



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO SÓCIOECONÔMICO - CSE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GUSTAVO MACHADO BRIGHENTI

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INFRAESTRUTURA E O PAPEL DO
ESTADO: uma análise do papel da Infraero no desenvolvimento da infraestrutura
aeroportuária brasileira**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Florianópolis

2017

GUSTAVO MACHADO BRIGHENTI

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INFRAESTRUTURA E O PAPEL DO
ESTADO: uma análise do papel da Infraero no desenvolvimento da infraestrutura
aeroportuária brasileira**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao curso de Economia da
Universidade Federal de Santa Catarina,
como parte dos requisitos necessários à
obtenção do título de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Daniel de Santana
Vasconcelos

Florianópolis

2017

Brighenti, Gustavo Machado
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INFRAESTRUTURA E O PAPEL DO
ESTADO : uma análise do papel da Infraero no
desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária brasileira
/ Gustavo Machado Brighenti ; orientador, Daniel de
Santana Vasconcelos, 2017.
116 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sôcio
Econômico, Graduação em Ciências Econômicas, Florianópolis,
2017.

Inclui referências.

1. Ciências Econômicas. 2. Infraero. 3. Desenvolvimento
Econômico. 4. Infraestrutura Aeroportuária. 5. Ciências
Econômicas. I. de Santana Vasconcelos, Daniel . II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em
Ciências Econômicas. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota **9,0** ao aluno **Gustavo Machado Brighenti** na disciplina CNM 7107 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Daniel de Santana Vasconcelos (orientador)

Prof. Dr. Luiz Carlos de Carvalho Júnior (UFSC)

Prof. Dr. Fernando Seabra (UFSC)

AGRADECIMENTOS

Certo dia, ouvi uma frase que colocava a palavra gratidão em posto elevado. O autor dizia que esse atributo pode ser considerado como a rainha das virtudes. Após breve reflexão sobre o tema, percebi que era possível elevá-la a um alto lugar e não somente isto, como também praticá-la, com desejo maior, em cada atitude, palavra e reação.

Atrelado ao pensamento cristão, a gratidão ganha sentido maior. Com isso, inicio minhas considerações. De início, torno público meu profundo agradecimento a Deus, o nosso Pai, o nosso Senhor Jesus Cristo, porque, com ele, tudo é melhor, tudo ganha sentido, cor, destino, vetor, propósito e razão. Tudo é mais fácil, leve e extraordinário. A Ele, todo o mérito pela minha vida. Minha família tem carinho elevado, pois, o caminho para chegar a essas palavras gravadas aqui, se tornou factível, com o seu auxílio. Com atenção especial, coloco minha mãe, ou mamusca, para os mais chegados, eu, no caso. Com certeza garantida, digo: ela é uma mulher fenomenal. Meu pai possui uma contribuição especial. Sua provisão e incentivo para estar aqui foram decisivos no início, lá em 2012, e hoje também. A Juju, minha mana, eu quero agradecer pelo amor, pois ela me ama de forma doce e isso, para mim, é sem palavras.

Aos amigos, aquele forte e querido abraço. De Orleans a Florianópolis, agradeço a Deus por cada aliança que fiz. Ao povo da 1ª Igreja Batista Renovada de Orleans, com atenção especial a Pr.(a) Ivanir, Pr.(a) Tereza, Digo, Didio, Cle, Guilherme, Maristela e ao Lael, posso dizer que esse conjunto foi responsável por lançar as bases que solidificaram meu caráter e conduta de vida e me ensinaram muito. Bons relacionamentos nos promovem, celebram e nos fazem desfrutar de um amor inconfundível e muito bom. Neste sentido, agradeço por essas vidas e por que tive sempre a oportunidade de estar ao lado de pessoas que, como digo, foram conexões de ouro para mim e me ajudaram a ser um indivíduo melhor. Aos demais, agradeço a Deus pela vida de cada um.

Em relação a PV Trindade, como assim chamamos a Igreja Batista Palavra Viva da Trindade, eu dedico meus agradecimentos ao Pr. Junior, Pr.(a) Arony, Pr. Pedro e Pr.(a) Barbara, pois, pelo contato pessoal, pude receber ensino, conselho e aceitação nessa família chamada Palavra Viva. Ao povo do Pulse, agradeço a todos, pois, cada um tem seu lugar em meu coração.

Das grandes amizades que fiz neste lugar, quero enfatizar a vida da Mih, minha grande amiga, que morava ao meu lado há três anos, e eu nunca soube dela. Após saber que ela existia e que teríamos uma grande amizade, ela foi morar no sul da ilha. Tudo bem! Eu

suporte. Eu amo muito em Jesus e quero dar a devida honra que sua pessoa merece neste espaço. Coloco a vida do João, Paulo, Drikinha, Mari, Marina, dona Nair, Sandrinha, Raissa, Weriky, Lala, Thomas, Letícia, Roseli, Nilza e Bia, em posição de destaque, pois cada um possui um papel especial e querido nos meus dias e eu agradeço muito a Deus pela oportunidade de estar com cada um deles. Consoante a isto, agradeço a atenção, cuidado e assistência da família do seu Rui – (Dona Neide, Rui e o Giovani).

A universidade possui papel importante na vida do cidadão. Para mim, a UFSC e, em especial, o CSE, serviram como ferramentas revolucionárias em algumas esferas da minha vida. Agradeço a estrutura e a oportunidade de ter pisado o chão desse lugar. Em cada uma dessas áreas, recebi aperfeiçoamento, via experiências diversas, que colaboraram para a expansão das fronteiras do meu pensamento, percepção de mundo, relacionamento interpessoal e profissionalismo. Em atenção especial, coloco a vida dos profs. Wagner, Daniel, Eva, Elisete, Lauro, Gueibe e Rolf, pelos ensinamentos, conselhos e conversas durante minha jornada pela UFSC. No futuro, sem dúvida, voltarei a este lugar.

Mestre, que é mui sábio e que é sacerdote do saber de mui valia! Assim que chamamos nosso mestre Jedi Daniel. Ele é fruto das minhas orações, pois, em 2013, pedi a Deus que meu orientador fosse pastor e, um ano depois, eis que ele chega das terras cariocas. Como diria uma amiga minha: “sua influência estará sempre entre as que me apego”.

A todos os demais, muito obrigado! Cada um de vocês, também contribuíram para minha formação, para este fim e pela minha jornada aqui em Florianópolis e aqui na UFSC.

As tarefas que nos propomos, devem conter exigências que pareçam ir além de nossas forças. Caso contrário, não descobrimos nosso poder, nem conhecemos nossas energias escondidas e assim deixamos de crescer.

Leonardo Boff.

Deus nunca disse que a jornada seria fácil, mas Ele disse que a chegada valeria a pena.

Max Lucado

Tudo posso naquele que me fortalece.

Filipenses 4:13.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é discutir o atual papel da Infraero Aeroportos, no atual contexto do desenvolvimento econômico nacional, na solução de serviços em infraestrutura aeroportuária e no debate sobre o papel do estado na consolidação do setor de transporte aéreo. O trabalho tem o intuito de discutir o papel do Estado como ator empreendedor, com ênfase na infraestrutura e em especial a aeroportuária, de forma a avaliar em que grau isso foi alcançado, e quais as necessidades ainda existentes, após a criação da empresa, tendo em vista que o Brasil ainda apresenta necessidades de infraestrutura aeroportuária. Realiza uma análise contextualizada da empresa em perspectiva histórica, desde sua gênese, avaliando sua atuação em sua missão e projetando o setor em que atua em um contexto amplo, em relação aos entraves existentes e das possíveis saídas encontrado na literatura que estuda o tema. Como principais conclusões deste trabalho, tem-se que o setor de infraestrutura aeroportuária esta em uma expansão projetada em longo prazo, que requer ações de longo prazo, que possuam a virtude de serem efetivas nas resoluções dos entraves ainda existentes nos dias de hoje. O papel da empresa em prover soluções aeroportuárias projeta-se, em horizonte futuro, nas localidades onde o setor privado não tenha interesse em realizar investimentos vultosos devido ao perfil de demanda ainda não ter escalas mínimas operacionais adequadas, como também a necessidade de adequações no arcabouço regulatório do sistema, com vias de adequar as visões dos diferentes órgãos em longo prazo.

Palavras Chave: Desenvolvimento Econômico; Infraestrutura Aeroportuária; O Papel do Estado; Infraero.

ABSTRACT

The project objective is to discuss the current role of Infraero Airports in the current context of national economic development in the solution of services in airport infrastructure and in the debate on the role of the state in the air transport sector consolidation. The purpose of this paper is to discuss the role of the State as an entrepreneurial actor, with an emphasis on infrastructure and specially the airport, in order to assess the level to which this was achieved and what needs to be done after the creation of the company, since Brazil still has needs for airport infrastructure. It performs a contextualized analysis of the company in a historical perspective, from its genesis, evaluating its performance in its mission and projecting the sector in which it operates in a broad context, in relation to the existing obstacles and the possible departures found in the literature that studies the theme. The main conclusion of this project is that the airport infrastructure sector is in a projected long-term expansion, which requires intelligent long-term actions and possessing the virtue to be effective in resolving the obstacles that still exist today. The company's role in providing airport solutions is projected, in a future horizon, in places where the private sector has no interest in making large investments due to the demand profile yet to have adequate operational minimum scales, as well as the need for adjustments in the framework regulatory system, with ways of adapting the visions of the different organs in the long term.

Keywords: Economic Development; Airport Infrastructure; The Role of the State; Infraero.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Aspectos dos Serviços de Infraestrutura: rivalidade e exclusão.....	34
Figura 2 – Rede Infraero.....	56
Figura 3 – Estrutura Geral da Infraero.....	60
Figura 4 – Macroprocessos Finalísticos da Cadeia de Valor da Infraero.....	60
Figura 5 – Crescimento Aeroportuário Atual e Projeções de Demanda em Longo Prazo da Infraestrutura Aeroportuária do Brasil.....	84
Figura 6 – Mapa Estratégico da Infraero (2017-2021).....	86

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do Número de Embarques Realizados no Brasil em Voos Domésticos e Internacionais (1927-2014).....	64
Gráfico 2 - Evolução da Quantidade Transportada de Cargas e de Mala Postal em Voos Domésticos e Internacionais no Brasil (1938-2010).....	66
Gráfico 3 – Evolução do Lucro Líquido antes dos Investimentos da União e do Lucro Líquido do Exercício da Infraero (1994-2016).....	80
Gráfico 4 – Investimento por Passageiro Realizado pela Infraero (2003-2012).....	81
Gráfico 5: Movimentação Anual de Embarques nos Aeroportos da Rede Infraero (2004-2016).....	83
Gráfico 6 – Movimentação Anual de Carga Aérea e Mala Postal dos Aeroportos da Rede Infraero (2004-2016).....	83
Gráfico 7 – Taxa de Crescimento Anual da Movimentação de Embarques, Carga Aérea e Mala Postal nos aeroportos da rede Infraero (2004-2016).....	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Benefícios Gerais do Aeroporto.....	51
Quadro 2 - Síntese das Concessões Aeroportuárias Realizadas em Passado Recente.....	76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quadro Funcional dos Empregados da Infraero (2015-2016).....	57
Tabela 2 – Resultado Financeiro da Infraero (2015-2016).....	78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIRJ – Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro
AM – Amazonas
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
ARSA – Aeroportos do Rio de Janeiro S.A
ATAERO – Adicional de Tarifa Aeroportuária
BA – Bahia
CBA – Código Brasileiro da Aeronáutica
CE – Ceará
CGNA – Centro de Gerenciamento da Navegação Aérea
COMAER – Comando da Aeronáutica
CONAERO – Conselho Nacional de Autoridades Aeroportuárias
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
DAC – Departamento de Aviação Civil
DECEA – Departamento de Controle do Espaço Aéreo
DF – Distrito Federal
DOU – Diário Oficial da União
EBITDA – *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*
GNA – Grupamentos de Navegação Aérea
ICAO – *International Civil Aviation Organization*
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
MAER – Ministério da Aeronáutica
MD – Ministério da Defesa
MG – Minas Gerais
MP – Medida Provisória
MTPAC – Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
ONGs – Organizações Não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração de Crescimento
PAX/ANO – Passageiros por ano
PB – Paraíba
PE – Pernambuco

PEA – Plano de Exploração Aeroportuária
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
PIB – Produto Interno Bruto
PIN – Plano de Integração Nacional
PND – Plano Nacional de Desestatização
II PND – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento
PPP – Parceria Público–Privada
PR – Paraná
RDC – Regime Diferenciado de Contratações
RN – Rio Grande do Norte
RJ – Rio de Janeiro
RS – Rio Grande do Sul
SAC–PR – Secretária de Aviação Civil da Presidência da República
SBAR – Aeroporto de Aracaju
SBBE – Aeroporto Internacional de Belém
SBBG – Aeroporto Internacional de Bagé
SBBH – Aeroporto de Belo Horizonte: Pampulha
SBBI – Aeroporto de Bacacheri
SBBR – Aeroporto Internacional de Brasília
SBBV – Aeroporto Internacional de Boa Vista
SBCG – Aeroporto Internacional de Campo Grande
SBCJ – Aeroporto de Carajás
SBCM – Aeroporto de Criciúma/Forquilha
SBCP – Aeroporto de Campos dos Goytacazes
SBCR – Aeroporto Internacional de Corumbá
SBCF – Aeroporto Internacional de Confins
SBCT – Aeroporto Internacional de Curitiba
SBCY – Aeroporto Internacional de Cuiabá
SBCZ – Aeroporto Internacional de Cruzeiro do Sul
SBEG – Aeroporto Internacional de Manaus
SBFI – Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu
SBFL – Aeroporto Internacional de Florianópolis
SBFZ – Aeroporto Internacional de Fortaleza
SBGL – Aeroporto Internacional do Galeão

SBGO – Aeroporto de Goiânia
SBGR – Aeroporto Internacional de Guarulhos
SBHT – Aeroporto de Altamira
SBIL – Aeroporto de Ilhéus
SBIZ – Aeroporto de Imperatriz
SBJC – Aeroporto de Belém: Brigadeiro Protásio de Oliveira
SBJP – Aeroporto Internacional de João Pessoa
SBJR – Aeroporto de Jacarepaguá
SBJU – Aeroporto de Juazeiro do Norte
SBJV – Aeroporto de Joinville
SBKG – Aeroporto de Campina Grande
SBKP – Aeroporto Internacional de Campinas: Viracopos
SBLO – Aeroporto de Londrina
SBMA – Aeroporto de Marabá
SBME – Aeroporto de Macaé
SBMK – Aeroporto de Montes Claros
SBMO – Aeroporto Internacional de Maceió
SBMQ – Aeroporto Internacional de Macapá
SBMT – Aeroporto de São Paulo
SBNF – Aeroporto Internacional de Navegantes
SBPA – Aeroporto Internacional de Porto Alegre
SBPB – Aeroporto Internacional de Parnaíba
SBPJ – Aeroporto de Palmas
SBPK – Aeroporto Internacional de Pelotas
SBPL – Aeroporto Internacional de Petrolina
SBPP – Aeroporto Internacional de Ponta Porã
SBPR – Aeroporto de Belo Horizonte: Carlos Prates
SBPV – Aeroporto Internacional de Porto Velho
SBRB – Aeroporto de Rio Branco
SBRF – Aeroporto Internacional de Recife: Guararapes
SBRJ – Aeroporto do Rio de Janeiro
SBSG – Aeroporto Internacional de Natal: São Gonçalo do Amarante
SBSJ – Aeroporto Internacional de São José dos Campos
SBSL – Aeroporto Internacional de São Luís

