



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

André Paiva Menezes

GESTÃO TERRITORIAL E GEOGRAFIA DOS TRANSPORTES: O PROCESSO DE CONCESSÃO DO
AEROPORTO INTERNACIONAL DE BRASÍLIA

Brasília – DF

2016



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

André Paiva Menezes

GESTÃO TERRITORIAL E GEOGRAFIA DOS TRANSPORTES: O PROCESSO DE CONCESSÃO DO
AEROPORTO INTERNACIONAL DE BRASÍLIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Geografia

Orientadora: Prof. Dra. Marília Luiza Peluso

Brasília – DF

2016

André Paiva Menezes

Gestão Territorial e Geografia dos transportes: o processo de concessão do aeroporto internacional de Brasília

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Versão final aprovada em 08 de março de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Nome: Prof. Dra. Marília Luisa Peluso (Presidente)

Instituição: Universidade de Brasília, Departamento de Geografia

Nome: Prof. Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho

Instituição: Universidade de Brasília, Departamento de Geografia

Nome: Prof^ª. Dra. Geovana Lorena Bertussi (Membro externo)

Instituição: Universidade de Brasília, Departamento de Economia

Nome: Prof^ª Dra. Lucia Cony Faria Cidade (Suplente)

Instituição: Universidade de Brasília, Departamento de Geografia

FICHA CATALOGRÁFICA

MENEZES, ANDRÉ PAIVA

Gestão Territorial e Geografia dos Transportes: o processo de concessão do Aeroporto Internacional de Brasília 115 p, (UnB-GEA, Mestre, Gestão Ambiental e Territorial, 2016).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Departamento de Geografia

1. Gestão Territorial

2. Geografia dos Transportes

3. Sistema Aeroportuário

4. Economia de Regulação

I. UnB-GEA

II. Título (série)

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação (tese) e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado (tese de doutorado) pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Nome do Autor

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores Fernando Sobrinho e Geovana Bertussi pelas contribuições enriquecedoras ao trabalho e pela disposição em participar da banca. À minha orientadora, a professora Marília Luisa Peluso pela compreensão e paciência quando decidi desenvolver o presente tema no andamento do curso. A sua ajuda e a maneira inteligente como conduziu a produção do trabalho foram fundamentais para a conclusão do mestrado e do trabalho. E aos servidores da secretaria da POSGEA, Jorge e Agnelo, pela disposição e força.

Também agradeço aos amigos que sempre me deram força e contribuíram diretamente ou indiretamente para mais esta conquista: Edu, Luciano, Leandro, Darfe, André, Marcos, Anderson, Walter, Hugo, Simão, Leticia, Zé, Ilzinha, Cynthia, Victor e Gabi; aos amigos de trabalho do GDF: Leonardo, Roger, Josias, Cris, Israel, Jeiza, Geraldo, Iris e Janaína, Ricardo, Luiz Otávio, Rubens e Juarez. E à força e contribuição dos integrantes do Observatório Sismológico da UnB: Profs Mônica, Lucas, George e aos estudantes Natália, Eveline, Kate e Humberto.

E finalmente, agradeço toda à minha família (aos tios, tias, primos e primas) que sempre me deu todo o tipo de apoio (psicológico, emocional, financeiro, moral...) em especial aos meus pais, que nos deram liberdade, algo mais precioso que os pais podem dar aos filhos; ao meu irmão Bruno, exemplo de humanidade e companheiro fundamental nas horas de fracassos e conquistas; à minha mulher Júlia e à sua família, que eu amo de paixão e minha cúmplice de um relacionamento que tem dEUs com base, razão de todo sucesso que eu possa ter; ao nosso amado anjinho Miguel, dádiva do Universo, que dá sentido e plenitude a tudo, fruto de um encontro apaixonante nessa eterna viagem chamada vida.

Em memória à Vovó Aurelina à Tia
Janeci, que estão nos protegendo e nos
abençoando.

RESUMO

O setor de transportes é uma atividade econômica, em que governo e empresas atuam na gestão territorial. A infraestrutura inerente a este setor necessita de grandes e eficientes financiamentos para viabilizar a movimentação de pessoas e mercadorias, a fim de garantir o escoamento da produção e a conexão entre diversas localidades. Dessa maneira, os aeroportos são parte da infraestrutura, funcionando como pontos no território que viabilizam a entrada e a saída de produtos e cidadãos de um espaço geográfico a outro, conectando-os. A partir dos anos 2000 o Estado brasileiro passa a considerar outros modelos de gestão aeroportuária devido a problemas relacionados ao setor aéreo naquele período: atrasos e cancelamento de voos (apagões aéreos) e acidentes. O governo federal constatou por meio de estudos e consultorias contratados para diagnosticar o setor, que a infraestrutura aeroportuária brasileira não suportava a demanda por seus serviços. Dessa maneira o poder público decidiu pela concessão dos aeroportos à iniciativa privada atuando, porém, na regulação econômica, visando à melhoria dos serviços e mais investimentos no setor. Este trabalho analisa o processo de concessão no Aeroporto Internacional de Brasília, levando em consideração o contexto geográfico e histórico da evolução dos transportes no Brasil. Para isso foram feitas pesquisas bibliográficas sobre o assunto em documentos, livros, estudos contratados pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e na legislação federal para discorrer sobre o processo. Também foram feitas entrevistas com representantes do setor público e do setor privado para avaliar os primeiros resultados da concessão do Aeroporto Internacional de Brasília e os motivos que levaram o governo federal a delegar à iniciativa privada a administração dos aeroportos. O trabalho mostra que os primeiros resultados mostram-se satisfatório com melhorias na infraestrutura aeroportuária comparadas ao período anterior ao da concessão, que modelos internacionais de regulação econômica influenciaram o governo brasileiro a adotar a concessão no setor aéreo e que Brasília foi umas das cidades escolhidas para ter o aeroporto concedido devido à sua função na rede urbana nacional e à grande movimentação de passageiros e mercadorias.

Palavras-chave: Gestão Territorial, Geografia dos Transportes, Sistema Aeroportuário, Economia de Regulação.

ABSTRACT

The transport sector is an economic activity in which government and companies work in the territorial management. The inherent infrastructure in this sector requires large and efficient financing to facilitate the movement of people and goods in order to ensure the flow of production and the connection between various locations. Thus, airports are part of the infrastructure, functioning as points in the territory that enable the movement of products and people from a geographical area to another, connecting them. From the 2000s the Brazilian government started considering other models of airport management due problems related to the aviation industry in that period: delays, flights cancellation (strikes) and accidents. The federal government found through studies and consultants to diagnose the sector, that the Brazilian airport infrastructure did not support the demand for their services. Thus the government decided to concession the airports for companies, acting only in the economic regulation, in order to improve services and more investment in the sector. This thesis analyzes the concession process in the Brasilia International Airport, taking into account the context geographical and historical evolution of transport in Brazil. For it was made bibliographical research about the subject in documents, books, studies contracted by the National Civil Aviation Agency – ANAC and in federal law to discourse the process. Also interviews were made with representatives from the public and the private sector to evaluate the results of the Brasilia international airport concession and the reasons that took the federal government to delegate for the private companies the management of the airports. The work shows that the early results have been satisfactory with improvements in the airport infrastructure compared to the period prior to the concession, that international models of economic regulation influenced the Brazilian government to adopt the concession in the aviation industry and that Brasilia was one of the cities chosen to have the concession of the airport due its function in the national urban network and the great movement of passengers and goods.

Keywords: Territorial Management, Geography of Transport , Airport System, Economics of Regulation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
OBJETIVOS.....	4
GERAL.....	4
ESPECÍFICO.....	4
JUSTIFICATIVA.....	4
CAPÍTULO 1. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	6
CAPÍTULO 2. GESTÃO TERRITORIAL E TRANSPORTE.....	12
2.1. GESTÃO TERRITORIAL.....	13
2.2. GEOGRAFIA DOS TRANSPORTES.....	15
2.3 SISTEMA AEROPORTUÁRIO.....	16
2.4 - ECONOMIA DE REGULAÇÃO	17
CAPÍTULO 3. A EVOLUÇÃO DA REDE DE TRANSPORTE NO BRASIL E SUA IMPORTÂNCIA PARA A GESTÃO DO TERRITÓRIO.....	19
3.1 OS TRANSPORTES NO BRASIL COLÔNIA.....	20
3.2 OS TRANSPORTES E A FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO.....	23
3.3 OS TRANSPORTES NA INTEGRAÇÃO TERRITORIAL DA REPÚBLICA ATÉ O INÍCIO DO SÉCULO XXI.....	26
CAPÍTULO 4. A ECONOMIA DE REGULAÇÃO NO SETOR DE TRANSPORTES.....	32
4.1 A EXPERIÊNCIA MUNDIAL NA REGULAÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS.....	33
4.2 A CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL.....	36
4.3 PARCERIA PÚBLICO PRIVADA E REGIME DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO SETOR DE TRANSPORTES.....	41
4.4 AS CONCESSÕES NO SETOR DE TRANSPORTE BRASILEIRO.....	48
4.4.1 As concessões ferroviárias.....	49
4.4.2 As concessões aquaviárias.....	45

4.4.3 As concessões rodoviárias.....	47
4.4.4 As concessões aeroportuárias.....	49
CAPITULO 5. O TRANSPORTE AÉREO E GESTÃO TERRITORIAL.....	51
5.1 A GEOGRAFIA DO TRANSPORTE AÉREO NO BRASIL.....	52
5.1.1 A malha aérea.....	52
5.1.2 Movimentação aeroportuária.....	54
5.1.3 Oferta e demanda.....	58
5.2 TRANSPORTE AÉREO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	63
5.2.1 Rede urbana e fluxos aéreos.....	63
5.2.2 Função dos aeroportos na dinâmica territorial.....	69
5.3 A GESTÃO PÚBLICA DO TRANSPORTE AÉREO BRASILEIRO.....	72
5.3.1 Sistema Institucional do transporte aéreo.....	72
5.3.2 Investimentos na Infraestrutura Aeroportuária Brasileira.....	75
CAPITULO 6. A CONCESSÃO NA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA: O CASO DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE BRASÍLIA	78
6.1 A REGULAÇÃO NO SETOR AÉREO BRASILEIRO.....	79
6.1.1 Breve histórico.....	79
6.1.2 O processo decisório na administração pública para a concessão no setor.....	81
6.1.3 A ANAC.....	84
6.1.4 As empresas administradoras de aeroportos e concessionárias.....	87
6.2 O PROCESSO DE CONCESSÃO DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE BRASÍLIA.....	95
6.2.1 O Aeroporto Juscelino Kubitschek – breve histórico.....	89
6.2.2 Os Relatórios dos Estudos de viabilidade para a concessão.....	92
6.2.3 Os serviços prestados pela empresa administradora (INFRAMERICA) e os resultados preliminares da concessão.....	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
REFERÊNCIAS.....	110

ANEXO – ENTREVISTAS.....116

INTRODUÇÃO

O setor de transporte tem importância fundamental na dinâmica e na economia do território. A movimentação de pessoas e mercadorias por meio de rodovias, ferrovias, hidrovias e transporte aéreo geram fluxos que mostram, por exemplo, características relacionadas à rede urbana, ao escoamento de produção, à dinâmica populacional e ao desenvolvimento regional.

A gestão do território perpassa o movimento e pelo fluxo de passageiros, de produtos industriais e agrícolas, pois, para definir as políticas de desenvolvimento territorial, é preciso conhecer esse movimento e identificar com que intensidades os pontos (países, cidades e regiões) se interligam.

“No processo global de produção, a circulação tem prevalecido sobre a produção; os fluxos tornam-se mais importantes ainda na explicação de determinadas situações. Assim, a circulação tem se manifestado de maneira cada vez mais numerosa, densa e extensa, resultando num novo padrão geográfico. Nesse sentido, a circulação passa a deter o comando das mudanças de valor do espaço” (SANTOS, 2001)

Santos, ao mencionar que os fluxos, no processo global de produção, tem prevalecido sobre a produção, compreende a relevância da rede de transportes entre países, regiões e cidades. Desse modo, a qualidade do movimento que interliga espaços diz respeito ao grau de integração deles com os processos econômicos global, regional e nacional de produção. O setor de infraestrutura de transporte precisa estar integrado a esses processos, pois sua logística intrínseca se desenvolve em função da tecnologia que lhe é inerente.

Tanto o Estado quanto a iniciativa privada participam da gestão do território, investindo e criando políticas públicas para o desenvolvimento da infraestrutura de logística de transporte. O Estado, por meio da elaboração de políticas e ações, como a Política Nacional de Transporte e atuação de seus órgãos relacionados ao setor, e a iniciativa privada contratada em alguns casos pelo governo para executar, operacionalizar e administrar as

políticas e ações, a exemplo das concessionárias das rodovias e das empresas administradoras de aeroportos.

A atuação do Estado nas atividades econômicas sempre foi objeto de discussão entre diferentes correntes políticas e ideológicas em todo o mundo. Algumas correntes defendem uma intervenção maior do aparato estatal nas atividades econômicas, alegando que o mercado, por si só, gera desequilíbrios e privilegia interesses econômicos. Outras correntes defendem menor intervenção do Estado na economia e que, por outro lado, diferentemente dos mais intervencionistas, a intervenção do governo gera os desequilíbrios de mercado prejudicando a livre iniciativa e a liberdade de atuação empresarial, afetando a qualidade dos serviços prestados.

Os serviços aeroportuários, como os serviços de administração dos aeroportos, são atividades econômicas reguladas pelo poder público e, em alguns casos como no Brasil, também executadas por ele. Em muitos países, o poder público adotou o modelo de concessão no setor aéreo com o objetivo de equilibrar as contas públicas. Por ser o transporte aéreo um setor estratégico relacionado à segurança de qualquer país, o Estado tem grande atuação no mundo inteiro. Este trabalho abordará a concessão dos aeroportos, sob a ótica da aviação comercial civil.

Segundo o IPEA (2010), o transporte aéreo é fundamental para um país com as dimensões do Brasil, possibilitando o deslocamento de pessoas e o transporte de cargas de diversos setores econômicos. Esse modal de transporte é um elemento de integração do território nacional e se constitui em um setor estratégico para o desenvolvimento do país.

A partir do final do século passado, o setor aéreo brasileiro passou a lidar mais intensamente com problemas relacionados à infraestrutura aeroportuária, como cancelamento e atrasos de voos, problema na logística de trânsito de aeronaves nos pátios dos aeroportos, além de problemas de infraestrutura no setor e de acidentes. Os problemas na infraestrutura de transportes aéreos no Brasil constitui um dos entraves para o desenvolvimento do país, pois esse setor não se mostra eficiente para atender as demandas de circulação de pessoas e mercadorias.

Em 1997, o Plano de Desenvolvimento elaborado pelo Departamento de Aviação Civil - DAC para o transporte aéreo brasileiro já diagnosticava a existência de

desequilíbrios entre a oferta e a demanda em alguns dos principais aeroportos brasileiros em movimentação (Abreu 2008 p.29).

Conhecidos como os “apagões aéreos”, esses problemas trouxeram transtornos à população, ocasionando impactos negativos para a sociedade, em que, tanto o cidadão quanto os setores econômicos (serviços e cargas) foram prejudicados pelo comprometimento de circulação de pessoas e mercadorias no território brasileiro. Em princípio, o governo federal passou a considerar outros modelos de gestão na infraestrutura aeroportuária e outros modelos de intervenção ou regulação nesse setor da economia como solução para amenizar os problemas do setor aéreo. Um dos modelos é a concessão, em que o poder público concede, por meio de leilão, às empresas administradoras de aeroportos, os serviços de infraestrutura aeroportuária.

Esse trabalho busca uma compreensão a respeito do processo de concessão na infraestrutura aeroportuária analisando os processos históricos e econômicos que podem ter levado o Estado brasileiro a conceder à iniciativa privada a administração dos aeroportos. Esta dissertação abordará a evolução histórica dos transportes no Brasil e suas implicações territoriais, analisando os diferentes papéis do Estado nesse setor.

O Aeroporto Internacional de Brasília é objeto de análise específica da pesquisa proposta nesta dissertação. A Capital Federal possui importante relevância: seu aeroporto serve de *hub*¹ para o transporte aéreo nacional, devido a sua localização geográfica centralizada no território brasileiro. Esse aeroporto encerrou o ano de 2014 com aproximadamente 8,6 milhões de usuários, consolidando-se como o 2º maior aeroporto em movimento de passageiros e o 3º em movimentação internacional do país (Inframerica, 2014).

Assim, a pesquisa proposta nesta dissertação procura discutir as seguintes questões que nortearão as discussões do trabalho:

por que o modelo de concessão foi escolhido para lidar com os problemas do setor aéreo ? Quais as causas que levaram a administração pública a conceder à iniciativa privada a

¹ Termo utilizado para aeroportos que concentram grande quantidade de voos para distribuí-los a outros, segundo (ANEAA 2014)

administração dos aeroportos? Por que o aeroporto internacional de Brasília foi escolhido para ser concedido?

A partir dessas questões, a hipótese é de que, influenciado por outros países, a administração pública brasileira opta pelo modelo de concessão, pois o modelo vigente de administração aeroportuária não se mostrou eficiente para atender o crescimento do trânsito de passageiros e de carga. E que o aeroporto de Brasília foi escolhido por ser um dos mais movimentados do país e também devido a sua localização geográfica estratégica.

Para constatar essa hipótese e discutir as questões levantadas, os objetivos da pesquisa foram formulados com o intuito de responder, ou pelo menos discutir, as possíveis respostas sobre os questionamentos norteadores de pesquisa.

OBJETIVOS

GERAL

O objetivo principal deste trabalho consiste em analisar o processo de concessão da administração aeroportuária brasileira.

ESPECÍFICOS

- Analisar o papel do Estado no desenvolvimento da infraestrutura de transporte no Brasil.
- Analisar o papel do setor de transporte aéreo na gestão territorial.
- Analisar a concessão do Aeroporto Internacional de Brasília à iniciativa privada.

JUSTIFICATIVA

Compreender as questões levantadas é importante para identificar as possíveis causas que levaram à crise do setor aéreo no Brasil no fim dos anos de 1990 e início dos anos 2000. Os serviços aeroportuários, tais como a administração dos aeroportos, as atividades das

empresas áreas, a manutenção da infraestrutura aeroportuária geram milhares de empregos diretos e outros milhões de empregos e rendas indiretos.

A movimentação eficiente de cidadãos e mercadorias pelo território possibilita um melhor desenvolvimento econômico. O setor de infraestrutura de transporte no Brasil é um dos entraves para o desenvolvimento do país, pois, além de não fornecer uma base adequada para a logística produtiva, deixa de gerar mais empregos e distribuir mais riquezas. Um país que possui um sistema de transportes eficientes atrai investimentos externos e instalação de novas empresas, pois o desperdício de tempo e a diminuição de riscos inerentes ao transporte de mercadorias são amenizados.

Espera-se que este trabalho contribua com informações e análises sobre a infraestrutura de transportes no Brasil, mais especificamente no setor aéreo. As discussões produzidas com base nos questionamentos feitos poderão enriquecer os debates sobre o papel da gestão pública na infraestrutura aeroportuária, assim como abrir outras questões importantes para solucionar os problemas que o Brasil enfrenta há vários anos no setor de transportes e sua logística.

A presente dissertação organiza-se em 6 capítulos. O primeiro explicita a metodologia; o segundo e o terceiro foram desenvolvidos para dar suporte histórico e contextual à pesquisa. O capítulo 4 trata de economia de regulação, tema pertinente à concessão aeroportuária. O capítulo 5 relaciona transporte aéreo à dinâmica territorial brasileira e à gestão pública. E o capítulo 6 discute os resultados finais das questões e da hipótese levantada.

CAPÍTULO 1. PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia proposta neste trabalho consistiu, inicialmente, em pesquisa bibliográfica em livros, artigos, trabalhos sobre gestão do território, economia de regulação e transportes, conceitos que fundamentam a dissertação. Foram utilizados dois métodos: o *método histórico*, que investiga fatos do passado para verificar possíveis projeções e influências na sociedade contemporânea, abordando a temporalidade dos processos históricos, estudando o passado na tentativa de compreender o presente. E o *método do estudo de caso*, de acordo com o método proposto por Fachin (2002), que toma por base um caso concreto e específico por meio de um estudo intensivo, com o auxílio de entrevistas e observações diretas, como levantadas na introdução.

O *método histórico* foi utilizado principalmente no capítulo 3 do trabalho. Procurou-se, dessa maneira, descrever a evolução dos transportes do Brasil, a fim de identificar elementos que pudessem contribuir para a compreensão de processos históricos contemporâneos. Este capítulo busca cumprir o primeiro objetivo específico que é o de analisar o papel do Estado na infraestrutura de transportes. O capítulo 4 trata de regulação econômica.

O capítulo 5 visa atingir o segundo objetivo específico, ou seja, analisar o papel do setor de transporte aéreo na gestão territorial. A relação transporte e território, perpassando pela gestão pública, é relevante para compreender o objetivo principal, que trata da concessão aeroportuária. Nos capítulos 4 e 5, foram utilizados os *métodos histórico e de estudo de caso*.

O capítulo 6 utilizou-se do *método de estudo de caso* de acordo com Fachin (2002). O método, assim, operacionaliza o cumprimento do último objetivo específico proposto. A concessão do aeroporto internacional de Brasília é o caso concreto e específico em questão. As opiniões dos representantes das entidades envolvidas no processo foram instrumentalizados pelo uso de questionários.

Este trabalho utilizou-se dos dois métodos em conjunto, pois, para compreender especificamente o processo de concessão no Aeroporto Internacional de Brasília, é importante que seja abordada a evolução histórica dos transportes no Brasil. A concessão constitui um ato administrativo, fruto da Política Nacional de Desestatização, que, sendo uma política pública, não surge, isoladamente, e sim é motivada por processos históricos, políticos e econômicos.

Assim, pesquisas em estudos, leis e programas governamentais foram consultados e analisados para dar suporte ao cumprimento dos objetivos propostos, tais como:

- estudos de Viabilidade Técnica: esses estudos foram encomendados pelo governo brasileiro para verificar as possibilidades e viabilidades de outros modelos de gestão da infraestrutura aeroportuária.
- Processo de Licitação: foi analisado o contrato de concessão estabelecido entre a Agência Nacional de Aviação – ANAC e as empresas administradoras dos aeroportos
- Programa Nacional de Desestatização e deliberações do Conselho Nacional de Desestatização: esses programas governamentais foram instrumentos de decisão da administração pública para o processo de concessão aeroportuária.
- Decreto nº 7.624 de 22/11/2011 que dispõem sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão.
- Análise do “Programa de Investimento em Logística: aeroportos” e do “Plano Brasil Maior”
- Análise do processo de concessão do Aeroporto Internacional de Brasília: estudos de viabilidade, submissão dos estudos preliminares técnicos, econômicos e ambientais ao Tribunal de Contas da União (TCU), elaboração do edital, consulta e audiência pública, realização do leilão em 22 de novembro de 2013, homologação e adjudicação em 23 de janeiro de 2014.

Em relação ao último objetivo específico proposto, relativo à análise do processo de concessão no aeroporto internacional de Brasília, foram feitas visitas à ANAC e à ANEAA com o intuito de entrevistar gestores da administração pública, funcionários da associação das empresas administradoras dos aeroportos e funcionários da empresa que administra o aeroporto de Brasília. A ANAC é a agência reguladora da administração pública no setor aéreo e a ANEAA é a associação que representa todas as empresas que administram os aeroportos no país.

As entrevistas serviram para enriquecer a discussão envolvida neste trabalho, com opiniões de representantes das entidades relacionadas ao tema da dissertação e caracterizou-se por questionários (Anexo 1) com questões inerentes ao tema da pesquisa, a fim de analisá-las no texto da pesquisa e auxiliar no cumprimento do objetivo principal.

Em relação ao questionário aplicado, a ANAC buscou ter uma visão de um representante dessa entidade sobre o papel da agência no processo regulatório e sua relação com as empresas administradoras de aeroportos que foram contratadas pelo poder público.

As perguntas direcionadas à ANEAA procuram verificar as condições em que se encontram os aeroportos atualmente, principalmente o de Brasília, depois do processo de concessão. Dessa maneira procura-se comparar os benefícios ou prejuízos (melhoria dos serviços e geração de empregos) que as concessões trouxeram para a sociedade, auxiliando na discussão dos objetivos propostos pelo trabalho. O questionário também aborda as impressões de um representante dessa associação sobre a relação das empresas administradoras com a ANAC.

Para melhor abordar os questionamentos levantados e discutir os objetivos propostos, o trabalho foi organizado em cinco capítulos.

Este primeiro capítulo consiste na explanação dos procedimentos metodológicos para o desenvolvimento da pesquisa, explicitando de que maneira as informações foram levantadas e como a dissertação foi organizada.

O segundo capítulo é o capítulo teórico, em que foram abordados conceitos que fundamentam o trabalho. Os conceitos foram discutidos no sentido de relacioná-los ao tema da dissertação. Gestão do Território, Geografia dos Transportes, Sistema Aeroportuário e Economia de Regulação são os referenciais teóricos mais relevantes considerados para a pesquisa.

O terceiro capítulo aborda breve evolução histórica dos transportes no Brasil relacionado com a formação territorial do país, importante contextualização para analisar o papel da gestão pública no setor de transportes. Para compreender os motivos que levaram o Estado Brasileiro a conceder à iniciativa privada a administração dos aeroportos, é importante conhecer como se deu a estruturação do sistema de transportes, pois, para atingir esse objetivo, não basta analisar apenas o momento presente. O processo de gestão pública é consequência de vários governos ao longo dos anos na história. Assim, será discutida neste capítulo a evolução dos transportes do Brasil colônia até o início do século XXI.

O quarto capítulo trata da economia de regulação de transportes. A abertura de capital na administração pública perpassa o processo de concessão; é uma continuação do segundo capítulo, porém, com ênfase em economia de regulação em outros modais como o transporte rodoviário, ferroviário e aquaviário. No fim do século XX, o modelo de Estado regulatório foi implantado no Brasil na área de infraestrutura. Este capítulo busca compreender esse modelo de gestão no setor de transporte e, também, servirá de base de entendimento para o último capítulo que trata da análise da concessão dos aeroportos.

Antes de discorrer sobre execução do principal objetivo, é importante entender a importância do transporte aéreo na gestão territorial. Como abordado no segundo capítulo, o papel da gestão pública no setor de transportes é fundamental para o desenvolvimento o tema abordado neste trabalho. No quinto capítulo, o papel da gestão pública será tratada de

maneira mais específica e instrumental: demanda de passageiros e cargas, papel dos aeroportos na dinâmica do território e fluxos de voos entre as cidades.

Também será tratado, no quinto capítulo, de que maneira o transporte aéreo é utilizado pela gestão pública na definição de suas políticas de desenvolvimento territorial, análise bastante relevante para entender as estratégias de Estado na administração da infraestrutura aeroportuária.

O último capítulo tratará do processo de concessão do aeroporto de Brasília, seguida das considerações finais sobre a pesquisa proposta nesta dissertação.

CAPÍTULO 2. GESTÃO TERRITORIAL E TRANSPORTE

A concessão dos aeroportos é uma decisão governamental que se realiza em contexto teórico espacial, econômico, de gestão pública e de infraestrutura aeroportuária. Os referenciais teóricos trabalhados nesta pesquisa levaram em consideração conceitos que discutem gestão, território, transportes e economia que perpassam pelo tema da pesquisa.

Dessa maneira este capítulo tratará das fundamentações teóricas, referenciados por alguns autores e fontes bibliográficas importantes e inerentes aos conceitos que fundamentam o trabalho.

2.1. GESTÃO TERRITORIAL

Trabalhar com o conceito de gestão territorial é fundamental para esta dissertação, pois a movimentação e fluxos de pessoas e mercadorias são fatores que influenciam a dinâmica territorial de um espaço delimitado geograficamente por um poder administrativo de um governo. Por isso o setor de transportes é usado como instrumento de políticas de gestão pública.

