, sendo a primeira e única vez que teve presença nas concessões.

Apesar da expectativa, o governo só foi efetivamente participar na segunda rodada, com a Infraero entrando com 49% de participação nos contratos, que por sua vez tiveram uma menor duração em comparação ao primeiro. Além disso, o momento foi marcado por grandes investimentos prescritivos contendo prazos curtos e tetos tarifários mais rígidos. Não muito diferente dessas características foi realizada a terceira rodada; mantendo a participação da Infraero no contrato e com possibilidades de desapropriação, ficando a cargo da concessionária (MACHADO *et*

alli, 2019).

Vale dizer que nas três primeiras rodadas de concessão ocorreu uma predominância de construtoras nacionais, reforçando a postura de análise do governo em relação ao modelo novo e a própria finalidade dos contratos. Já nas rodadas subsequentes, a preferência foi de concessionárias estrangeiras; sendo uma boa forma de promover esse setor para investidores estrangeiros, alcançando boa expansão internacional.

Na quarta rodada teve-se a demanda e os investimentos de uma forma mais realista, além de uma regulação tarifária mais flexível. A fase de investimentos iniciais teve maior prazo para a conclusão e a satisfação dos usuários foi monitorada. É de importância ressaltar a nova abordagem em relação aos ágios, sendo considerados “na cabeça”; em que o valor é pago antes da transferência de gestão para a concessionária, garantindo uma maior segurança financeira para o governo. Visto que anteriormente com o pagamento sendo feito durante a vigência do contrato, cenários de renegociação de valores eram comuns.

A partir da quinta rodada de concessão, a demanda foi estimada de forma mais conservadora nos estudos de viabilidade, e a previsão de investimentos foi pautada em gatilhos de demanda, garantindo um modelo mais razoável e sustentável. Os investimentos iniciais deixaram de ser prescritivos, passando a ser baseados em projeções de demanda e padrões de performance, e tiveram prazos maiores para a conclusão (3 anos para os terminais e 5 anos para a construção de novas pistas), possibilitando um maior tempo de planejamento de soluções mais inteligentes pelos operadores aeroportuários.

Nesse contexto, os contratos de concessão mais recentes não mais prescrevem as obras que as concessionárias precisam realizar, mas sim preveem um nível de serviço que elas precisam entregar. Assim, a concessionária passa a ter maior liberdade para propor as soluções que melhor atendam os objetivos de políticas públicas dos contratos, evitando-se problemas como o ocorrido na concessão de Viracopos – “elefante branco”.

Também houve um intenso processo de flexibilização da regulação tarifária foi flexibilizada, com a adoção do modelo de receita-teto por passageiro, permitindo à concessionária uma maior capacidade de gerenciamento tarifário e o

desenvolvimento de novos modelos de negócios (ex.: empresas aéreas low costs) nos aeroportos. Tal processo foi acompanhado pelo aprimoramento dos mecanismos de consulta dos usuários, que estimulam soluções negociadas entre aeroportos e empresas aéreas no lugar de determinações regulatórias anteriores. Nesse sentido, destaca-se a criação da proposta apoiada, um acordo entre operador aeroportuário e empresas aéreas que possui o poder de alterar a regulação de tarifas, qualidade de serviços e investimentos dos contratos, tornando-a mais aderente à realidade do aeroporto e às características do mercado local.

Por fim, mas não menos importante, deve-se ressaltar a continuidade do aprimoramento do modelo de pagamento de outorga. Além do ágio “na cabeça” instituído na quarta rodada (importante para inibir aventureiros, conforme já argumentado), as outorgas anuais previstas nos contratos mais recentes são variáveis de acordo com a receita da concessionária (percentual da receita da concessionária), o que permite certo nível de compartilhamento de riscos de demanda entre concessionária e poder público.

Ademais, esses contratos preveem uma carência de cinco anos para o início dos pagamentos anuais (quando as concessionárias estão executando os investimentos iniciais), o que enseja um sistema de pagamento de outorgas anuais mais aderente à geração de fluxo de caixa dos projetos.

5 CONCLUSÕES

É notável que o Brasil é palco de diversas concessões e operações de serviços públicos para a iniciativa privada desde a década de 90; concessionar os serviços públicos ao setor privado não se mostra uma novidade no país, principalmente quando se trata do setor de transportes.

Há várias décadas os serviços de transporte público urbano, interurbano e interestadual são operados por empresas privadas sob o regime de concessão. De forma análoga, ligações aéreas regulares tanto em âmbito doméstico como internacional também são operadas por empresas aéreas privadas. Entretanto, no segmento da infraestrutura aeroportuária não houve progressos tão relevantes quanto à operação ou administração de grandes aeroportos por empresas privadas.