SBSN – Aeroporto Internacional de Santarém
SBSP – Aeroporto de São Paulo: Congonhas
SBSV – Aeroporto Internacional de Salvador
SBTE – Aeroporto de Teresina
SBTF – Aeroporto de Tefé
SBTT – Aeroporto Internacional de Tabatinga
SBUF – Aeroporto de Paulo Afonso
SBUG – Aeroporto Internacional de Uruguaiana
SBUL – Aeroporto de Uberlândia
SBUR – Aeroporto de Uberaba
SBVT – Aeroporto Internacional de Vitória
SC – Santa Catarina
SP – São Paulo
SPE – Sociedade de Propósito Específico
TCU – Tribunal de Contas da União
TECA – Terminal de Carga Aérea
TPS – Terminal de Passageiros
UTA – Unidade Técnica de Aeronavegação
VASP – Viação Aérea São Paulo

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	18
1.1	TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA	18
1.2	OBJETIVOS.....	19
1.2.1	Objetivo Geral	19
1.2.2	Objetivos Específicos.....	19
1.3	JUSTIFICATIVA.....	20
1.4	METODOLOGIA	20
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	23
2.1	O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	23
2.1.1	As teorias clássicas e modernas do desenvolvimento: perspectiva resumida do arcabouço histórico e teórico	24
2.1.2	Contemporaneidade: o conceito de desenvolvimento econômico em amplitude maior	28
2.2	A ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO E SUA RELAÇÃO COM INFRAESTRUTURA.....	29
2.2.1	O conceito de infraestrutura	29
2.2.2	Infraestrutura e desenvolvimento: abordagens microeconômicas e evidências empíricas	31
2.3	O PAPEL DO ESTADO	37
2.3.1	Estado e transformação industrial.....	39
2.3.2	O Estado empreendedor	42
2.3.3	O estado frente à globalização.....	43
2.4	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA	45
2.4.1	Infraestrutura aeroportuária e seu papel para o desenvolvimento econômico ..	49
2.4.2	A perspectiva do sistema brasileiro	51
3	A INFRAERO NO DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA	54
3.1	VISÃO GERAL DA EMPRESA	54
3.1.1	Planejamento organizacional: identidade corporativa	57
3.1.2	Ambiente de atuação	58
3.1.3	Aspectos organizacionais	59

3.2	PANORAMA HISTÓRICO.....	62
3.2.1	A Infraero no cenário atual e as concessões aeroportuárias	68
3.3	ABORDAGENS ECONÔMICAS E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS	77
3.3.1	Esferas analíticas: o desempenho econômico Infraero em passado recente	78
3.3.2	Desempenho operacional (2004-2016)	82
3.3.3	Horizontes futuros: a infraestrutura aeroportuária em amplitude maior	85
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	89
	REFERÊNCIAS	92
	APÊNDICES	100
	ANEXOS	112

1. INTRODUÇÃO

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

A análise histórica é ferramenta chave na compreensão do progresso material observado nos últimos séculos e do “estado com o fim de prover e garantir o bem comum da sociedade que o compõe, bem como do papel que desempenha no desenvolvimento econômico e social de seu conjunto” (CORREIA, 2010, p. 13).

Na abordagem teórica contemporânea sobre o papel do estado no desenvolvimento econômico, Mazzucato (2014), argumenta que o Estado é um ator que desempenha papel importante na criação do conhecimento e na promoção do crescimento econômico. Dentre as principais questões abordadas pela autora, tem-se que o Estado possui uma atuação forte no desenvolvimento e na aplicação de tecnologias e na criação de empresas, que atuam na fronteira tecnológica, de forma empreendedora. O estado pode ser formador e criador de mercados, seja na propiciação das oportunidades como condições para esses novos mercados ou condutor no processo formativo da economia do conhecimento. Mazzucato utiliza uma abordagem keynesiana e neo-schumpeteriana para elucidar as questões acerca dos estímulos às demandas governamentais, os gastos fiscais em investimentos e o crescimento econômico. Na explicação da relação entre o setor público e o setor privado, Mazzucato (2014) expõe que esta parceria deve se estabelecer em consonância com padrões benéficos e recíprocos para ambos os setores, na geração de emprego e retornos sociais.

O papel ativo do estado na promoção dos investimentos estratégicos e desenvolvimentistas percorreu a década de 60 em diante, principalmente embasados pela política fiscal e intervencionista do Estado norte-americano (COSTA, 1992). Dentre essas promoções econômicas, tecnológicas e produtivas facilitadas pelo Estado brasileiro, tem-se a criação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), como suporte para a infraestrutura material necessária para a promoção do setor aéreo como ator importante para o desenvolvimento econômico nacional. Dada à extensão territorial do país, a aviação crescia de forma significativa na década de 1960 em diante e era necessário pensar em um modelo gerencial para construção e administração de infraestrutura aeroportuária, com independência e eficiência, voltada para a necessidade de melhorias infraestruturais, organizacionais e produtivas do setor (INFRAERO, 2013).

As conjunturas econômica, social e política no plano nacional, caracterizado, sobretudo, pela ênfase dos governos militares do período ditatorial (1964-1985) em planos de

desenvolvimento de enfoque nacionalista, por meio de constituição de empresas estatais, o processo crescente da evolução econômica, marcada pelas elevadas taxas de crescimento do Milagre Econômico, junto com a conjuntura internacional, marcada pelo incremento dos Estados no fomento à inovação nos setores estratégicos das economias, incluindo aviação e infraestrutura aeroportuária, foram importantes para a decisão de criar a Infraero.

Os governos militares desejavam ampliar a malha aeroportuária do país, o que reforçava a necessidade dos aeroportos nacionais obterem padrões internacionais em termos de infraestrutura, operação aérea, sistemas de navegação eficientes e ofertas de serviços em níveis adequados aos novos caminhos aos quais a nação brasileira se lançava. Assim, em 1972, no governo Emílio Garrastazu Médici, (1969-1974), foi criada a Infraero (lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972) como uma estatal com o objetivo de implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária do país nos aeroportos de sua responsabilidade da empresa, subordinada ao planejamento do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPAC) (INFRAERO, 2013).

Este trabalho busca discutir, de maneira geral, o papel da Infraero no contexto do desenvolvimento econômico nacional na solução de serviços em infraestrutura aeroportuárias. Tendo em vista esse aspecto particular, a Infraero consegue dar conta das novas necessidades que o país necessita? Existe ainda um papel para a empresa, na infraestrutura aeroportuária brasileira?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Os objetivos gerais que se pretendem alcançar neste trabalho, de forma geral, estão em analisar qual o papel da Infraero no contexto atual da infraestrutura aeroportuária e sua importância para o desenvolvimento econômico brasileiro.

1.2.2 Objetivos Específicos

- i. Elaborar um referencial teórico, utilizando-se de parte da literatura acerca da abordagem do desenvolvimento econômico, infraestrutura e o papel do estado;

- ii. Estudar o setor de infraestrutura aeroportuária nacional, tendo a Infraero, como exemplo, desde sua criação;
- iii. Discutir qual o papel da Infraero no contexto atual do desenvolvimento econômico brasileiro.

1.3 JUSTIFICATIVA

O transporte aéreo possui significativo papel na promoção e geração de bem-estar social e progresso material de uma economia nacional. Conforme argumenta Estudo..., (2010, p. 26) “o setor aéreo apresenta destacada contribuição para o desenvolvimento e crescimento sustentado [...], além de [...] um papel reconhecido na integração nacional e no estímulo de negócios entre as regiões, também promove a inserção internacional” da população de um país nos movimentos econômicos, culturais e sociais.

Conforme argumenta Oliveira (2011, p. 19), acerca do papel do transporte aéreo no desenvolvimento econômico:

É importante destacar que atualmente o transporte aéreo nacional vem apresentando, um crescimento sem precedentes, e segue promovendo ligações e integrando as várias regiões do país, resultando no processo de crescimento e interiorização do desenvolvimento econômico. [...]. O setor aéreo nacional é dinâmico e eficiente, e apresentou um crescimento significativo nos últimos anos, e pode almejar níveis superiores de crescimento futuro, esses avanços, entretanto, evidenciou o gargalo do transporte aéreo nacional implementando uma série de desafios, sobretudo porque a infraestrutura aeroportuária não cresceu no mesmo ritmo da demanda.

A infraestrutura aeroportuária brasileira necessita, mesmo com os ganhos obtidos com o processo de reestruturação do setor nos anos 90, de atuar nas regiões menos desenvolvidas e que não possuem atendimento dos serviços aeroviários, na promoção da integração nacional. Por isso, entender qual o papel da empresa no contexto atual do desenvolvimento econômico brasileiro, bem como de sua eficácia, eficiência e efetividade econômica é relevante para proporcionar um melhor entendimento acerca de sua necessidade e mesmo do debate sobre sua possível privatização.

1.4 METODOLOGIA

Em concordância com Fachin (2005) o conhecimento científico, como produto da atividade humana remete-se de forma consecutiva à busca, apuração e exame da realidade

sensível. O procedimento ferramental para a obtenção da verdade dos fatos propicia ao pesquisador a orientação geral que facilita a pesquisa e interpretação dos resultados. Segundo a autora, teorias são demonstrações sistematizadas, dotadas de regras, leis, que tem aplicação nas mais diversas áreas do conhecimento, assim como aplicação prática de um fenômeno ou evento da realidade que se suceda no ambiente econômico, como é o caso da ciência a qual estudamos.

O núcleo medular deste trabalho é discutir qual o papel da Infraero no processo de desenvolvimento econômico brasileiro ao longo das décadas decorridas desde sua formação, tendo como foco, a busca de uma possibilidade de esclarecimento sobre o papel para a empresa, *na atual configuração da infraestrutura aeroportuária nacional*. A Infraero foi criada para promover o desenvolvimento do país pela instalação e gerenciamento e soluções em infraestrutura aeroportuária. Nesse sentido, o trabalho busca avaliar em que grau isso foi alcançado, e quais as necessidades ainda existentes, tendo em vista que o Brasil ainda apresenta necessidades de infraestrutura aeroportuária. Dado o contexto em que a empresa surgiu, ela parece ter logrado êxito em sua missão inicial. No entanto, com o desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária vieram também os questionamentos sobre a função de uma empresa como a Infraero nos tempos atuais. A Infraero consegue dar conta das novas necessidades que o país necessita? O papel da Infraero estaria ameaçado pelas mudanças ou existe ainda um papel para a empresa, na infraestrutura brasileira?

No que concerne à finalidade deste estudo, vale destacar que este estudo é uma pesquisa descritiva, nos termos definidos por Gil (2007). Entende-se que o problema prático aqui proposto trata-se da relevância do papel da Infraero no contexto atual da infraestrutura aeroportuária brasileira na promoção do desenvolvimento econômico nacional, objetivando entender o seu papel no contexto atual da estrutura econômica do país e analisar sua necessidade, como estatal de administração de infraestrutura aeroportuária, no novo contexto da economia do país.

Por conseguinte, a classificação que aqui se adota é bibliográfica e documental, classificada também como uma pesquisa qualitativa.

Portanto, será executada uma pesquisa descritiva, alimentada por bases de dados oriundas da empresa e orientadas segundo a pesquisa bibliográfica. Em relação aos dados neste trabalho, eles compreendem dados contábeis, financeiros e qualitativos da empresa, coletados, sobretudo, de documentos oficiais e banco de dados diversos disponíveis em meio para consulta eletrônica e impressa, analisados segundo seus conteúdos, além de publicações de autores com interesses nessa temática.

Ademais, cabe ressaltar as limitações que esta pesquisa apresenta. A primeira delas é inferir, com base nesta análise, qual a real mensuração da viabilidade econômica de uma empresa de infraestrutura aeroportuária num país com as dimensões continentais do Brasil, e com suas grandes carências nessa área, principalmente em face de suas disparidades regionais. À questão sobre a necessidade de privatizar a empresa, uma vez que a maior parte da infraestrutura aeroportuária já foi realizada, pode-se questionar se os papéis da empresa se encerraram, dado que, em termos regionais, ainda há espaço para sua atuação. Ainda, elenca-se a dificuldade geográfica, dado os limitantes da pesquisa de campo na coleta de dados, em virtude de a Infraero possuir sua sede na capital federal. Também é documental, dado a dificuldade de pesquisa em documentos físicos da empresa na compreensão dos objetivos traçados.

O trabalho está disposto em três capítulos, além desta introdução. O capítulo 2 trata da revisão teórica sobre desenvolvimento econômico e a atuação do estado como ator empreendedor, com ênfase na infraestrutura e em especial a aeroportuária. Desta forma, o segundo capítulo é responsável por apresentar os grandes temas que norteiam esta pesquisa, em perspectiva histórica, a saber, o desenvolvimento, e as principais abordagens teóricas que tratam do tema da infraestrutura e do papel do Estado. Toda a análise é integrada por uma relação entre infraestrutura aeroportuária e o desenvolvimento econômico. O terceiro capítulo coloca em perspectiva a Infraero no contexto atual do desenvolvimento econômico brasileiro, no seu papel como promotora do desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária brasileira, desde os seus primórdios. Como a empresa nasceu e até o presente é uma estatal, as relações entre desenvolvimento, papéis do estado e promoção de infraestrutura parece obviamente inter-relacionada no caso da Infraero. Por fim, no capítulo quatro, são apresentadas as principais conclusões observadas na realização da pesquisa. Assim, acredita-se cumprir o objetivo geral deste trabalho, em por em evidência o papel do estado como ator empreendedor no fomento do desenvolvimento econômico nacional, nesse aspecto particular.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Discorrer sobre o conceito de desenvolvimento econômico e o papel do Estado tem sido uma das principais preocupações da economia política desde sua gênese. De Adam Smith, que escreve antes da revolução industrial, no século XIX, até os dias de hoje, estado e desenvolvimento econômico possuem relação quase unívoca, dado a necessidade da sociedade capitalista moderna de progresso material. A presente análise sobre o conceito de desenvolvimento econômico em perspectiva histórica irá, abranger, mais especificamente, o período do pós-guerra, em diante. Os conceitos de crescimento econômico, em perspectiva neoclássica e os demais tipos de desenvolvimento (social, ambiental e humano) não farão parte dos estudos desta revisão teórica.