Davidovich (1991) afirma que Gestão do Território não se confunde simplesmente com gerenciamento ou administração, apesar de serem conceitos fundamentais para a prática da gestão, mas a relação a ser feita seria com governação ou governabilidade (Becker, 1987, 1988), que se aplica a uma sociedade em rápida transformação. Davidovich ainda ressalta que a Gestão Territorial tem se instrumentalizado para assegurar relações de poder, incluindo operações de curto prazo e de largo espectro, e uma flexibilidade tática para se adaptar à velocidade exigida pelos interesses políticos e econômicos. Assim, surge o conceito de gestão democrática, que aparece como via de atender e de integrar anseios de diferenciação e de particularismos, e, ainda, assegurar representação efetiva da sociedade.

Souza (2003) explora o conceito de gestão dizendo que ele tem sido amplamente utilizado por alguns analistas, por acreditarem que traz a ideia de um controle mais democrático, operando, com base em acordos e consensos, ao contrário do planejamento, que seria mais tecnocrático. Assim, planejamento e gestão não podem ser considerados sinônimos, pois possuem referenciais temporais distintos, e se referem a diferentes tipos de atividades. Planejar sempre remete ao futuro, pois implica simular os desdobramentos de um

processo, com o objetivo de melhor prever prováveis problemas. Já o conceito de gestão remete ao presente, significando administrar uma situação tendo em vista as necessidades imediatas. Dessa forma, o planejamento consiste na preparação para a gestão futura, ou seja, é distinto e complementar.

Becker (1988) considera gestão do território como “prática estratégica”, científico-tecnológica do poder no “espaço”, integrando elementos de administração de empresas e elementos da governabilidade. A autora ainda escreve que “o território de um país é um patrimônio fixo da sociedade nacional; sua apropriação social em termos de conhecimento e de posse constitui fontes de poder para os grupos sociais e para o Estado nacional” (Becker 1988 p.184). Corrêa considera gestão como uma manifestação de “controle da organização espacial”, presente desde comunidades primitivas (gestão da igualdade) até sociedades capitalistas (gestão da diferença). (MACHADO, 1993, p. 6-7). Dessa maneira, os aeroportos são importantes pontos de fluxos do sistema de transporte e são objetos de interesses de grupos sociais, empresariais e do Estado nacional por ter essa importância na dinâmica do território.

Este trabalho abordará a evolução dos transportes no Brasil, mais especificamente o aéreo, sob a atuação da gestão estatal. A gestão territorial será tratada neste trabalho sob o viés da administração pública e das alternativas propostas por vários governos para propiciar melhor eficiência dos serviços de transportes à população.

2.2. GEOGRAFIA DOS TRANSPORTES

A literatura sobre a relação de circulação de pessoas e mercadoria com o espaço geográfico nos traz a grande influência que o transporte tem sobre o território. Ritter (1971) diz que os transportes constituem um elemento geográfico de primeira importância que concretiza o empreendimento do homem e de seus sistemas econômicos e políticos, às vezes ideológicos, sobre o espaço de forma mais ou menos intensa. A geografia dos transportes constitui um ramo da geografia que analisa a relação dos fluxos e movimentos de pessoas e mercadorias com o espaço geográfico.

A relação entre transporte e geografia é fundamental para a compreensão da dinâmica socioespacial, intrínseca à ciência geográfica. Os sistemas de transportes constituem o suporte físico e estrutural que permitem dinamizar um território. O espaço geográfico é moldado a todo instante tendo diferentes características socioespaciais no decorrer do processo histórico. Os processos migratórios, de mobilidade urbana, de formação de hierarquia de cidades, de formação de eixos econômicos, de políticas territoriais, por exemplo, são melhores analisados e discutidos, levando-se em consideração os sistemas e redes de transportes que dão suporte estrutural a esse processos. Assim, Ritter, também, enfatiza que:

os sistemas de transportes, pela sua simples existência e ação própria, não são passivos, mas exercem também uma influência original sobre a gestão do espaço terrestre e, portanto, sobre a geografia das regiões de interesse, que podem ser modeladas segundo os objetivos estabelecidos pela rede de transportes, que se tornam então os meios de uma política regional, ou apenas de uma política. (Ritter, 1971, p.7).

Dessa maneira o transporte tem influência na modelagem de uma região, país e entre regiões e países. E, como mencionado, os sistemas de transportes também influenciam a gestão do espaço terrestre e aéreo e fazem parte de planos de desenvolvimentos territoriais, pois os transportes constituem eixos de fluxos e movimentos em um espaço, servindo de instrumentos para arquitetos, geógrafos, engenheiros, economistas e outros profissionais e pesquisadores, na tomada de decisão de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento territorial.

Segundo Santos (2001), a criação de fixos produtivos leva ao surgimento de fluxos para balizar o seu próprio movimento, isto é, a dialética entre a frequência e a espessura dos movimentos no período contemporâneo e a construção e modernização dos aeroportos, portos, estradas, ferrovias e hidrovias, em que o território conhece grandes mudanças em função dessas construções e modernizações que renovam a sua materialidade.

2.3 SISTEMA AEROPORTUÁRIO

De acordo com o Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA (Lei nº 7565 de 1986), o sistema aeroportuário é constituído de aeródromos brasileiros, com todas as pistas de pouso, pistas de taxiamento das aeronaves, área de estacionamento de aeronave, terminal de carga aérea, terminal de passageiros e as respectivas facilidades. E os aeroportos compreendem áreas destinadas à sua própria administração, pouso, decolagem, manobra e estacionamento de aeronaves, atendimento e movimentação de passageiros, bagagens e cargas, concessionários ou permissionários dos serviços aéreos, terminal de carga aérea e órgãos públicos que, por disposição legal, devam funcionar nos aeroportos internacionais.

O CBA – Código Brasileiro de Aeronáutica também afirma que o sistema aeroportuário faz parte da infraestrutura aeronáutica, assim como o conjunto de órgãos, instalações ou estruturas terrestres de apoio à navegação aérea, para promover a segurança, regularidade e eficiência, fazem parte desta infraestrutura. Assim, o aeroporto, um dos objetos de pesquisa deste trabalho, constitui a estrutura física desse contexto jurídico que sistematiza a administração pública na execução de políticas do setor de transporte aéreo.

Para Edwards (1998) e Graham (2001), o aeroporto é considerado hoje como parte integrante de todo o sistema de transporte, sendo conectado não só com carros e ônibus, mas com todos os tipos de transportes disponíveis e possíveis em uma região. Desse modo, o complexo aeroportuário da atualidade está se tornando cada vez maior, possuindo, além das áreas operacionais, instalações tais como hotel, salas de conferência, centro comercial, estação de transporte terrestre e serviços diversos voltados ao passageiro, visitante ou funcionários.

Os aeroportos fazem parte da infraestrutura de transportes. São pontos na superfície terrestre de uma rede de fluxos do espaço aéreo. Esses pontos são importantes e estratégicos para a administração pública, pois, por meio deles, ocorre o embarque e o desembarque de mercadorias, pessoas e informações que chegam e que partem de, e para, diferentes espaços geográficos (cidades, regiões e países). Assim, os aeroportos acabam sendo também um instrumento estrutural de gestão pública e conseqüentemente territorial por ser um ponto de fluxo de uma rede de transportes, que influencia a dinâmica do território, bem como seu desenvolvimento econômico e social.

2.4 – ECONOMIA DE REGULAÇÃO

A economia da regulação constitui um ramo da ciência econômica que busca compreender as relações entre o Estado e o mercado no que diz respeito à regulação das atividades econômicas. A regulação é a atividade exercida pelo poder público no desempenho que a privatização ou concessão imprime na economia (Beijó, 1999).

O Estado regulador busca permitir a liberdade de atuação dos agentes econômicos e propiciar a sociedade resolver, de maneira mais eficiente, os serviços públicos. A economia de regulação parte da premissa de que “a globalização da economia impõe substancial redução do poder de coerção dos Estados Nacionais sobre as forças econômicas” (Beijó, 1999 p.18). Dessa maneira a regulação econômica é um importante instrumento de que a administração pública dispõe para definir políticas de concessão de serviços públicos e privatização de alguns setores da economia.

Interessa à regulação o fomento ao investimento privado, em que o Poder Concedente (Estado), os prestadores de serviços (empresas) e os usuários(sociedade) se relacionam por meio de regras estabelecidas pelo poder regulatório (agências reguladoras). O desafio político-administrativo, em relação à dinâmica regulatória, consiste em separar o poder concedente do poder regulatório que também faz parte da estrutura estatal. Assim, as agências reguladoras foram criadas para dar autonomia ao poder regulatório e ter o mínimo de interferência política possível na definição de regras e critérios de concorrência econômica e na prestação de serviços concedidos.

Nos anos de 1970, com as crises do petróleo o modelo intervencionista, esgotou-se causando recessão em vários países, déficit fiscal, aumento de desemprego e consequentemente perda da competitividade internacional e crise econômica global. Assim, a literatura de autores como o filósofo e economista Hayek² começaram a fazer parte das políticas econômicas de alguns governos no sentido de rever o papel do Estado no final do século XX. Os governos Reagan, nos Estados Unidos e Margaret Thatcher na Inglaterra, foram alguns que adotaram essas políticas.

No Brasil o papel do Estado como regulador das atividades econômicas começou a se caracterizar nos anos de 1990, com base na Política Nacional de Desestatização. As agências reguladoras foram criadas para regular e fiscalizar as atividades econômicas e fiscalizar o desempenho das empresas contratadas pelo Estado na execução de serviços em vários setores da economia como telefonia, energia e infraestrutura.

Neste trabalho o conceito de economia de regulação tem fundamental importância, pois a concessão dos aeroportos perpassa esse tema. Os regimes de concessões caracterizados pela abertura de capital são regidos por essa subárea da economia e, também, são modalidades de contratos que a administração pública fez com a iniciativa privada, principalmente nos últimos anos na infraestrutura de transporte.

² Friedrich Hayek foi ganhador do prêmio Nobel de economia em 1974. É um dos principais representantes da Escola Austríaca de Economia. Com ideias liberais, foi um dos principais críticos do intervencionismo estatal na economia.

**CAPÍTULO 3. A EVOLUÇÃO DA REDE DE TRANSPORTE NO BRASIL E SUA
IMPORTÂNCIA PARA A GESTÃO DO TERRITÓRIO**

3.1 OS TRANSPORTES NO BRASIL COLÔNIA

Os índios, primeiros habitantes do país, já possuíam rede de trilhas de conexão entre as tribos. A troca de mercadorias manufaturadas, culturas e informações, aconteciam antes mesmo dos portugueses chegarem ao Brasil³. Esses nativos desbravam terras da Mata Atlântica e da Região Amazônica, passando pelo Planalto Central, para descobrir regiões ricas em plantas alimentícias para o consumo e buscaram rios navegáveis para sua movimentação no território. As descobertas foram passadas de geração em geração, de tribo para tribo e serviram de base para os portugueses fazerem o reconhecimento geográfico da sua nova colônia, a partir do fim do século XVI.

As primeiras expedições em território brasileiro que os portugueses fizeram foram com o auxílio dos índios. Interessava aos colonizadores saber onde se localizavam terras férteis e com recursos naturais. Dessa maneira os nativos serviam de guias para a Coroa Portuguesa conhecer seu novo território. Portugal iniciava um processo de ocupação no novo continente e, assim, uma rede de transportes timidamente começou a ser estruturada em função das regiões que possuíam recursos naturais e terras férteis para abastecer a metrópole.

Segundo Furtado (2007), a partir de 1492, quando os europeus começaram a explorar o continente americano, a navegação comercial e militar intercontinental era a única forma de ligação entre a América e a Europa e surgia por motivos econômicos. No Brasil, o Estado Português teve grande participação na constituição dos transportes no território, porém, apenas com a finalidade de transportar matérias primas e não de desenvolver a colônia. Dessa maneira, pode-se dizer que a gestão territorial no Brasil nessa época tinha o objetivo político de atender as demandas por matéria prima na Europa, pois a formação do território brasileiro ocorria devido à exploração e à exportação de recursos naturais, inicialmente com o pau-brasil, depois com o açúcar e, posteriormente, com a mineração.

³ Segundo André Prous (2001), arqueólogo brasileiro, em seu livro *O Brasil antes dos Brasileiros* as populações ameríndias possuíam uma relação de troca de produtos manufaturados, em que grupos de coletores e caçadores já dominavam o fogo e sabiam fabricar instrumentos de pedra.

No ciclo do pau-brasil, segundo Franco (1939), não existiu propriamente a colonização, pois fazia-se, apenas, a extração e o embarque da madeira que era trazida do interior das matas litorâneas (Rio de Janeiro ao Rio Grande do Norte) até a orla marítima pelos rios e pelas trilhas, feitas pelos índios. A extração do pau-brasil, limitada a uma parte do litoral, não teve repercussão no interior do país.

Com a comercialização do açúcar, a colonização foi instaurada. Estradas começaram a surgir para conectar os primeiros núcleos de povoamento. A coroa portuguesa viu na cana de açúcar um grande negócio e assim uma estrutura logística de produção para exportação começou a ser incrementada.

(...) havia os interesses criados dos exportadores portugueses e holandeses, os quais gozavam dos fretes excepcionalmente baixos propiciados pelos barcos que seguiam para recolher açúcar (...) E a preocupação política de evitar o surgimento na colônia de qualquer atividade que concorresse com a economia metropolitana. (FURTADO 2005 p.63)

Facilitando o frete do transporte de açúcar para dificultar o desenvolvimento econômico da colônia, a Coroa Portuguesa estabeleceu, então, sua prioridade política de gestão territorial na colônia: servir à metrópole. E o transporte de produtos era a base logística para essa gestão.

Segundo Furtado (2007), as capitânicas se interligavam, principalmente, pelo mar, em viagens longas e perigosas em embarcações precárias. Por esse motivo, elas se desenvolviam em função dos portos marítimos. Com o aumento de circulação de mercadorias no começo da formação das primeiras estradas que interligavam os primeiros núcleos de povoamento, Portugal investia na estrutura de transportes terrestres para o escoamento das mercadorias em segurança, pois sua prioridade eram as obras de fortificação contra invasores.

No começo do século XVII, os cursos dos rios eram os principais vetores para a penetração no interior do Brasil

que excluído o mar, caminhos de todas as civilizações, o grande caminho da civilização brasileira é o rio São Francisco; é nas suas cabeceiras que paira a primeira bandeira de Glimmer⁴ e daí se expande e ondula o impulso das minas. (Silva 1949 p.30)

⁴ Bandeirante que explorou a região do São Francisco.

Na segunda metade do século XVIII, os núcleos de povoamento evoluíram mais intensamente para vilas e cidades, decorrente da atividade de mineração. Nesse período, o litoral, principalmente Rio, São Paulo e Bahia possuíam um povoamento mais intenso. Seguindo para o interior, encontrava-se faixa mais deserta e mais adiante, entre as serras e montanhas mineiras, as cidades e vilas com riquezas provindas da extração e comercialização de ouro e diamante.

Com a opressão econômica do Estado Português, bandeirantes, criadores de gado e jesuítas penetravam em território brasileiro para fugir dos altos impostos cobrados pela metrópole na circulação de mercadorias. Os bandeirantes foram os principais responsáveis pela fundação das capitânicas no interior do país. Dessa maneira regiões como as de Minas Gerais, por meio da atividade de mineração, receberam grande contingente populacional vindo de Portugal e de escravos das capitânicas nordestinas. Assim, estradas e caminhos foram abertos, integrando e interligando mais as diferentes regiões do país.

No fim do período colonial, eram precários os transportes terrestres, pois os portos recebiam uma atenção maior da coroa portuguesa. Segundo Lima Neto (2001 p.38):

existiam filas indianas para percorrer longos caminhos; as vias eram mal mantidas e intransitáveis em período de chuva; a travessia de rios raramente se dava por pontes e exigia a travessia a nado, com cavalos ou em balsas para os rios mais largos. A precariedade técnica e a falta de manutenção eram justificadas pela proibição da abertura de estradas na política portuguesa de isolamento das capitânicas e de não incentivo ao fortalecimento da autonomia comercial dos colonos.

Pode-se dizer que a rede de transportes no Brasil colonial teve grandes dificuldades para se desenvolver em decorrência dos interesses da metrópole. As capitânicas não tinham liberdades para se relacionarem economicamente, pois a circulação de mercadorias entre elas eram taxadas pela coroa. Não era interesse de Portugal investir na ligação entre as regiões no Brasil e dar mais infraestrutura viária que possibilitasse isso de maneira mais eficiente. Apenas os portos e localidades mais próximas do litoral recebiam alguma atenção, pois o único interesse dos portugueses era a exportação de matérias primas e defesa de invasores estrangeiros.

3.2 OS TRANSPORTES E A FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Entre o fim do período colonial e o início do Estado brasileiro (inicialmente Estado monárquico), a coroa portuguesa se transferiu para o Rio de Janeiro, decorrente do fim das relações comerciais que Napoleão Bonaparte exigiu entre Portugal e Inglaterra. Como os portugueses não atenderam tal exigência, se viram ameaçados por Bonaparte e cruzaram o Atlântico.

As tropas francesas ocuparam o reino português e o comércio entre Lisboa e o Brasil se enfraqueceu. Havia a necessidade da colônia ter contato com outros mercados, pois a Coroa Portuguesa estava enfraquecida, instalada no Rio. Assim, em 1808 foi decretado a Abertura dos Portos, considerada a primeira lei de política de transportes no país, e o Brasil passou a ter relações com a Inglaterra que oferecia tarifas mais baixas. “O desaparecimento do entreposto lusitano logo se traduziu em baixa de preços nas mercadorias importadas, maior abundância de suprimentos, facilidades de crédito mais amplas e outras óbvias vantagens para a classe de grandes agricultores” (FURTADO 2005 p. 95).

Dessa maneira o Brasil passou a ter mais liberdade em suas relações econômicas e o capital britânico começou a fomentar a produção industrial brasileira⁵. No setor de transportes, isso se refletiu no desenvolvimento de ferrovias e das máquinas a vapor. A infraestrutura de transportes no país começou a ter algum progresso com o incremento da navegação por cabotagem e da navegação fluvial por causa das máquinas a vapor.

A estreita relação com os ingleses propiciou no século XIX o regime de concessão dos serviços de transportes. O Brasil, incapaz de administrar esses serviços, delegava à iniciativa privada o direito de explorá-los. Assim, um tímido processo de industrialização iniciou-se no

⁵ Artigo “British Investment in Brazil: Edwar Ashworth, a case study” sobre o desenvolvimento econômico brasileiro a partir dos investimentos britânicos no Brasil. Publicado na Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, por Fábio Ricci, Mônica Franhi Carniello e Nelson Wellausen Dias (2012).

país com consequências em outros setores da economia como energia e comunicação, que começaram a se desenvolver mais intensamente, segundo Furtado (2007).

No período imperial, a cultura do café surgiu em larga escala, em plantações próximas ao Rio de Janeiro, caracterizado pela produção escravista. Desenvolveu-se, na bacia do Paraíba, em Minas Gerais e São Paulo. O porto do Rio era usado como porto de exportação. Caminhos e estradas são feitos para ligar as regiões produtoras ao porto.

Atrás do café e por vezes à sua frente penetram as ferrovias e com elas os colonos estrangeiros e comércio semissedentário. Cidades erguem-se, crescem rápidas, sem tempo suficiente para tomar pé, sem raízes bastantes fortes para resistir desde logo às vicissitudes da marcha vertiginosa e fatigante. De 1797 a 1836 anda-se ainda devagar. Acompanha-se o caminho do burro, a trilha; procura-se o núcleo já habitado. (SILVA 1949 p.57)

Em 1828 a Lei de 19 de agosto foi um dos mais importantes documentos sobre problemas de vias de transportes. Essa lei regulava a competência dos governos Imperial, Provincial e Municipal de proverem a navegação dos rios, abrir canais, construir estradas, pontes, calçadas ou aquedutos, e admitida a concessão a nacionais ou estrangeiros, associadas em companhias. Acatando os dispositivos dessa lei muitas obras foram planejadas e algumas executadas nas províncias

Nas primeiras décadas do século XIX, foi aberta a estrada conhecida como Estrada do Comércio. Esta foi construída por sugestão da Real Junta do Comércio na sessão de 22 de outubro de 1811. O Príncipe Regente concordou com o que foi proposto e aprovou a Resolução por despacho de 14 de novembro do mesmo ano.

A estrada do Comércio ligava o Rio de Janeiro ao sul de Minas e era o principal caminho do escoamento de produção de café e transporte de ouro e diamante para o porto do Rio. Em 1822 já possuía transito intenso e relatos da má conservação do caminho e da falta de continuidade das obras públicas. Nesse período a Estrada União e Indústria era considerada a rainha e pioneira das estradas brasileiras e foi responsável pela reconstrução da estrada do Comércio.

Outras estradas importantes foram construídas no Brasil Império: Estrada Dona Francisca na região de Santa Catarina, Estrada da Graciosa no Paraná, Estrada do Pé-Leve na Bahia e Estrada para Mato Grosso entre Cuiabá e Goiás.

As primeiras linhas regulares de navegação entre o Brasil e o Velho Mundo, a partir de 1850, convidam à construção de cais nos portos do Rio de Janeiro, Bahia, São Luís do Maranhão, Recife, Cabedelo e as docas em Belém do Pará, que até então operavam como pontos de um precário desembarque. No Rio de Janeiro, as novas infraestruturas portuárias nascem em solidariedade com as primeiras estradas de ferro, como a Pedro II.

Ainda que existissem, no final do século XIX, alguns caminhos de terra, sem drenagem e com escassas pontes para atravessar os rios, eles permitiam apenas o tráfego de animais e não se encadeavam em sistemas com os portos. Todavia, no Sudeste e no Sul já existiam algumas estradas que, embora permitindo a circulação de diligências, não foram eficientes na concorrência com as ferrovias para escoar as produções. (SANTOS, 2001 p.33-34).

Em 1860, foi criada a Secretaria de Estado da Agricultura, Comércio e Obras Públicas em decorrências do desmembramento dos serviços de correios, telégrafos, estradas e obras públicas. Esta foi a primeira estrutura institucional criada pelo Estado brasileiro para desenvolver políticas na área de transportes.⁶

Com o impulso de construção de estradas, foi criado o Gabinete Topográfico, em 1884, para projetar e construir vias de transportes, e alguns planos na área foram formulados, como o Plano Rebelo (1838), Plano Morais (1868) e o Plano Bicalho (1881). Entretanto, nenhum desses Planos foi cumprido.

Em todos esses planos e projetos, se bem que nenhum chegasse a ser implementado ou o fosse apenas parcialmente, havia a justificativa comum de que, diante da precariedade dos sistemas de navegação marítima e fluvial, caberia às ferrovias o papel fundamental de interligar o país e de promover o aproveitamento das potencialidades das vastas áreas interioranas da nação. (GALVÃO p.189 1996).

Segundo Galvão (1996), o Plano Rebelo lança a ideia de que fossem construídas 3 estradas reais, que partindo da Capital do Império, atingisse o Sudoeste, Noroeste e o Norte do país; o Plano Morais era a de criar uma ampla rede de navegação fluvial, abrangendo todas as províncias, pela interconexão das bacias fluviais através de canais de partilha e; o Plano Bicalho visava integrar a ferrovia à navegação fluvial para conectar todas as regiões do Império.

⁶ Adaptado do site do Ministério dos Transportes.

Segundo o plano ferroviário do engenheiro Ramos de Queiroz apresentado ao Senado em 1882, a integridade territorial e o desenvolvimento econômico do país dependia da construção de mais ferrovias. Queiroz mostrava a preocupação em seu plano com o fluxo de transportes de cargas e como era importante para construir e manter vias de comunicação, pois segundo ele é fácil construir estrada, difícil é mantê-las com renda para sua manutenção.

Segundo Galvão (1996), dentre os pensadores de planos e políticas para o transporte no Brasil do fim do século XIX, Antônio Rebouças foi um dos mais preocupados com a questão ferroviária no país. Ele apreciava o modelo de experiência econômica vivida pelos Estados Unidos e era profundo admirador das políticas bem sucedidas que foram adotadas naquele país, especificamente a *Homestead Laws*, que Rebouças considerava uma lei civilizatória. Essa política determinava que as companhias ferroviárias receberiam as terras devolutas como forma de pagamento com a obrigação de vendê-las em lotes a pequenos agricultores. Infelizmente, para Rebouças e para outros formuladores de políticas de transportes como Tavares Bastos, essa proposta não teve apoio político.

Dessa maneira, entre o fim do período imperial e o começo da República, a implantação de uma rede nacional formada por vários modais de transportes integrados, não evoluiu. E uma rede de transportes integrada, fundamental para a integração territorial, ainda não se concretizara.

3.3 OS TRANSPORTES NA INTEGRAÇÃO TERRITORIAL DA REPÚBLICA ATÉ O INÍCIO DO SÉCULO XXI

No período da Velha República (1889 a 1930), a produção de café e de borracha influenciaram a expansão do transporte hidroviário, o incremento da navegação de cabotagem e o transporte de cargas por caminhões aumentou significativamente. Assim, o interior do país se integrou mais às capitais litorâneas, pois o escoamento de produção foi facilitado por esses modais, apesar das ferrovias cumprirem um importante papel no escoamento da produção de café em São Paulo.

Assim que o sistema republicano foi instalado no Brasil a administração do país foi reestruturada. Em 1891 foi criado o Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, responsável pelas políticas de transportes. Anos depois, em 1906 esse ministério passou a se denominar como Ministério da Viação e Obras Públicas.

Os seguintes planos⁷ para a área de transportes merecem destaque na Velha República:

Plano da Comissão (1890) – definição de competências em relação à concessão de vias férreas. Articulação do sistema ferroviário com o fluvial.

Plano de Viação Férrea (1912) – previsão de integração ferroviária com o Vale do Amazonas.

Plano de Catrambi (1926) – estabelecimento das bases da Rede Rodoviária do Brasil.

Plano Luiz Schnoor (1927) – redesenha a Rede Rodoviária, levando em consideração a futura capital federal, prevista para ser implantada no Planalto Central.

Plano da Comissão de Estradas de Rodagem Federais (1927) – atualização do Plano Schnoor, depois de identificadas novas demandas de fluxos e circulação.

Plano Rodoviário do Nordeste (1930) – diretrizes para a construção de um rede rodoviária no Nordeste, composta por sete estradas tronco e 50 estradas subsidiárias, com intuito de interligar as capitais e as principais cidades do nordeste e desenvolver medidas contra os efeitos das secas.

A maioria dos planos acima foi voltada para o transporte rodoviário. Washington Luiz, presidente da república, no período de 1926 a 1930, tinha como lema de governo “Governar é construir estradas”. Em 1934, já no período conhecido como Nova República, um Plano Geral de Viação Nacional – PGVN foi aprovado no Governo Getúlio Vargas, que

⁷ Conselho Nacional de Transportes (1973).

contemplaria várias modalidades de transportes. As primeiras companhias aéreas brasileiras surgiram nesse período, pois foi a primeira vez que um Plano também contemplou o modal aéreo e algumas capitais começaram a se interligar por esse transporte. O Primeiro Plano Rodoviário Nacional, elaborado pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), em 1937, não foi aprovado pelo governo federal.

É interessante assinalar nesse contexto que, até pelo menos a primeira metade da década de 40, a ideia da ligação das várias regiões do país por meio de rodovias era considerada indesejável e uma meta distante de ser alcançada. Por essa época, ainda havia um receio generalizado de que as estradas de rodagem viessem apenas a concorrer com as ferrovias, fato que era fortemente condenado por largos segmentos técnicos e políticos do país. As rodovias eram vistas, obviamente, como necessárias, mas a cumprirem uma função supletiva, complementar e subsidiária à rede ferroviária e aos portos (BRASIL 1940, p. 87-114)

Em 1946 foi apresentado um relatório a uma comissão do DNER encarregada pelo governo do Plano Nacional de Viação, contendo críticas e preocupações com a duplicação de modos de transportes, que devia ser evitado. A comissão argumentou que era mais viável evitar paralelismos e que era melhor dotar algumas regiões de um único modal, impossibilitando, assim, a formação de uma rede nacional de transporte que integrasse territorialmente várias regiões do país.