Dessa forma, a estratégia do governo de adotar o concessionamento dos

principais aeroportos do país teve como seu principal objetivo atrair investimentos para a ampliação e o aperfeiçoamento da infraestrutura aeroportuária do país. Além dessa capacidade de investimento, a qualidade da gestão e a visão comercial das concessionárias foram fortes argumentos para se justificar a transferência de aeroportos para a iniciativa privada; sendo ela, supostamente, muito mais eficiente que a própria Infraero para gerenciar a operação dos aeroportos.

O modelo de concessões teve pontos positivos e negativos logo de início. Por um lado houve a ocorrência de investimentos massivos por parte das concessionárias, refletindo em uma melhoria considerável nos serviços aos usuários; elevados índices de satisfação reforçam a aprovação que a gestão das concessionárias obteve.

No entanto, por se tratar de um modelo relativamente novo para o governo, problemas na modelagem eram inerentes à situação, em que a saída disso era a constante adaptação e refinamento. Houve ainda os problemas financeiros dos acionistas das concessionárias, decorrentes dos escândalos de corrupção deflagrados pela Operação Lavajato, além dos efeitos econômicos adversos à gestão das concessionárias oriundos da frustração das estimativas otimistas de demanda iniciais.

Nesse contexto, além de seguir aprimorando o modelo de concessões – para tornar as rodadas seguintes mais sustentáveis, mantendo os ganhos de gestão e capacidade de investimento do setor privado nos aeroportos –, o Governo Federal buscou criar saídas para as primeiras concessões problemáticas, como a Lei de Relicitação e o processo de reprogramação das outorgas.

Pode-se concluir que a grande virtude da política pública das concessões aeroportuárias é a de aprender com os erros e lidar da melhor forma possível com eles, tendo a aquisição de experiência no processo para evitar falhas semelhantes e melhorar o que já é visto como eficaz. Os principais aeroportos do Brasil não necessitam apenas de ampliação físicas, mas de um real choque de gestão, o sucesso das rodadas de concessão comprovam isso. A legislação já apresenta disposições suficientes para que o processo de desestatização de aeroportos seja desencadeado, e o constante aprimoramento do modelo de concessões e a evolução de seus resultados torna essa realidade cada vez mais palpável.

Como oportunidades de pesquisa futura, vislumbra-se a avaliação dos efeitos da evolução da modelagem e, ainda, os impactos da pandemia sobre as concessões de aeroportos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972**. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5862.htm>. Acesso em: 07 abr. 2021.

_____. **Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7565compilado.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

_____. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

_____. **Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005**. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11182.htm>. Acesso

em: 07 abr. 2021.

_____. **Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017.** Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13448.htm>. Acesso em: 11 mai. 2021.

_____. **Lei nº 13.499, de 26 de outubro de 2017.** Estabelece critérios para a celebração de aditivos contratuais relativos às outorgas nos contratos de parceria no setor aeroportuário. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13499.htm>. Acesso em: 11 mai. 2021.

CALDEIRA, Thiago Costa Monteiro; FONSECA, Ricardo Sampaio da Silva; RESENDE, Caio Cordeiro de. **Quanto custa uma empresa estatal administrando aeroportos?**. Instituto Braudel Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2017/10/02/quanto-custa-uma-empresa-estatal-administrando-aeroportos/>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

NETO, Carlos Alvares. **Aeroportos no Brasil: investimentos e concessões.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6816>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

MACHADO, Bernardo Vianna Zurli; INGOUVILLE, Martin; DAMASCENO, Thiago Machado; SALLES, Daniel Cardoso de; ALBUQUERQUE, Clarissa Taquette Vaz. **A evolução recente do modelo de concessão aeroportuária sob a ótica da financiabilidade.** BNDES, Rio de Janeiro, v. 25, n. 50, p. 7-65, set. 2019.

OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; MENEZES, Mariana Silveira de. **Impactos da**

Pandemia do Coronavírus no Setor Aeroportuário. In: Impactos da Pandemia na Aviação Civil Brasileira: Crise, Desafios e Perspectivas. 1. ed. Brasília: Almedina, 2021.

RESENDE, Caio Cordeiro de. **Uma Avaliação de Impacto da Política de Privatização de Aeroportos Brasileira: Uma Abordagem por Controle Sintético.** In: PRÊMIO SEPLAN DE MONOGRAFIAS, 2017, Brasília. Anais. Brasília: ENAP, 2017.