No intuito de discutir a relação existente entre esses diferentes elementos, este capítulo será dividido em quatro seções, sendo que na seção 2.1, será feita a introdução do conceito de desenvolvimento econômico em perspectiva histórica, na seção 2.2, busca-se esmiuçar o conceito e as diferentes abordagens que envolvem o papel da infraestrutura nesse processo, na seção 2.3, pretende-se buscar o detalhamento das funções do Estado na promoção do desenvolvimento, por último, na seção 2.4, faz-se uma síntese conclusiva, tendo o setor de infraestrutura aeroportuária como objeto do enfoque analítico.

2.1 O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Nos últimos dois séculos, o progresso material e econômico da humanidade teve um incremento significativo. Segundo Villela (2013, p. 72) de 1820 a 2008, “a renda média por habitante do mundo se multiplicou [...] mais de 11 vezes em termos reais. Comparada à estagnação dos padrões de vida médios no mundo pré-industrial, tem-se a real dimensão do avanço material observado nos últimos dois séculos”.

Neste sentido, a partir da segunda metade do século XX, a consciência sobre os efeitos que o desenvolvimento industrial e o crescimento dos padrões de consumo causam na vida coletiva, tem sido motivo de reflexão e preocupação teórica (OLIVEIRA, 2002). Com isso, os estudos referentes ao conceito de desenvolvimento econômico ganharam reforço a partir desta data, pois, até então, a literatura havia discorrido sobre os meios do crescimento econômico e,

os efeitos desses impactos nos setores sociais, não eram considerados como preocupação significativa¹ (PRATS, 2006).

Os efeitos profundos provocados pelos conflitos armados da 2ª Guerra Mundial², na maioria dos países, foram motivo de grande parte dos esforços políticos e econômicos para a reconstrução dessas nações e restauração material dos países. Problemas de ordem social, desigualdades políticas, econômicas e sociais e, econômicos, como a profunda miséria de alguns países, desemprego crônico dentre outros, mostraram a necessidade estrutural dessas economias pelo progresso material, melhoria das condições de vida da sociedade e da seguridade econômica e social. É nesse período, que surge à maioria das organizações e instituições internacionais criados com o objetivo maior de promover o progresso humano, econômico e social dos países do mundo³ (OLIVEIRA, 2002).

2.1.1 As teorias clássicas e modernas do desenvolvimento: perspectiva resumida do arcabouço histórico e teórico

A partir dos anos 1950, as teorias clássicas do desenvolvimento econômico ganharam incrementos teóricos significativos, com os trabalhos de Rosenstein Rodan (1943); Arthur Lewis (1954), W. W. Rostow (1961), dentre outros⁴.

No modelo de Lewis (1954), o autor abordou, uma economia com oferta ilimitada de mão de obra a salários de subsistência, e se utiliza desse marco teórico para explicar os problemas relativos à distribuição, a acumulação de capital e do crescimento econômico, explicando seu modelo teórico com uma economia fechada e também aberta. A concepção do autor sobre o desenvolvimento econômico fundamenta-se nas causas e nos possíveis fatores determinantes para a ocorrência do desenvolvimento econômico. Pastore (1967, p. 31), argumentando sobre Lewis, diz que “o esforço para poupar; o aumento do conhecimento e sua aplicação; bem como, o aumento de capital e outros recursos “*per capita*” são os

¹ Autores como Furtado (1977, p. 143 - 144), na sua consideração sobre a importância dos estudos sobre os processos históricos do desenvolvimento econômico, argumenta que essa análise “constitui ponto de partida para a compreensão das diversas formas que tomou a acumulação de capital, a qual constitui condição necessária do progresso técnico”. Também diz que “esse tipo de análise tem produzido frutos valiosos: graças a ela temos hoje uma melhor compreensão do papel dos fatores não econômicos que interferem nos processos de desenvolvimento e das características específicas das atuais economias subdesenvolvidas”.

² A Segunda Guerra Mundial durou de 1939 a 1945.

³ Na conferência de São Francisco, em 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas. Dessa primeira iniciativa, surgiram mais tarde, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Programa das Nações Unidas para a Alimentação, Agricultura (FAO), o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Tecnologia (UNESCO), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) (OLIVEIRA, 2002).

⁴ Ver Singer (1952); Nurkse (1953); Bronfenbrenner (1955); Chenery (1955); Fleming (1955).

determinantes cruciais do desenvolvimento nacional”. Nessa linha, os modelos de Rodan (1943) também enfocam o efeito causal do processo de desenvolvimento econômico. No estudo sobre a industrialização europeia, Rodan (1943), argumenta que o efeito causal da industrialização de setores como o da indústria pesada, de equipamentos e leve geraria “equilíbrio estrutural na economia por meio da criação de emprego produtivo”.

Na análise do processo histórico do conceito de desenvolvimento econômico, Rostow (1961, p. 13) argumenta que “embora [...] a mudança econômica tenha consequências políticas e sociais, a mudança econômica [...] dita é aqui olhada como consequência de forças políticas e sociais, tanto quanto de forças [...] econômicas”. Para o autor, o desenvolvimento econômico é um processo vislumbrado em perspectiva histórica, com cinco etapas definidas, sendo elas “a sociedade tradicional, as condições para o arranco, o arranco, a marcha para a maturidade e a era do consumo em massa⁵ (ibid, p. 15). A concepção do desenvolvimento econômico, associa a industrialização como mola propulsora para a transformação econômica. A multiplicidade de formas que o crescimento econômico assume geram impactos nos diferentes setores da sociedade induzindo o desenvolvimento econômico.

No decorrer da década de 1960, os países continuavam com suas políticas protecionistas e de reestruturação interna. Surge nessa época, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL⁶), considerada uma das cinco⁷ comissões regionais das ONU, fundada no intuito de:

“contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações destinadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com os outros países do mundo. Mais tarde, seu trabalho foi ampliado aos países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social” (CEPAL, 2017)⁸.

Os estudos sobre desenvolvimento econômico característicos dessa vertente destacam que a partir do comércio exterior, devem-se extrair os mecanismos de propagação do desenvolvimento econômico, por possibilitar o aumento da produtividade através da formação de capitais. Para o pensamento cepalino, as economias em condições estruturais de atraso

⁵ A descrição completa das etapas previstas pelo autor pode ser verificada em Rostow (1961, p. 15-31).

⁶ Na sua gênese, os estudos desenvolvidos pela CEPAL receberam forte influência do economista argentino Raul Prebisch (1901-1968). Seus estudos foram relevantes para o aprimoramento teórico sobre o pensamento estruturalista econômico dentro da CEPAL (COUTO, 2007).

⁷ As outras quatro são: Comissão Econômica para a África; Comissão Econômica para a Europa; Comissão Econômica para a América Latina e Caraíbas; Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico e a Comissão Econômica e Social para a Ásia Ocidental. Link de Acesso: <<https://www.unric.org/pt/informacao-sobre-a-onu/26498>>. Acesso em: 17.05.2017.

⁸ Este trecho foi retirado deste endereço eletrônico: <<http://www.cepal.org/pt-br/about>>. Acesso em: 17.05.2017. A sede da instituição fica em Santiago, capital do Chile.

tecnológico e heterogeneidade produtiva⁹ necessitam ultrapassar a condição de dependência, em relação aos países centrais e fomentar o desenvolvimento industrial como forma de retirar-se de sua condição economicamente atrasada. As características relevantes desse modelo de desenvolvimento econômico pautam-se no aumento da pauta de exportação de produtos industriais nacionais, implantação do sistema de substituição de importações, no intuito de aumentar a produção de bens de consumo internos, complementaridade intersetorial, aumento da produtividade, legislação trabalhista que promove o aumento do salário real dos trabalhadores e o esforço por parte desses países, em buscar a diminuição da desigualdade de remunerações entre centro e a periferia gradualmente (BIELSCHOWSKY, 2000).

Na discussão sobre o pensamento cepalino, Bielschowsky (2000, p. 17) argumenta que a instituição desenvolveu-se como escola, estudando as tendências econômicas em médio e longo prazo. Para o autor, a escola apresenta alguns traços analíticos:

“o primeiro diz respeito ao método. Trata-se do *enfoque histórico-estruturalista*, baseado na ideia da relação centro-periferia; dois outros referem-se a áreas temáticas: *Análise da inserção internacional e Análise dos condicionantes estruturais internos* (do crescimento e do progresso técnico, e das relações entre eles, o emprego e a distribuição de renda); por último, encontra-se o plano da *Análise das necessidades e possibilidades de ação estatal*”.

A partir dos anos 1980, o conceito sobre a teoria do desenvolvimento econômico buscou explicar, os meios pelos quais determinados países continuavam pobres e quais os motivos para essa estagnação do desenvolvimento econômico de determinados países. Prats (2006, p. 1) explica que, nesse período “a teoria do desenvolvimento” se concentrou nos “fatores estruturais de longo prazo, em vez de fatores cíclicos do tipo conjuntural”. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico evoluiu de uma percepção focada na acumulação de capital para um foco baseado na representatividade do papel das instituições¹⁰.

Na década de 1990, como forma alternativa ao utilitarismo e a concepção dos economistas de utilizar medidas como o PIB *per capita*, como indicador maior na medição do bem-estar, surge a abordagem do economista Amartya Sen¹¹, estudioso ligado à criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹². A crítica de Sen aos postulados anteriores

⁹ O conceito teórico das teorias do desenvolvimento da corrente cepalina, explicam o porquê das economias subdesenvolvidas possuírem níveis notáveis de subemprego e assimetrias em relação à produtividade do trabalho em determinados setores econômicos (PORCILE, 2010).

¹⁰ Ver ainda: Pessali e Dalton (2010); Acemoglu e Robinson (2012).

¹¹ SEN (1999a; 1999b; (2006; 2009).

¹² O índice do desenvolvimento humano (IDH) é um indicador de mensuração qualitativo das Nações Unidas (ONU), que, dentre suas finalidades, esta a promoção da informação sobre variáveis chaves da qualidade de vida dos países e também em relação às conquistas de desenvolvimento humano em uma nação através da medição de

assenta-se no fato de que a “Economia Normativa¹³” não pode ser tratada de maneira superficial, pois, a avaliação do bem-estar material das pessoas por variáveis como renda *per capita*, por exemplo, riqueza, acumulação de capital ou crescimento econômico (em termos de variação do produto) prejudica sua parte preditiva e fornece uma avaliação do desenvolvimento econômico subestimado¹⁴. De forma alternativa, Sen considera o conceito de capacidades (*capabilities*¹⁵), exercidas num ambiente econômico de liberdade, como uma maneira mais adequada e ampliada da compreensão dos processos inerentes ao desenvolvimento econômico e as formas para promovê-lo. A consideração maior dessa abordagem, pela perspectiva do autor, esta fundamentada na remoção das privações da liberdade (SEN, 2010; KANG, 2011).

Nesse modelo, a promoção do desenvolvimento econômico, conforme argumenta Sen (2010, p. xvii) esta na:

[...] ampliação da liberdade [...] vista, como o principal fim e como o principal meio de desenvolvimento. Desenvolvimento consiste na remoção de vários tipos de não-liberdades que deixam as pessoas com pouca escolha e pouca oportunidade de exercer a sua agência fundamentada. A remoção de não-liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é constitutiva do desenvolvimento.

Ademais, o inter-relacionamento das liberdades substantivas e instrumentais reforça o processo do desenvolvimento econômico e material¹⁶. O autor argumenta que características como oportunidades (emprego, por exemplo) seguridade social, transparência governamental, liberdade política, as instituições (como os regimes democráticos) dos Estados, estruturas legais, os mecanismos de mercado, o acesso a serviços públicos elementares, como educação e saúde, liberdade de imprensa e comunicação, além das ONGs e cooperativas são requisitos de primeira instância para a propagação do desenvolvimento econômico (KANG, 2011).

determinados aspectos e dimensões qualitativas e quantitativas dos países do mundo (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2017). Seu objetivo é determinar a qualidade de vida em determinadas regiões ou países do globo, partindo de critérios mais abrangentes e explicativos que o comum PIB per capita, que apenas considera o aspecto econômico da medida de bem-estar social. A definição completa e a metodologia do índice podem ser encontradas neste endereço eletrônico:

<http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH>. Acesso em 17.05.2017.

¹³ O termo refere-se aos juízos dos economistas de como eles acreditam que o mundo econômico deveria ser (GARCIA, 1997).

¹⁴ O autor não nega a influência que a riqueza possui na promoção das liberdades do indivíduo, mas considera que elas são “consideradas *meios* para que as pessoas possam viver o tipo de vida que desejam e não como *fins* - inclusive para políticas públicas” (KANG, 2011 p. 364).

¹⁵ Termo utilizado pelo autor para representar a justiça como paridade participativa (KANG, 2011).

¹⁶ As liberdades substantivas são relacionadas à “desnutrição, fome, mortalidade imatura, a alfabetização, a participação política na sociedade. Por sua vez, a liberdade instrumental, esta relacionada ao fato de que essas facilidades, como as oportunidades sociais, são relevantes para a maneira como as pessoas conduzem suas vidas privadas e também para a maior participação efetiva das pessoas em atividades econômicas e políticas” (KANG, 2011, p. 366).

2.1.2 Contemporaneidade: o conceito de desenvolvimento econômico em amplitude maior

A visão a respeito da temática do desenvolvimento atualmente está marcada por esse crescente acúmulo de conhecimentos e perspectivas complementares sobre o assunto. O entendimento de Oliveira (2002, p. 40) sobre o conceito de Desenvolvimento econômico pode ser expresso “como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social”. Na sua visão, a conquista das transformações é oriunda do “crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras” (ibid, p. 41). Assim, para ultrapassar os níveis de pobreza e fomentar e realizar a melhoria das condições materiais de vida das pessoas, o crescimento se torna condição necessária para o alcance do desenvolvimento econômico. Mas o crescimento sozinho não é suficiente para o desenvolvimento.

Na controvérsia entre o conceito de crescimento e desenvolvimento econômico, para o autor, a “ampliação do produto é importante, mas não traz por si só desenvolvimento” (OLIVEIRA, 2002, p. 43). A importância maior da concepção de desenvolvimento econômico é enxergar nas pessoas, o fim e o meio do desenvolvimento. Nas palavras de Oliveira, “o que importa, na verdade, mais do que o simples nível de crescimento ou de industrialização é o modo como os frutos do progresso, da industrialização, do crescimento econômico são distribuídos para a população, de modo a melhorar a vida de todos” (ibid, p. 45).

Seguindo o raciocínio, o autor associa a promoção do desenvolvimento econômico também por meio da industrialização¹⁷. Nessa perspectiva, o autor diz que “a indústria é responsável por incrementos positivos no nível do produto, no assim chamado crescimento econômico” (ibid, p. 43). Nesse caso, os canais pelos quais o desenvolvimento econômico é alcançado, são a ampliação da atividade econômica, oriunda dos efeitos de ligação do processo de industrialização com os demais setores da sociedade. Para ele, essa é a razão pela qual, a totalidade dos países do mundo deseja industrializar suas economias.