Assim, O Plano Nacional de Viação definiu as prioridades de modalidade de transportes no Brasil delegando ao transporte rodoviário a “função pioneira, outrora exclusiva das estradas de ferro” e que “o desenvolvimento da rede ferroviária [seria], em grande parte, substituído por estradas de rodagem” (Brasil, 1940). Esse Plano designava troncos e ligações das redes ferroviária e rodoviária, que fossem de interesse geral, de modo a serem parte integrante da rede federal de vias de comunicação e que deveriam atender aos seguintes requisitos:

- ligar a Capital Federal a uma ou mais capitais dos diferentes Estados;
- ligar qualquer via de comunicação da rede federal a qualquer ponto da fronteira com os países vizinhos;
- constituir vias de transporte ao longo da fronteira com outros países;

– ligar entre si os troncos de interesse geral, com o objetivo de estabelecer, por caminho mais curto, comunicações entre duas ou mais unidades da federação e;

A partir dos anos de 1940, a construção de estradas se intensificou e muitas delas com traçados paralelos às estradas de ferro. Em vez de estimular a integração intermodal de transportes, criou-se, a partir dessa época, uma “competição” entre rodovias, ferrovias e navegação de cabotagem como vetores de integração territorial.

Por volta dos anos de 1950, o Brasil entrou em um processo intenso de urbanização e de industrialização em que “a industrialização e a produção agrícola mais moderna — concentradas no Sudeste — e no consumo — mais difuso que a produção, mas também mais concentrado — constituem o conteúdo mais visível do novo processo territorial” (Santos, 2001 p. 46)

Nesse período iniciou-se a construção de Brasília e a rede de estradas foi ampliada para o interior do país. Em 1956 o presidente Juscelino Kubitschek, por meio do seu Programa de Metas, solicitou ao congresso a aprovação por Lei de um Plano Rodoviário Nacional e de um Plano Ferroviário Nacional. Assim, o Governo Federal na época optou por unificar administrativamente as 18 estradas de ferro pertencentes à União (cerca de 37.000 Km de linhas) e, em 1957, foi criada a sociedade anônima Rede Ferroviária Federal S.A – RFFSA com a finalidade de administrar, explorar e ampliar o tráfego das estradas de ferro da União.

Mesmo com essa tentativa de dar mais eficiências as estradas de ferro, a dificuldade financeira e de gestão pública para a dinamização do transporte ferroviário e fluvial fez dos caminhões, a partir dessa época, o principal meio de transportes de mercadorias e produtos, ficando a logística de produção do país dependente quase que exclusivamente do modal rodoviário. A política de transportes se volta então para este setor.

O Quadro 1 mostra o crescimento da circulação de passageiros e mercadorias no transporte rodoviário e ferroviário de 1950 a 1970:

Quadro 1. evolução do tráfego de mercadorias e passageiros 1950 – 1970. Bilhões de TON

Ano	Rodovias	Ferrovias
1950	38	29,2
1955	52,7	21,2
1960	60,5	18,7
1965	67,5	17,6
1970	73	15,7
Taxa de crescimento anual 1950- 1970	13,7	6,7
Taxa de crescimento anual de passageiros 1950- 1970	12,3	-0,1

Fonte: BARAT, 1978. Taxa de Crescimento em porcentagem. A taxa de crescimento anual de ferrovias é de 6,7 negativo

Nota-se que a evolução do modal rodoviário foi superior ao ferroviário. Essa diferença de crescimento revela a prioridade da gestão pública no investimento do setor de transporte a partir da metade do século XX, prioridade que se refletiu nas décadas seguintes com altos custos no setor de infraestrutura e logística de produção e circulação de mercadorias. Custos que, segundo alguns economistas, fazem parte do *Custo Brasil*, ou seja, a ineficiente infraestrutura do país onerando seu próprio desenvolvimento econômico. Para baratear o preço do frete de transportes, é fundamental ter uma diversificação maior de modais.

A partir dos anos de 1960, a pasta governamental que tinha como atribuições o setor de transporte passou a ser denominado Ministério dos Transportes, tendo como área de competência os transportes ferroviário, rodoviário, aquaviário, marinha mercante, portos e vias navegáveis e a participação dos transportes aeroviários.

Em 1965 foi criado o GEIPOT – Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes que tinha como objetivo prestar apoio técnico e administrativo aos órgãos do

Poder Executivo responsáveis por formular, orientar e executar a política nacional de transportes e também promover atividades e estudos para o planejamento de transportes no país. Por muitos anos, o GEIPOT assessorou o Poder Executivo sob a orientação e aprovação do Ministério dos Transportes, o que viabilizou corpo técnico bastante qualificado e um grande acervo de informações e conhecimento. Entretanto, em 2008 o GEIPOT foi extinto e a formulação de políticas passou para o Ministérios do Transportes.

Por volta da metade do século XX, começou o processo de construção de aeroportos e a “expansão rodoviária e o desenvolvimento do transporte aéreo reorganizam a configuração territorial e criam modalidades de nova qualidade” (Santos 2001 p.57). Nos anos de 1990, começou a se caracterizar no Brasil o papel do Estado como regulador das atividades econômicas, a partir da Política Nacional de Desestatização criada pelo governo Collor. Essa política impactou no setor de transportes por meio das concessões a iniciativa privada, inicialmente no transporte ferroviário (iniciada antes timidamente em 1982), rodoviário e depois nos transportes aquaviário e aéreo.

Dando continuidade às diretrizes da Política Nacional de Desestatização que propunha “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público”, o governo Lula, em 2007, elaborou o Plano Nacional de Logística e Transporte – PNLT, fundamentado nos conceitos de territorialidade, de segurança e ocupação do território nacional com uma gestão capaz de envolver várias instituições públicas e privadas no setor de transportes.

Segundo o Ministério dos Transportes, em 2007 foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que tinha como objetivo retomar o planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética e; em 2012 o Governo Federal lançou o Programa de Investimentos em Logística (PIL) que incluiu um conjunto de projetos que contribuíram para o desenvolvimento de um sistema de transportes moderno e eficiente por meio de parcerias estratégicas com o setor privado. Dessa maneira a regulação econômica na gestão pública assume um importante papel no setor de transportes.

CAPÍTULO 4. A ECONOMIA DE REGULAÇÃO NO SETOR DE TRANSPORTES

4.1 A EXPERIÊNCIA MUNDIAL NA REGULAÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS

Com a crise do petróleo nos anos de 1970, o modelo intervencionista estatal começou a sofrer críticas sobre sua eficiência na resolução de problemas sociais e econômicos. A partir desse período, sucessivos fenômenos de recessão, déficit fiscal e desemprego e perda geral da competitividade internacional, ocasionaram crise global do Estado do Bem-estar. Nesse contexto, o conceito de Estado-empresário começa a surgir e o protecionismo, característico da chamada doutrina nacional desenvolvimentista, passou a ser fortemente questionado.

A derrota social-democrata na Alemanha e mesmo nos países nórdicos, tradicionais baluartes dessas forças políticas, colocou em xeque toda a esquerda ocidental, levando partidos trabalhistas e mesmo comunistas do Ocidente a reverem suas posições acerca do papel do Estado na economia (Filho p. 42 1996)

Segundo a visão neoliberal⁸ da economia, “o Estado é importante para viabilizar aqueles que produzem bens e serviços, sendo elemento subsidiário ao processo produtivo, isto é, só deve atuar quando a empresa privada livremente não puder fazê-lo” (Souza, 1995). Segundo essa corrente de pensamento econômico, em serviços de caráter universal, como a área de educação básica por exemplo, não pode deixar de fazer parte da agenda do Estado em favor das atividades produtivas.

A redescoberta do filósofo e economista Hayek por economistas ligados a governos de alguns países ocidentais na tentativa de solucionar a crise global que começara no fim dos anos de 1970, levanta-se o debate sobre o papel do Estado no final do século XX. Outros autores também foram lembrados nesse período e trouxeram influência na política econômica, como Mises⁹. Segundo esse autor, a tentativas dos governos de “criar o crescimento” por meio de políticas fiscais e monetárias eram as causas da crise.

⁸ Termo comumente utilizado depois do Consenso de Washington em 1990 sobre um novo liberalismo. Para os economistas ligados à escola austríaca, esse termo está equivocado, não possuindo nenhuma ligação com o liberalismo econômico. Para eles o Consenso de Washington se trata de um novo rearranjo estatal frente às atividades econômicas, com grande interferência de governos.

⁹ Ludwig von Mises foi economista e filósofo e um dos representantes da Escola Austríaca de Economia. Defensor do livre mercado era um crítico dos modelos de economias planificadas.

Alguns governos ocidentais se convenceram de que os caminhos propostos por Hayek e Mises poderiam ser a solução para a crise em seus países. Caso da Primeira Ministra Margaret Thatcher na Inglaterra com a sua chamada revolução liberal¹⁰ que rompe com o Estado-paternalista privilegiando a eficiência econômica por meio de privatizações e diminuição de gastos públicos, como principais meios de aumentar e distribuir a riqueza nacional. Os resultados da postura econômica inglesa foram bem-sucedidos e outras economias ocidentais também aderiram à postura mais liberal do Estado frente em suas economias.

Assim, surge o papel do Estado-regulador que busca permitir a liberdade de atuação dos agentes econômicos no território por meio das agências reguladoras que disciplinam a concorrência de serviços decorrente das privatizações. Segundo Beijó (1999) na América Latina, alguns países nos anos de 1980 como México e Chile destacaram-se como precursores na privatização de serviços de infraestrutura, seguindo o viés mais liberal da atuação do Estado na economia. A privatização nesses países trouxe alívio fiscal e melhoria do fluxo de caixa dos governos, consequência da maior fonte de tributação decorrente do aumento da produtividade.

Os Estados Unidos foram os precursores do Estado como regulador das atividades econômicas tendo início com o *Sherman Act* em 1890. Os objetivos desse ato legislativo eram de coibir práticas anticompetitivas como cartéis e práticas monopolistas, que oneravam o preço de produtos e serviços reduzindo o bem-estar do consumidor. Atualmente, as agências americanas se dividem em dois tipos: a *executive agency* e *independent regulatory agency*. Na primeira os dirigentes podem ser destituídos pelo Chefe do Executivo e na segunda os dirigentes possuem um mandato fixo com estabilidade. O modelo regulatório americano é considerado por alguns especialistas em direito administrativo como um dos mais independentes do poder executivo, sendo amparado legalmente pelo poder legislativo.

¹⁰ Na década de 1980, o mundo presenciou um ressurgimento do pensamento liberal, uma reação contra os excessos das políticas keynesianas. Tais políticas haviam acelerado significativamente as taxas de inflação nos países desenvolvidos, segundo o artigo “A força da liderança com ideias” ou “Thatcher, Hayek e o Brasil dos professores Marcelo de Oliveira Passos e Marco Antonio Ribas Cavalieri, publicado na Revista Economia & Tecnologia em 2014. De acordo com o artigo Thatcher obteve superávits em sua gestão decorrentes da venda de ativos das estatais privatizadas que melhoraram as cotas públicas britânicas.

A partir da crise do petróleo, muitos países passaram a adotar as agências reguladoras em seus escopos de atuação estatal propostas pelos americanos e também influenciados pela “revolução liberal” promovida por Thatcher na Inglaterra. No Japão a regulamentação da economia é exercida pelos ministérios de governo. No Reino Unido, foram criadas agências autônomas para regular os serviços públicos que foram privatizados. Na França, verifica-se um modelo regulatório mais descentralizado em que as agências cumprem metas estabelecidas por elas mesmas.

Em todos os modelos regulatórios desses países a área de infraestrutura de transportes foi um dos principais setores da economia que teve maior atuação da economia de regulação. Em praticamente todos eles a experiência com o modelo regulatório é satisfatória, pois todos os países são caracterizados por terem as economias mais eficientes do mundo ou de suas regiões¹¹.

No Brasil a administração pública também percebe nos anos de 1990 que não consegue oferecer serviços de transportes de qualidade a população e que outro modelo de gestão precisa ser pensado. O país também foi afetado pela crise do petróleo.

De acordo com Fachin (1998), as agências reguladoras estão instituídas com base num modelo que as coloca no meio de um triângulo, como pode ser observado na Figura 1.

Figura 1. Relação Governo Operadores e Usuários

¹¹ Tendo em vista que esses países possuem uma das maiores renda per capital e IDH (Índices de Desenvolvimento Humano) do mundo ou de suas regiões e estão melhores posicionados no ranking de liberdade econômica, segundo a Heritage Foudation 2014.



Fonte: Fachin 2008.

A regulação econômica no setor de transportes ocorre quando há empresas que possuem poder de mercado; quando o equilíbrio do mercado competitivo não alcança as condições de bem-estar social que o poder público deseja e quando uma empresa controla uma importante infraestrutura impossibilitando a participação de outros competidores.

4.2 A CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

A tradição jurídica brasileira comportou diversos órgãos reguladores a partir dos anos de 1920, entretanto revelou “também a celebração do mando pessoal na condução da administração pública cuja afirmação na ditadura getulista impregnou a cultura política nativa com traços de indelebilidade, ao contrário da experiência verificada nas economias democráticas” (Dutra 2003 p.26).

Segundo Beijó (1999) Entre 1930 e 1962, foram criados do Brasil órgãos com a função reguladora como o Conselho Nacional de Petróleo – CNP, o Departamento Nacional de Energia Elétrica – DNAEE e o Conselho Nacional de Telecomunicações – CONTEL. Apesar da existência por muitos anos desses órgãos, as suas funções regulatórias fracassaram, pois eram subordinados ao poder executivo e não tinham independência decisória e orçamentária, repetindo a experiência getulista, a Carta de 1967/69 que tratava das diretrizes

de leis que norteariam as atividades econômicas, caracterizava-se, também, por ser autoritária.

Em 1990 a Política Nacional de Desestatização (PND), criado pela Lei nº 8.031, impulsionou o surgimento das agências reguladoras, delegando à iniciativa privada a exploração de atividades econômicas antes exploradas exclusivamente pela União. Seguindo as diretrizes do Plano, a criação das agências inspiram-se no direito norte-americano, no qual é utilizada a expressão *agencies*. Nesse período também conhecido como a “Reforma do Estado” foram aprovadas no Congresso Nacional as emendas constitucionais nº08 e 09 de 1995 da Carta de 1988 permitindo a delegação de algumas atividades econômicas à iniciativa privada e criando órgãos reguladores:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95).

Art. 177. Constituem monopólio da União: [...] § 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: [...] III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União; (Inciso incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995).

(Grifos do autor).

Apesar da inspiração americana, há poucas semelhanças entre modelo brasileiro e o modelo utilizado nos Estados Unidos, utilizando-se apenas o termo “agência reguladora”. No Brasil só há o tipo de agência, com vínculos políticos e pouco independente. Atualmente existem 10(dez) agências reguladoras federais no Brasil e uma em formação. São elas (Quadro 2).

Quadro 2. Relação de Agências Reguladoras

Lei de Criação	Agência	Atribuição	Logotipo
Lei nº 9.427 de 26/12/1996	Agência Nacional de Energia Elétrica	Regular e fiscalizar a produção, transmissão e distribuição de energia elétrica.	
Lei nº 9.472 de 16/07/1997	Agência Nacional de	Regular e fiscalizar os	

	Telecomunicações	serviços de telecomunicações	
Lei nº9.478 de 26/07/1997	Agência Nacional do Petróleo	Regular, contratar e fiscalizar atividades econômicas da indústria do petróleo e gás natural	
Lei nº 9.782 de 26/01/1999	Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Proteger e promover a saúde, garantindo a segurança sanitária de produtos e serviços	
Lei nº 9.961 de 28/01/2000	Agência Nacional de Saúde Suplementar	Controlar, normatizar, controlar e fiscalizar as atividades de assistência suplementar de saúde	
Lei nº 9.984 de 17/07/2000	Agência Nacional de Águas	Implantar Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos	
Lei nº 10.233 de 05/06/2001	Agência Nacional de Transportes Terrestres	Regular as atividades econômicas para os transportes terrestres	
Lei nº 10.233 de 05/06/2001	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	Regular as atividades econômicas para os transportes aquaviários	
Medida Provisória nº 2.228 de 06/09/2001	Agência Nacional do Cinema	Regular as atividades econômicas da indústria cinematográfica	
Lei nº 11.182 de	Agência Nacional	Regular e	

27/09/2005	de Aviação Civil	fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária	
Projeto de Lei nº 5.807/2013	Agência Nacional de Mineração	Regular o uso de recursos minerais de domínio da União	ANM*

Fonte: ABREU 2008 *Agência Reguladora em Formação

Nota-se que 3(três) agências reguladoras são responsáveis por regular as atividades econômicas no setor de transportes, divididas em transportes terrestres, aquaviário e de aviação civil. Isso mostra a tendência da administração pública brasileira de atuar no setor por meio da regulação econômica.

4.3 PARCERIA PÚBLICO PRIVADA E REGIME DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO SETOR DE TRANSPORTES

Capitalizar investimentos e oferecer serviços de qualidade aos usuários são tarefas complexas que exigem uma grande interação com o mercado global. A produção de equipamentos e maquinários, a tecnologia envolvida no desenvolvimento de serviços e a logística inerente a eficiente circulação de mercadorias, pessoas e informações no território são fatores que dificilmente a estrutura centralizada e burocrática de um ente estatal consegue financiar e gerenciar sem a ajuda do setor privado.

Segundo Mussolini e Teles (2010), a teoria econômica enfatiza a necessidade do Estado prover determinados bens e serviços que não poderiam ser oferecidos de maneira socialmente ótima pelo setor privado, seja devido ao caráter não rival e não excludente de determinadas atividades ou, à necessidade de internalização de externalidades. Assim, a infraestrutura básica de uma economia deveria ser *a priori* provida pelo Estado, como no caso de rodovias, ferrovias, portos, sistemas de água e esgoto, telecomunicações e energia elétrica, dentre outros. Obviamente, a provisão desses setores depende da disponibilidade de

recursos do Governo bem como da eficiência administrativa do mesmo, o que tem levado recentemente a uma participação cada vez maior da iniciativa privada nesses setores, seja através de privatizações ou de Parcerias Público Privadas (PPP).

Dessa maneira as parcerias público privadas (PPPs) constituem um dos principais instrumentos utilizados pelo Estado para realizar investimentos juntos à livre iniciativa. Essas parcerias permitem que a União, os Estados e Municípios selecionem e contratem empresas privadas que executarão os serviços de interesse público por prazo determinado.

Nesse contexto as leis federais nº 8.987/1995 e nº 11.079/2004 norteiam os regimes de concessão. A lei de 1995 dedica-se às denominadas concessões comuns. A Lei de 2004 refere-se às concessões administrativas e patrocinadas. Nas duas modalidades de contratação, o Estado descentraliza a realização dos investimentos em infraestrutura para empresas (concessionárias). O papel da administração pública nos contratos de concessões é de acompanhar e fiscalizar o modo como os serviços são prestados, geralmente por meio das agências reguladoras.

A concessão patrocinada diz respeito à concessão de serviços públicos ou de obras públicas que trata a Lei nº 8.987 de 1995, que envolve tarifa cobrada dos usuários e contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. A concessão administrativa são contratos de prestação de serviços em que a administração pública seja usuária direta ou indiretamente. Em ambas as modalidades, o Estado é sociomajoritário e participante do empreendimento público – privado.

Segundo Simpson (1999), o instrumento de concessão constitui uma alternativa mais adequada quando os governos desejam reter a propriedade e manter a supervisão de utilidades no âmbito da administração pública, seja por razões políticas, seja para adequar à participação do setor privado a mercados mais frágeis e pouco desenvolvidos, ou ainda, para ampliar as opções de financiamento do setor público.

Para Mello (2002) o contrato de concessão ou permissão tem como objetivo a transferência da gestão e execução de algum serviço público ao particular, por sua conta e

risco. O concessionário irá remunerar-se de uma tarifa cobrada dos usuários e fixada de acordo com o projeto de licitação apresentado. Essa tarifa deverá financiar a operação, aprimoramento tecnológico e proporcionar lucro ao concessionário. Segundo o autor, os contratos de parcerias público privada visam ao compartilhamento de riscos e viabilizam grande volume de investimento líquido possibilitando eficientes e sustentáveis investimentos em infraestrutura e conseqüentemente crescimento econômico.

A produção de certos serviços e bens, e o investimento para concretizá-los muitas vezes são de grandes riscos e de viabilidade econômica muito onerosa. A infraestrutura de transportes é um setor que se enquadra nesse tipo de investimento. O volume de recursos necessários para viabilizar projetos de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos exige um fluxo de financiamento em que são necessárias várias fontes de investimentos: governo, empresas, concessionárias, bancos e parceria entre eles. Além de um ambiente economicamente estável para que estes investimentos se viabilizem.

4.4 AS CONCESSÕES NO SETOR DE TRANSPORTE BRASILEIRO

4.4.1 As concessões ferroviárias

Seguindo a diretriz da Política Nacional de Desestatização por meio do Decreto nº 473/92, parte da malha ferroviária pertencente à extinta Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima – RFFSA, foi dividida em sete malhas concedidas às empresas, durante o período de 30 anos, prorrogáveis por mais 30: Ferrovia Novoeste S.A, Ferrovia Centro – Atlântica S.A. – FCA, MRS Logística S.A, Ferrovia Tereza Cristina S.A – FTC, ALL – América Latina Logística do Brasil S.A, Companhia Ferroviária do Nordeste – CFN, Ferrovias Bandeirantes S.A – FERROBAN.

As demais concessões, que totalizam 2860 km de extensão, são operadas pelas empresas: FERROESTE/FERROPAR, FERRONORTE S.A – Ferrovias Norte Brasil S.A, VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A – Estrada de Ferro Norte-Sul, Estrada de Ferro Carajás – EFC e Estrada de Ferro Vitória a Minas – EFVM, que com a Ferrovia Centro

Atlântica, são controladas pela Companhia Vale do Rio Doce; América Latina Logística (ALL), que atualmente administra as concessões da Ferrovia Bandeirantes S.A, da Ferrovia Norte Brasil, da Ferrovia Novoeste. As estradas de ferro Trombetas e estrada de ferro do Jarí são ferrovias industriais, e as ferrovias estrada de ferro do Amapá são administradas pelo governo do Estado do Amapá.

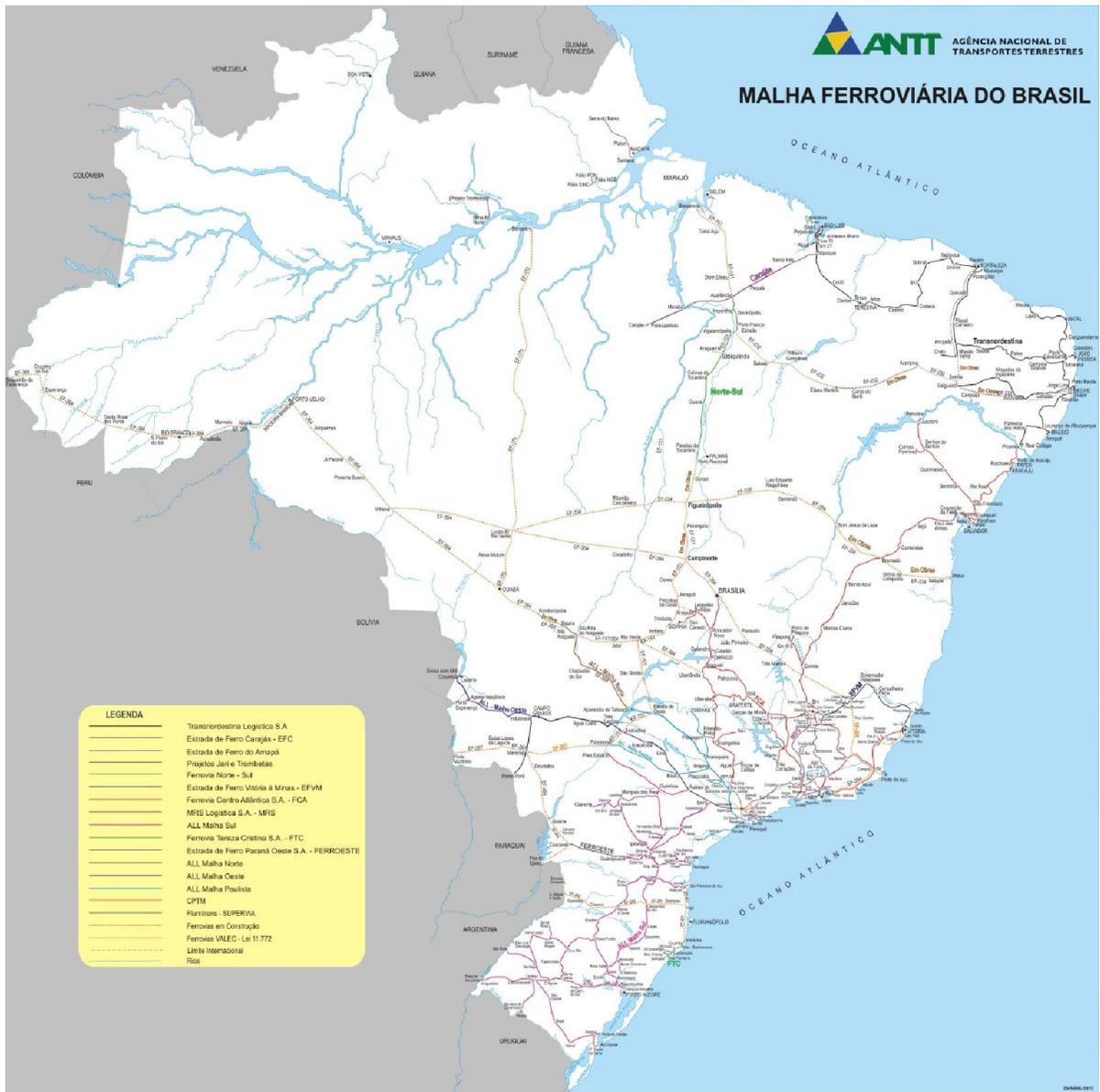
Com a crise fiscal dos anos de 1980 e 1990, os baixos investimentos públicos levou a degradação da malha ferroviária brasileira. Com a criação da VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A os investimentos públicos voltaram a crescer e desempenhar um papel importante na malha ferroviária brasileira (IPEA, 2012).

Os investimentos públicos geralmente têm o objetivo de complementar os investimentos privados que não dão retorno as empresas. Dessa maneira o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, implementado pelo Governo Federal nos anos 2000 contemplou ferrovias em regiões de grande produção agrícola e mineral.

Nos casos em que a administração pública não possui orçamento para investimentos no setor, propõe-se uma solução de concessão da ferrovia a um único operador que deve ser constituído de duas pessoas jurídicas distintas, uma para cuidar da infraestrutura ferroviária e outra para comercializar os serviços de transportes.

A Figura 2 mostra a malha ferroviária do Brasil com as concessões em seus trechos.

Figura 2. Malha Ferroviária do Brasil



Fonte: ANTT 2010.

4.4.2 As concessões aquaviárias

Segundo Nunes (2007) o sistema aquaviário possui papel estratégico para integração regional no transporte de mercadorias e passageiros, desempenhando por meio dos portos um papel importante como elo entre os modos terrestres e marítimos, além de agregar valores de preservação ambiental e custos inferiores aos demais modos de transportes.

A infraestrutura portuária é fundamental para o comércio internacional: quase 80% das importações e exportações do país em 2010 passaram pelos portos.¹² Segundo a Lei nº 12.815 de 2013 as formas de participação privada na exploração dos portos são: concessão e arrendamento de bem público, sempre precedido de licitação, quando se tratar de exploração indireta de porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas e; autorização, quando a exploração de instalações portuárias estiverem fora da área do porto organizado.

Complementando a infraestrutura portuária, o sistema aquaviário também é compreendido pela infraestrutura dos terminais hidroviários, que são pontos de embarque e desembarque de pessoas e mercadorias que circulam pelas hidrovias de navegação interior interestadual e internacional. A ANTAQ – Agência Nacional dos Transportes Aquaviários regula e fiscaliza as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura aquaviária, exercida por terceiros. Dentre algumas perspectivas regulatórias da ANTAQ (2011) para esse modal de transporte estão:

- promoção do desenvolvimento do setor;
- estabilidade institucional para novos investimentos;
- dotar o setor de eficiência e competitividade;
- garantia de estabilidade dos contratos e autorizações concedidas;
- concessão de Novos Portos Organizados;
- incentivos à participação da iniciativa privada nos Portos Públicos e Terminais Privativos;
- planejamento setorial com o Plano Geral de Outorgas.

¹² IPEA 2012.

indica uma participação das hidrovias de apenas 4%, contra os 58% realizados pelo modo rodoviário.

4.4.3 As concessões rodoviárias

Segundo o IPEA (2012), no período de 1985 a 2005, houve queda nos investimentos públicos no setor rodoviário juntamente com a queda na qualidade dos serviços, exigindo assim grandes volumes de recursos para a manutenção, operação e ampliação das estradas. Dessa maneira as parcerias entre o setor público e privado, por meio da concessão foram soluções encontradas pelos gestores do Estado para superar a crise fiscal e melhorar a eficiência dos serviços públicos.

O Programa de Concessão de Rodovias Federais, que começou nos anos 1990, abrange mais de 11 mil quilômetros de rodovias, desdobrado em concessões promovidas pelo Ministério dos Transportes, pelos governos estaduais, mediante delegações com base na Lei nº 9.277/96 e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Essa entidade governamental regula 21 concessões de rodovias, sendo cinco concessões contratadas pelo Ministério dos Transportes, entre 1994 e 1997, uma pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, em 1998 com posterior Convênio de Delegação das Rodovias e o contrato sub-rogado à União em 2000, oito concessões referentes à segunda etapa – fases I (2008) e II(2009), uma concessão referente à terceira etapa – fase II (2013) e, por fim, seis concessões que são partes integrantes do Programa de Investimentos em Logísticas, pertencentes à terceira etapa – fase III (2013 e 2014).¹³

Segundo a ANTT (2014), as 21 concessões rodoviárias são administradas por 14 empresas:

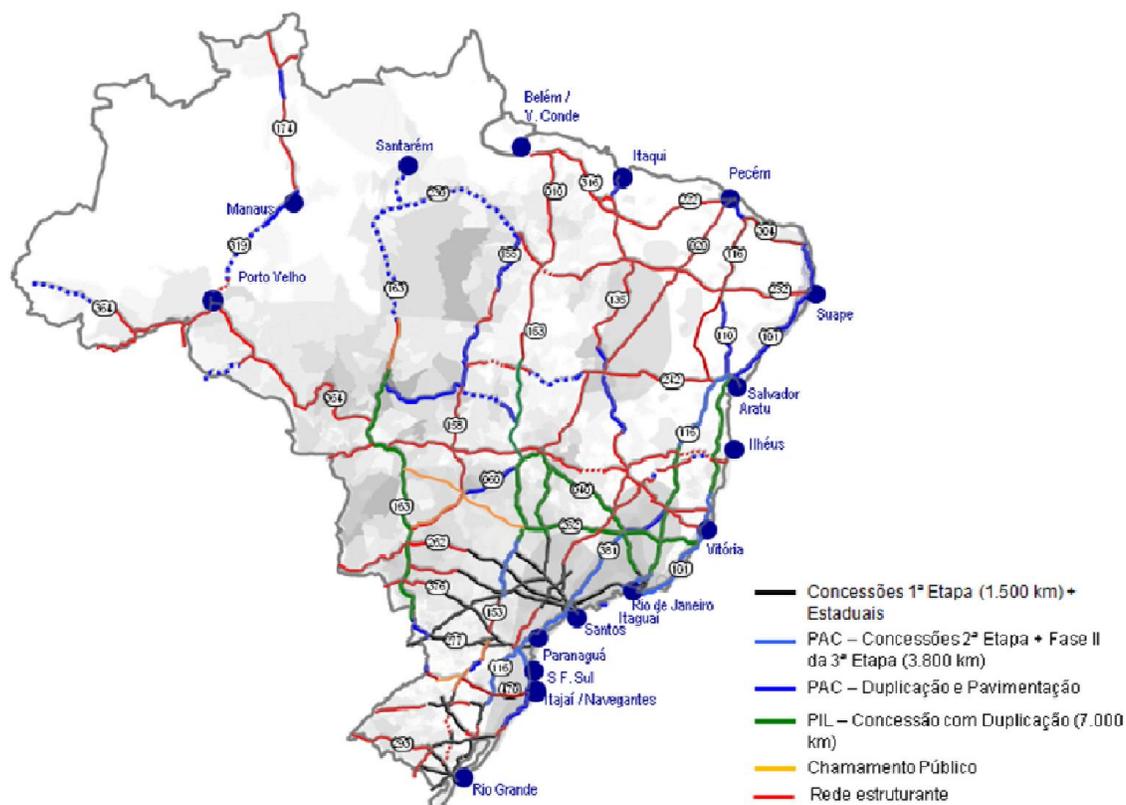
– Nova Dutra – BR-116/RJ/SP, trecho Rio de Janeiro – São Paulo

¹³ Adaptado do site da ANTT 2014.

- Ponte Presidente Costa e Silva – BR 101/RJ – Trecho Rio – Niterói
- CONKER – BR 040/MG/RJ – trecho Juiz de Fora/MG – Rio de Janeiro/RJ
- CRT – BR – 116/RJ, trecho Além Paraíba – Teresópolis – Entrocamento c/a BR 040/RJ
- CONCEPA – BR 290/RS – Trecho Osório – Porto Alegre/Entrocamento BR116/RS (Guaíba)
- ECOSUL – BR 116/RS, 392/RS
- Autopista Planalto Sul – BR116/PR/SC – Curitiba – Divisa SC/RS
- Autopista Litoral Sul – BR-116/376/PR e BR-101/SC – Trecho Curitiba – Palhoça
- Autopista Régis Bittencourt – BR 116/SP/PR – São Paulo – Curitiba
- Autopista Fernão Dias – BR-381/MG/SP – Belo Horizonte – São Paulo
- Autopista fluminense – BR-101/RJ – Divisa RJ/ES – Ponte Presidente Costa e Silva
- Rodovia Transbrasiliana – BR-153/SP – Divisa MG/SP – Divisa SP/PR
- Rodovia do Aço – BR-393/RJ – Divisa/MG/SP – Divisa SP/PR
- Via Bahia – BR 116/324/BA e BA 526/528
- ECO 101 – BR 101/ES/BA – Entrocamento BA-698 (acesso a Mucuri) – Divisa ES/RJ
- MGO Rodovias – BR-050/GO/MG – Entrocamento com a BR-040 (Cristalina/GO) – Divisa MG/SP
- CONCEBRA – BR-060/153/262/DF/GO/MG – BR-060 e BR-153 do DF até a divisa MG/SP e BR-262, da BR-153/MG à BR-381/MG
- CRO – Concessionári Rota do Oeste S. A. – BR-163/MT e MT-407 do MS até o entrocamento com a MT-220
- MS VIA – Concessionária de Rodovia Sul-Matogrossense S.A – BR-163/MS – Início na divisa com o estado do MT e término na divisa com o PR.
- Via 040 – BR-040/DF/GO/MG – Trecho Brasília – DF – Juiz de Fora – MG
- Concessionária de Rodovias Galvão BR-152 – Trecho Anápolis/GO (BR-060) até Aliança do Tocantins.

A Figura 4 mostra as concessões das principais rodovias brasileiras:

Figura 4. Rodovias Concedidas



Fonte: Programa de Investimento em Logística do Governo Federal, 2012.

4.4.4 As concessões aeroportuárias

Os investimentos no setor aéreo e a sua gestão, feitos basicamente pelo Estado até o início dos anos 2000, por meio do governo federal e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), não foram suficientes para atender a demanda de passageiros e para a execução de obras necessárias ao setor.

Assim, em 2011 o Governo Federal decidiu pelo modelo de contratos por concessão à iniciativa privada. Três tipos de financiamento, segundo o IPEA, são observados: recursos federais advindos do Fundo Nacional de Aviação Civil, orçamento da Infraero e concessões

comuns. Inicialmente os aeroportos de São Gonçalo do Amarante – RN, Guarulhos-SP, Campinas-SP e Brasília-DF, tiveram suas administrações concedidas as empresas privadas administradoras de aeroportos.

No Brasil as concessões são reguladas por meio de contratos que preveem a devolução ao Estado dos bens e serviços ao fim do período contratual ou em qualquer momento por interesse público. A INFRAERO permaneceu com 49% do capital social de cada concessão que participa. Os aeroportos concedidos até o momento concentram a maior necessidade de investimentos para os próximos trinta anos, além de estarem entre os aeroportos que concentram maior demanda de passageiros e cargas do país.¹⁴

O Quadro 3 apresenta os aeroportos concedidos e as respectivas concessionárias que as administram.

Quadro 3. Aeroportos Concedidos

Aeroporto	Concessionária	Empresas
Aeroporto Internacional de Guarulhos (São Paulo)	GRU Airport	Grupo Invepar, Airports Company South Africa (ACSA) e INFRAERO
Aeroporto Internacional Tom Jobim (Rio de Janeiro)	RIO Galeão	Odebrecht Transport, Changi Airports Intenational e INFRAERO
Aeroporto Internacional Juscelino Kubitschek (Brasília)	INFRAMERICA	Grupo Engevix, Corporacion Américan e INFRAERO
Aeroporto Internacional de Viracopos (Campinas, SP)	Aeroportos Brasil Viracopos	UTC Participações, Triunfo Participações, Egis e INFRAERO
Aeroporto Internacional Governador Aluizio Alves (Natal)	INFRAMERICA	Grupo Engevix, Corporacion Américan e INFRAERO

Fonte: Associação das Empresas Adminiadora de Aeroportos – ANEAA 2014.

¹⁴ Site da INFRAERO (2015).

CAPITULO 5. O TRANSPORTE AÉREO E GESTÃO TERRITORIAL

5.1 A GEOGRAFIA DO TRANSPORTE AÉREO NO BRASIL

5.1.1 A malha aérea

De acordo com a IAC 4106 (DAC, 1997), os tráfegos que operam em um aeroporto podem ser regulares e não regulares, e correspondem ao tráfego regional, doméstico internacional, aviação agrícola, táxis aéreo, aerodesportivo, militar. A IAC 1223 (DAC, 2000) conceitua as linhas aéreas como:

– linhas aéreas domésticas de carga: são aquelas que ligam duas ou mais localidades no território brasileiro, exclusivamente para o transportes de carga, incluindo-se os serviços da Rede Postal;

– linhas aéreas domésticas especiais: são aquelas que ligam dois aeroportos centrais ou um aeroporto central com o aeroporto da Capital Federal. São designados como aeroportos centrais aqueles do Rio de Janeiro – Santos Dumont (SBRJ), de São Paulo – Congonhas (SBSP) e de Belo Horizonte – Pampulha (SBBH);

– linhas aéreas domésticas regionais: são linhas que têm como característica a afluência ou a complementariedade às linhas aéreas domésticas nacionais;

– linhas aéreas domésticas nacionais: são linhas que possuem características de ligação direta entre dois ou mais pontos dentro do território brasileiro, ligando grande centros populacionais e econômicos;

– linhas aéreas internacionais sub-regionais: são linhas realizadas através do “Acordo Sobre Serviços Aéreos Sub-regionais”, de 1996, também conhecido por “Acordo de Fortaleza”¹⁵;

¹⁵ Decreto que promulga o acordo sobre serviços aéreos regionais nos países do Mercosul.

– linhas Aéreas Internacionais: são as linhas com pontos de origem em território nacional e ponto de destino em território estrangeiro, sendo exploradas por empresas pré-designadas pelo Governo Federal, dentro dos termos de acordos bilaterais.

Cada aeroporto é classificado de acordo com as rotas de ligação da sua cidade com outras. O volume do fluxo dessas rotas e linhas que um aeroporto possui depende do contexto territorial da cidade onde está inserido e da função na rede urbana desta num dado espaço geográfico: região, país ou continente.

As aerovias brasileiras são divididas em dois tipos: as superiores, com altitude de voo acima de 24.500 pés (7.450 m), e as inferiores, com altitude de voo abaixo desse limite (CNT, 2006). Cada uma delas são subdivididas em outros níveis, para evitar uma possível colisão.

A Figura 5 apresenta a distribuição geográfica dos principais aeroportos do Brasil. A região sudeste possui os principais fluxos aéreos e os principais tráfegos nacionais e internacionais. São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília concentram as maiores demanda por voos domésticos e para outras cidades do mundo.¹⁶ Nessa região as rotas são controladas pelo CINDACTA I, localizado em Brasília.

¹⁶ DAC – Departamento de Aviação Civil 2012

Figura 5. Aeroportos e linhas aéreas se concentram em algumas regiões



Fonte: Secretaria da Aviação Civil (SAC) –2013

5.1.2 Movimentação aeroportuária

Em virtude da grande utilização da aviação nas Grandes Guerras Mundiais do século XX:

a tecnologia desse sistema de movimento conhece uma enorme evolução nos três termos da equação da qualidade dos meios de transportes: a velocidade das aeronaves é cada vez maior; sua capacidade de carga aumenta também sensivelmente; (...). As taxas de crescimento dos passageiros após o período de 1945 a 1975, no Brasil, ultrapassam os 1000%, índice que mostra a relevância adquirida por esse sistema de movimento na condução dos fluxos nacionais. (Contel, p.366 2001)

Segundo Santos (2001), entre o início dos primeiros voos nos anos 40 do século passado até 1975, o movimento de passageiros cresceu 26 vezes. De 1975 a 1986, houve crescimento de 2,4 vezes chegando a aproximadamente 15,5 milhões de passageiros. De 1986 a 1995 o número de passageiros cresce 2,4 vezes atingindo pouco mais de 18 milhões.

Em 2014, segundo a INFRAERO, esse número chegou a aproximadamente 130 milhões de passageiros que se movimentaram nos aeroportos brasileiros. O Quadro 4 mostra a evolução desses números:

Quadro 4. Movimentação aeroportuária de passageiros no Brasil

Ano	Passageiros
1945	245.672
1975	6.512.649
1995	18.039.779
2014	131.063.711

Fonte: Santos (2001), INFRAERO e concessionárias (2014)

Como pode ser observado na tabela acima, a partir nos anos 90 do século passado, a movimentação no transporte aéreo aumentou de maneira mais significativa no Brasil. Mesmo com o frete sendo maior que no transporte rodoviário¹⁷, o modal aéreo propicia também o transporte de cargas de alto valor unitário como artigos eletrônicos, frutas nobres, medicamentos, equipamentos industriais e até automóveis por todo o território global em algumas horas. A eficiência desse modal de transporte atraiu um grande mercado consumidor para a compra de produtos pela internet e conseqüentemente contribuiu para intensificar o processo de globalização nos últimos 50 anos.

O transporte aéreo de cargas tem grandes movimentações nas principais capitais. Cerca de 1,3 milhões de toneladas foram transportadas por este modal em 2012 no território brasileiro segundo a INFRAERO (2012). A opção do transporte aéreo de cargas aparece com grande relevância, pois em determinadas regiões chega a ser a única opção de acesso a mercadorias pela população, como é o caso da muitas áreas na região norte, que não possuem uma boa infraestrutura de rodovias e ferrovias. “Considerando-se o volume de cargas embarcadas nos aeroportos paulistas, o principal destino é a região Norte (...). Pólo da Zona Franca, Manaus é um lugar privilegiado graças às suas instalações aeroportuárias e, sobretudo, às necessidades de conexão com as áreas mais industrializadas e com os centros

¹⁷ Ministério dos Transportes 2012

de comando do país. Afinal, essa cidade acolhe elos dos circuitos espaciais de produção de grandes firmas nacionais e internacionais” (Santos p. 174 2001).

Segundo a ANAC, em 2012 mais de 70 mil toneladas de mercadorias foram transportadas entre o aeroporto de Guarulhos e o de Manaus caracterizando por ser a principal rota de carga aérea do Brasil naquele ano. O Quadro 4 mostra os 15 aeroportos com maior movimentação de cargas no Brasil no ano de 2012.

Quadro 4. Movimentação de carga nos aeroportos

Aeroporto	Movimentação em Ton.	Partic.
Guarulhos - SP	291.254	28,90%
Campinas - SP	223.896	22,22%
Manaus - AM	173.295	17,20%
Galeão - RJ	79.788	7,92%
Curitiba - PR	44.331	4,40%
Recife - PE	39.054	3,88%
Porto Alegre - RS	34.913	3,46%
Fortaleza - CE	19.967	1,98%
Confins - MG	19.696	1,95%
Salvador - BA	15.522	1,54%
Cuiabá - MT	8.461	0,84%
Brasília - DF	8.394	0,83%
Porto Velho - RO	6.427	0,64%
Belém - PA	5.805	0,58%
Vitória - ES	5.611	0,56%

Fonte: INFRAERO Cargo 2012

O aeroporto internacional de Guarulhos possui a maior movimentação de cargas do país participando aproximadamente com um terço das mercadorias transportadas. Viracopos em Campinas está em segundo lugar movimentando mais de 220 mil toneladas em cargas. Manaus, terceiro, participando com 17% das mercadorias transportadas no Brasil. O Galeão no Rio de Janeiro em 2012 movimentou praticamente 80 mil toneladas em mercadorias.

Em relação à movimentação de passageiros por aeroporto, São Paulo, Distrito Federal, Rio de Janeiro e Minas Gerais são as Unidades da Federação que possuem as maiores

movimentações aeroportuárias. Esses Estados, segundo Santos (2001), fazem parte da *Região Concentrada* que ele define como sendo uma região que, historicamente, concentrou em torno de 70% do fluxo aéreo do país. O Quadro 5 mostra a movimentação de passageiros nas principais cidades do Brasil.

Quadro 5. Movimento nos aeroportos brasileiros em 2014

Movimento nos Aeroportos brasileiros em 2014	
Aeroporto	Passageiros (milhões)
São Paulo Guarulhos	19,0
Brasília	8,6
São Paulo Congonhas	8,5
Rio de Janeiro Galeão	8,4
Belo Horizonte Confins	5,2
Campinas Viracopos	4,7
Rio de Janeiro Santos Dumont	4,5
Salvador	4,4
Porto Alegre	4,0
Curitiba	3,5
Recife	3,4
Fortaleza	3,1
Florianópolis	1,8
Belém	1,7
Vitória	1,7
Manaus	1,64
Cuiabá	1,6
Goiânia	1,6
Natal	1,0

Fonte: Infraero e concessionárias

Fonte: Infraero e concessionárias

O aeroporto internacional de Guarulhos em São Paulo é o mais movimentado do país com aproximadamente 20 milhões passageiros/ano. O aeroporto internacional de Brasília que até 2008 era o quarto mais movimentado ultrapassou os aeroportos do Galeão e de Congonhas em movimentação e transportou em 2014 mais de 8,5 milhões de pessoas.

Os aeroportos de Confins, Viracopos e Santos Dumont transportaram aproximadamente 10,4 milhões de passageiros e os aeroportos de Salvador, Porto Alegre,

Curitiba, Recife e demais cidades listadas na tabela transportaram quase 30 milhões de passageiros em 2014.

5.1.3 Oferta e demanda

A infraestrutura aeroportuária brasileira e o sistema de controle de tráfego aéreo não suportaram o crescimento da movimentação no transporte aéreo desequilibrando a oferta e a demanda nos serviços desse modal. Assim, o sistema aeroportuário não conseguiu suprir a demanda por maiores movimentações de passageiros e cargas nos últimos 20 anos, em que houve significativo crescimento econômico no país, decorrente da Política Nacional de Desestatização e equilíbrio fiscal das contas públicas, implantadas no final do século passado.

Em 1997, o Plano de Desenvolvimento do Departamento de Aviação Civil – DAC diagnosticou o desequilíbrio entre a oferta e a demanda nos principais aeroportos brasileiros. As causas apontadas pelo Plano de Desenvolvimento são:

- o aumento das operações aeronáuticas nos horários de pico, decorrentes da concentração de voos em alguns aeroportos e em horários preferenciais, somados aos efeitos da flexibilização do setor aéreo, no início da década de 1990;
- a pressão da evolução tecnológica da frota, com novas exigências relativas às facilidades e aos componentes da infraestrutura aeroportuária;
- o crescimento da demanda por transporte aéreo de carga, decorrentes da preferência pela rapidez, eficiência e qualidade do serviço;
- a insuficiência de recursos alocados para expansão, construção, melhorias e manutenção dos componentes da infraestrutura aeroportuária.

Em 2008, a McKinsey & Company, por encomenda do BNDES elaborou um Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil. Esse estudo fez um diagnóstico e recomendações para o setor para os anos 2014, 2020 e 2030. O diagnóstico consistiu em algumas conclusões como:

– a infraestrutura aeroportuária, em sua grande parte a cargo da Infraero, empresa que administra os aeroportos responsáveis por mais de 95% do tráfego aéreo civil, não cresceu no mesmo ritmo da demanda. Dos 20 principais aeroportos nacionais, 13 já apresentam gargalos nos terminais de passageiros, com conseqüente redução no nível de serviço prestado aos usuários;

– combinando-se o crescimento esperado da demanda para os próximos 10 anos (média de 5% a.a no, no cenário base, ou até 7% a.a em um cenário otimista), com o fato de o parque aeroportuário já mostrar limitações e de a Infraero ter expandido capacidade em um ritmo abaixo do planejado, tem-se a dimensão do desafio a ser vencido. Além disso, em 2014 e 2016, o Brasil é sede de dois eventos esportivos internacionais de grande porte – a Copa do Mundo e as Olimpíadas – aumentando a pressão sobre a infraestrutura.

Em relação às projeções para o setor aéreo brasileiro, o estudo de McKinsey & Company traz as seguintes recomendações no médio e longo prazo (até 2030):

– dado o crescimento projetado, serão necessários investimentos para aumentar a capacidade atual em 2,4 vezes (de 130 milhões para 310 milhões de passageiros ao ano);

– limitar a capacidade significa não somente deixar passageiros desatendidos, com reflexos adversos na economia, mas regredir em muitas conquistas recentes do setor, como a maior competição, que permitiu a redução dos preços aos passageiros e incremento do uso do modal aéreo;

– quanto à administração aeroportuária, seria necessário atingir um nível de operações de classe mundial, e elevar consideravelmente a participação das receitas comerciais no total das receitas aeroportuárias. Para tanto, o papel da iniciativa privada seria relevante;

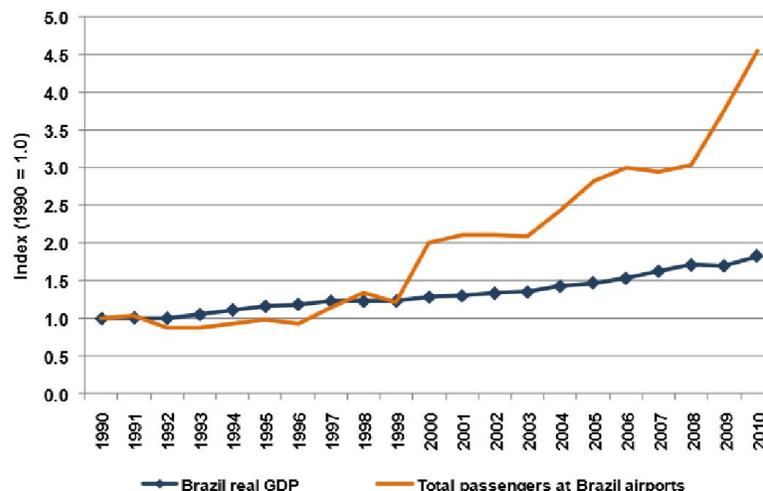
– no que se refere à prestação de serviços aéreos, o órgão regulador deveria continuar atuando na garantia de um mercado competitivo, sem barreiras de entrada significativas, propiciando ganhos de eficiência e assegurando seu repasse aos passageiros;

– a garantia da expansão da capacidade do sistema de aeroportos deve ser um dos principais objetivos dos gestores públicos. Para isso, devem ser consideradas tanto alternativas para melhor capacitação da Infraero (como sua reestruturação organizacional), quanto aumento da participação privada na construção e operação de aeroportos.

A relação entre o crescimento do Produto Interno Bruto real¹⁸ – PIB do Brasil e o crescimento do número de passageiros mostra uma discrepância entre a falta de oferta e a uma grande movimentação de pessoas e mercadorias pelo território (demanda). É possível inferir desses dados que os serviços de infraestrutura aeroportuária, que também compõem o PIB real não acompanhou o crescimento de passageiros. Isso pode ser explicado também pela inadequada infraestrutura aeroportuária para suportar a capacidade de passageiros aliada à falta de planejamento nesse setor que não previu o aumento da demanda. A Figura 6 ilustra um cenário que possivelmente é consequência do desequilíbrio entre oferta e demanda.

¹⁸ O PIB real desconsidera a inflação. Esse índice leva em consideração apenas as variações nas quantidades produzidas dos bens, e não as alterações de seus preços de mercado.

Figura 6. Relação entre o crescimento do PIB real e o crescimento do número de passageiros nos aeroportos (em porcentagem)

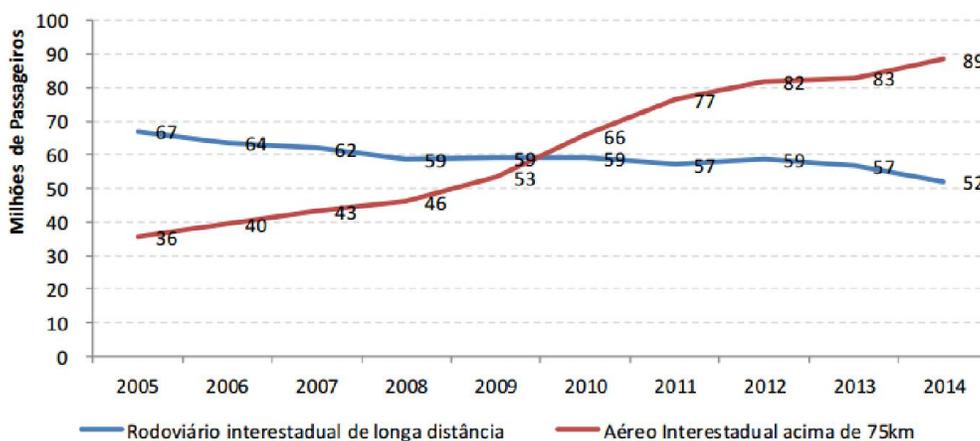


Fonte: IPEA 2010; ANAC 2012.

A grande movimentação de passageiros pelo modal aéreo e o seu crescimento podem ser constatados em relação ao movimento de passageiros pelo modal rodoviário, enquanto a movimentação de passageiros pelo modal rodoviário diminuiu, a movimentação pelo modal aéreo aumentou nos últimos anos, em nível interestadual.

Não é possível afirmar se houve migração de passageiros de um modal para o outro. Para isso faz-se necessário uma análise mais detalhada, entretanto, essa relação inversamente proporcional chama atenção e pode ser uma informação relevante para compreender o crescimento da demanda pelo transporte aéreo. A Figura 7 ilustra essa relação.