Bresser Pereira (2008, p. 42), argumenta que o desenvolvimento econômico:

[...] é um processo histórico de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico; é um processo de aumento da produtividade e dos

¹⁷ Na argumentação, o autor observa que a industrialização foi fator relevante para as condições materiais e de vida atuais dos países desenvolvidos. Ressalta, porém, a necessidade da agenda do desenvolvimento sustentável, pois, para ele, “as pessoas” são objeto do desenvolvimento econômico. (OLIVEIRA, 2002, p. 45).

salários, decorrente da necessidade de mão de obra cada vez mais qualificada e com maior custo de reprodução social; e é uma indicação de êxito na competição internacional. O agente por excelência do desenvolvimento econômico é a Nação, e, dentro dela, os empresários responsáveis pelo investimento e a inovação. [...] É um objetivo fundamental, que fortalece os outros quatro no médio prazo – os países mais desenvolvidos gozam de mais segurança, de mais liberdade, de mais justiça, e protegem melhor sua natureza. [...] É um objetivo que explica grande parte do comportamento dos Estados-nação na era da globalização – o estágio do capitalismo no qual lograr o desenvolvimento econômico é entendido como vencer ou ser bem sucedido na competição global.

Para Bresser (2008, p. 42), o conceito “é sempre o resultado de uma estratégia nacional de desenvolvimento, é o resultado de nações fortes que se mostram capazes de criar Estados fortes para serem seu instrumento de ação coletiva”. Ademais, na promoção do desenvolvimento econômico, o autor enxerga o Estado, como instrumento por definição no alcance desse objetivo.

O conceito de desenvolvimento econômico em sua trajetória temporal ficou até 1980, restrito ao efeito causal sobre o desenvolvimento de forças produtivas e dotação de fatores, políticas de fomento, etc., no âmbito macroeconômico e na construção do estado de bem-estar social no âmbito das políticas públicas. Com a criação da ONU e seus organismos de combate à fome, promoção da saúde e de melhores condições de trabalho, a perspectiva cepalina e estruturalista, com foco nas economias dependentes, a abordagem das *capabilities*, de Amartya Sen e a agenda do desenvolvimento sustentável, o conceito de desenvolvimento econômico é ampliado e coloca no “humano”, o seu fim como política dos estados nacionais (BOSCHI; GAITÁN, 2016).

Na atualidade, conforme se percebe, o conceito de desenvolvimento econômico é tratado em uma configuração polissêmica, dada a abrangência do conceito e, ao mesmo tempo, é visto em uma interpretação dita cidadã, pois “se refere tanto aos aspectos qualitativos do processo de acumulação de capital e crescimento econômico quanto à proteção social, além da sustentabilidade, [...] uma preocupação com os recursos naturais e a proteção do meio ambiente” (BOSCHI; GAITÁN, 2016, p. 510).

2.2 A ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO E SUA RELAÇÃO COM INFRAESTRUTURA

2.2.1 O conceito de infraestrutura

A globalização¹⁸ tem contribuído nos últimos anos para o aperfeiçoamento dos estudos relacionados com infraestrutura, logística e transportes, seja pela necessidade de rapidez, fluidez e planejamento das ações de distribuição, controle, fluxo, embarque, desembarque, consumo, apoio físico, técnico e organizacional para estocagem de bens e serviços pelo mundo, seja pelo fato do aumento da melhoria das condições e padrões de vida das pessoas proporcionados, quando um país possui uma infraestrutura adequada para atender aos seus habitantes e toda a sociedade (BARAT, 2012; SAWADA, 2015).

O papel da infraestrutura no processo de crescimento e desenvolvimento econômico e social, tem tido relevante incremento científico, principalmente, da década de 1980 em diante, em trabalhos como o de Aschauer (1989), que propiciou, como estudo seminal, boa parte da literatura sobre o tema ou Arrow (1983); Barro (1990), dentre outros, dado suas abordagens sobre as experiências em países avançados e em crescimento, em relação às características econômicas, como consumo e produção (FRISCHTAK, 2013; SAWADA, 2015).

Com o intuito de auxiliar na compreensão teórica sobre o tema, é necessário estudar os conceitos de forma conjugada, com abordagens distintas, mas complementares, devido às várias conceituações encontradas na literatura que aborda a infraestrutura. Por isso, o termo “infraestrutura” será estudado dividindo-os em dois tipos, a infraestrutura física e infraestrutura social.

Na definição do termo, elenca-se para a discussão, Barat (2012). Segundo o autor:

Apesar da dificuldade em localizar a origem histórica do termo “infraestrutura”, sua etimologia remete à ideia da parte inferior de uma estrutura, ou o que a ela serve de sustentação. “Estrutura”, por sua vez, é o conjunto formado pela reunião de partes ou elementos, em determinada ordem ou organização. “Infraestrutura” seria, assim, a base de um sistema onde os componentes se relacionam. [...] Podemos dizer que a infraestrutura – no singular – de um país, região ou área urbana é o conjunto das instalações necessárias às atividades humanas, tais como os sistemas de logística e transporte, energia elétrica, telecomunicações, bem como as redes de gás canalizado, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos e recepção de águas pluviais. No plural, o termo pode ser usado [...] para designar a articulação desses diversos segmentos que compõem a base ou conjunto de equipamentos públicos, instalações e facilidades de um país ou região (BARAT, 2012, p. 31 e 32).

Neste ponto de vista, a definição de infraestrutura como conceito, relaciona-se a satisfação das demandas dos setores sociais e produtivos, assim como à realização de serviços essenciais à melhoria dos padrões de vida, além de constituir parte dos insumos às funções de

¹⁸ O conceito supracitado faz menção aos processos que ocorrem nas economias capitalistas de um reajustamento das naturezas do espaço social, geográfico e econômico das relações sociais e das transações (MARIANO, 2007).

produção, no nível em que as melhorias dos serviços que decorrem do avanço da infraestrutura se integram a essas funções (BARAT, 2012).

Em conformidade, Sawada (2015) explica que a infraestrutura possui duas faces diferentes, mas que são complementares: a infraestrutura *econômica*, como telecomunicações, estradas, irrigação e eletricidade e a infraestrutura *social*, como instalações escolares, abastecimento de água, sistemas de esgoto, hospitais e demais instalações de promoção à saúde e a vida. Para ele, o contínuo crescimento econômico proporciona o resultado positivo em relação à diminuição da pobreza. Alguns estudos¹⁹ como o de Jacoby (2000), Gibson e Rozelle (2003) e Jacoby e Minten (2008), que abordam os impactos da infraestrutura sobre os transportes e Aoyagi, Sawada e Shoji (2014), dentre outros que analisam os impactos dos serviços de infraestrutura sobre o desenvolvimento econômico em países emergentes, caracterizam os impactos agregados da infraestrutura sobre a estrutura econômica.

Sobre as observações conclusivas sobre a infraestrutura social no desempenho econômico de longo prazo, Jones (2015) conclui que:

A infraestrutura social de uma economia - as normas e regulamentações e as instituições que as programam – é o determinante básico da medida em que os indivíduos se dispõem a realizar os investimentos de longo prazo em capitais, qualificações e tecnologia, que estão associados ao sucesso econômico de longo prazo (JONES, 2015, p. 160).

De modo geral, os autores conceituam a infraestrutura como um insumo no processo de produção, que tem importância para o crescimento econômico e material de um país, em decorrência da correlação entre as duas variáveis: renda per capita²⁰ e infraestrutura. Assim, conforme o crescimento econômico ocorre, geram-se impulsos em capital alocado em infraestrutura (FRISCHTAK, 2013). E também é uma variável relevante no que concernem as alocações de recursos em investimentos físicos e produtivos de longo prazo por parte dos agentes econômicos, pois a qualidade das instituições e das políticas que são escolhidas nos diferentes países é que importam para o investimento e as atividades de inovação (JONES, 2015).

2.2.2 Infraestrutura e desenvolvimento: abordagens microeconômicas e evidências empíricas

¹⁹ A literatura sobre o tema é vasta. Foram selecionados estes estudos, por creditá-los como relevantes sobre o tema na argumentação sobre os desdobramentos teóricos sobre Infraestrutura.

²⁰ A conceituação para o termo per capita esta relacionada “ao peso médio, [...], quer dizer, representa o somatório da variável em questão dividido pela população” (OLIVEIRA, 2002, p. 40).

Diversos estudos empíricos (como os citados em Jones 2015) corroboram a tese de que o desenvolvimento da infraestrutura física beneficia os níveis de produção e de renda em longo prazo de uma economia. Nas palavras de Frischtak (2013, p. 323), “a infraestrutura de um país tem papel fundamental no desenvolvimento econômico, seja enquanto insumo no processo produtivo, seja como suporte ao consumo de serviços essenciais à produtividade dos indivíduos e bem-estar da população”. Estudo do Banco Mundial (2002), por exemplo, argumenta que a infraestrutura tem papel positivo e duplo no crescimento econômico de um país, servindo como impulsionador ao crescimento e a produtividade e resposta às demandas de maior conforto e bem-estar da população à medida que a renda desses países aumenta gradativamente e os estados promovem inovações organizacionais, como, por exemplo, regulação setorial.

A infraestrutura gera efeitos positivos (transbordamentos) em boa parte dos setores econômicos, o que, de forma geral, melhora a produção, propicia, de forma indireta, mudanças nas decisões de consumo, poupança e investimento e também serve como facilitador à acumulação de capital social²¹. Ademais, não há acordos sobre quais são os canais exatos, pelos quais o desenvolvimento dos serviços de infraestrutura reduzem os níveis de pobreza, mas, pela literatura existente, infere-se sua relação direta com o desenvolvimento econômico e social de uma nação (FRISCHTAK, 2013).

Mais recentemente, Sawada (2015, p. 8) ao revisar alguns estudos sobre infraestrutura, no que tange a estimação dos impactos desses serviços sobre o crescimento econômico, salienta que “os resultados proporcionam evidências em corroboração ao papel da infraestrutura na diminuição da pobreza crônica e da pobreza transitória nos países”. Em outro estudo,²² Sawada et al. (2008), observaram as ações do estado do Sri Lanka na promoção de serviços de infraestrutura em alguns setores estratégicos do país como agente redutor da pobreza. Nesse estudo os principais resultados observados desta política do governo foram a melhoria da renda permanente dos indivíduos, tendo como efeito, a eliminação do impacto negativo da pobreza transitória. Em outro estudo²³, Navarro e Domeque (2012), os autores utilizaram dados randomizados sobre asfaltamento de ruas em Acayucan e observaram os resultados após a realização desta política do estado mexicano na redução da pobreza dos cidadãos menos favorecidos. Viu-se que depois de dois anos, as famílias que receberam a

²¹ O capital social, por sua vez, pode ser conceituado como o “conjunto institucional e organizacional, sejam esses formais ou informais, que fundam conhecimentos compartilhados, confiança mútua, normas sociais e regras não escritas” (JONES, 2015, p. 320).

²² Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1257266550602/ShojiM.pdf>>. Acesso 10.02.2017.

²³ Disponível em: <http://www.ecap.uab.es/secretaria/seminaris/Pavement_Paper.pdf>. Acesso em: 10.02.2017.

política pública, aumentaram seus gastos com bens de consumo duráveis, como carros e outros bens. Isso decorre, sobretudo, de dois motivos: o aumento da riqueza habitacional gerado pela política pública e o aumento do uso de crédito garantido, pelas famílias.

A infraestrutura social, por sua vez, tem impacto direto no desenvolvimento econômico por responder a questões significativas acerca da diferença dos níveis de desenvolvimento econômico existentes entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Como principal inferência, tem-se que uma boa infraestrutura social induz o investimento interno, pelas empresas, especialmente em capital físico (fábricas e equipamentos), o investimento dos empreendedores estrangeiros que podem envolver a transferência de tecnologias superiores e a acumulação de práticas por parte dos indivíduos. Nesse ambiente, ocorre a indução ao empreendedorismo interno, pois as pessoas aspiram melhores formas de criar, produzir ou transportar bens e serviços. Países que dispõem de uma boa infraestrutura social tendem a ter taxas mais elevadas de investimentos em capital físico e capital humano. Além disso, em países nos quais a infraestrutura social possibilita aos investidores ganhos apropriados sobre seus investimentos, empresas e trabalhadores empregam capitais e qualificações em níveis mais altos. Onde a infraestrutura social é deficitária, essas sociedades logram menos êxito e perpetuam seus graus de pobreza e deficiências internas (JONES, 2015).

Os estudos microeconômicos que tratam sobre o assunto relacionam a infraestrutura com tipos específicos de resultados de pobreza como, renda, a pobreza em si, saúde, educação, entre outros, no que se refere a uma variedade de resultados utilizando métodos experimentais ou não experimentais e também sobre suas características econômicas, quando observados pelas óticas do consumo e da produção (FRISCHTAK, 2013; SAWADA, 2015).