Figura 7. Evolução da quantidade de passageiros interestaduais transportados pelos modais aéreo e rodoviário de 2005 a 2014

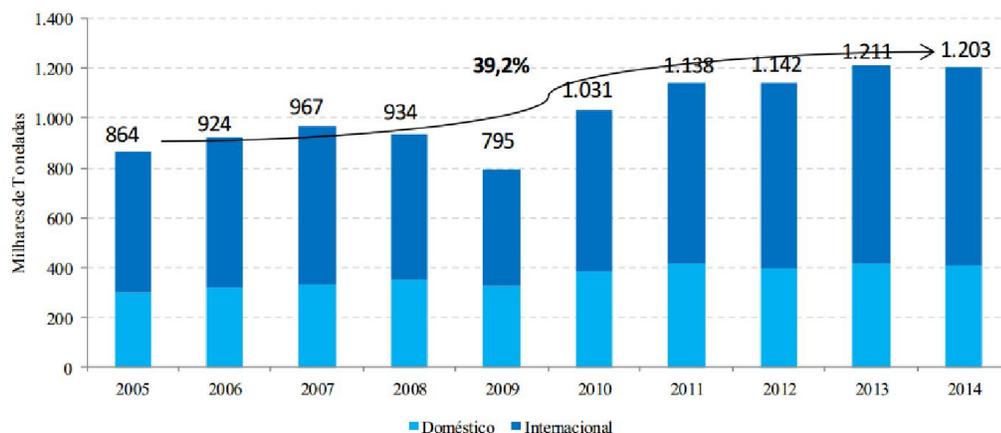


Fonte: Anuário do Transporte Aéreo 2014 - ANAC

Em 2005 foram registrados 67 milhões de passageiros que utilizaram o modal rodoviário, enquanto 36 milhões de passageiros utilizaram o transporte aéreo. Nove anos depois, o número de passageiros registrados no modal aéreo dobrou e o número de passageiros que utilizaram o transporte rodoviário caiu em torno de 20%.

Em relação ao transporte de cargas, segundo a ANAC, a quantidade transportada totalizou 1,2 milhões de toneladas em 2014 e cresceu 39,2% nos últimos dez anos. Quando comparada com o ano anterior, houve redução de 0,7%, após 4 anos consecutivos de crescimento. Essa redução pode estar relacionada ao desaquecimento da economia a partir de 2013 que repercutiu no começo de uma recessão econômica em 2015. A Figura 8 mostra a evolução da quantidade de carga transportada no território brasileiro.

Figura 8. Evolução da quantidade de carga transportada – mercado doméstico e internacional



Fonte: Anuário Estatístico ANAC 2014.

5.2 TRANSPORTE AÉREO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

5.2.1 Rede urbana e fluxos aéreos

A rede urbana e seus fluxos aéreos mostram as ligações entre as cidades, e suas acessibilidades assim como a configuração espacial e suas trocas de qualquer natureza, além de analisar a demanda de carga nos transportes aéreos. Essas conexões são importantes pois mostram o ponto logístico dos fluxos nacionais de pessoas, mercadorias etc. A constituição de rede aérea foi fundamental para minimizar o problema da distância, conseguindo um papel importante não apenas na conexão entre as cidades do País como uma conectividade internacional.

Os fluxos aéreos mostram como as cidades se relacionam com o território e ajudam na identificação de uma rede urbana e seus níveis hierárquicos. A Infraero classifica em 4 categorias distintas sendo a 1 a maior classificação e 4 a menor classificação, estes, por sua vez, se localizam em maior quantidade nas regiões Sul, Nordeste e Norte. Existem outras classificações para a rede urbana como estudo regionais (redes urbanas das grandes regiões); a hierarquia da rede pela classificação dos centros urbanos (seis categorias e 111 centro

urbanos); os sistemas urbano-regionais (12 sistemas) e sua articulação em três estruturas e as aglomerações urbanas (49 aglomerações) (IBGE 2011).

A rede urbana é classificada com base nas articulações às tipologias de tamanho dos centros urbanos, ocupacionais e de dependência funcional desses assim como a forma que esses centros urbanos assumiram. Segundo o IBGE¹⁹, a hierarquia urbana brasileira relacionado ao fluxo aéreo é descrito conforme Tabela 1.

Tabela 1. Movimento aéreo e Hierarquia urbana

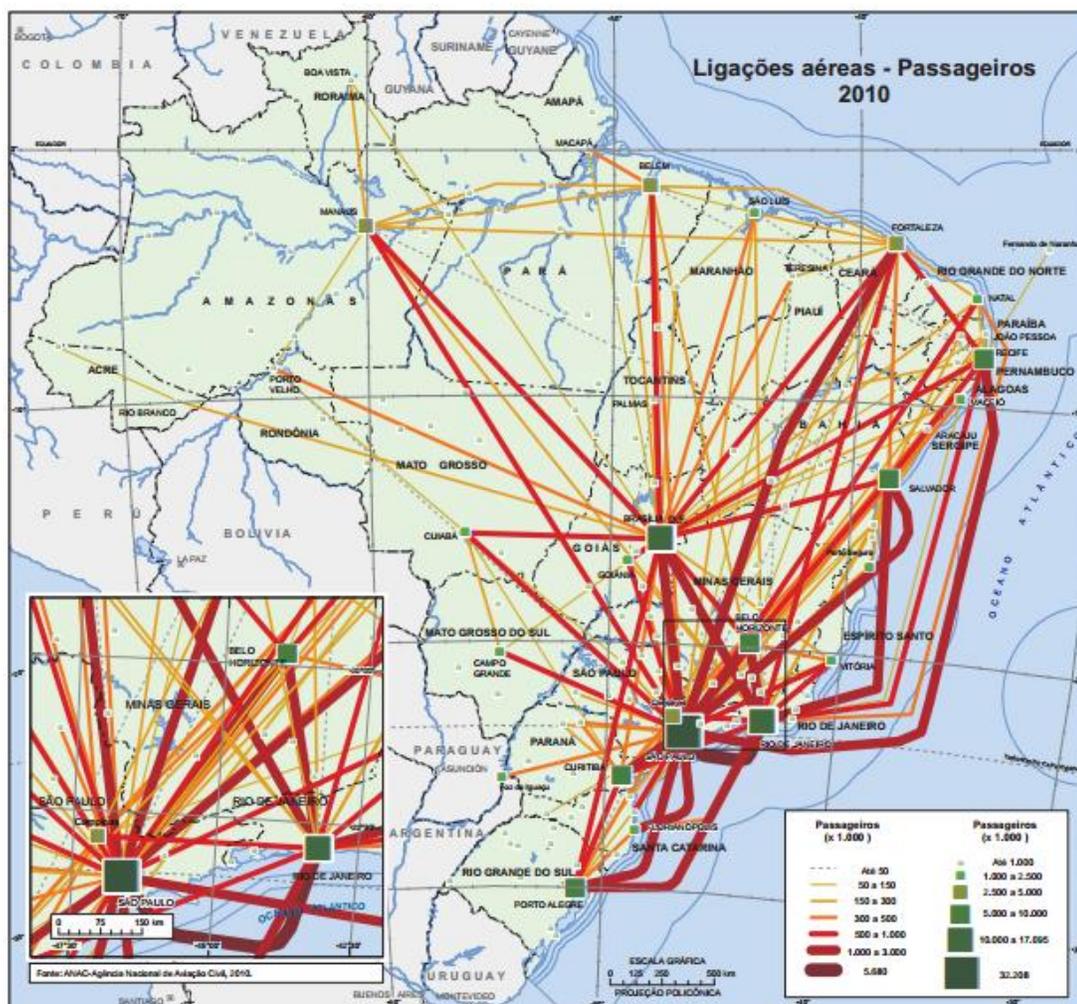
Municípios de maior movimento	Movimento aéreo total				
	Passageiros	Carga (kg)	População em 2010	PIB 2009 (1 000 R\$)	Hierarquia urbana
São Paulo	26 848 944	201 132 886	11 253 503	389 317 167	Grande Metrópole Nacional
Rio de Janeiro	14 467 527	37 296 620	6 320 446	175 739 349	Metrópole Nacional
Brasília	12 340 576	81 252 247	2 570 160	131 487 268	Metrópole Nacional
Salvador	6 391 352	39 475 055	2 675 656	32 824 229	Metrópole
Belo Horizonte	5 847 509	13 329 341	2 375 151	44 595 205	Metrópole
Porto Alegre	5 216 372	16 642 656	1 409 351	37 787 913	Metrópole
Recife	4 791 872	26 282 028	1 537 704	24 835 340	Metrópole
Curitiba	4 791 018	10 802 168	1 751 907	45 762 418	Metrópole
Fortaleza	3 858 424	33 673 910	2 452 185	31 789 186	Metrópole
Campinas	3 118 673	15 866 100	1 080 113	31 654 719	Capital Regional A
Vitória	2 220 272	5 668 942	327 801	19 782 628	Capital Regional A
Manaus	2 171 153	103 488 125	1 802 014	40 486 107	Metrópole
Belém	2 145 670	15 975 225	1 393 399	16 526 989	Metrópole
Florianópolis	1 956 563	4 651 834	421 240	8 287 890	Capital Regional A
Natal	1 751 132	4 737 472	803 739	10 369 581	Capital Regional A
Cuiabá	1 624 820	7 531 848	551 098	9 816 819	Capital Regional A
Goiânia	1 615 554	5 056 305	1 302 001	21 386 530	Metrópole
Maceió	1 080 537	2 596 116	932 748	10 264 218	Capital Regional A
Campo Grande	1 008 430	2 363 516	786 797	11 645 484	Capital Regional A

Fonte: IBGE 2011

Nota-se na Tabela 1 que a rede urbana brasileira possui grande relação com os fluxos aéreos. As cidades que possuem as maiores movimentações de cargas e passageiros estão no topo da rede urbana. A Grande Metrópole Nacional, São Paulo, seguida das Metrôpoles Nacionais, Brasília e Rio de Janeiro estão entre as prioridades na concessão aeroportuária, justamente por serem pontos de grande movimento e conexão no território brasileiro.

¹⁹ IBGE 2011

Figura 9 – Ligações Aéreas – Passageiros 2010



Fonte: IBGE 2010.

Brasília é a cidade com a sub-rede mais complexa, subordinando a maior parte da Região Norte, mas também a própria Região Centro-Oeste e algumas capitais da Região Norte, mas também a própria Região Centro-Oeste e algumas capitais da Região Nordeste, reforçando seu papel como *hub* secundário da aviação²⁰.

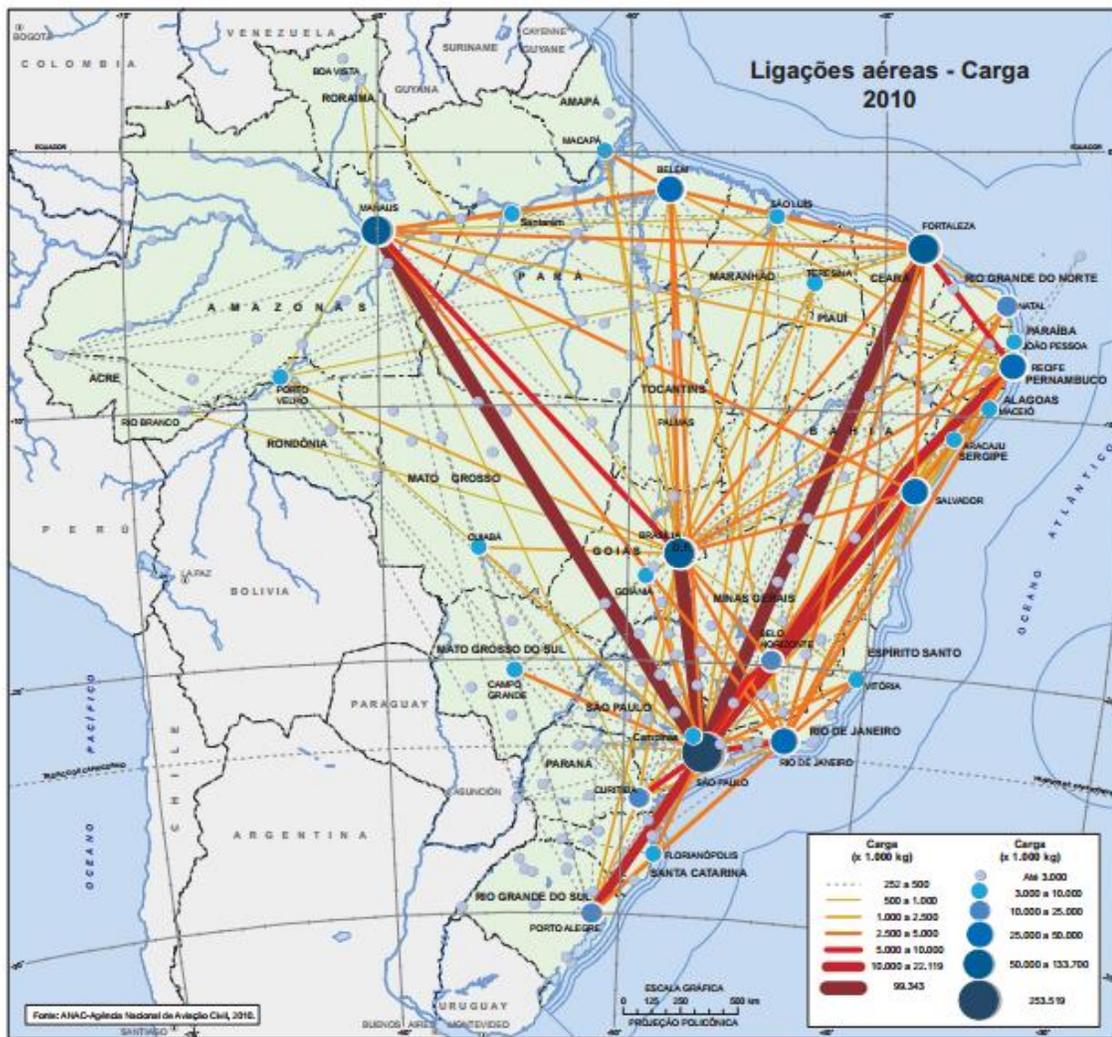
A distribuição espacial das metrópoles e capitais regionais mostra que existe concentração em duas das cinco grandes regiões brasileiras (Sudeste, com 39,6% desses centros, e Nordeste, com 23,4%). No Sul, estão concentrados 18,9% desses centros urbanos,

²⁰ Ligações Aéreas 2010. IBGE 2013

no Norte, 10,8%, e, no Centro-oeste, 7,2%. Dessa maneira os fluxos aéreos são mais intensos no centro-sul do país como mostra a figura anterior.

Em relação à movimentação de cargas, Manaus apresenta-se como uma metrópole que não está no topo da hierarquia urbana, mas que possui uma grande movimentação devido à Zona de Franca²¹. A figura a seguir apresenta o fluxo aéreo de cargas no território brasileiro em 2010:

Figura 10. Ligações Aéreas – Carga 2010



Fonte: IBGE 2012

²¹ Área industrial de isenções fiscais. Criada com o intuito de atrair investimentos para a Região Amazônica. Muitas das sedes e galpões das empresas da Zona Franca estão em São Paulo.

Dentre os fluxos de carga mais intensos, destacam-se os que também partem de São Paulo para Brasília e Fortaleza. Isso pode ser explicado pela distância entre a Grande Metrópole Nacional e esses dois importantes centros. Dessa maneira o transporte aéreo acaba sendo a conexão mais viável entre essas cidades para o transporte de mercadorias. São Paulo por ser a principal conexão do Brasil com outras metrópoles globais por meio do aeroporto de Guarulhos e Brasília e Fortaleza por serem metrópoles, possuindo grande influência nacional e regional respectivamente.

Segundo o IBGE (2013), o transporte de carga por via aérea é ainda mais concentrado espacialmente no território brasileiro, em virtude dos custos elevados, com mais da metade do tráfego situado em apenas 10 pares de ligações. Somente a ligação São Paulo-Manaus abarcava mais de 20% do total de carga transportada em 2010. O IBGE também aponta que São Paulo é o grande centro independente no transportes de passageiros, subordinando praticamente o total de cidades que possuem aeroporto, que direta ou indiretamente. As ligações aéreas formam, portanto, um sistema integrado único, já que seus fluxos tendem a se direcionar para a cabeça da rede em uma estrutura arbórea clássica.

Os fluxos aéreos têm grande relevância para identificar a conectividade da rede urbana brasileira com a rede urbana mundial. Aproximadamente, 70% da movimentação de cargas são constituídas de comércio com outros países: importação e exportação, conforme a figura a seguir:

Figura 11. Movimentação de Cargas (em toneladas)

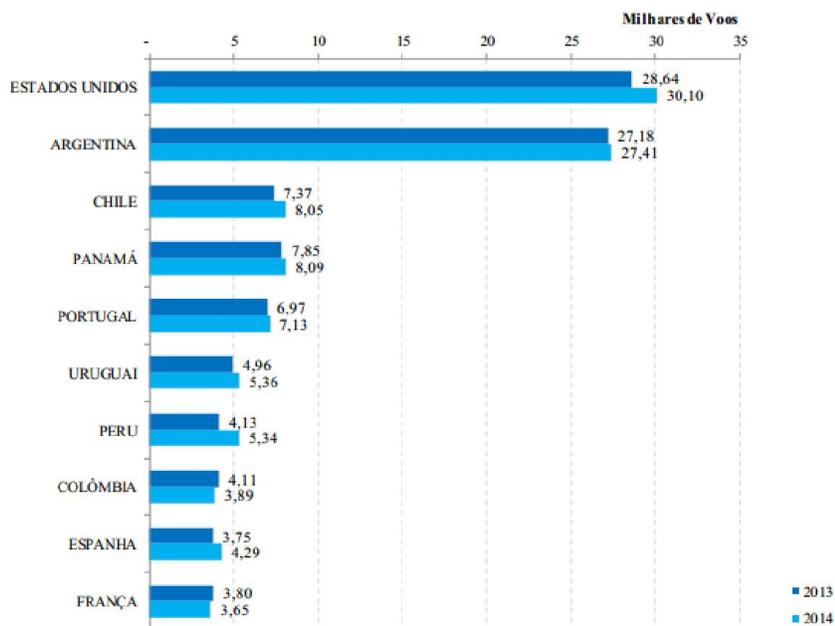


Fonte: Infraero Cargo 2012.

Nota-se que a maior parte do volume de carga comercializada é importada, seguida de 31% de carga nacional, 25% exportação e 1 % *Courier*²² Infere-se dessa informação que o Brasil ainda não possui uma indústria de alta tecnologia bem desenvolvida devido a grande quantidade de carga importada em relação as demais. O comércio internacional nesse setor ocorre principalmente pelo modal aéreo em que os produtos precisam ser transportados com rapidez e segurança.

Em relação ao fluxo aéreo com outros países, nota-se que a rede urbana brasileira está mais integrada aos Estados Unidos e a Argentina, que estão entre os principais parceiros comerciais. Dentre os dez países que o Brasil tem mais integração pelo modal aéreo, em oito deles o fluxo aéreo aumentou, de 2013 a 2014, menos com a Colômbia e com a França, como pode ser observado na Figura 12:

Figura 12. Quantidade de voos realizados entre o Brasil e os 10 principais destinos internacionais



Fonte: Anuário do Transporte Aéreo 2014. ANAC

De acordo com o gráfico anterior, a quantidade de voos entre o Brasil e os Estados Unidos aumentou de aproximadamente 28.600 voos para pouco mais de 30 mil voos; para a

²² São pequenas remessas expressas no valor máximo de 3 mil dólares, segundo a Instrução Normativa 1073 de 2010 da RFB – Receita Federal do Brasil.

Argentina em torno de 30 voos e; para o Chile aumentou aproximadamente 90 voos, entre 2013 e 2014.

5.2.2 Função dos aeroportos na dinâmica territorial

O fato de uma cidade apresentar um aeroporto caracteriza alguma centralidade, com isso, as cidades que possuem esse tipo de infraestrutura têm alguma influência regional: onde não se tem aeroporto, as pessoas utilizem o transporte aeroviário da cidade mais próxima da sua e conseqüentemente geram consumo e se utilizam dos equipamentos urbanos da cidade que possui aeroporto. Segundo Guller (2002) a situação do aeroporto dentro da área metropolitana torna indispensável o desenho de planos estratégicos integrais, que compreendam tanto a ordenação territorial, como o planejamento de transporte. A criação de infraestrutura de transportes e o desenvolvimento imobiliário na área aeroportuária já não podem ser considerados de forma separadas.

Dessa maneira o aeroporto pode ser considerado um importante vetor no ordenamento territorial urbano e regional, pois se caracteriza por ser uma infraestrutura que atrai bens, serviços, mercadorias, trabalhadores e passageiros de uma cidade e região. E, dependendo da movimentação do aeroporto e da posição na rede urbana da cidade em que se localiza, haverá influência no mercado imobiliário na sua vizinhança e atração de equipamentos urbanos para o seu entorno como: transporte, shoppings, hotéis etc.

Assim, a partir dos anos de 1960, começa surgir o conceito de aeroporto-cidade com o início das reformas do aeroporto de Schiphol, fundado em 1916. Esse aeroporto de Amsterdã, na Holanda (quinto mais movimentado da Europa em 2012) se destaca nesse conceito aeroportuário, que integra a área comercial, os serviços, a área operacional, a intermodalidade, o meio ambiente e a vizinhança no entorno²³:

²³ Aeromagazine UOL Ed. 213 de 2012

Figura 13. Aeroporto Schiphol em Amsterdã, na Holanda



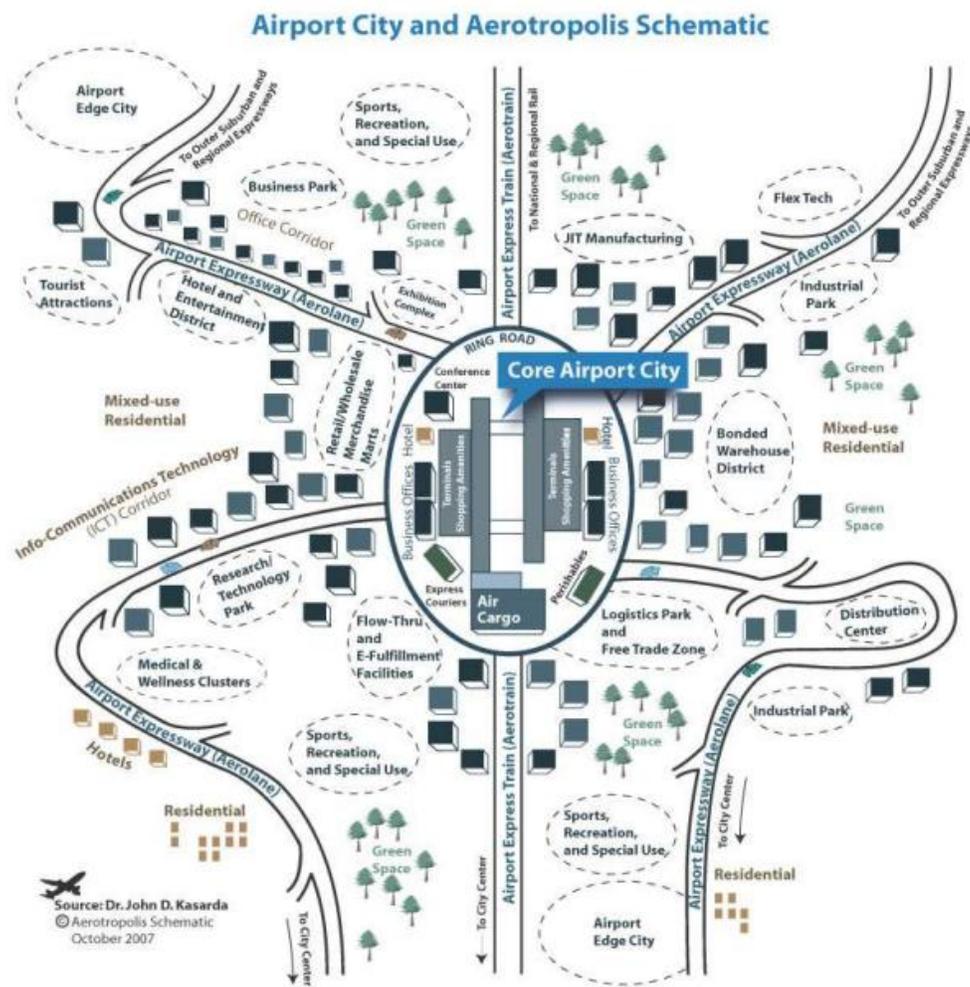
Fonte: Aeromagazine UOL 2012

Schiphol é acessível por ônibus, automóveis e trens. A estação, no subsolo do terminal, leva não só ao centro de Amsterdã, distante apenas 20 minutos, mas também a diversas cidades, até mesmo no exterior. O terminal é um dos exemplos de aeroporto-cidade. Ele desenvolveu facilidades e serviços que integram ao encontro das necessidades de companhias aéreas, passageiros e visitantes²⁴.

Kasarda associa o conceito de cidade aeroporto ao que ele chama de Aerotrópolis, ampliando o conceito de aeroporto-cidade. “Para Kasarda aerotrópoles são estruturas urbanas que se expandem por um raio de até 30 quilômetros do aeroporto-cidade. Trata-se de uma estrutura metropolitana, podendo haver inclusive zonas residências no entorno, e serem realizadas tanto diretamente quanto indiretamente relacionadas ao aeroporto” (Delfstra, 2008 p.28). A Figura 13 ilustra um esquema de Aeroportos-Cidades e Aerotrópolis:

²⁴ Original: http://aeromagazine.uol.com.br/artigo/aeroporto-cidade_342.html#ixzz3yNu7IsAl acessado em dez/2012

Figura 13. Esquema de Aeroportos-Cidades e Aerotrópolis



Fonte: www.aerotropolis.com, acessado em janeiro de 2016.

Nesse contexto, o aeroporto-cidade exerce impactos diretos e indiretos a uma região metropolitana, que vão desde aspectos socioeconômicos à ambientais. Ao se integrar ao sistema viário de uma região, o aeroporto passa ser uma infraestrutura que participa como porta de entrada ou saída de produtos e pessoas na logística produtiva regional. Ao gerar empregos e serviços, passa ser um importante indutor da geração de renda, movimentando a economia regional. E, ao gerar impactos ambientais, o processo de licenciamento ambiental emitido pelo poder público, as certificações ambientais emitidos por consultorias privadas e

os empreendedores precisam ter o cuidado e a fiscalização necessárias para mitigar impactos negativos provenientes da geração de resíduos, do trânsito, da poluição, intrínsecos a um empreendimento desse porte.

5.3 A GESTÃO PÚBLICA DO TRANSPORTE AÉREO BRASILEIRO

5.3.1 Sistema Institucional do transporte aéreo

Segundo Abreu (2008), o sistema institucional do transporte aéreo brasileiro é formado por organizações públicas e privadas que atuam em diferentes níveis políticos-administrativos. Tais organizações participam do processo de planejamento, gerenciamento, operação, fiscalização e regulamentação, dentre outras. Além disso, fornecem o serviço de transporte aéreo e a infraestrutura de transporte.

Dessa forma, o sistema institucional de um sistema de transportes tem a competência de viabilizar o seu funcionamento fornecendo os meios necessários para a sua atuação, através de regulamentação adequada e dos recursos necessários. A tabela a seguir apresenta as entidades que compõe o sistema institucional do setor aéreo no Brasil:

Tabela 2. Entidades Responsáveis pela gestão do setor aéreo brasileiro

Planejamento	Governo Federal	Ministério da Defesa	
	Governo Estadual	CONAC	
	Governo Municipal	ANAC, Infraero, DECEA	
Regulação	DECEA	ANAC	
Fiscalização	ANAC	Infraero	
Provimento	Infra-Estrutura Física	Aeroportuária	Infraero
		Controle Aéreo	CINDACTA
		Manutenção	Empresas Responsáveis
Operações	Aeroportuárias	Infraero	
	Aeronaves	Empresas Aéreas Nacionais e Internacionais	
	Serviços Auxiliares	Empresas Responsáveis	Empresas Responsáveis
Fornecedores	Indústria Aeronáutica	Empresas Nacionais ex. Embraer	
		Empresas Internacionais ex. Boeing	
	Componentes, materiais, aparelhos e equipamentos	Empresas privadas e/ou Públicas Organizações Nacionais e/ou Internacionais	

Fonte: Abreu 2008.

Cabe ao Governo Federal a determinação das políticas e das estratégias nacionais, gerenciar o processo de planejamento do transporte aéreo, buscar investimentos junto às organizações e definir as diretrizes de regulamentação do setor. Fatores econômicos (recursos, especialização da mão de obra, capital financeiro existente, entre outros); fatores políticos (instabilidade política, relações internacionais); fatores culturais (estrutura social, religião, língua); fatores demográficos (crescimento populacional, estrutura etária, migração, entre outros) e; fatores geográficos (distâncias, logística espacial e percursos) devem ser considerados no planejamento do setor de transportes.

Os governos estaduais e municipais atuam de maneira mais pontual no território, onde o planejamento do sistema de transporte aéreo visa ao crescimento e ao desenvolvimento da região que esses entes gerenciam. Suas ações são realizadas por meio de parcerias com a empresa responsável pela administração dos aeródromos.

O principal ator do sistema institucional é o Governo Federal, representado pelo Presidente da República, e em sua subordinação encontra-se o Ministério da Defesa – MD, órgão responsável pela direção superior das Forças Armadas, por meio de atividades militares

que visam à proteção do território nacional. O Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA²⁵ define sistema como conjunto de órgãos e elementos relacionados entre si por uma finalidade particular, ou por interesse de coordenação, orientação técnica e normativa, não induzindo em subordinação hierárquica.

O Decreto nº 3.564 de 2000 que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho de Aviação Civil – CONAC. Esse órgão tem por finalidade principal de assessorar o Presidente da República nas formulações de políticas e de estratégias referentes à aviação civil brasileira.

Em relação ao controle de tráfego aéreo, cabe ao DECEA – Departamento de Controle do Espaço Aéreo, garantir a fluidez, a regularidade e a segurança aérea no país, gerenciando a movimentação de todas as aeronaves, além de ser responsável, também, pela regulamentação e cumprimento de normas, de regras e de acordos internacionais relativos ao Sistema de Controle do Espaço Aéreo – SISCEAB²⁶. Sob o comando do DECEA se encontram, também, os Centros Integrados de Defesa Aérea e Controle do Espaço Aéreo – CINDACTA. A atribuição deste órgão a condução das atividades de defesa aérea e de controle do tráfego aéreo de forma integrada. Dessa maneira as Forças Armadas têm o papel de assegurar o controle e a segurança do fluxo aéreo brasileiro.

Segundo o DECEA (2014), para organizar o controle do tráfego aéreo, o espaço aéreo é subdividido em: espaço aéreo controlado, espaço aéreo não-controlado e espaço aéreo condicionado. O primeiro refere-se ao controle daquelas aeronaves que operam em um espaço conhecido e em condições de receber o serviço de controle aéreo. O espaço aéreo não controlado refere-se àquele ambiente parcialmente conhecido e sujeito às regras do ar que não recebem o serviço de controle aéreo, mas que a eles são fornecidos os serviços de informação de voo e de alerta. E o espaço aéreo condicionado é aquele destinado a atividades específicas diversas que não permitem a aplicação dos serviços de tráfego aéreo, como lançamento de foguetes, balões de sondagem, treinamento de aeronaves e ensaio de voos.

²⁵ Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 parágrafo 2 do art. 25

²⁶ Ministério da Defesa 2007

Em 1972 foi criada a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO. Uma empresa pública de personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, subordinada ao Ministério da Defesa responsável pela administração e pelas operações aeroportuárias.²⁷ Cabe a INFRAERO dar o provimento da infraestrutura física aeroportuária brasileira. Além disso, ela tem como principais finalidades implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária e de apoio à navegação aérea, além de realizar atribuições estipuladas pelo Ministério da Defesa.

A regulação do setor aéreo no escopo do sistema institucional é de responsabilidade da ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil, criada pela Lei nº11.182 de 27 de setembro de 2005. Esta agência reguladora é vinculada ao Ministério da Defesa – MD. A regulação e fiscalização das atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no território brasileiro estão entre as suas atribuições.

As empresas aéreas de serviços de transportes são definidas pelo Departamento de Aviação Civil – DAC como sendo uma entidade jurídica engajada no transporte aéreo público como operador aéreo. As companhias aéreas de passageiros, as empresas prestadoras de serviço e as empresas administradoras de infraestrutura aeroportuária compõem essas empresas de operação aérea.

5.3.2 Investimentos na Infraestrutura Aeroportuária Brasileira

Investimentos em infraestrutura aeroportuária consistem na expansão, na melhoria, na construção e na aquisição de equipamentos e aparelhos inerentes à própria infraestrutura como de todo o complexo aeroportuário, área de entorno e infraestrutura de apoio pelo transporte aéreo.

²⁷ Lei nº 5.862 de 12 de novembro de 1972 que autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública.

Como relatado pela consultoria McKinsey & Company em 2008, observou-se que houve tímida investida na infraestrutura de transportes, principalmente, na infraestrutura aeroportuária, por parte da Infraero. Entretanto, essa estatal não possui condição de atender as necessidades de demandas por infraestruturas aeroportuárias mais eficientes, pois é necessário considerar outras fontes de financiamento e parcerias na gestão.

Segundo Silva (1991), o Estado, além de considerar recursos advindos das receitas aeroportuárias, deve considerar também, outras fontes de investimentos estaduais, regionais, nacionais e internacionais que envolvam necessariamente ministérios, governos estaduais, como também bancos, fundos e até mesmo a iniciativa privada. Essas fontes assegurarão os montantes necessários ao cumprimento da dívida a ser contraída pela infraestrutura.

Dentre os Programas de Governo com maiores recursos para o transporte aéreo, está o Programa de Desenvolvimento da Infraestrutura Aeroportuária²⁸. Esse programa tem a finalidade de aumentar a capacidade e melhorar a eficiência da infraestrutura aeroportuária, considerando os interesses nacionais e/ou estaduais, por meio da: construção de aeroportos; implantação de módulos de combate e de incêndio; reforma e da implantação de aeroportos.

O Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, implantado a partir dos anos 2000 pelo Governo Federal, também contempla o setor de infraestrutura aeroportuária. O PAC traz tentativas de desoneração de tributos sobre projetos de infraestrutura estimulando investimentos públicos e privados para obter o crescimento econômico.

O Plano de Logística para o Brasil elaborado pela Confederação Nacional dos Transportes - CNT em 2007, paralelo ao PAC, apresentou projetos em várias modalidades de transportes: rodoviário, aquaviário, ferroviário e aéreo. Para a infraestrutura desse setor, foram propostas intervenções na expansão e na criação de aeroportos brasileiros.

Seguindo as diretrizes desses Planos e Programas Governamentais, e baseado em consultorias técnicas especializadas, o Governo Federal decide trabalhar e desenvolver o

²⁸ Programas de Governo nº0623 e nº0631, Câmara dos Deputados 2007.

modelo de concessão para trazer novos investimentos e tipos de gestão à infraestrutura aeroportuária brasileira.

**CAPITULO 6. A CONCESSÃO NA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA: O
CASO DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE BRASÍLIA**

6.1 A REGULAÇÃO NO SETOR AÉREO BRASILEIRO

6.1.1 Breve histórico

O estudo realizado por Febeliano e Oliveira (2005) que foi base do Documento de Trabalho nº45 de 2007 da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) da Presidência da República aponta que há dois grandes marcos na regulação do setor de transporte aéreo brasileiro: um que se iniciou nos anos 1960 conhecido como “competição controlada” em que o Estado intervinha diretamente na estrutura e na conduta de mercado e; outro marco conhecido como a “Política de Flexibilização” nos anos 1990 caracterizado pela quase desregulamentação total do mercado. Esse documento ainda divide em seis estágios a evolução da regulamentação do setor aéreo. Segundo Abreu (2008) os estágios se deram da seguinte maneira:

1 – regulação com política industrial (1973-1986) – período em que as autoridades governamentais implementaram um regime de competição controlada. Aqui, deu-se início à distinção das companhias aéreas “regionais” em contraposição às “nacionais”, quando o país foi dividido em cinco grandes áreas onde as companhias aéreas operavam sob regime de monopólio e eram subsidiadas por suplementação tarifária, em rotas de baixa densidade. Não era permitida a entrada de novas empresas aéreas no setor.

2 – regulação com política de estabilização ativa (1986-1993) – período caracterizado, principalmente, por fortes intervenções nas políticas de reajustes tarifários, em que houve a redução dos valores reais das tarifas, ocasionando fortes prejuízos às empresas aéreas que já operavam no setor.

3 – liberalização com política de estabilização ativa (1993 – 1997) – período que deu início à “política de flexibilização” do setor, ao já implantado “Programa Federal de Desregulamentação” de 1990. Período em que houve a abolição definitiva dos monopólios regionais com a entrada de novas companhias aéreas, principalmente, pequenas empresas. Os preços das tarifas ainda estavam sujeitos às políticas de reajustes, como também era

assegurado o monopólio em algumas cidades como: São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Brasília. Nesse período não foi necessário a intervenção das autoridades por não haver aumento dos preços das tarifas, por não existir alta instabilidade dos custos de câmbio, onde o valor do dólar aumentaria os custos totais das operações.

4 – liberalização com restrição de políticas de estabilização (1998-2001) – período em que foram observados fenômenos de “corridas de preços” que geravam uma movimentação competitiva. Observado, também, o retorno da instabilidade da taxa cambial e a desvalorização do real perante o dólar, gerando pressões nos custos operacionais das companhias aéreas. Perante tal situação, houve tendência de cessar as tarifas promocionais adotadas anteriormente e depois um reajuste dos preços face às pressões exercidas pelos custos. Houve, então, a intervenção das autoridades na precificação das companhias, visando o aumento das pressões inflacionárias. Com isso, os preços continuavam livres, porém os reajustes das tarifas cheias ficaram sujeitas à revisão e à autorização, limitando as estratégias das empresas aéreas. Foi o período em que as autoridades antitrustes passaram a monitorar as estratégias das operadoras do setor aéreo quando o reajuste das tarifas ultrapassava 10% do preço.

5 – Quase-Desregulamentação (2001 – 2002) – período em que as autoridades de defesa econômica imprimiram maior monitoramento no setor aéreo, coincidindo com a flexibilização de entrada de novas empresas e de novas linhas aéreas, frequência de voos e de oferta de aviões. Período em que houve a entrada da empresa GOL Linhas Aéreas no mercado.

6 – Re-Regulação (2003) – período de controle do setor com interferências no mercado, controlando o excesso da oferta e da competição predatória no mercado. O principal objetivo era de adequar a oferta do setor a real evolução da demanda. A realização prévia de estudos de viabilidade econômica foi necessária para controlar os pedidos de importação de novas aeronaves, linhas e empresas aéreas, configurando uma regulação basicamente típica, mas que se diferenciava de outras épocas por não haver interferência nos valores das tarifas.

Em 2005, um importante passo rumo ao estabelecimento das diretrizes regulatórias vigentes desde os anos 1990 no transporte aéreo foi definido com a promulgação da Lei da ANAC, que consagrou os conceitos de regime de liberdade tarifária e livre mobilidade, podendo ser interpretada como um movimento no sentido de resgatar os objetivos iniciais da Política de Flexibilização.

No momento atual, a regulação do setor aéreo brasileiro lida com a concessão e a abertura de capital da estatal INFRAERO na administração dos principais aeroportos do país²⁹. Não há na literatura sobre o assunto uma denominação teórica ou contextual desse período até o encerramento deste trabalho.

6.1.2 O processo decisório na administração pública para a concessão no setor

Como abordado no capítulo 2, alguns governos na América Latina assim como alguns governos em outras partes do mundo a partir dos anos 1980 adotaram políticas que visaram uma abertura maior de suas economias aos mercados externos, tornando-as mais flexíveis frente ao intervencionismo estatal que vinha provocando déficit fiscal e inflação.

Nesse contexto surgiram propostas de privatizações e concessões em alguns setores da economia além da construção de um Estado com atuação apenas regulatória nos serviços de infraestrutura aumentando a participação do setor privado em novos investimentos.

Em 1985 o governo brasileiro, por meio do Decreto nº 91.991, instituiu o Programa de Privatização, posteriormente aprimorado pelo Decreto nº 95.886 de 1988 que criou o Programa Federal de Desestatização, com os seguintes objetivos:

- “transferir para a iniciativa privada as atividades econômicas exploradas pelo setor público”

²⁹ Não foi encontrado até o encerramento deste trabalho literatura sobre alguma denominação teórica ou contextual do período atual de regulação no setor aéreo.

- “concorrer para a diminuição do déficit público” e;
- “propiciar a conversão de parte da dívida externa do setor público federal em investimentos de risco, resguardado o interesse nacional”.

Com a medida provisória nº 1481, acrescentaram-se mais dois objetivos para o Plano Nacional de Desestatização:

- “contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida”
- “contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive por meio da concessão de créditos”.

Em 2006, segundo a ANAC³⁰, a aviação comercial foi marcada por uma grande crise que afetou o Sistema de Aviação Civil brasileiro. Essa crise não teve origem em uma causa isolada, mas sim numa conjunção de fatores que contribuiu para um resultado caótico, nunca antes ocorrido na história da aviação civil brasileira, quais sejam:

- a crise da concessionária VARIG, empresa que atuou como líder do mercado durante décadas e que deixou de operar sua extensa malha a partir de 2005. Isto gerou a elevação no nível de aproveitamento das concessionárias congêneres em face da absorção da demanda oriunda daquela empresa;
- a impossibilidade da ANAC, por determinação judicial, de redistribuir HOTRAN e SLOTS³¹, autorizados para utilização pela VARIG e por ela não explorados;
- o acidente com a aeronave da empresa aérea GOL, que acarretou reação dos controladores de voo, decorrente das discussões sobre as falhas do controle do espaço

³⁰ Estudo desenvolvido pela ANAC em 2007 – Aspectos Gerais da Aviação Civil. Desenvolvido pelas consultoras Dr. Roberta C. F. Castro e Fabíola C. dos Santos.

³¹ Sistemas de distribuição de horários de transportes

aéreo. Tal reação gerou a operação padrão, os sequenciamentos, as falhas de equipamentos de comunicação, radar e a falta de pessoal;

– crescimento do nível médio de aproveitamento do sistema de transporte aéreo regular de passageiros no segmento doméstico. Isso ocorreu numa conjuntura em que a empresa líder deixou de ser a VARIG, passando a ser a TAM e a GOL, com padrão de operação de elevado nível de aproveitamento, o que gera baixa capacidade sistêmica para acomodação dos passageiros de voos cancelados ou de perda de conexões;

– o crescimento sistêmico do setor de aviação nos últimos três anos, apenas em 2006, estima-se em 15% refletindo diretamente na maior utilização da capacidade instalada das concessionárias e das infraestruturas aeronáuticas e aeroportuárias do país; e,

– o acidente com a aeronave da TAM no aeroporto de Congonhas em 2007, que acarretou grande revolta na população e, conseqüentemente, pressão para que o governo adotasse medidas para resolver a sucessão de fatos mencionados que atingiu diretamente o consumidor.

Em 2012 mais de 60 principais aeroportos do país era administrados INFRAERO, empresa pública vinculada à Secretaria de Aviação da Presidência da República – SAC/PR. Entretanto, esse modelo se mostrou ineficiente: com atrasos e cancelamentos de voos, problemas na logística de estacionamento e trânsito de aeronaves no pátio dos aeroportos e demais problemas nos serviços prestados pela infraestrutura aeroportuária brasileira, se intensificaram no início dos 2000. (MCKINSEY e COMPANYY 2010). Os chamados “apagões aéreos” se tornaram comuns na rotina do transporte aéreo brasileiro.

Além desses problemas, com os quais o governo federal tinha de lidar, grandes eventos internacionais como a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e as Olimpíadas em 2016 também exigiriam mais eficiência do setor de transporte aéreo, tendo em vista a previsão de grande circulação de turistas pelo território nacional decorrentes desses eventos esportivos. Esses fatores mobilizaram a administração pública a repensar outros modelos de gestão para

a infraestrutura aeroportuária no Brasil e, assim, estudos encomendados pelo governo federal como o do IPEA e de Mckinsey & Company em 2010 apontavam como alternativa para amenizar esses problemas de infraestrutura a participação da iniciativa privada na administração dos aeroportos brasileiros, baseados em modelos adotados em outros países.

Assim, em 2011 o governo brasileiro decide pelo regime de concessão na administração dos aeroportos. Diferentemente de outros países, no caso do Brasil, por esse tipo de parceria é transferida a iniciativa privada a execução do serviço, mantida, entretanto, a titularidade do Estado. (GROTTI, 2011). No mesmo ano, ocorre a primeira concessão, com o leilão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante no Rio Grande do Norte.

Em 2012 foi realizado o leilão público na Bolsa de Valores de São Paulo em que as empresas puderam concorrer por três aeroportos: Guarulhos – SP, Campinas – SP e Brasília – DF. Os valores mínimos estipulados pelo governo foram: R\$ 3,4 bilhões para Guarulhos, R\$ 1,5 bilhão para Campinas e R\$ 582 milhões para Brasília com prazos para concessões de 20, 30 e 25 anos respectivamente. Participaram empresas brasileiras e estrangeiras com experiência em administração de aeroportos conforme exigia o edital do leilão. No mesmo ano, a ANAC homologa o resultado do certame e celebra o contrato com as empresas vencedoras.

6.1.3 A ANAC

A Lei nº 11.182 que criou a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) foi aprovada em 27 de setembro de 2005, entretanto sua criação foi em 20 de março de 2006. É uma agência reguladora do setor aéreo brasileiro formada por uma diretoria colegiada, composta por cinco diretores que é nomeada pelo presidente da República e tem mandato de cinco anos.

A ANAC tem suas origens nas competências do Departamento de Aviação Civil (DAC). É uma entidade autárquica que possui a competência de regular e de fiscalizar as

atividades da aviação civil, da infraestrutura aeroportuária, além de ter a obrigação de observar e implementar estratégias, políticas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho de Aviação Civil – CONAC.

Segundo o Gerente de Concessão de Infraestrutura Aeroportuária da Superintendência de Regulação Econômica da ANAC, um dos objetivos da agência é “o provimento a todos os brasileiros de segurança e excelência na aviação civil, tendo como visão ser uma autoridade de referência internacional na promoção da segurança e do desenvolvimento da aviação civil” (entrevista anexa).

De acordo com a consultoria prestada a ANAC por Castro e Santos³², a agência não foi criada devido a uma deficiência do DAC. Foi uma opção política fruto de amplo debate com diversos segmentos da sociedade, conclusivos de que a dinâmica do transporte aéreo exigia uma entidade governamental com autonomia, dotada de recursos próprios e produtora de regulamentação específica para o setor, propiciando maior flexibilidade a aviação civil brasileira.

A ANAC é responsável por duas frentes de atuação regulatória: a regulação técnica e a regulação econômica. A regulação técnica tem como objetivo garantir a segurança de passageiros e usuários da aviação civil, além da continuidade dos serviços, por meio de regulamentos que tratam sobre certificação e fiscalização do setor. A regulação econômica envolve atuação do Estado frente ao setor em função de falhas de mercado, que varia de acordo com as características e natureza da atividade, como a possibilidade de exercício de poder de mercado. A análise é feita por meio de um monitoramento constante do transporte aéreo, e têm como objetivo subsidiar decisões regulatórias e supervisionar os serviços oferecidos aos usuários, de modo a garantir a segurança e a eficiência na aviação civil³³. Essa frente de atuação da agência é responsável pelo processo de concessão da administração dos aeroportos e sua regulação econômica.

³² Aspectos Gerais da Aviação Civil ANAC 2007

³³ Site da ANAC. Acessado em março de 2015.

Assim, a entidade autárquica em questão também fiscaliza o cumprimento dos contratos de concessão entre o poder público e as empresas administradoras dos aeroportos onde, segundo Gerente de Concessão de Infraestrutura Aeroportuária da Superintendência de Regulação Econômica da ANAC, “esse processo de concessão é contínuo, sempre havendo a necessidade de ser revisado e eventualmente modificado na tentativa de incorporar melhorias e inovações” (entrevista anexa).

O objeto da concessão, segundo a ANAC³⁴ constitui a execução das seguintes atividades, que devem ser cumpridas pela Concessionária (empresas administradoras) durante todo o prazo da concessão, sem prejuízo das demais obrigações previstas no contrato:

- a prestação dos serviços de embarque, desembarque, pouso, permanência, armazenagem e capatazia³⁵, bem como todos os demais serviços relacionados à infraestrutura aeroportuária;
- a exploração eficiente do Complexo Aeroportuário, de forma a obter Receitas Não Tarifárias e disponibilizar aos usuários a infraestrutura de apoio necessária ao bom funcionamento do complexo aeroportuário;
- a manutenção de todas as instalações, bens, equipamentos existentes e implementados no Complexo Aeroportuário, conforma a legislação e regulamentação em vigor;
- a execução das melhorias da infraestrutura no prazo previsto nesse PEA³⁶, com vistas a ampliar o Complexo Aeroportuário e adequar a qualidade dos serviços;
- o pleno atendimento ao nível de serviço previsto neste PEA durante todo o prazo da concessão, mediante a realização dos investimentos e obtenção dos recursos necessários; e

³⁴ Anexo 2 do contrato de concessão – Plano de exploração aeroportuária (2011)

³⁵ Atividade de movimentação de cargas e mercadorias nas instalações portuárias em geral

³⁶ Plano de Exploração Aeroportuária do contrato de concessão – Anexo nº2/2011.

– a adequação das demais instalações necessárias para o atendimento dos usuários na hipótese de ampliação do Complexo Aeroportuário, em especial pátio de aeronaves, estacionamento de veículos, vias de acesso, dentre outras.

6.1.4 As empresas administradoras de aeroportos e concessionárias

As empresas administradoras dos aeroportos são entidades privadas especializadas em infraestrutura aeroportuária, sua manutenção e prestação de serviços aeroportuários aos usuários e ao Estado por meio de contratos de concessão, no caso brasileiro, como visto no tópico anterior. Também podem ser firmadas em formato de concessionárias, onde duas ou mais empresas se associam para prestarem em conjunto os serviços contratados pelo consórcio.

Segundo a Associação das Empresas Administradoras dos Aeroportos – ANEEA, com a primeira fase de licitações para as concessões dos sítios aeroportuários, a associação foi constituída pelas corporações Inframérica Concessionária do Aeroporto de Brasília S.A; Concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos S. A.; e pela Aeroportos Brasil Viracopos S.A.:

De acordo com o Diretor Administrativo e Financeiro da ANEEA (entrevista anexa), “as ampliações dos aeroportos e a melhoria dos serviços que estão sendo prestadas pelas empresas contribuem para o aumento na capacidade de passageiros e mercadorias transportadas. Isso incurta distâncias integrando mais as várias partes do território brasileiro. As áreas no entorno desses aeroportos estão mais valorizadas, atraindo investimentos também para as cidades gerando novas demandas e desafios para os planos diretores urbanos”.

Com as novas licitações realizadas em 2013 para concessão dos aeroportos do Galeão e de Belo Horizonte, a ANEEA recebeu em 2014 três novos associados: a Concessionária do Aeroporto Internacional de Confins; a Concessionária do Aeroporto do Rio de Janeiro e

a Inframérica Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante S.A. O conjunto das seis concessionárias, que administrarão os aeroportos concedidos pelo prazo de até 30 anos, responde pelo pagamento de outorgas ao poder público no montante global de aproximadamente R\$ 43,5 bilhões. E juntas vão investir na modernização e reformas dos aeroportos existentes quase R\$ 28,5 bilhões ³⁷.

A INFRAERO, apesar de ser uma empresa pública, continua a atuar na administração aeroportuária com 49% de participação nos aeroportos que foram concedidos. O modelo brasileiro de contrato de prestação de serviços aeroportuários obrigou a permanência da estatal na gestão administrativa dos aeroportos.

A concessionária Inframérica formada pelas empresas Engevix, American Corporación e Infraero, é a responsável pela administração do aeroporto internacional de Brasília. Essas empresas juntas possuem 51% na composição acionária da Sociedade de Propósito Específico³⁸ (SPE), criada para operar, reformar e ampliar o aeroporto. Conforme determina o contrato de concessão, a Infraero é sócia da SPE, com 49 % de capital.

³⁷ Adptado do site da ANEAA.

³⁸ Segundo o portal do empreendedor Sociedades de Propósito Específico é um modelo de organização empresarial pelo qual se constitui uma nova empresa limitada ou sociedade anônima com um objetivo específico. No caso da infraestrutura aeroportuária elas foram criadas para viabilizar a execução dos contratos de concessão.

6.2 O PROCESSO DE CONCESSÃO DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE BRASÍLIA

6.2.1 O Aeroporto Juscelino Kubitschek – breve histórico

Segundo Souza (2003), os fluxos aéreos para Brasília ocorrem desde o final dos anos 1950, a partir da construção da primeira pista de pouso e decolagem pela Força Aérea Brasileira – FAB, com a finalidade logística de facilitar o transporte de material destinado à construção da nova capital. Essa pista se localizava onde hoje é a antiga Rodoferroviária e a instalação aeroportuária se chamava Aeroporto Vera Cruz. Silva, Sobrinho e Fortes³⁹, referem-se a este momento da seguinte maneira:

“a história da implantação e desenvolvimento do aeroporto de Brasília é seguida pela importância da decisão da transferência da capital do Rio de Janeiro para Brasília, induzindo a ocupação e o desenvolvimento econômico da região Centro-Oeste brasileira. O aeroporto Juscelino Kubitschek passa a funcionar como um nó da rede de transportes, com a função de interligar o território nacional e internacional e suas respectivas economias. Uma rede de 50 municípios que tem a influência de Brasília, entre os quais 21 são turísticos, cujo o aeroporto é fundamental para esse acesso e ligação. “

De acordo com a Associação Nacional de Concessionárias de Aeroportos Brasileiros – ANCAB, as instalações do Aeroporto Vera Cruz, no entanto, eram provisórias. A mudança para um aeroporto definitivo já estava definida como prioridade, com as obras de construção do Núcleo Residencial Pioneiro da Fazenda do Gama, onde foram erguidos o Catetinho, as instalações para o Batalhão de Guarda, e o segundo aeroporto provisório, que atendeu ao presidente e aos pioneiros na construção da nova capital.

Quando o Catetinho ficou pronto, em novembro de 1956, já havia sido iniciado o desmatamento para a construção do aeroporto definitivo, que possuiria uma pista de 3,3 mil

³⁹ *A importância geoestratégica do Aeroporto Internacional de Brasília no desenvolvimento do turismo regional*. Artigo apresentado no Colóquio Turismo & Cidades, 2015.

metros de comprimento. Em 02 de abril de 1957, o aeroporto recebeu o primeiro pouso da aeronave presidencial, um Viscount turbo-hélice de fabricação inglesa ⁴⁰.

A inauguração oficial do aeroporto comercial foi em 03 de maio de 1957. Nesse ano, também foram inauguradas as instalações do destacamento Base Aérea, que funcionou em parceria com o aeroporto. A movimentação aeroportuária na fase inicial de sua implantação caracterizava-se mais por transportes de urgência onde “no período de 1962 a 1970, constatou-se que a quantidade de passageiros embarcados em relação aos desembarcados, ano a ano, foi relativamente à mesma. Os índices observados até 1963 evidenciam a excepcionalidade experimentada pelo transporte aéreo do Distrito Federal na etapa de implantação, principalmente no que se refere ao transporte de carga” (Souza 2003 p. 140). Nesse período, o aeroporto de Brasília ocupava o 4º lugar em movimento, atrás apenas do de São Paulo, Guanabara⁴¹ e Recife.