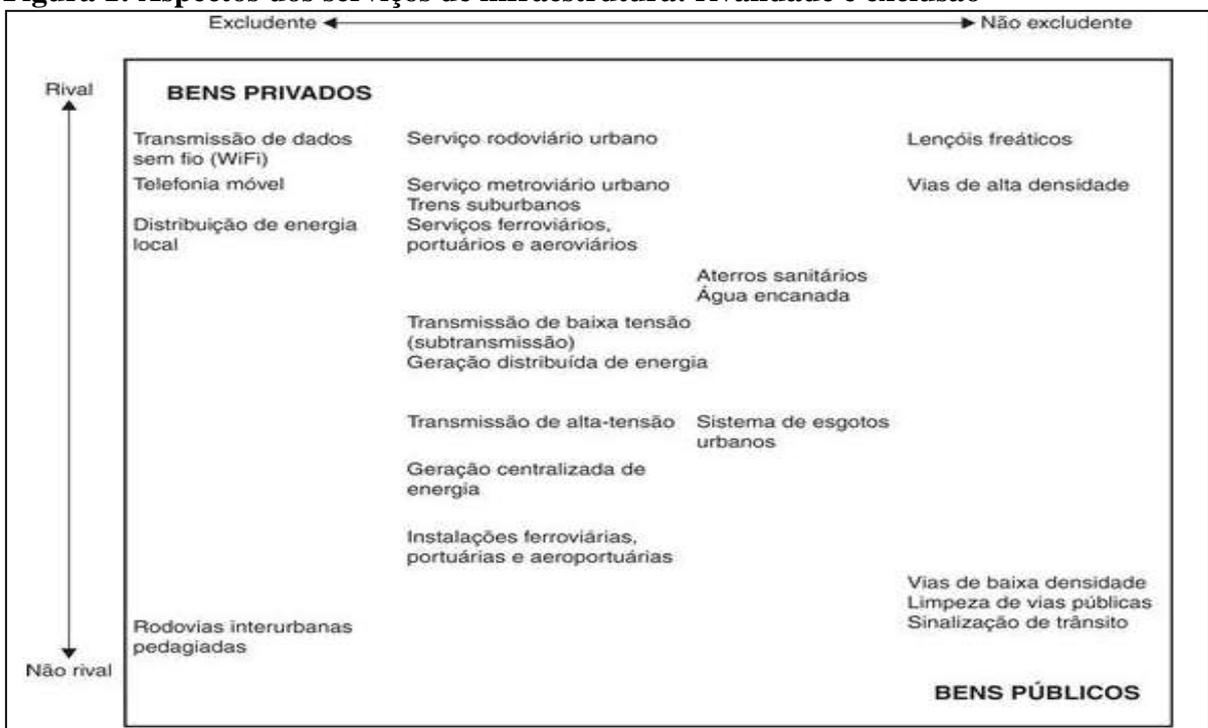
No caráter microeconômico, existe um *trade-off*, acerca da fonte de provisão desses serviços: o estado ou o setor privado. A questão é válida em decorrência da verificação da capacidade de um desses agentes em induzir os investimentos satisfatórios para fazer frente às demandas de bem-estar e desenvolvimento dos indivíduos. A análise micro é justificada, pois verifica os fatores que poderiam levar a uma oferta subótima de investimentos no setor (FRISCHTAK, 2013). Acerca destes aspectos, Frischtak (2013, p. 327), conceitua essas características da seguinte forma:

Sabemos que os mercados funcionam na provisão de bens privados perfeitos, isto é, bens que, uma vez consumidos, reduzem a oferta disponível na mesma proporção (caracterizados assim por “rivalidade no consumo”); segundo, o fato de o ofertante ou provedor ser capaz de excluir ou impedir o consumo na ausência de pagamento ou quebra contratual (daí ser “excludente”). Inversamente, bens públicos perfeitos são não rivais e não excludentes.

Semelhantemente, Sawada (2015) argumenta que a preocupação com esta relação entre infraestrutura e desenvolvimento assenta-se em saber qual é o papel que a infraestrutura possui na sociedade de forma geral. Os estudos que se baseiam em métodos experimentais e não experimentais revelam que o mercado, por exemplo, usa os preços como um alerta para coordenar pessoas e entidades, mas, em grande maioria, os mecanismos de gerenciamento não conseguem dispor recursos de forma eficiente por causa das externalidades, existência de bens públicos, assimetrias de informação e a falta de direitos de propriedade efetivos, etc.

Para isso, a figura 1, traz os diferentes aspectos microeconômicos da infraestrutura. A estrutura é dividida em dois componentes, rivalidade e exclusão, no que concerne aos diversos tipos de infraestruturas. Conforme enunciado acima, bens públicos puros são, por definição, não rivais, não excludentes e com alto nível de externalidades²⁴, ou seja, seu uso não pode ser proibido e também o uso por um indivíduo, não impede o consumo de outro indivíduo diferente do primeiro, como, por exemplo, vias de baixa densidade, limpeza de vias públicas, os sinais de trânsito nos centros urbanos, dentre outros (FRISCHTAK, 2013).

Figura 1: Aspectos dos serviços de infraestrutura: rivalidade e exclusão



Fonte: FRISCHTAK, 2013.

²⁴ Um aspecto chave dos bens públicos é o seu elevado grau de externalidade. Essa característica é oriunda de altos custos de transação, que, por sua vez, cria falhas de mercado. Sendo assim, sua produção ou seu consumo, dado as falhas de mercado, é excessivo e de produção ineficaz (FERREIRA et al., 2013).

O governo, como provedor dos bens públicos, capta os recursos, pelos meios usuais, como impostos, taxas, contribuições ou recursos externos. Já no outro extremo, os bens privados, possuem a possibilidade de privação de uso e também a impossibilidade de o uso simultâneo ou em comum, como, por exemplo, os serviços de telecomunicações, que podem estar sujeitos a congestionamentos e barreiras à entrada e também, o pagamento pelo consumo de determinados serviços (STIGLITZ, 2000; FRISCHTAK, 2013).

Na descrição dos serviços de infraestrutura, pela figura 1, alguns outros tipos de uso são elencados. Há os bens que não são excludentes, mas são de consumo com alto grau de rivalidade, como o serviço rodoviário urbano, os quais podem prejudicar o uso a outros tipos de serviços, dado a falta de regulação econômica. Ademais, têm-se os casos dos bens que tem pouca rivalidade, mas de consumo potencialmente excludente, como as rodovias interurbanas sujeitas à cobrança de pedágio (STIGLITZ, 2000; FRISCHTAK, 2013).

Até aqui foram elencados esses serviços pela ótica da procura. Há também o outro lado, a perspectiva da oferta. Autores como Frischtak (2013, p. 329) explicam esse ponto, pela seguinte perspectiva:

[...] na ótica da produção, os serviços de infraestrutura são geralmente ofertados por meio de sistemas de redes dedicadas a grande número de usuários. A capacidade (e qualidade) dos serviços em um ponto da rede comumente depende dos investimentos realizados em outros pontos, o que gera indeterminação quanto ao seu retorno, fator de desestímulo ao investimento. Uma vez feitos os investimentos, custos irreversíveis interpõem uma barreira adicional à entrada de potenciais provedores de infraestrutura, pois criam uma assimetria. A razão é que o entrante potencial não tem a certeza de qual será o preço de mercado após sua entrada, inclusive por desconhecer a reação do incumbente, o que confere um poder de monopólio adicional a este último. Já o elevado valor mínimo dos investimentos implica ciclos de excesso e insuficiência de capacidade e, conseqüentemente, uma resposta defasada diante de um deslocamento na demanda. Finalmente, as empresas necessitam diluir os custos fixos associados aos elevados gastos de capital em operações em larga escala. Como resultado, há a formação em certos casos de monopólios naturais (FRISCHTAK, 2013, p. 329).

Na microeconomia da infraestrutura, os investimentos realizados, sejam nos países desenvolvidos, quanto nos em desenvolvimento, parecem ser diminutos, sobretudo, por três grandes fatores: oferta ou demanda subempregada que acarretaria em subemprego do setor privado, restrições fiscais e a competição dos gastos em infraestrutura com outros gastos do Estado. Como implicações desse subinvestimento tem-se maior distanciamento das economias nacionais de seu crescimento potencialmente mais elevado, a privação dos setores da sociedade civil que são menos favorecidos (menor acesso) e das liberdades vitais para

manutenção do bem-estar. Ademais, as altas taxas de perdas na produção desses serviços são oriundas do fato de que a pouca concorrência acarreta em ineficiência dos serviços; preservação inadequada pela falta de fomento econômico, resposta dos ofertantes aos usuários, que quase sempre é inelástica, dada a ausência de um mecanismo adequado de precificação; as externalidades negativas e a oferta desses serviços a populações menos favorecidas ou que estão em lugares inóspitos é prejudicada pelo pouco incentivo econômico de internalização desses componentes (FRISCHTAK, 2013).

A ação estatal como resposta a essas questões se torna aceitável, mesmo que a escolha a ser feita tenha de levar em conta qual preferência se quer adotar: as falhas de mercado ou as falhas de governo. A ação do estado pode ser feita de duas maneiras, segundo argumenta Frischtak (2013, p. 330) “investimento na produção de bens públicos com elevadas externalidades ou a provisão de bens privados sujeitos a monopólio natural, sob a égide de empresas do estado ou regulação [...], por meio de regras, normas, impostos e subsídios”.

Na mesma direção dos estudos de Frischtak (2013), Jones (2015) e Sawada (2015) afirmam a importância do Estado na provisão de bens públicos como infraestrutura. Na inter-relação entre os autores, estes possuem similitudes em relação às implicações que a infraestrutura social pode fazer na estrutura econômica. Para eles, a infraestrutura social sendo deficitária, o estado fica suscetível a fracassos, porque políticos, burocratas e agências doadoras perseguem seus próprios objetivos em detrimento dos outros setores sociais. Nas tratativas sobre o assunto, uma junção de estado e comunidade seria uma opção acertada nesse quesito, pois descentraliza o poder das decisões nacionais, ao dar as classes mais pobres uma maior influência política das decisões e responsabilidades dos governos locais.

Concluindo, portanto, os autores defendem que gestores de políticas em projetos de infraestrutura precisam focar seus esforços nos quadros mais amplos sobre o assunto, corrigindo falhas de mercado e de governo. Esses autores promovem uma reflexão sobre os caminhos na promoção desses serviços. A ênfase da intervenção direta, estatal, como na visão desenvolvimentista dos anos 1960 e 1970, foi sendo gradualmente substituída por uma visão de complementaridade entre setor público e setor privado, de tal forma que autores mais recentes tendem a propor que as grandes obras estruturantes, como as que visam à provisão de infraestrutura, bem como a efetiva implementação e prestação dos serviços, sejam realizadas em geral via agentes públicos diretos (Estado, mas de forma cada vez tímida), ou preferencialmente, em parceria com setores privados da sociedade civil, como as parcerias público-privadas (PPPs), sejam largamente adotadas, respeitando apenas, os requisitos de racionalidade econômica e eficiência alocativa. Como a intervenção do Estado na provisão de

infraestrutura ainda é um tema controverso na análise econômica acreditamos ser conveniente um tratamento dos papéis desse agente, segundo uma literatura que discute diretamente esse tema, sob uma ótica desenvolvimentista mais recente. Isso é o que será tratado em maior detalhe na próxima seção.

2.3 O PAPEL DO ESTADO

Desde os primórdios da economia, o papel do estado tem feito parte dos debates econômicos²⁵. A discussão sobre a atuação estatal como agente de transformação social seja na infraestrutura, no desenvolvimento e no crescimento econômico abrange um envolvimento maior do que as conhecidas atribuições do governo segundo a teoria econômica ortodoxa.

Evans (2004), discutindo a relação entre sucesso econômico e poderio militar, argumenta que:

Na medida em que a sobrevivência política e a paz dependem cada vez mais da economia, os Estados se tornaram responsáveis pela transformação econômica. Sempre houve uma conexão entre o sucesso econômico e poderio militar, pois o fracasso econômico resulta, eventualmente, em declínio geopolítico. Atualmente, o interesse do Estado pela economia vai muito além de assegurar objetivos militares. O desempenho econômico é, em si mesmo, uma fonte de legitimidade, além de ser um meio de cumprir os objetivos clássicos de garantir a sobrevivência e a ordem interna (EVANS, 2004, p. 30).

Apesar das similitudes entre *crescimento e desenvolvimento econômico*, há diferenças entre ambos. O primeiro se dá por meio de uma progressiva elevação do PIB, em termos agregados ou per capita ao longo do tempo, descontado a inflação. O crescimento, em termos teóricos, pode ser visto como uma medida contábil do aumento progressivo da produção real da economia. O segundo, por sua vez, é mais amplo, corresponde a um fenômeno ou estágio econômico, social, político e ambiental das sociedades, representado, dentre os seus indicadores, pelo nível de produtividade (produto por trabalhador), de distribuição de renda,

²⁵ Na esteira do tempo, obras como a de (Weber, 2004 - [1904 - 1911]) são seminais para o entendimento das formulações sobre os Estados nacionais. Na concepção weberiana, é do Estado a responsabilidade sobre o controle social, dado que ele é o detentor legítimo do monopólio da força e pelo fato de que são possuidores do controle do território e das pessoas que ali habitam. A obra de Weber propõe hipóteses sobre as formas internas de organização para fornecer aos Estados bases primárias consistentes para o crescimento econômico e a construção de novos mercados (EVANS, 2004). A característica do Estado weberiano, esta na “capacidade do Estado [...] sustentar os mercados e o processo de acumulação capitalista depende de a burocracia ser uma entidade [...] coerente com a melhor forma de maximizar seus interesses individuais” (EVANS, 2004, p. 59). Nas palavras de Weber, em relação ao sucesso do Estado na condução econômica, “o capitalismo e a burocracia se encontram e se pertencem mutuamente” (WEBER, 2004 [1904 – 1911], p. 1305).

da escolaridade, das mudanças no plano das instituições, ou seja, das estruturas básicas da sociedade (PEREIRA, 2008; MEIRELLES, 2013).

Na década de 1950 em diante, autores como Prebisch, em seus diversos trabalhos, Rodrigues (1981), signatários do pensamento cepalino²⁶, sustentavam que a intervenção estatal deveria ser realizada de forma direta, por meio de políticas públicas orientadas a setores estratégicos da economia, com comércio mundial e também através da consolidação da Teoria da Transformação, onde, pela mudança do sistema, novas formas de acumulação de capital e distribuição de renda seriam alcançadas, dada as configurações imperativas do sistema centro-periferia²⁷. Ademais, a reforma agrária, a política de cooperação internacional e a planificação do desenvolvimento, eram também meios para a obtenção do desenvolvimento, tendo no Estado, o agente catalisador dessas mudanças estruturais (COUTO, 2007). Vislumbrando os países da América Latina, Couto (2007, p. 62), na análise do pensamento de Prebisch vê que [...] “a periferia do capitalismo mundial só alcançaria o seu desenvolvimento econômico com a industrialização através da substituição de importações para o mercado interno, sem desprezar, contudo, as exportações primárias”.

Autores como Chang (2004), na crítica desenvolvimentista ao neoliberalismo²⁸, argumentam sobre a importância do Estado nas estratégias de desenvolvimento. O autor se opõe ao mercado como instrumento primordial ao desenvolvimento e desperta a atenção ao fato de que determinados Estados não desfrutaram das lições de desenvolvimento ofertadas por países em suas trajetórias históricas como forma de repensar seus modelos internos de melhoria do bem – estar. O autor argumenta que:

“atualmente os países em desenvolvimento estão sofrendo uma enorme pressão, por parte das nações desenvolvidas e das políticas internacionais de desenvolvimento controladas pelo *establishment*²⁹, para adotar uma série de “boas políticas” e “boas instituições” destinadas a promover o desenvolvimento econômico” (CHANG, 2004, p. 11).

Neste sentido, essa agenda considera adequadas, as políticas orientadas pelo denominado Consenso de Washington. Como exemplo, destacam-se as “políticas macroeconômicas restritivas, a liberalização do comércio internacional e dos investimentos, a

²⁶ Em relação ao pensamento cepalino, ver Prebisch (1963) e (1970); Furtado (1967) e (2009); Bielschowsky (2000); Iglesias (2010).

²⁷ O sistema supracitado de [...] “relações internacionais denominado centro periferia, designava os Estados Unidos como principal “centro cíclico” e os países latino-americanos como “periferia” do sistema econômico mundial” (COUTO, 2007, p. 61).

²⁸ Corrente do século XX, que “constitui em primeiro lugar uma ideologia, uma forma de ver o mundo social, uma corrente de pensamento” (MORAES, 2001).

²⁹ Significa uma ordem ideológica, econômica, política ou social que constitui uma sociedade ou um Estado (OLIVEIRA, 2002).

privatização e a desregulamentação” (CHANG, 2004, p. 11). O argumento do autor fundamenta-se na abordagem historicista³⁰ para discutir a contemporaneidade dos problemas atuais que os diferentes Estados defrontam. Ao discutir o sucesso econômico atual das nações desenvolvidas, argumenta que:

A resposta mais sucinta é que eles não seriam o que são hoje se tivessem adotado as políticas e as instituições que agora recomendam às nações em desenvolvimento. Muitos recorreram ativamente a políticas comerciais e industriais “ruins”, como a de proteção a indústria nascente e a de subsídios à exportação – práticas hoje condenadas ou mesmo proscritas pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Antes de se tornarem completamente desenvolvidos [...], eles possuíam pouquíssimas dessas instituições agora consideradas tão essenciais aos países em desenvolvimento [...]. Se for esse o caso, as nações desenvolvidas não estarão se valendo do pretexto de recomendar políticas e instituições “boas” unicamente para dificultar o acesso dos países em desenvolvimento às políticas e instituições que elas implementaram no passado a fim de alcançar o desenvolvimento econômico?

Dos clássicos papéis do Estado, até a década de 1990, Amartya Sen, na década de 1990, surge com uma abordagem alternativa acerca do papel do Estado. Na visão do autor, o Estado precisa desenvolver-se em sua multiplicidade de atuação, como nas instituições, na existência de regimes democráticos, com estruturas legais, mecanismos de mercado, prestação de serviços públicos como educação e saúde aos mais pobres, liberdade de expressão, as cooperativas, além das ONGs, etc. Na opinião do autor, a garantia das liberdades garantidas pelo aparelho estatal solidifica e consolida o processo de desenvolvimento econômico (SEN, 2010).

2.3.1 Estado e transformação industrial

Alguns analistas argumentam em favor de um papel central para o Estado, além dessas funções³¹ clássicas. Sem essa influência de agir como instituição e ator relevante, a vida coletiva e o mercado não funcionam. Evans (2004) argumenta que o sucesso econômico e industrial – ênfase de sua argumentação depende das diversas relações estabelecidas entre Estado e sociedade e das diferenças estruturais que existem entre ambos.

³⁰ O conceito faz referência aos fenômenos ou fatos sociais, sejam estes, culturais ou políticos, compreendidos pela perspectiva histórica (PHARTHENON, 2017). Disponível em:

<<http://institutoparthenon.com.br/clubedeescritores/2014/05/o-que-e-o-historicismo/>>. Acesso em: 15.05.2017.

³¹ As atribuições do governo fazem referência as funções alocativa, caracterizado pelos tipos e quantidades de bens públicos ofertados a coletividade e os níveis de contribuição de cada consumidor; distributiva, associada à gestão do governo nos ajustes e na justa distribuição de renda para a sociedade e por fim, a estabilizadora, na qual o governo se utiliza dos instrumentos das políticas públicas para o alcance de níveis elevados de emprego, estabilidade do nível de preços e uma adequada taxa de crescimento econômico (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011).

As políticas públicas orientadas para o desenvolvimento econômico e a transformação industrial são singulares em cada país, dada à natureza de suas estruturas institucionais, políticas, etc. Essas iniciativas são orientadas em uma ação autônoma, por parte do Estado, mas realizadas com parceria com setores da sociedade³². As realizações dessas políticas dependem dos graus de autonomia dos Estados e da capacidade de estabelecer acordos com a burocracia oficial³³ na obtenção do desenvolvimento de setores industriais. Nesse caso, as políticas industriais ocorrem, com dinamismo social, na qual, os aparatos estatais necessitam de adequação as novas demandas de cada setor em relação às parcerias que realizam com a sociedade para o sucesso econômico (EVANS, 2004).

O argumento do autor fundamenta-se na abordagem institucional comparativa³⁴. Para Evans (2004), essa representação teórica é virtuosa, porque possui um grau explicativo relevante nas suas proposições em relação à natureza do papel do Estado. O autor diz que essa abordagem sempre “criticou a proposição de que a troca era a atividade natural que exigia apenas um suporte institucional mínimo, e considerava a ação do Estado como fundamental para a criação e sustentação do mercado” (EVANS, 2004, p. 58). Na construção do argumento teórico utilizado por Evans, a tradição institucional comparativa concede argumentos sobre os diversos papéis que o governo possa vir a preencher se o processo de transformação econômica se consolidar e as características institucionais para que esses papéis sejam efetivamente representados. No sucesso econômico, Evans (2004, p. 72) diz que “[...] os mercados só funcionam se estiverem inseridos em outras formas de relações sociais, [...] que os Estados também devem estar inseridos para serem eficientes”. Nessa lógica, o Estado é um pré-requisito relevante para criação de redes de relacionamentos com o mercado³⁵ (TEIXEIRA, 2004).

³²A abordagem de Peter Evans parte da rejeição do pensamento neo-utilitarista do Estado. Pensamento oriundo da década de 1970-80 e parte dos anos 90 que diz que [...] as relações entre as autoridades governamentais e aqueles que lhes dão apoio é a essência da ação do Estado (EVANS, 2004, p. 52). Nesse caso, o Estado, como explica Teixeira (2004, p. 442-443) [...] seria a agregação de interesses individuais incapazes de serem direcionados para a promoção do bem público. Sendo assim, o Estado ótimo é aquele [...] responsável pela garantia dos contratos e proteção dos interesses individuais, das pessoas e propriedades. Ver também Amsden (1989) e (1992). Os neo-utilitaristas: ver North (1986) e (1990); Shepsle (1987); Bates (1989).

³³ Em perspectiva atual, a burocracia seria entendida como um “princípio de setores jurisdicionais estáveis e oficiais organizados, em geral, normativamente, ou seja, mediante leis ou ordenamentos administrativos” (WEBER, 2012, p. 9).

³⁴ Ver Migdal (1988); Wade (1990).

³⁵ Na abordagem neo-utilitarista, a obra de Weber (2004, [1904 – 1911]) fornece elementos para a redução das distâncias, em termos teóricos, entre essa abordagem e a institucional comparativa. Juntamente a Weber, Hirschman (1958), Gerschenkron (1962) e Polany (2000) também fornecem esse aparato teórico sobre a compreensão da abordagem institucional comparativa. A obra de Polany (2000) argumenta sobre o grau de dependência entre os mercados e do Estado, pois, para o autor, o próprio Estado é condição primeira para a construção dos laços com o mercado. Os outros dois, e Hirschman (1958) e Gerschenkron (1962), dizem em seus modelos teóricos, que os vínculos com as elites empresariais nas relações estabelecidas entre Estado e sociedade

Para Evans (2004), o papel do Estado no fomento à transformação industrial é expresso de forma classificatória. Os Estados, na análise de Evans, podem assumir três tipos: i) Predadores; ii) Custódio; e iii) Demiurgo. Os estados podem ser predadores, caracterizados por possuírem uma relação com a sociedade excludente, autocentrado e que privilegia mais as relações pessoais do que coletivas. Essa é a configuração mais negativa que o Estado pode assumir. As configurações positivas, com graus diferenciados de efetividade, do ponto de vista do desenvolvimento, são o Custódio e o Demiurgo. O primeiro é caracterizado por privilegiar mais as restrições do que a promoção das mudanças na esfera industrial, por restringir a iniciativa privada. Faz isso, através de privilégios de políticas públicas a setores específicos, possuindo graus variados de intervenção e também é atuante na prevenção de condutas ilícitas dos agentes econômicos e de setores da sociedade. O Custódio, por sua vez, é qualificado pela ação direta do Estado na promoção do desenvolvimento, principalmente em projetos de grande monta, como infraestrutura ou projetos de natureza pública ou privada. A ação estratégica do Estado na atividade produtiva pode entrar em confronto com os interesses privados, dado que considera o envolvimento desse setor como indevido no desenvolvimento da produção (EVANS, 2004; TEIXEIRA, 2004).

Os Estados desenvolvimentistas, por excelência, são configurados pela sua condução orientadora e parceira junto ao setor privado, da transformação industrial. Os Estados que possuem essa configuração são o Parteiro e o Pastor. O primeiro tem a característica de ser orientador das tomadas de decisão de setores econômicos. Também cria o ambiente, fornece os mecanismos ao aparecimento de grupos empresariais novos, ou fortalecimento dos já existentes na transformação e no desenvolvimento econômico; fornece maior liberdade de ação ao setor privado, na entrada, por eles, a áreas de maior complexidade industrial e tecnológica; permite a inclusão do investimento estrangeiro e do capital no alcance dos objetivos econômicos e nacionais. Já o Estado pastor pode se configurar de maneiras diversas, a depender dos objetivos econômicos dos países. Dado o ambiente comercial, tecnológico e dinâmico em que o setor privado esta inserido, o Estado sinaliza, por meio de suas políticas públicas, a sobrevivência, o crescimento e as áreas prioritárias que o setor privado pode atuar. Nessa lógica, o Estado, através de financiamento ao investimento, ou em P&D, visa ajudar o setor privado a superar obstáculos e garantir que empreendimentos estatais colaborem nesta ajuda mutua (EVANS, 2004; TEIXEIRA, 2004).

são mais significativos do que com os próprios aparatos instrumentais internos dos Estados. Ademais, os autores sugerem uma abordagem complementar entre a estrutura interna weberiana e as relações Estado – sociedade nos modelos de ação do Estado no sucesso econômico.

2.3.2 O Estado empreendedor

Nos debates recentes sobre o papel do Estado, Mazzucato (2014) discute o Estado como ator que desempenha papel ativo na criação da economia do conhecimento, como forma à promoção do desenvolvimento. Em linhas gerais, a análise da autora esta em enfatizar a relevância do setor público no desenvolvimento de inovações³⁶ tecnológicas em perspectiva histórica e atual (SANTOS, 2014). O argumento do Estado Empreendedor esta assentado no comportamento arrojado do setor público em assumir e gerir riscos elevados que a criação de inovações impõe junto ao setor privado, e que essa parceria deve se estabelecer em consonância com padrões benéficos e recíprocos para ambos os setores, na geração de emprego e retornos sociais.

Nessa perspectiva, Mazzucato (2014) contrapõe a tradicional teoria da intervenção estatal como corretora das falhas de mercado e, de forma alternativa, defende que o Estado tem condições de ser criador de novos mercados³⁷. Nas características que o Estado empreendedor assume, tem-se o incentivo e a estabilização das condições para o crescimento, o empenho efetivo para a realização das mudanças tecnológicas e ação empreendedora de liderar os processos referentes à criação de produtos novos e também dos mercados que lhes são correspondentes.

No que se refere às inovações, a escritora diz que é o Estado que tem a capacidade dinâmica de, junto ao empresariado, criar espaços e perspectivas de investimentos. A autora não nega a capacidade criativa e empreendedora do setor privado, mas entende que o setor público tem as habilidades técnicas e operacionais necessárias para conduzir à criação da economia do conhecimento.

Adicionalmente, a ação do Estado nesse modelo é dividida em dois cenários³⁸. No primeiro, o “sistema de inovação simbiótico”, setor público e privado interagem entre si, buscando mutua reciprocidade nas vantagens da criação de novas tecnologias. No segundo, o

³⁶ A conceituação do termo “inovação” está ligada a “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços” (Lei 10.973 de 2004). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm>. Acesso em: 13.05.2017.

³⁷ A autora também argumenta que, nos dias de hoje, os investimentos em inovação não são realizados de forma articulada, tendo em vista, a necessidade entre crescimento econômico e igualdade social, em relação, sobretudo, aos gastos fiscais keynesianos e os investimentos em inovações schumpeterianas.

³⁸ Para construir seu argumento, a autora parte das concepções sobre os sistemas de inovação, cujo conceito pode ser caracterizado como um “conjunto de instituições distintas que contribuem para o desenvolvimento da capacidade de inovação e aprendizado de um país, região, setor ou localidade. [...]. A ideia básica do conceito de sistemas de inovação é que o desempenho inovativo depende não apenas do desempenho de empresas e organizações de ensino e pesquisa, mas também de como elas interagem entre si e com vários outros atores, e como as instituições - inclusive as políticas - afetam o desenvolvimento dos sistemas” (CASSIOLATO; LASTRES, 2005, p. 37).

“sistema parasitário”, é caracterizado pela tendência atual na elevação com gastos públicos em P&D, onde, o setor privado consome as vantagens oriundas das concessões estatais e se nega a assumir sua parcela de contribuição, como geração de empregos e pagamento de receitas tributárias junto ao governo. Nesse sentido, a autora chama a atenção a esses cenários, pois a inovação, como motor para o crescimento econômico, precisa ser conduzida de forma inteligente e sustentável para que o Estado não sofra externalidades negativas oriundas dessa parceria. Santos (2014), na argumentação sobre os benefícios do apoio estatal junto ao setor privado, argumenta que:

Apesar de todo o apoio a atuação direta na construção dos mercados, o Estado não pode estar a serviço das empresas. Isso seria desviar recursos e manter um tipo de relação insustentável. Como o sistema da inovação pode ser manipulado, é fundamental que se saiba não apenas construir um sistema de inovação eficaz, mas que, em vez de parasitária, a relação entre público e privado seja de benefícios recíprocos (SANTOS, 2014, p. 9).

Para a autora, setor público e privado precisam construir parcerias mais equilibradas, no que tange ao risco e a recompensa dos investimentos em inovação e P&D, trocando a relação existente entre o investimento público e os privilégios do setor privado, por meio do retorno direto dos investimentos realizados pelo setor público, através de dispositivos de garantia, como reembolso de empréstimos, contenção de ganhos, *royalties*³⁹ e também da atividade dos bancos que fomentam o desenvolvimento.

2.3.3 O estado frente à globalização

Na segunda metade do século XX, os estados nacionais pareciam estar em uma aparente estabilização política e econômica, mas fatores como a queda do muro de Berlim, o desmantelamento do Império Soviético e os sistemas de globalização e regionalização das economias nacionais, perturbaram o equilíbrio da soberania dos Estados – nação (RAPOPORT, 1997).

O Estado-nação, frente à globalização, é ao mesmo tempo tonificado e enfraquecido (LINS, 2014). Ao tratar do efeito da globalização aos Estados, Rapoport (1997, p. 2) diz que “o argumento pauta-se nas forças internas e externas que estabelecem redes ou efetuam ações

³⁹ O significado utilizado no texto faz menção a uma “importância cobrada pelo proprietário de uma patente de produto, processo de produção, marca, entre outros, ou pelo autor de uma obra, para permitir seu uso ou comercialização”. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/infos/inforoyalties_.htm>. Acesso em: 01.05.2017.

que, sem inserir-se necessariamente em uma lógica de oposição aos Estados, prescindem de seus marcos ou normas institucionais”.