Comparando-se o número de passageiros embarcados por mil habitantes nos aeroportos das capitais do país, em 1968, verifica-se que o aeroporto de Brasília situou-se em 2º lugar no Brasil, ultrapassado pelo de Manaus que, a partir de 1966, teve seu movimento de passageiros incrementado pelo interesse na Zona Franca. Em 1971 o Aeroporto Internacional de Brasília registrou o quarto maior movimento doméstico do país. (CODEPLAN, 1971: 43)

Segundo Souza (2003,) entre os anos 1970 e 1980, Brasília passou a desempenhar um relevante papel no sistema de movimento aeroviário, constituindo-se em polo de convergência e distribuição de importantes fluxos de passageiros. Tais fluxos incluíam homens de negócios, membros da administração pública e turistas. Assim, o movimento aeroviário na capital federal nesse período foi consequência dos objetivos do planejamento estatal de tornar Brasília o centro político-administrativo do país e de favorecer a criação de um novo eixo de integração no território nacional.

A partir dos anos 1990 a movimentação aérea na capital federal fica mais intenso, destacando-se com um dos centros urbanos com um dos maiores números de embarques e

⁴⁰ Adaptado do site ANCAB

⁴¹ Antigo Estado do Rio de Janeiro

desembarques. Nesse período segundo o aeroporto internacional de Brasília já começa a ocupar a terceira colocação, ficando atrás apenas dos aeroportos da Grande São Paulo (Congonhas e Guarulhos)⁴².

Nos anos 2000, até os dias atuais o aeroporto Juscelino Kubitschek se consolida como o segundo aeródromo mais movimentado do país com aproximadamente 18,1 milhões de passageiros em 2014, segundo a ANEAA e concessionárias. Este aeroporto hoje é um dos principais *hubs* do país que consolida a capital federal como um dos principais pontos de conexão do território nacional com outros lugares do mundo, com voos diretos para cidades como Nova Iorque, Miami, Atlanta, Orlando, Paris, Cidade do Panamá, Buenos Aires e Santiago do Chile.

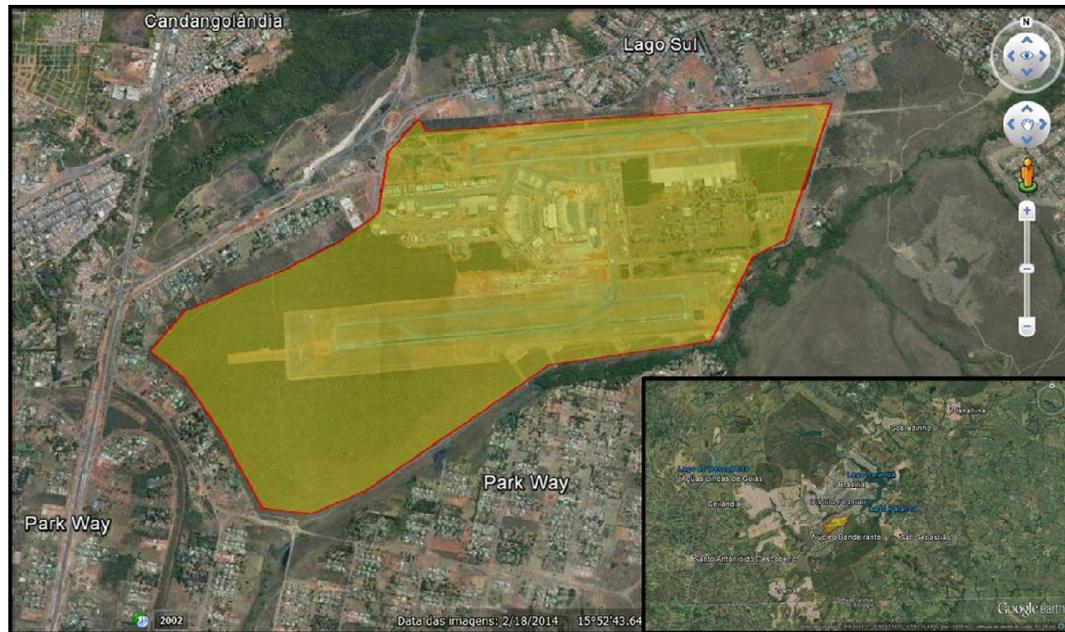
No contexto metropolitano da capital federal, como mostra com a figura 14 o aeroporto internacional Juscelino Kubitschek está localizado da região administrativa do Lago Sul e de acordo com Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT 2012), a área do empreendimento está inserida na Zona de Urbana de Uso Controlado I. Conforme o Zoneamento Ambiental da APA⁴³ Gama Cabeça de Veado, o empreendimento está localizado nas proximidades da Zona de Vida Silvestre, na Zona Tampão da Unidade de Conservação da categoria de uso sustentável (IBRAM⁴⁴ 2015).

⁴² ANAC 2012

⁴³ Área de Proteção Ambiental

⁴⁴ Instituto Brasília Ambiental

Figura 14. Mapa de localização do Aeroporto Internacional de Brasília



Mapa de localização do aeroporto internacional de Brasília. Em amarelo a área correspondente a sua infraestrutura aeroportuária. Fonte: Google Earth 2015 e INFRAMERICA 2014.

6.2.2 Os Relatórios dos Estudos de viabilidade para a concessão

Em 2011 a ANAC divulga o Edital de Chamamento Público de Estudos visando subsidiar a modelagem de concessões para os aeroportos de Guarulhos, Campinas de Brasília. Segundo o edital, os estudos de viabilidade devem ter a função de subsidiar a estruturação da concessão para expansão, manutenção e exploração desses três aeroportos levando-se em consideração um estudo de mercado, estudos preliminares de engenharia e afins, estudos ambientais preliminares e avaliação econômico financeira.

Dessa maneira, o poder público procura legitimar o processo de decisão pelo modelo de concessão dos aeroportos. Ao encomendar os estudos, o governo federal visa dar uma consistência mais técnica ao que foi decidido politicamente. A ANAC em seu Chamamento Público de Estudos passa a considerar uma Matriz de Risco, que contém a repartição de

riscos clara e objetiva, considerando os agentes que possuem maior poder de gerenciamento sobre cada risco identificado e, a partir disso, uma definição de alocação dos riscos entre a concessionária (empresas administradoras) e o poder concedente (ANAC).

O Relatório 1 do Estudo de Viabilidade para Concessão contratado pela ANAC⁴⁵ para analisar o aeroporto de Brasília, enfatiza a vantagem geográfica deste aeroporto como um polo de conexão que pode ser ampliada pelas capacidades em todos os tipos de condições climáticas. Praticamente, as características climáticas da capital federal favorecem o funcionamento do aeroporto em qualquer época do ano durante todos os dias.

Esse estudo também aborda que o aeroporto internacional de Brasília foi o quinto mais movimentado da América Latina e o terceiro mais movimentado do Brasil em 2010, como pode ser observado na Tabela 3.

Tabela 3. Os vinte aeroportos mais movimentados da América Latina em 2010

Cidade (aeroporto)	Total de Passageiros (em milhões) 2010
São Paulo - Guarulhos	26.849
Cidade do México	24.131
São Paulo - Congonhas	15.499
Bogotá	14.968
Brasília	14.347
Cancun	12.439
Rio de Janeiro - Galeão	12.338
San Juan	10.444
Santiago	10.315
Lima	10.233
Guadalajara	9.291
Caracas	8.970
Buenos Aires	7.910
Rio de Janeiro - Santos Dumont	7.823
Salvador	7.696

⁴⁵ A Estruturadora Brasileira de Projetos S.A – EBP foi contratada pela ANAC para elaborar o Estudo de Viabilidade para Concessão do aeroporto internacional de Brasília. O estudo é composto por nove relatórios que contemplam estudo de mercado, estudos preliminares de engenharia e afins, estudos ambientais preliminares e avaliação econômico financeira.

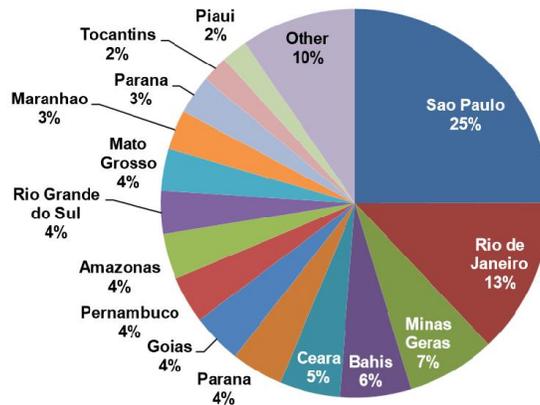
Belo Horizonte	7.261
Porto Alegre	6.676
Havana	6.633
Buenos Aires - Jorge Newberry	6.449
Recife	5.959

Fonte: relatório 1 do Estudo para Viabilidade de Concessão – ANAC 2011

Segundo o relatório, o aeroporto internacional de Brasília foi o terceiro maior polarizador da aviação doméstica para a GOL Linhas Aéreas e a TAM Linhas Aéreas em 2010, as duas maiores companhias aéreas do Brasil. Nesse mesmo ano o aeroporto foi responsável por 10% do total de assentos programados da GOL e a da TAM.

Outro aspecto importante abordado pelo estudo é que o aeroporto também desempenha um papel muito significativo como portão de entrada para a capital do Brasil, oferecendo serviço regular de transporte aéreo para 24 estados em 2010, refletindo seu papel como polo de concentração e distribuição de voos e como centro do governo brasileiro. Os dois estados que não têm ligação aérea com Brasília, Amapá e Roraima, estão localizados no extremo norte do Brasil na região amazônica e possuem serviço limitado para os aeroportos vizinhos em Manaus e Belém. A figura 15 mostra a oferta de assentos em voos regulares de Brasília para os estados brasileiros em 2010.

Figura 15. Oferta de assentos em voos regulares partindo de Brasília



Fonte: Relatório 1 do Estudo de Viabilidade para Concessão – Brasília. ANAC 2011

O aspecto econômico da região metropolitana de Brasília foi fator levando em consideração para as análises de viabilidade para concessão. Segundo o estudo, a atividade econômica no Distrito Federal e em seu entorno está diretamente ligada à produção de bens e serviços no restante do Brasil. As viagens aéreas e a movimentação de carga pelo aeroporto dependem das ligações econômicas entre as economias regional, nacional e internacional. A região metropolitana da capital federal é um importante centro de negócios e o principal centro governamental do país.

Demograficamente, Brasília apresenta números favoráveis ao mercado da aviação civil. Em 2010, segundo o IBGE, a população de sua região metropolitana (Distrito Federal e entorno) contabilizava aproximadamente 3,7 milhões de habitantes, equivalente a 2% da população brasileira. No ano de 2000 a 2010, apresentou um crescimento populacional de 2,4 %, maior que a taxa média de crescimento populacional do Brasil.

Fazendo-se uma relação entre a base populacional e número de passageiros do transporte aéreo para as áreas metropolitanas selecionadas em 2009⁴⁶, tem-se o número de viagens per capita ou a chamada “taxa de viagem” conforme a tabela 4 e a tabela 5 a seguir:

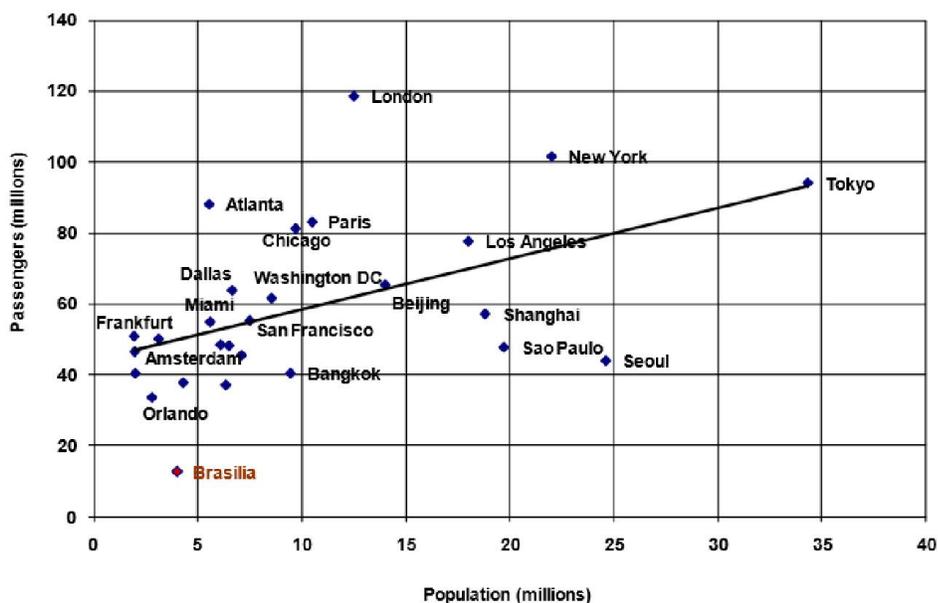
Tabela 4. Taxa de Viagem por Região Metropolitana

Área Metropolitana	Número de aeroportos da aviação regular de carga	Total dos passageiros do aeroporto (a)	Estimativa da população da área metropolitana (b)	Taxa de viagem (viagens de ida e volta) (c)
Frankfurt	1	50,9	1,9	13,1
Amsterdã	1	46,6	2,0	11,8
Las Vegas	1	40,5	2,0	10,1
Denver	1	50,2	3,1	8,0
Atlanta	1	88,0	5,6	7,9
Orlando	1	33,7	2,8	6,0
Miami/Fort Lauderdale	2	54,9	5,6	4,9
Dallas	2	63,8	6,7	4,8
Londres	3	118,4	12,5	4,7
Phoenix	1	37,8	4,3	4,4
Chicago	2	81,2	9,7	4,2
Paris	2	83,0	10,5	4,0
Houston	2	48,5	6,1	4,0
São Francisco/Oakland/San Jose	3	55,3	7,5	3,7
Madrid	1	48,3	6,5	3,7
Washington, D.C./Baltimore	3	61,6	8,6	3,6
Hong Kong	1	45,6	7,1	3,2
Singapura	1	37,2	6,4	2,9
Nova York	3	101,5	22,0	2,3
Pequim	1	65,4	14,0	2,3
Los Angeles	5	77,6	18,0	2,2
Bangkok	1	40,5	9,5	2,1
Brasília	1	14,3	3,7	1,9
Shanghai	2	57,2	18,8	1,5
Tóquio	2	94,0	34,3	1,4
São Paulo (d)	3	47,8	19,7	1,2
Seul	2	44,0	24,6	0,9

Fonte: Relatório 1 – Estudo de Mercado – Estudo de viabilidade para concessão ANAC 2011

Tabela 5. Relação entre base populacional de número de passageiros

⁴⁶ Airport Council International (ACI), Relatório de Tráfego de Aeroportos no Mundo 2009



Fonte: Relatório 1 – Estudo de Mercado – Estudo de viabilidade para concessão ANAC 2011

As figuras mostram que as cidades com as taxas de viagem mais elevadas, como Frankfurt (13,1) e Amsterdam (11,1) possuem bases populacionais pequenas (aproximadamente 2,0 milhões cada), porém são os maiores polos de conexão. A taxa de viagens da região metropolitana de Brasília é menor que em outras áreas metropolitanas com maior número de habitantes, devido aos menores níveis de renda *per capita* e comparada a determinados aeroportos, com níveis relativamente menores de passageiros em conexão.

Dessa maneira os dados mostram que há uma discrepância entre Brasília e demais cidades pelo mundo que possuem semelhantes funções geográficas como localização, distribuição de voos (*hub*) e político-administrativa. Todos os aeroportos listados conforme Figura 5, comparados com a da capital brasileira, são privados ou concedidos.⁴⁷

No que diz respeito a voos internacionais, o estudo encomendado pela ANAC também abordou o mercado de passageiros internacionais em Brasília. Os serviços das companhias

⁴⁷ Mckinsey Global Institute 2012. Apesar dos aeroportos americanos serem controlados pelos governos locais, os terminais de carga, passageiros e de logística são administrados pelas companhias aéreas e em alguns casos por empresas administradoras de infraestrutura aeroportuária.

aéreas internacionais cresceu significativamente no período que compreende o estudo de viabilidade para concessão, como pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 6. Principais mercados das empresas aéreas internacionais de voos regulares em 2010 e 2011 no aeroporto internacional de Brasília

Cidade	Total de assentos programados		Porcentagem do total	
	2010	2011	2010	2011
Lisboa, Portugal	174.369	175.684	61,2%	29,1%
Miami, Flórida	16.763	171.714	5,9	28,5
Atlanta, Georgia	67.344	106.872	23,6	17,7
Lima, Peru	25.436	87.604	8,9	14,5
Cidade do Panamá, Panamá	--	27.900	0,0	4,6
Curaçao	368	9.752	0,1	1,6
Montevidéu, Uruguai	--	14.300	0,0	2,4
Aruba	<u>552</u>	<u>9.568</u>	<u>0,2</u>	<u>1,6</u>
Total	284.832	603.394	100,0%	100,0%

Fonte: Relatório 1 – Estudos de mercado – Estudo de viabilidade para concessão ANAC 2011

Nota-se nos dados acima que houve um aumento de mais de 100%, ou seja, mais que dobrou a quantidade do total de assentos programados para voos internacionais. Infere-se dessas informações que o aeroporto Juscelino Kubitschek possui uma demanda crescente para o mercado internacional com a tendência de consolidar Brasília como uma cidade com bastante relevância na rede urbana global.

Em relação ao total de carga e correio no aeroporto, o estudo apresenta dados que variaram significativamente desde 1990, como a tabela a seguir mostra:

Tabela 7. Histórico da carga aérea e correio no aeroporto internacional de Brasília

Histórico	Toneladas - Carga aérea			Total	Variação em porcentagem (redução)
	Internacional	Doméstico	Correio		
1990	--	26.976	10.813	37.789	--%
1991	26	27.743	16.139	43.908	16,2
1992	679	22.844	18.191	41.714	(5,0)
1993	506	25.518	22.708	48.732	16,8
1994	630	31.851	19.730	52.211	7,1
1995	767	35.383	19.426	55.576	6,4
1996	1.020	33.774	19.031	53.825	(3,2)
1997	1.176	36.159	16.924	54.259	0,8
1998	746	33.997	16.646	51.389	(5,3)
1999	36	26.342	15.687	42.065	(18,1)
2000	90	35.701	13.898	49.689	18,1
2001	36	39.955	5.957	45.948	(7,5)
2002	181	48.842	38.605	87.628	90,7
2003	220	49.166	51.696	101.082	15,4
2004	1.211	51.659	33.303	86.173	(14,7)
2005	310	66.133	35.049	101.492	17,8
2006	388	35.218	13.939	49.545	(51,2)
2007	572	46.812	21.786	69.170	39,6
2008	887	43.411	12.321	56.619	(18,1)
2009	815	36.670	12.903	50.388	(11,0)
2010	888	31.722	42	32.652	(35,2)

Fonte: Relatório 1 – estudos de mercado – estudo de viabilidade para concessão ANAC 2011

O setor de carga aérea, nacional e internacional, registrou reduções de dois dígitos na atividade de carga em 2008 e 2009 como resultado do aumento dos preços de combustível aliada as recessões econômicas nacional e mundial nesse período.

Comparada a outras metrópoles, Brasília não possui uma característica industrial bem desenvolvida. Esse fator talvez tenha alguma influência nos dados sobre cargas e correios e assim, o aeroporto internacional da capital federal reflete diretamente as condições mercadológicas externas a sua região metropolitana. Entretanto, a capital federal é um mercado consumidor de produtos comercializados *on line* bastante significativo e a movimentação de cargas e de correios tende a ter demanda por serviços aeroportuários.

Em relação à avaliação econômico-financeira, o Estudo de Viabilidade para concessão enfatiza que o transporte aéreo é vital tanto para os negócios globais quanto para o turismo, e é responsável por fornecer, direta ou indiretamente, 29 milhões de empregos mundialmente e quase US\$ 3 trilhões em impacto econômico — o equivalente a 8% do Produto Interno Bruto (PIB) global.

Segundo essa avaliação, o benefício econômico do aeroporto para a região e para o Brasil, em geral, pode ser expandido ao longo do tempo visto que a demanda de passageiros aumentou e de carga é bastante significativa, com a necessidade implícita de empregos adicionais para as empresas aéreas e adicionais. Espera-se também a geração de benefícios econômicos (empregos e financiamentos externos) em relação aos gastos com a construção no aeroporto a medida em que novas instalações deverão ser implementadas, decorrentes dos contratos de concessão.

O Relatório 3, referente aos estudos ambientais, descreve que, como a concessão implicará em novas obras de expansão do aeroporto, assim como a manutenção de sua infraestrutura, faz-se necessário o licenciamento ambiental dessas atividades de construção civil. Nesse contexto, as condicionantes ambientais deverão ser atendidas para a implantação de novas fases do empreendimento aeroportuário, tais como: programa de resíduos, de recursos hídricos, de solos e flora, ruídos, emissões e energia.

6.2.3 Os serviços prestados pela empresa administradora (INFRAMERICA) e os resultados preliminares da concessão

Segundo o Relatório de Atividades de 2014 da ANAC, após a fase de transferência, a concessionária INFRAMERICA assumiu o controle das operações do aeroporto de Brasília em 01/12/2012 e passou a realizar os investimentos obrigatórios, com o primeiro ciclo de entregas previsto para maio de 2014. Até o novembro de 2014, o aeroporto recebeu, aproximadamente, 820 milhões em investimento, onde aproximadamente 95% das obras previstas para o final desse ano foram concluídas.

O controle do aeroporto e as atividades que a concessionária deve cumprir seguem um Plano de Exploração Aeroportuária firmado com a ANAC que detalha e especifica o objeto da concessão, delimita o Complexo Aeroportuário, detalha as atividades acessórias da concessão, prevê os Elementos Aeroportuários Obrigatórios, as especificações mínimas requeridas para os terminais de passageiros, investimentos iniciais para melhoria de infraestrutura, as obrigações relativas ao Plano de Gestão da Infraestrutura, estabelece o nível de serviço por meio dos Parâmetros Mínimos de Dimensionamento, delimita os Indicadores de Qualidade do Serviço⁴⁸ e prevê a metodologia de definição do Fator Q⁴⁹.

O Quadro 6 mostra as melhorias implementadas no aeroporto internacional de Brasília até novembro de 2014.

⁴⁸ IQS: Indicadores de Qualidade de Serviço descritos no PEA e utilizados para avaliar periodicamente a qualidade de serviços prestados pela Concessionária.

⁴⁹ Fator de qualidade de serviço, obtido mediante avaliação do cumprimento dos Indicadores de Qualidade de Serviço selecionados, a ser aplicado nos reajustes tarifários, de acordo com o estabelecido no Contrato.

Quadro 6. Melhorias no aeroporto internacional de Brasília até novembro de 2014

AEROPORTO	MELHORIAS REALIZADAS
BRASÍLIA (DF)	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação do estacionamento de veículos (totalizando 2.674 vagas); • Duplicação do meio-fio de embarque (viaduto de veículos) e construção do 2º viaduto de aeronaves para acesso à pista 11R//29L; • Construção de nova central de utilidades do aeroporto; • Ampliação das salas de embarque – Píer Sul e Píer Norte (16 pontes de embarque adicionais); • Ampliação do pátio de aeronaves (24 posições adicionais); • Ampliação da área de inspeção de segurança para embarque doméstico (totalizando 9 pórticos e aparelhos de raios-x); • Ampliação da área de restituição de bagagem (total de cinco esteiras de restituição de bagagens, com capacidade de processamento superior às anteriores); • Ampliação do número de sanitários e reforma dos existentes; • Alargamento das pistas de rolamento de aeronaves PR-K e PR-H para aeronaves código E; • Implantação de Áreas de Segurança de Fim de Pista (RESA), com dimensões de 90m x 90m, nas quatro cabeceiras (melhoria da segurança operacional); • Remoção de parte dos obstáculos nas áreas das pistas e melhoria, recuperação e nivelamento de faixa preparada ao longo das pistas (melhoria da segurança operacional); • Revitalização e melhoria da sinalização de wayfinding (sinalizações sobre áreas de embarque, bagagens, etc), além da troca de forro e recuperação de pintura dos terminais, entre outras melhorias pontuais; • Reforma e ampliação do Terminal 2 de passageiros: revisão da iluminação, impermeabilização, nova cobertura com aumento da área externa abrigada, substituição de piso e forro, novas opções de serviços e produtos, expansão da área de embarque e das salas de restituição de bagagens com adição de mais um conjunto de esteiras, pintura, etc.

Fonte: relatório de Atividades 2014 da ANAC (2015)

Conforme o Quadro 6, houve melhoria na infraestrutura aeroportuária com o ampliamto de vagas no estacionamento, ampliação e reformas de sanitários, ampliação das esteiras de bagagens e melhorias na pista de trânsito das aeronaves. Segundo o Diretor Administrativo – Financeiro da ANEAA “as melhorias estão sendo implementadas ainda. Em Brasília pode-se perceber algumas delas na infraestrutura do aeroporto nas áreas de embarque e desembarque. Outra melhoria é na informatização do taxiamento das aeronaves, que antes da INFRAMERICA administrar, era feito de maneira manual em um tabuleiro com imãs”.

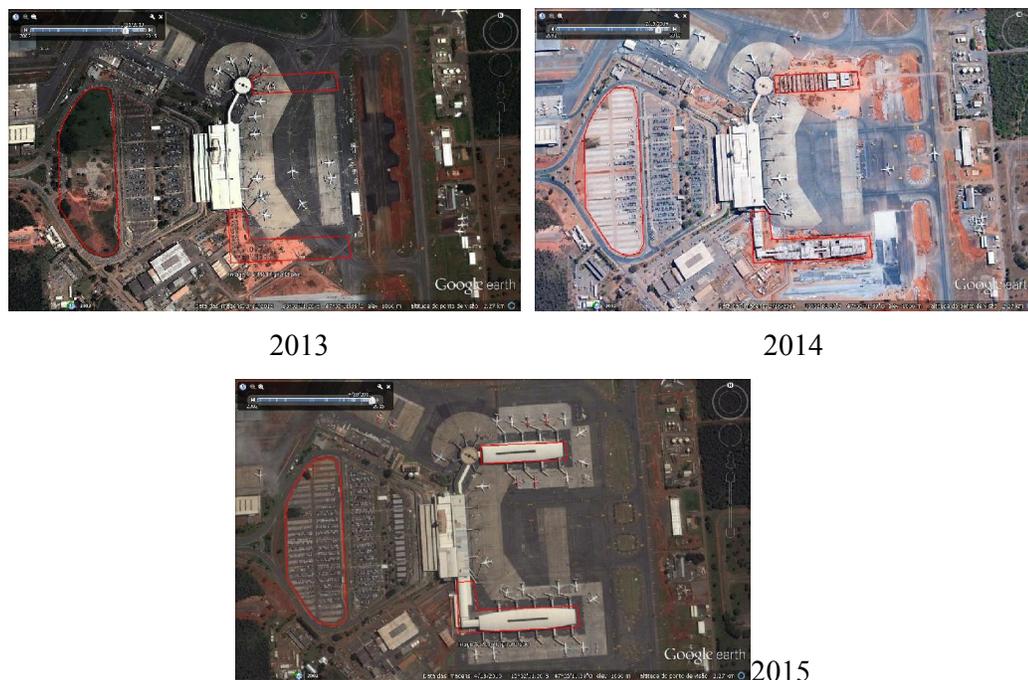
Segundo o Relatório de Atividades de 2014, publicado em dezembro de 2015, ao longo daquele ano, no aeroporto internacional de Brasília, foram mensurados os Indicadores

de Qualidade de Serviço (IQS), 19 índices que avaliam a percepção do passageiro e indicadores de medidas diretas, como disponibilidade de equipamentos, tempos de fila e serviços diretos. Esses resultados estão em fase de processamento e por isso não foi possível incluí-los neste trabalho.