Nas dinâmicas econômicas atuais, o Estado-nação sofre cada vez mais, com as circunstâncias impostas pela globalização. Essa relação se impõe pela internacionalização das grandes firmas nos países em desenvolvimento. Essas empresas tendem a fragilizar o Estado-nação, pela força, poder e influência política que exercem sobre os governos locais. Nesse ínterim, a globalização prejudica o desenvolvimento econômico por agravar os contrastes socioeconômicos (LINS, 2014). O autor concorda ao dizer que:

“o Estado nacional é, a um só tempo, fortalecido e fragilizado na globalização. Sobretudo em relação à economia, ações na escala do primeiro podem representar vetores de dinamismos globais, como ilustrado pela liberalização comercial e a desregulamentação financeira” (LINS, 2014, p. 114).

No aspecto político, fatores como políticas neoliberais, que comprimem a atuação do estado em âmbito social, político e econômico; decisões estratégicas em âmbito global, que requerem estados integrados em níveis locais e regionais, para ter sua representatividade exercida; a fuga de capitais, que fragiliza o Estado perante o capitalismo, etc., pode ser elencada como elementos para uma possível fragilização do Estado-nação frente à globalização.

Nessa relação, é perceptível um paradoxo entre a integração econômica e a soberania dos Estados frente às novas dinâmicas globais. Neste sentido, Rapoport (1997, p. 169) diz que:

Esses fenômenos esquisitos na ordem dos Estados configuram ações de resistência, mas também tendências contraditórias do próprio processo econômico e político em curso na ordem mundial. Aqui aparecem personagens mundiais, com posições de lideranças em âmbito global e que intentam implementar essa ideia que expressa um debilitamento por parte dos estados periféricos sobre os demais, via ordem econômica. Ademais, parece prematuro imaginar que os espaços nacionais tendam a desaparecer, dissolvendo-se em um contexto mundial global. Enquanto certos países mantêm ou reforçam seus aparatos estatais e outros se desestruturam ou fragmentam-se, emerge o nacionalismo em várias regiões do globo e diversas comunidades reivindicam um Estado próprio para afirmar processos de consolidação nacional.

2.4 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

Em determinados setores estratégicos da economia, o Estado atua como indutor de desenvolvimento econômico. Na esteira da globalização, o transporte aéreo pode ser considerado como um dos setores estratégicos dos Estados nacionais nos dias de hoje. Suas características o tornam relevantes ao desenvolvimento econômico, produtivo e social das sociedades modernas. Em qualquer Estado, a credibilidade do funcionamento do sistema aéreo é fator substancial para os custos e riscos ligados aos investimentos internos.

O setor econômico da aviação civil faz parte do ramo terciário dos serviços de uma economia nacional. Nele, englobam-se todas as atividades que tem por objetivo, proporcionar o transporte de passageiros e de cargas, se utilizando como modal dominante, as aeronaves⁴⁰ (BURLE, 2003).

O setor aéreo⁴¹ abrange a aviação civil, compreendida pelos setores da aviação comercial e geral e de aviação militar⁴². A aviação comercial, por sua vez, compreende as operações realizadas tradicionalmente nos aeroportos⁴³, caracterizados, sobretudo, por horários predeterminados, transporte, logística e manejo de cargas, oferta de voos operados por companhias aéreas⁴⁴, etc. A aviação geral engloba todas as ações aéreas de aviões e de helicópteros⁴⁵, excluindo a aviação comercial e militar. São exemplos da aviação geral: a regional, táxi-aéreo⁴⁶, executiva⁴⁷, de resgate médico e agrícola (KLOTZEL; PRIETRO,

⁴⁰ O termo supracitado refere-se aos “equipamentos que podem voar, como aviões e helicópteros” (KLOTZEL; PRIETRO, 2014, p. 110).

⁴¹ Alguns autores, como KLOTZEL e PRIETRO (2014) divergem de algumas abordagens que tratam dessas classificações. BURLE (2003), por exemplo, diz que as operações da aviação executiva e econômica não fazem parte da aviação geral, são ramos diretos da aviação civil e que a aviação militar é um ramo da aviação geral. Por sua vez, KLOTZEL e PRIETRO (2014) interpretam que a aviação militar é um ramo em separado da aviação civil. Como tese dominante, se utilizará o modelo brasileiro previsto na legislação e sistematizado por KLOTZEL e PRIETRO (2014). Sendo assim, a lei 7.565 de 19.12.1986 trata da classificação do setor aéreo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7565.htm>. Acesso em: 29.04.2017.

⁴² Os estudos sobre as atividades típicas da aviação militar e em âmbito mundial, não serão tratadas nesta pesquisa, dado o objeto de estudo proposto.

⁴³ A definição de aeroporto supracitada considera o termo como, “todo aeródromo público dotado de instalações e facilidades para apoio às operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas” (OLIVEIRA, 2011, p. 10).

⁴⁴ São organizações comerciais, que possuem a finalidade de realizar o transporte aéreo regular de passageiros e de carga (KLOTZEL; PRIETRO, 2014).

⁴⁵ É uma “aeronave de asa rotativa que depende principalmente de seus rotores, movidos a motor, para deslocamentos horizontais”. Esta definição foi retirada deste endereço eletrônico: <http://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_por/tr76.htm>. Acesso em: 20.05.2017.

⁴⁶ Serviços realizados por “empresas que executam modalidades de transporte aéreo público não regular de passageiro ou carga, mediante remuneração convencionada entre o usuário e o transportador, sob a fiscalização da autoridade de aviação civil, e visando a proporcionar atendimento imediato, independente de horário,

2014). Neste aspecto, a ênfase da perspectiva teórica do termo de infraestrutura aeroportuária dada neste tópico estará relacionada intimamente com a aviação comercial. Ademais, a abrangência geográfica do termo se dará a partir do exemplo brasileiro.

O CGNA define o conceito de infraestrutura aeroportuária como o conjunto de instalações, em um aeroporto, constituídos pela área de movimento e o terminal de passageiros⁴⁸. Em 2016, a legislação⁴⁹ que trata sobre o tema ganha evolução com o decreto 8.756⁵⁰ de 10.05.2016, que diz em seu texto que a exploração de infraestrutura aeroportuária engloba a construção, a implantação, a ampliação, a reforma, a administração, a operação, a manutenção e a exploração econômica de aeródromos civis públicos⁵¹. De modo geral, a infraestrutura aeroportuária compreende as diferentes atividades e estruturas componentes dos aeródromos.

Soma-se a isso, outras atividades que são partes integrantes do setor de aviação civil, como os serviços de tripulação⁵² e comissariado⁵³, manutenção e revisão de aeronaves⁵⁴, vendas de passagens aéreas, suporte técnico aos passageiros⁵⁵ e das cargas que cruzam os terminais, apoio as aeronaves no solo, auxílio à navegação aérea⁵⁶, abastecimento de

percurso ou escala”. Esta definição foi retirada deste endereço eletrônico: <http://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_por/tr2691.htm>. Acesso em: 20.05.2017.

⁴⁷ A aviação executiva é caracterizada usualmente por utilizar as aeronaves para fins de negócios (KLOTZEL; PRIETRO, 2014).

⁴⁸ É uma “instalação aeroportuária dotada de facilidades para atendimento, embarque, desembarque e liberação do passageiro do transporte aéreo”. Esta definição foi retirada deste endereço eletrônico: <http://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_por/tr2718.htm>. Acesso em: 20.05.2017.

⁴⁹ O uso da definição a partir da legislação brasileira se dá pelo fato do setor aéreo possuir organismos internacionais responsáveis pela sua legislação para todo o mundo. O Brasil é signatário destas convenções e incorpora, em todo o seu aparto jurídico, essas regulamentações.

⁵⁰ Este extrato foi retirado deste endereço eletrônico: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8756.htm>. Acesso em: 03.05.2017.

⁵¹ São “aeródromos civis abertos ao tráfego por meio de um processo de homologação de sua infraestrutura pela ANAC e destinado ao uso de aeronaves civis em geral”. Esta definição foi retirada deste endereço eletrônico: <http://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_por/tr589.htm>. Acesso em: 20.05.2017.

⁵² São “equipes de profissionais (pilotos e comissários) necessários para um voo comercial” (KLOTZEL; PRIETRO, 2014, p. 118).

⁵³ Faz parte da equipe de tripulantes que “serve os passageiros durante o voo e auxilia os pilotos em caso de emergência” (KLOTZEL; PRIETRO, 2014, p. 112).

⁵⁴ Caracteriza “qualquer atividade de inspeção, revisão, reparo, limpeza, conservação ou substituição de partes de uma aeronave e seus componentes, mas exclui a manutenção preventiva”. Esta definição foi retirada deste endereço eletrônico: <http://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_por/tr1538.htm>. Acesso em: 20.05.2017.

⁵⁵ Caracteriza os “usuários do serviço aéreo, transportado ou a ser transportado com o consentimento do transportador e o correspondente contrato da prestação desse serviço”. Esta definição foi retirada deste endereço eletrônico: <http://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_por/tr2685.htm>. Acesso em: 20.05.2017.

⁵⁶ São os “métodos de navegação que permitem as operações de uma aeronave em qualquer curso desejado dentro da área de abrangência dos sinais de um auxílio à navegação ou dentro das limitações da capacidade do sistema de navegação de bordo”. Esta definição foi retirada deste endereço eletrônico: <http://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_por/tr656.htm>. Acesso em: 20.05.2017.

combustível, pistas⁵⁷ para pouso e decolagem, pátios de manobra⁵⁸, áreas de estacionamento das aeronaves, terminais de passageiros e de cargas, ligações com o transporte terrestre, controle do espaço aéreo⁵⁹, rede de radares⁶⁰, controles de rádio⁶¹ e de comunicação com as aeronaves, planejamento estratégico do setor e a regulação do próprio sistema (BURLE, 2003; BARAT, 2011; ALVES 2014).

A evolução histórica sobre infraestrutura aeroportuária, segundo autores como Kuhn (2003), Oliveira (2011), Alves⁶² (2014) e Klotzel e Prietro (2014) esta dividida em três fases. A primeira é a “infância”. Compreende o período do início do século XX, até meados da década de 30. Os dirigíveis⁶³, balões⁶⁴ e hidroaviões⁶⁵, pousavam em qualquer descampado ou áreas livres, abertas, que fornecessem uma alternativa para pouso. Nesta fase, o traçado do aeroporto e sua localização, por exemplo, não possuíam planejamento, técnico, econômico e operacional. O aeroporto, no sentido amplo do termo, ainda não existia, esses voos, eram realizados em espaços improvisados e muito primitivos, minimamente organizados para receber os aviões. Como exemplo, dentre os primeiros voos que foram realizados, a primeira linha aérea oficial foi em 1914, nos EUA. A empresa que realizava o trajeto, ligando duas cidades na Flórida era a *St. Petersburg Tampa Airboat Line*⁶⁶, que o fazia por cima do mar e em baixa altitude⁶⁷.

⁵⁷ É uma “faixa plana de terreno, geralmente pavimentada, utilizada para decolagens e pousos” (KLOTZEL; PRIETRO, 2014, p. 116).

⁵⁸ São “áreas definidas em um aeródromo em terra com o propósito de acomodar aeronaves para fins de embarque e desembarque de passageiros, carregamento ou descarregamento de cargas, correio, reabastecimento de combustível, estacionamento ou manutenção”. Esta definição foi retirada deste endereço eletrônico: <http://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_por/tr1786.htm>. Acesso em: 20.05.2017.

⁵⁹ São “sistemas de recursos, geralmente eletrônicos, em terra, que acompanha o movimento das aeronaves no solo, próximo ao aeroporto em rota” (KLOTZEL; PRIETRO, 2014, p. 112).

⁶⁰ “Sistemas gerenciadores das operações de navegação aérea” (KLOTZEL; PRIETRO, 2014, p. 116).

⁶¹ “Estações que emitem sinais de rádio para a orientação das aeronaves” (KLOTZEL; PRIETRO, p. 116).

⁶² ALVES (2014) cita uma tendência, que alguns estudiosos idealizam ser a quarta fase. Sendo esta a da “oportunidade”, seria marcada pelas novas tendências da aviação mundial e adequação dos aeroportos aos jatos supersônicos, realizando voos orbitais, no qual ligam grandes distâncias em tempo reduzido.

⁶³ Um tipo de “aeronave mais leve que o ar, propelida a motor e possuindo dirigibilidade própria”. Esta definição foi retirada deste endereço eletrônico: <http://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_por/tr610.htm>. Acesso em: 20.05.2017.

⁶⁴ Os balões são “aeronaves mais leves que o ar que não dispõem de propulsão própria”. Esta definição foi retirada deste endereço eletrônico: <http://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_por/tr397.htm>. Acesso em: 20.05.2017.

⁶⁵ Designa-se a “qualquer aeronave destinada a decolar ou amarrar na água. Este termo genérico se aplica tanto às aeronaves de flutuadores como aos aerobotes”. Esta definição foi retirada deste endereço eletrônico: <http://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_por/tr1343.htm>. Acesso em: 20.05.2017.

⁶⁶ As informações detalhadas da historia da empresa podem ser encontradas neste endereço eletrônico: <https://airandspace.si.edu/exhibitions/america-by-air/online/early_years/early_years01.cfm>. Acesso em: 06.05.2017.

⁶⁷ O termo supracitado refere-se “a altura do voo em relação ao nível do mar, em geral expressa em pés ou metros” (KLOTZEL e PRIETRO, 2014, p. 110).

A 1ª Guerra Mundial⁶⁸ forneceu legados tecnológicos para o setor, como a evolução técnica e de fabricação dos aviões, o surgimento das companhias aéreas⁶⁹ e da infraestrutura adequada para o manejo das operações aeronáuticas⁷⁰.

Segundo os autores, compreendendo a década de 1940-60, a segunda fase é também chamada de “adolescência”⁷¹ é marcada pelo rápido dinamismo dos modelos, padrões, tipos dos aeródromos e dos aviões e também da demanda avançada e contínua dos suportes em solo, de passageiros e de cargas, da infraestrutura aeroportuária, como um todo. É nesta fase, por exemplo, que nasce o conceito de aviões com motores a jato⁷². Um aspecto marcante para o rápido aprimoramento tecnológico do setor neste período, está assentado na Guerra Fria⁷³, que estava em curso na época, na qual, EUA e União Soviética mediam esforços na competição tecnológica na criação, desenvolvimento e aperfeiçoamento das técnicas de aviação, fabricação de aviões e da própria infraestrutura dos aeroportos, para além dos conflitos geopolíticos da Guerra Fria.