Em relação ao período anterior da concessão, o Gerente de Concessão de Infraestrutura Aeroportuária da Superintendência de Regulação Econômica da ANAC também diz que houve “maior agilidade na execução de investimentos e de melhorias operacionais necessárias nos aeroportos (capacidade, qualidade, segurança etc), maior foco na qualidade do serviço e conseqüentemente prestação de serviço adequado, maior agilidade no atendimento a grandes eventos e inovações normativas, melhoria do fluxo de informações e maior foco no atendimento ao passageiro.” (Entrevista anexa).

Em relação às melhorias e aos marcos estabelecidos pelo quadro anterior, algumas fotos e imagens a seguir as ilustram:

Figura 14. Evolução das obras estipuladas pelo contrato de concessão de 2013 a 2015



Fonte: Google Earth 2013, 2014 e 2015. As áreas em vermelho correspondem, a ampliação do estacionamento à esquerda das imagens e dos terminais de passageiros (piers sul e norte) à direita.

Figura 15. – Área de embarque do Pier Sul



Fonte: Revista Exame Abril – 2014

Imagem – Área de embarque do Pier Norte



Fonte: site Sou Brasília 2015



Fonte: site Copa 2014.gov.br 2014

Segundo o Diretor Administrativo – Financeiro da ANEAA,

as empresas estão ampliando a estrutura dos aeroportos para aumentar a capacidade de passageiro/ano. O estacionamento dos aviões em cada ‘braço’ poderia ser operacionalizado pela própria empresa dos aviões ou pela empresa administradora do aeroporto, como já acontece em muitos aeroportos do mundo. Esse serviço ainda está centralizado na INFRAERO e dificulta a logística do taxiamento e estacionamento das aeronaves.

A Figura 16 mostra os novos terminais de passageiros concluídos:

Figura 16. Novos terminais de passageiros



Fonte: Melhores Destinos 2015

Figura 17. Vista Aérea Aeroporto Internacional de Brasília



Fonte: INFRAMERICA 2015.

Em relação aos contratos de concessão, Gerente de Concessão de Infraestrutura Aeroportuária da Superintendência de Regulação Econômica da ANAC afirma que

(...) o processo de melhoria e aprimoramento do modelo de concessões é contínuo, sempre havendo o que ser revisado e eventualmente modificado na tentativa de incorporar melhorias e inovações. Os contratos de concessão passam por aperfeiçoamentos a cada rodada de licitação, com o aprendizado que ocorre na sua gestão diária bem como decorrente do processo de inovação regulatória e tecnológica, bem como a revisão das melhores práticas. Dessa forma, pode-se verificar nas três rodadas de concessão de aeroportos, sendo essas Aeroporto de Natal, Aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília e por último Aeroportos do

Galeão e Confins, melhorias que vão desde simples revisões textuais para aprimoramento dos termos editalícios e contratuais, até a participação da Infraero, instituição da outorga variável, revisão do Anexo 2 (PEA), questão da exploração de operação de Torre, revisão dos Indicadores de Qualidade de Serviço e suas métricas, entre outros.

Para o representante da associação das empresas administradoras dos aeroportos, “o contrato de concessão foi um grande passo para melhorar a gestão aeroportuária, entretanto a Associação acha que esse contrato pode ser melhorado, pois existe, ainda, muita burocracia que dificulta o desempenho das empresas”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de concessão dos aeroportos e outros processos de concessões e de abertura de mercado na área de transportes em geral permite uma relação com os pressupostos teóricos de Santos, abordados no início do trabalho. A integração dos mercados globais de produção perpassa pelos fluxos que os interligam. Dessa maneira a qualidade e a eficiência da movimentação de pessoas e mercadorias no território são essenciais a essa integração, que perpassa pela infraestrutura de transportes e pelo capital inerente ao seu desenvolvimento.

Pode-se inferir pelo que foi abordado nesta pesquisa que o setor de transporte é um vetor de desenvolvimento econômico e regional e um instrumento de políticas de desenvolvimento territorial, pois investimentos nesse setor otimizam a logística produtiva, conectando de maneira mais eficiente as localidades dos mercados produtivos às localidades de seus consumidores.

Os estudos abordados neste trabalho apontaram que um outro modelo de gestão no transporte aéreo deveria ser levado em consideração no Brasil a partir dos anos de 1990. Afirmar que um modelo é melhor que outro não é possível, pois a dinâmica intrínseca a circulação de pessoas e mercadorias aliada aos diversos interesses do mercado produtivo é complexa demais para concluir tal afirmação.

Por meio desta pesquisa, compreendeu-se que, a partir do momento em que o poder público concluiu, no seu entendimento, por meio de estudos contratados pela ANAC e pelo DAC, que a gestão dos transportes aéreos da maneira como estava sendo gerida precisava de mudanças, outros modelos precisariam ser pensados e implantados.

As alternativas internacionais pelos modelos de privatização e/ou concessão foram as soluções pensadas e inspiraram o governo federal brasileiro, visto que os países onde eles foram adotadas mostraram melhoras em suas contas públicas e nos seus índices socioeconômicos, como foi mostrado no trabalho e em outros estudos referenciados.

Há uma tendência mundial, principalmente nos últimos 30 anos, de governos adotarem medidas de atração de capital privado na gestão de infraestrutura de transportes. O Brasil, ao se deparar com as dificuldades e desafios enfrentados na gestão do transporte aéreo abordados neste trabalho, também seguiu essa tendência na tentativa de amenizar os gargalos existentes em sua infraestrutura que compromete o seu desenvolvimento econômico.

Isso também não quer dizer que no Brasil esse novo modelo de gestão no transporte aéreo irá repercutir positivamente em sua economia, pois é muito cedo para avaliar esses impactos e os modelos variam de acordo com o contexto político, cultural e econômico de cada país.

Percebe-se, pela visão dos entrevistados, que as empresas administradoras dos aeroportos ainda veem o processo de concessão muito burocrático e que precisa ser melhorado nesse sentido, enquanto, segundo a visão do representante da ANAC, esse processo também precisa ser melhorado, mas não indica necessariamente em quê, a não ser nos instrumentos da própria concessão como contratos e revisões de controle de qualidade.

Foi possível constatar pelos relatórios da ANAC e pelas opiniões dos entrevistados que, até o momento, o processo de concessão está sendo benéfico para o aeroporto internacional de Brasília, pois houve melhoria em sua infraestrutura, como nos acessos dos passageiros às aeronaves, sanitários, estacionamentos e ampliação de espaços. Também houve aprimoramento nos Indicadores de Qualidade de Serviços oferecidos pelos aeroportos concedidos a fim de diagnosticar problemas e corrigi-los.

A significativa participação da INFRAERO, com 49% de atuação na gestão aeroportuária pode comprometer a eficiência do processo de concessão. O poder público sempre está sujeito à tramites burocráticos e à desvios de dinheiro público. Como qualquer outra estatal, a INFRAERO caso não consiga honrar seus compromissos orçamentários-financeiros é socorrida pelos cofres públicos, que são financiados por impostos pagos pela população. Dessa maneira a participação desta entidade deveria ser revista, já que a ANAC tem o papel estatal de regulamentar e fiscalizar as empresas administradoras de aeroportos.

Para as empresas quanto menos burocracia e maior liberdade econômica houver para as suas atuações, mais eficiente será o desenvolvimento de seu trabalho e, por consequência,

maior o lucro, inerente ao desempenho da atividade empresarial. Para o poder público, a preocupação está em cumprir as regulamentações e garantir o ambiente jurídico para as atuações das empresas. Ou seja, há um conflito de interesses, entre elementos de administração empresarial e de governabilidade integram a prática estratégica da gestão do território, conforme lembrado por Becker no início do trabalho e constatado na pesquisa.

Por fim, um aspecto importante a ser destacado neste trabalho é o papel que Brasília exerce no território nacional. A função de centralidade da rede urbana nacional, tanto pela localização geográfica, pela sua populosa região metropolitana quanto pela função política e administrativa foi reforçada com a escolha pelo poder público, de seu aeroporto, como sendo fundamental nesse processo de capital privado na gestão aeroportuária brasileira.

REFERÊNCIAS

ABREU, Francesca E.L. V. (2008). **Análise Sistêmica do Setor Aéreo Brasileiro: propostas para o planejamento do setor**. Dissertação de Mestrado, Publicação T.DM-005A/2008, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília. Brasília –DF 156p.

ABDIB (2007), **Relatório da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base**. Disponível em: <http://www.abdib.org.br>.

Agência Nacional de Transportes Terrestres . **Relatório de Exploração de Infraestrutura Rodoviária**, ano 11, nº01: ANTT, 2012

Agência Nacional de Aviação Civil. (ANAC) **Plano de Exploração Aeroportuária – PEA**. Anexo 2 do contrato para concessão, ampliação e exploração dos aeroportos internacionais Brasília – Campinas – Guarulhos. Edital do leilão nº 2 de 2011.

_____ **Estudos de Viabilidade para Concessão - Relatório 1 – Estudo de Mercado – BSB**. EPB – Estruturadora Brasileira de Projetos. 2011.

_____ **Relatório de Atividades 2013. Secretaria de Planejamento Institucional** – Brasília 2014

ANDRADE, Manuel Correia de. (2003) **Formação Territorial e Econômica do Brasil**. Recife: Massangana.

ANCAB - <http://www.ancab.com.br/site/historia-aerportos.htm#AEROPORTOINTERNACIONALDEBRASILIA>

Aragão, Joaquim J. G.; Brasileiro, Anísio F. D.; Lima Neto, Oswaldo C.; Santos, Enilson M.; Orrico Filho, Rômulo D. (1999), **Construindo modelos de relações institucionais e regulatórias no transporte público urbano: algumas considerações metodológicas**. Rede de Estudos de Engenharia Sócio-Econômicos em transportes – RESET. Brasília.

Ashford, Normam J.; Wright, Paul H. (1992), **Airport Engineering**. 3. Ed. E.U.A: Wiley-Interscience publication.

Benjó, Isaac, 1999, **Fundamentos de economia de regulação** – Rio de Janeiro Thex Ed.

BECKER, Bertha K. **Geografia Política e Gestão no Limiar do Século XXI: Uma Representação a partir do Brasil**. In Revista Brasileira de Geografia, v. 53, n. 3, pp.169-182, jul./set. 1991.

BRANCO, A. M. **O Transporte Aquaviário Brasileiro**. Artigo Publicado na Revista Tecnológica, edições 204 e 205 (2012) <http://www.adrianobranco.eng.br/2012/12/27/o-transporte-aquaviario-brasileiro-parte-i/>

BRASIL (2005), **Lei nº11.182 de 27 de setembro de 2005 que dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC**. Presidência da República. Brasil.

Lei nº9491 de 9 de setembro de 1997, altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº8.031 de 12 de abril de 1990 e dá outras providências. Presidência da República. Brasil.

BRASIL (2007), **Conceito de Convênio pela Infraero**

Câmara dos Deputados: Programas de Governo nº 0623 e nº0631

BRASIL. **Câmara dos Deputados** Mensagens presidenciais, 1890 – 1910 – Brasília 1978 (Série Documentos Parlamentares, nº9)

Ministério dos Transportes Planos de Viação – evolução histórica, 1808-1973 – Rio de Janeiro: 1974

BARAT, J. **A evolução dos transportes no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE: IPEA, 1978

BARAT, J. **Transportes e industrialização no Brasil no período 1885 – 1985: o caso da indústria siderúrgica**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1991.

CASTRO, Roberta C. F. e SANTOS, Fabíola C. Agência Nacional de Aviação Civil.(ANAC) **Aspectos Gerais da Aviação Civil**. Brasília 2007

CANIELLO, M. F. , DIAS, N. W. e RICCI F. **British Investments in Brazil: Edward Ashworth, a case study**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional 2012.

CODEPLAN. Governo do Distrito Federal - Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central. **Diagnóstico do setor transporte do Distrito Federal**.Brasília: CODEPLAN, 1971.

CONTEL, F. B **Os sistemas de movimento do território brasileiro**. Estudo de caso. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI, Santos, 2001

Confederação Nacional dos Transportes – CNT (2007), **Plano de Logística para o Brasil – CNT 2007**. Distrito Federal. Brasil

CRUZ, R. O. M. (2013). **Uma proposta de estrutura governamental para regular as relações contratuais multilaterais no investimento em infraestrutura de transportes**, Publicação Tese de Doutorado – 004A/2013, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, DF, 164 p.

DAVIDOVICH, Fany. **Gestão do Território: Um tema em questão.** In Revista Brasileira de Geografia, v. 53, n. 3, pp.7-31, jul./set. 1991.

DECEA (2014). O Controle do Espaço Aéreo. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/trafegoaereo.php>

DELSTRA, Oscar. **Aeroportos Industriais, Aeroportos-Cidades, Aerotrópolis: Conceitos e Benefício.** Monografia pelo curso de Relações Internacionais. UNIBH 2008

DUTRA, Pedro. **Livre concorrência e regulação de mercados: estudos e pareceres.** Renovar, 2003

EDWARDS, B. **The Modern terminal. New approaches to airport architecture.** E and FN SPON, an imprint of Routledge. London and New York, 1998.

FACHIN, R. C. **Reforma do Estado e agências de regulação: o caso do Rio Grande do Sul. Apresentado em Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização,** São Paulo: FE/FIA/USP, 1998.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia científica.** 3. Ed São Paulo: Saraiva, 2002. 200 p.

FONSECA, Adelaia P. (2005), **Notas de Aula de Planejamento dos Transportes: Planejamento e Sistema.** Brasília. Brasil

FOTHERINGHAM; BRUNDSON; CHARLTON, 2000 **Quantitative geography. perspectives on spatial data analysis.** Sage, London

Kunz, Jaciel. 2014. **A estruturação da rede técnica de transporte aéreo, as funções nodais dos aeroportos e o turismo.** Presidente Prudente.

FEBELIANO, A; OLIVEIRA V. M. de (2005). Documento de trabalho nº001/2005: **The Evolucion of Regulation in the Brazilian Airline Industry: na overview of thirty years of governmental Policy.**

FURTADO, Celso (2007). **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras.

FREIRE, Lucy A. R. et alii. **O sistema urbano brasileiro: uma análise através dos fluxos aéreos de passageiros.** Revista brasileira de geografia. Ano 39 – número 3. Rio de Janeiro IBGE, 1977: 92-111

GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas. **Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil – Uma perspectiva histórica.** Revista Planejamento e Políticas Públicas nº13 junho de 1996

GOMES, Cilene. Bayer, Marcia sotto-maior. 2011. pós graduação: **Interações entre aeroporto, cidade e região : desafios para um ação a respeito do caso de são José dos Campos.** São Paulo

GÜLLER, Michael; GÜLLER, Mathis.(2002) **Del Aeropuerto a la Ciudad Aeropuerto.**

GRACIANO, Marcio Lucas. (1971). **Transporte, integração e desenvolvimento.** Rio de Janeiro. Serviço de documentação do Ministério dos Transportes.

GRAHAM, A. **Managing airport: an international perspective.** Butterworth-Heinemann, Oxford, 2001

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **A experiência brasileira nas concessões de serviços públicos.** In: Carlos Ari Sundfeld (Org.). Parcerias público-privadas São Paulo: Malheiros, 2011. p. 180-251.

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada (2012). **Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: IPEA, 2012.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011). **Redes e Fluxos no Território Ligações Aéreas: 2010**

INTITUTO MISES BRASIL – www.mises.org.br , acessado em março de 2015.

JUNIOR e SILVA **Os Conceitos de “Gestão”** na Revista Brasileira de Geografia entre 1980 e 2005 Revista de Geopolítica, Ponta Grossa - PR, v. 2, nº 1, p. 129 – 136, jan./jun. 2011.
136

KASARDA, **John D. Airport Cities and the Aerotropolis: New planning Models.** Abril de 2007. Disponível em: < http://aerotropolis.com/files/2006_08_NewModel.pdf> (Acessado em janeiro de 2016)

KAWAMOTO, Eiji (1994), **Análise dos Sistemas de Transporte.** 2ª ed. São Carlos: Universidade de São Carlos, São Paulo

LIMA NETO, Oswaldo; et.al. (2001). **Transporte no Brasil: História e reflexões.** Brasília, Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT.

MACHADO, Lia Osório. **Sociedade Urbana, Inovação Tecnológica e a Nova Geopolítica.** In
Revista Brasileira de Geografia, v. 55, n. 1, pp.5-12, jan./mar. 1993.

MARICATO, Ermínia. Brasil Cidades. **Alternativas para a Crise Urbana**. Ed. Vozes. Petrópolis. 2001.

Mckinsey & Company. **Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil**. BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Social. Relatório Consolidado. Rio de Janeiro 2010

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES – site www.transportes.gov.br , acessado em dezembro de 2015 - Planos de Viação – Evolução Histórica

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Bases da Formação Territorial do Brasil: o território colonial brasileiro no longo século XVI**. São Paulo. Hucitec, 2000.

MUSSOLINI e TELES. **Infraestrutura e produtividade no Brasil**. Revista de Economia Política, vol. 30, nº4(120), pp.645-662, outubro-dezembro – 2010.

NUNES, A. O. (2007) **Análise da Oferta de Operadores de Transporte Multimodal de Cargas no Brasil: uma aplicação da Teoria de Custos de Transação**. Dissertação de Mestrado, Publicação T.DM – 011 A/2007, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília. Brasília – DF

_____ Ministério dos Transportes Planos de Viação – evolução histórica, 1808-1973 – Rio de Janeiro: 1974

Mello, C. A. B. (2002). **Curso de Direito Administrativo**. 15 ed. São Paulo: Malheiros Editores.

RIBEIRO, Paulo de Assis. (1956). **Estrutura, economia e política de transportes**. Rio de Janeiro: Instituto nacional do livro

RIBEIRO, Lúcia Gomes. **Onde estou? Para onde vou? Ergonomia do Ambiente Construído: Wayfinding e Aeroportos**. Rio de Janeiro, 2009. 266p. D.Sc Tese – Departamento de Artes e Design, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

RITTER, Jean. **Géographie des transports**. Paris: Presses Universitaires de France, 1971.191p

VIANNA, Hélio. (1957). **História da viação brasileira**. Rio de Janeiro: Laemmert

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO – SEAE (2007), **Documento de Trabalho nº45** Disponível em http://www.seae.fazenda.gov.br/centra_documentos

SANTOS, A **Natureza do Espaço – Técnica e Tempo, Razão e Emoção**, 2001

_____ **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**, 2001

SILVA, Adyr (1991), **Aeroportos e Desenvolvimento**. 1ª Ed. Editora Itatiaia. Rio de Janeiro. Brasil

SILVA, SOBRINHO E FORTES, **A importância geoestratégica do Aeroporto Internacional de Brasília no desenvolvimento do turismo regional**. Artigo apresentado no Colóquio Turismo & Cidades, 2015.

SIMPSON, A. **Privatização de Aeroportos**. Palestra proferida no Instituto de Aviação Civil. Rio de Janeiro, 1999

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade. **Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro. 2003.

SOUZA, Sérgio de Oliveira – **Sistemas de movimento aeroviário, organização do território e metropolização em Brasília** – UnB/IH/GEA.

Thiriet – Longs, Roland Auguste. **Transporte intermodal de carga: uma potencialidade macroeconômica brasileira**. Brasília. GEIPOT, 1982.

Anexos

Entrevista feita a ANEAA – Associação Nacional das Empresas Administradoras de Aeroportos representada por Douglas Rebouças de Almeida, Diretor Administrativo – Financeiro (cartão de contato anexo). Entrevista feita em 22 de outubro de 2014.

1 - Quantos empregos as empresas geraram desde que começaram a administrar os aeroportos? E especificamente no aeroporto de Brasília? (Se não tiver números absolutos, pode ser uma estimativa)

Não possui números precisos de cada aeroporto nesse processo de concessão. Estima-se que aproximadamente 80 mil postos de trabalho foram criados em Guarulhos, Viracopos e Brasília. Em Brasília, algo em torno de 20 mil empregos foram gerados nesse processo.

2 - Quais foram as principais melhorias que a Associação considera relevantes nos aeroportos em relação à administração estatal?

As melhorias estão sendo implementadas ainda. Em Brasília pode-se perceber algumas delas na infraestrutura no aeroporto nas áreas de embarque e desembarque. Outra melhoria é na informatização do taxiamento das aeronaves, que antes da INFRAMERICA administrar, era feito de maneira manual em um tabuleiro com imãs.

3 - Quais são as próximas obras ou serviços que a INFRAMERICA executará nos próximos 10 anos? E quais são as obras e serviços que a Associação acha que poderiam ser melhores executadas pelas empresas, ou que ela adicionaria nos contratos de concessão por achar que a execução dos mesmos seria bem sucedida pelas empresas?

As empresas estão ampliando a estrutura dos aeroportos para aumentar a capacidade de passageiro/ano. O estacionamento dos aviões em cada “braço” poderia ser operacionalizado pela própria empresa aérea dos aviões ou pela empresa administradora do aeroporto, como já acontece em muitos aeroportos do mundo. Esse serviço ainda está centralizado na INFRAERO e dificulta a logística do taxiamento e estacionamento das aeronaves.

4 - Quais são as opiniões, críticas, sugestões ou elogios da Associação em relação aos contratos de concessão dos aeroportos com a administração pública? E especificamente no aeroporto de Brasília? O que a Associação acha que pode ser melhorado nesses contratos?

O contrato de concessão foi um grande passo para melhorar a gestão aeroportuária, entretanto a Associação acha que esse contrato pode ser melhorado pois, existe ainda muita burocracia que dificulta o desempenho das empresas.

5 - Quais são as opiniões, críticas, sugestões ou elogios da Associação no seu relacionamento com a ANAC?

A associação tem uma boa relação com a ANAC. O que dificulta o trabalho muitas vezes com esta agência é grande interferência política que existe no órgão. Algumas das reclamações das empresas são condições impostas pela ANAC que são inviáveis de se cumprir ou que são mudadas sem justificativas e sem uma prévia comunicação que dê tempo das empresas cumprirem novas exigências.

6 - Na opinião da Associação, como os serviços das empresas podem influenciar a dinâmica territorial do Brasil e na gestão territorial do país?

As ampliações dos aeroportos e a melhoria dos serviços que estão sendo prestados por elas contribuem para o aumento na capacidade de passageiros e mercadorias transportadas. Isso incurta distâncias integrando mais as várias partes do território brasileiro. As áreas no entorno desses aeroportos estão mais valorizadas, atraindo investimentos também para as cidades gerando novas demandas e desafios para os planos diretores urbanos.

Entrevista feita a ANAC

Entrevista ANAC em 29 de abril de 2015

Nome Completo: Daniel Rodrigues Aldigueri

Cargo que ocupa na ANAC: Gerente de Concessão de Infraestrutura Aeroportuária da Superintendência de Regulação Econômica da ANAC (GCON/SRE/ANAC)

Quais são as principais melhorias ou pioras que o senhor considera relevantes nos aeroportos em relação ao período anterior ao da concessão?

Maior agilidade na execução de investimentos e de melhorias operacionais necessárias nos aeroportos (capacidade, qualidade, segurança, etc), maior foco na qualidade do serviço e consequente prestação de serviço adequado, maior agilidade no atendimento a grandes eventos e inovações normativas, melhoria do fluxo de informações e maior foco no atendimento ao passageiro.

Quais são os objetivos ou metas a serem alcançadas pela ANAC nos próximos 10 anos em relação aos serviços de regulação no setor aéreo?

O provimento a todos os brasileiros de segurança e excelência na aviação civil, tendo como visão ser uma autoridade de referência internacional na promoção da segurança e do desenvolvimento da aviação civil.

Quais são as opiniões, críticas, sugestões ou elogios da ANAC em relação aos contratos de concessão dos aeroportos com as empresas administradoras destes? E especificamente no aeroporto de Brasília? O que o senhor acha que pode ser melhorado nesses contratos e o que poderia ser melhor cumprido pelas empresas?

Primeiramente, destaca-se que esse processo de melhoria e aprimoramento do modelo de concessões é contínuo, sempre havendo o que ser revisado e eventualmente modificado na tentativa de incorporar melhorias e inovações. Os contratos de concessão passam por aperfeiçoamentos a cada rodada de licitação, com o aprendizado que ocorre na sua gestão diária bem como decorrente do processo de inovação regulatória e tecnológica, bem como a revisão das melhores práticas. Dessa forma, pode-se verificar nas três rodadas de concessão de aeroportos, sendo essas Aeroporto de Natal, Aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília e por último Aeroportos do Galeão e Confins, melhorias que vão desde simples revisões textuais para aprimoramento dos termos editalícios e contratuais, até a participação da Infraero, instituição da outorga variável, revisão do Anexo 2 (PEA), questão da exploração de operação de Torre, revisão dos Indicadores de Qualidade de Serviço e suas métricas, entre outros. Para fins do trabalho científico que se pretende, sugere-se fortemente que se faça uma análise pormenorizadas desses editais, contratos e seus anexos (referentes a cada rodada de concessão), analisando detalhadamente as alterações citadas e outras.

Quais são as opiniões, críticas, sugestões ou elogios do senhor no relacionamento da ANAC com as empresas administradoras dos aeroportos?

É um relacionamento dinâmico. Em um primeiro momento há uma fase de reconhecimento, identificação clara das necessidades de informação, estabelecimento do fluxo de informações, tratando-se de um aprendizado inicial de ambas as partes. Uma vez, vencida essa etapa, as tratativas se desdobram da maneira mais eficiente possível, sendo essa relação pautada pela técnica e transparência que o tema exige, respeitando-se as devidas formalidades inerentes a relação contratual posta.

Na sua opinião, como a ANAC pode contribuir para melhoria dos serviços prestados pelos aeroportos e pelo setor aéreo?

A ANAC já vem desde sua recente criação contribuindo pela melhoria dos serviços prestados, revendo as normas vigentes, adotando as melhores práticas, criando normas e contratos que incentivem a melhora no serviço e fiscalizando a sua execução, sempre colocando a segurança e a excelência em primeiro lugar.

Excelentes exemplos disso, dentre diversos outros, são a liberdade tarifária e seus resultados, implementada desde a criação da ANAC e concluída em 2011, como também a modelagem e implementação das concessões aeroportuárias e alguns dos seus resultados já citados aqui, o que vem trazendo nova dinâmica ao setor uma vez que rever o modelo de monopólio estatal na exploração aeroportuária. É um processo complexo, onde procuramos sempre aperfeiçoar a nossa forma de atuação.

Questionário Modelo

Quantos empregos as empresas geraram desde que começaram a administrar os aeroportos? E especificamente no aeroporto de Brasília? (Se não tiver números absolutos, pode ser uma estimativa)

Quais foram as principais melhorias que a Associação/Empresa considera relevantes nos aeroportos em relação à administração estatal?

Quais são as próximas obras ou serviços que a Associação/Empresa executará nos próximos 10 anos?

E quais são as obras e serviços que a Associação/Empresa acha que poderiam ser melhores executadas pelas empresas, ou que ela adicionaria nos contratos de concessão por achar que a execução dos mesmos seria bem sucedida pelas empresas?

Quais são as opiniões, críticas, sugestões ou elogios da Associação/Empresa em relação aos contratos de concessão dos aeroportos com a administração pública? E especificamente no aeroporto de Brasília? O que a Associação/Empresa acha que pode ser melhorado nesses contratos?

Quais são as opiniões, críticas, sugestões ou elogios da Associação/Empresa no seu relacionamento com a ANAC ?

Na opinião da Associação/Empresa, como os serviços das empresas podem influenciar a dinâmica territorial do Brasil e na gestão territorial do país?