Por fim, a terceira fase, compreende a década de 1970 até os dias de hoje. É caracterizada pela busca da eficiência econômica e da segurança das operações aeroportuárias e das próprias aeronaves e à proteção ao meio ambiente. É nesta fase, que a preocupação com a infraestrutura em seu contexto geral ganha vulto e importância, bem como ruídos, centros geradores de demanda e a segurança coletiva, que fazem parte das restrições que se impõe na criação e construção dos aeroportos. Por isso, que da década de 1970 até hoje, os limites dos aeroportos não se restringem somente as barreiras físicas, sua complexidade é maior em termos de construção e exploração da infraestrutura dos terminais (ALVES, 2014; KLOTZEL; PRIETRO, 2014). Acrescenta-se a isso, outras características desta fase, como a construção de hangares⁷⁴ mais capacitados, investimento em material de apoio, as salas para

⁶⁸ A primeira Guerra Mundial durou de 1914 a 1918.

⁶⁹ A primeira empresa aérea que ofertava voos regulares a destinos nacionais e internacionais, com aviões pequenos foi a *Pan American Airways Inc.*, em 1921. Também entram nesta lista a *Scadta*, empresa colombiana em 1920 e a europeia *KLM*, em 1919 (KLOTZEL e PRIETRO, 2014).

⁷⁰ São “todas as atividades relacionadas às aeronaves”. Esta definição foi retirada deste endereço eletrônico: <http://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_por/tr62.htm>. Acesso em: 20.05.2017.

⁷¹ Vale destacar que grande parte dos esforços tecnológicos que existem na esfera da infraestrutura aeroportuária e da própria aviação são oriundos dos conflitos armados entre os países no início do século XX e também dos serviços de mala postal nos EUA neste período (KLOTZEL e PRIETRO, 2014).

⁷² Segundo Klotzel e Prietro (2014, p. 115) aviões com motores a jato são “um tipo de moto aeronáutico que utiliza uma turbina capaz de aumentar o fluxo de ar para extrair mais potência dele”.

⁷³ A Guerra fria iniciou após 1945, com o final da 2ª Guerra Mundial (1939-1945). Nas palavras de Ribera (2012, p. 88), “começou-se a falar sobre o fim da Guerra Fria entre 1989 e 1991, no período que vai da “queda” do muro de Berlim e o subsequente esfacelamento político dos regimes da Europa do Leste, até o momento em que a União Soviética passou para o capitalismo e aderiu ao modelo ocidental de democracia, abandonando o socialismo”.

⁷⁴ “Edifícios especialmente projetados para servir como oficina ou garagem de aeronaves” (KLOTZEL e PRIETRO, 2014, p. 114).

embarque e desembarque de passageiros, os equipamentos em geral no auxílio à navegação aérea, pistas mais extensas para suportar o movimento de aeronaves de maior porte, etc. (OLIVEIRA, 2011).

No aspecto temporal do tema, Silva (1990); Teixeira e Amorim (2005); Oliveira (2011) e Klotzel e Prietro (2014) concordam que a história dos aeroportos está diretamente relacionada com a própria história da aviação. Como ressalta Silva (1990, p.104) “é muito difícil avaliar os impactos e a situação econômica e social do mundo atual sem levar em consideração o papel da aviação civil e suas diversas atividades que dependem fundamentalmente do emprego do avião”. Como exemplo, de 1930 em diante, o surgimento de novos aviões requeriam pistas com maior distância e rigor técnico, para fornecerem maior propulsão às aeronaves, sistemas de navegação, sinalização e visualização aéreas eficientes, já que as operações de decolagem e pouso precisam desses sistemas, como também áreas de manutenção e terminais de passageiros e de cargas (OLIVEIRA, 2011).

2.4.1 Infraestrutura aeroportuária e seu papel para o desenvolvimento econômico

Em virtude dos diversos aspectos do setor de transporte aéreo, o desenvolvimento econômico de um país com as dimensões do Brasil também carece, como suporte aos demais modais de transporte, do modal aéreo. Essa relação se estabelece, segundo Araujo (2006), por sua capacidade de integração com os setores estratégicos de produção de bens e serviços em regiões de difícil acesso por outros modais, além de ser responsável pela transferência dos insumos e bens finais a essas localidades distantes e restritas. Também, segundo o autor, reduz a pobreza, por promover oportunidades novas nas regiões onde se inserem. Além disso, o autor não coloca somente esse ponto, mas também a necessidade de entrega de produtos em tempo rápido, ou de produtos altamente perecíveis, também dependem de bom funcionamento do modal aéreo.

O crescimento econômico não é alcançado sem que haja uma infraestrutura de transportes eficaz, pois, com o apoio dela, é possível fornecer o alcance ao produto potencial, a integração das pessoas as demais regiões de um país, incorporando-as ao sistema econômico e reduzindo distorções operacionais entre os modais existentes, além de ser um importante elo das cadeias globais de valor, ampliando oportunidades de negócios entre os entes privados e públicos, como, a criação de novas cadeias produtivas e a consolidação das já existentes (PÊGO, et al. 1999; BARAT, 2011). Autores como Silva (1990) vem à aviação civil como suplementar e motor para o desenvolvimento, principalmente, nos países em crescimento.

Oliveira (2011) afirma que um complexo aeroportuário pode ser entendido como um ponto de troca entre os diversos modais, dada à integração que realiza entre eles, que, por sua vez, só se torna eficiente do ponto de vista operacional se os demais fatores externos, que atuam em colaboração com o aeroporto, como rodovias em bom estado de conservação, ligações ferroviárias, existência de atrativos turísticos, entre outras coisas, estejam em pleno funcionamento.

O desenvolvimento econômico, levando em conta a promoção de infraestrutura aeroportuária, propicia a diminuição das desigualdades e disparidades regionais. A infraestrutura aeroportuária pode ser considerada como parte do capital das economias, visto que sua importância é destacada por ser ferramenta de política pública no ataque às deficiências existentes, em especial em termos de redes de transportes (OLIVEIRA, 2011; BANCOMUNDIAL, 1994; BENITEZ, 1998). A infraestrutura aeroportuária “adéqua as necessidades de ligação entre pessoas, em localidades remotas, reduzindo disparidades regionais, seja em termos de renda, quanto população e emprego, dados seu poder catalisador de novas interações com o meio produtivo e social” (OLIVEIRA, 2011, p. 46).

Alem disso, os aeroportos servem como centros de negócios, caracterizados por serem multimodais e multifuncionais (KASARDA, 2006; OLIVEIRA, 2011). Nesse entendimento, os aeroportos promovem o desenvolvimento comercial, o consumo de bens e serviços, a acumulação de capital, o acréscimo de receitas, a geração de emprego e renda e arrecadação de impostos (VASCONCELOS, 2007; INFRAERO, 2007).

Segundo Silva e Santos, (2009), o transporte aéreo se modernizou e se aperfeiçoou no decorrer dos anos. As aeronaves ficaram maiores, passando a ter um serviço de qualidade e confortável, oferecido aos passageiros, se transformando em uma inovação e no maior concorrente dos demais modais de transportes nos séculos XX e XXI. O transporte aéreo é o mais rápido e mais seguro que existe, entre os diversos modais existentes.

Na atualidade, a preocupação central da infraestrutura aeroportuária é adequar o setor aos padrões inovadores e competitivos dos mercados globalizados, além de servir como mola propulsora para o desenvolvimento (OLIVEIRA, 2011). Neste sentido, Silva e Santos (2009, p. 4) afirmam que:

O setor aéreo, além de contribuir para a formação do PIB, ainda tem sua importância pelas inter-relações que estabelece com os demais setores da economia, seja adquirindo insumos, e assim fornecendo a demanda necessária ao desenvolvimento de outros setores, seja vendendo produtos a serem usados em outros processos produtivos, ou mesmo bens e serviços a serem adquiridos pelo consumidor final.

A infraestrutura aeroportuária possui relação direta com o desenvolvimento econômico. A seguir, o quadro 1 resume as possíveis inter-relações entre aeroportos e diversos setores diretamente beneficiados:

Quadro 1: Benefícios Gerais do Aeroporto

Setores Favorecidos	Benefícios
Turismo	Acesso a localidades de forma mais rápida, segura e confortável, tanto para férias, entretenimento, eventos em geral.
Indústria	Novos mercados/produtos, logística que demande entregas rápidas, etc.
Imóveis	Espaço de lojas dos terminais, administração condominial, lojas, salas, galpões dedicados, etc.
Governo	Soberania nacional, intercomunicação interna e externa, acesso à localidades remotas, provisão de bem-estar social, dinamização da economia via interligação entre regiões, possibilidade de uso das pistas pela Força Aérea, segurança nacional, etc.
Serviços	Novas tecnologias (comunicação), provisão de serviços nos terminais (aos usuários diretos, empresariais, institucionais, às companhias aéreas, etc).
Comércio	Abertura de novos canais para realização de negócios; lojas; e-business (entregas), serviços de comércio nos terminais (lojas, duty free, etc).
Região	Interação multimodal pela população e pelas empresas; acesso rápido as regiões; crescimento do nível de renda e do produto bruto; redução do isolamento; notoriedade das vocações regionais e territoriais.
Cidade	Expansão da infraestrutura de transporte de superfície; melhoria dos serviços urbanos.
Estado	Desenvolvimento econômico, social e regional. Criação de emprego e renda.

Fonte: adaptado de SILVA (1990).

2.4.2 A perspectiva do sistema brasileiro

No caso brasileiro, a gestão do sistema esta concentrada na esfera pública e, para alguns aeroportos, tem-se a participação do setor privado. O sistema aeroportuário é concebido em unidades independentes, em termos administrativos, mas vinculadas

diretamente a um comando central da empresa administradora de aeroportos, justamente, a Infraero⁷⁵. Outra característica é o fato dessas unidades serem operadas de forma interligadas com os demais aeroportos, constituindo-se grandes redes de serviços⁷⁶.

Com relação à acessibilidade ao serviço e expansão do sistema, as decisões sobre os investimentos a serem realizados ficam a cargo do governo federal, para os aeroportos administrados pela Infraero e os demais, são por dono, como no caso dos estados, municípios e aqueles subordinados ao COMAER. De todos os aeródromos existentes no país, o governo possui dominância plena sobre todos eles em relação às três esferas da administração pública (Federal, Estadual, Municipal) e da aeronáutica (ESTUDO..., 2010).

O setor de aviação civil possui entidades representativas, que fornecem subsídios e que dão o suporte material necessário às operações fundamentais da infraestrutura aeroportuária⁷⁷. No caso brasileiro, a coordenação e o exame das ações voltadas para o desenvolvimento estratégico do setor da aviação civil e da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica⁷⁸ do país é do Ministério dos Transportes, Portos e aviação Civil (MTPAC), a qual a SAC-PR esta subordinada. O MTPAC possui dois órgãos subordinados a si, a ANAC e a Infraero Aeroportos. A ANAC, criada pela lei 11.182 de 25.09.2005, é um órgão regulador do sistema aéreo, sendo responsável pela normatização e fiscalização das atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica⁷⁹ e aeroportuária⁸⁰. A agência realiza atos administrativos, com a finalidade de cumprir a legislação e as políticas governamentais definidas para o setor, bem como a promoção do interesse dos usuários, além de desenvolver a aviação no país. O DECEA, criado pelo decreto 3.954 de 05.10.2001, tem por atribuições planejar, implantar, integrar, normatizar, coordenar e fiscalizar as atividades de controle do espaço aéreo brasileiro, de telecomunicações aeronáuticas e de informática⁸¹. Ademais, como

⁷⁵ Cabe destacar que, dentre as empresas administradoras dos aeródromos civis públicos, os aeroportos geridos pela Infraero detém mais de 95% em média, do fluxo de passageiros registrados pelo sistema. Fonte: Resultados da pesquisa.

⁷⁶ As informações em amplitude maior do modelo de gestão da infraestrutura aeroportuária brasileiro podem ser encontradas em Paiva (2015, p. 19-21).

⁷⁷ Os órgãos supracitados atuam de forma direta junto ao suporte à infraestrutura aeroportuária do Brasil. As demais entidades do setor, como a Polícia Federal (PF), a Vigilância Agropecuária Internacional (VIGIAGRO), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a Receita Federal (RF), o Centro De Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA) e a Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias (CONAERO) são assessores e secundários para o sistema.

⁷⁸ Este extrato foi retirado deste endereço eletrônico: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462compilado.htm>. Acesso em: 03.05.2017. Acesso em: 29.04.2017.

⁷⁹ Faz parte dos “conjuntos de órgãos, instalações ou estruturas de apoio à navegação aérea para promover-lhe a segurança, regularidade e eficiência”. Este extrato foi retirado deste endereço eletrônico: <<http://www2.fab.mil.br/cgna/index.php/glossario>>. Acesso em 22 de abril de 2017.

⁸⁰ Este extrato foi retirado deste endereço eletrônico: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11182.htm>. Acesso em: 03.05.2017. Acesso em: 29.04.2017.

⁸¹ Este extrato foi retirado deste endereço eletrônico:

suporte ao setor de infraestrutura aeroportuária e aeronáutica, tem-se a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero, criada pela lei 5.862⁸² de 12.12.1972, vinculada a SAC-PR e que tem como finalidade principal, prover infraestrutura e serviços aeroportuários e de navegação aérea (SILVA; SANTOS, 2009).

No contexto brasileiro, a Infraero, criada em 1972 pelo Ministério da Aeronáutica, foi o principal ator na consolidação deste setor no adensamento das regiões interioranas e no desenvolvimento aeroportuário e econômico do país. O capítulo a seguir, tem como objeto de estudo a Infraero, no contexto de sua criação e no âmbito atual de suas atribuições junto ao setor de aviação civil na exploração de infraestrutura aeroportuária para atender ao crescimento e ao desenvolvimento econômico nacional, no contexto brasileiro.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3954.htm>. Acesso em: 01.01.2017.

⁸² Este extrato foi retirado deste endereço eletrônico: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5862.htm>. Acesso em: 29.04.2017.

3 A INFRAERO NO DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA⁸³

Como visto, a infraestrutura aeroportuária foi consolidada estruturalmente em uma única empresa, a Infraero. Dessa maneira, é de fundamental importância uma análise mais detalhada da evolução histórica da Infraero, para se compreender a sua bem sucedida inserção competitiva no setor em que atua na promoção do desenvolvimento econômico do país ao longo do tempo. Além disso, a análise das evidências empíricas sobre a empresa líder possibilita visualizar a estruturação de todos os elos existentes do setor ao longo das últimas cinco décadas e as perspectivas futuras deste ramo econômico.

No intuito de discutir a perspectiva da Infraero no contexto atual do desenvolvimento econômico brasileiro, no seu papel como promotora do desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária, desde os seus primórdios, este capítulo apresenta o campo de investigação, descreve o objeto pesquisado e analisa os resultados do papel da Infraero no contexto econômico atual brasileiro. A disposição deste capítulo está estruturada em três seções, além desta breve introdução. A seção 3.1, apresenta o perfil da empresa e seus principais aspectos atuais, na seção 3.2, é colocada a empresa em perspectiva histórica, ressaltando as características relevantes de sua trajetória por década, posteriormente, na seção 3.3, são apresentados à análise das abordagens econômicas e das evidências empíricas do papel da empresa no contexto atual do desenvolvimento econômico brasileiro.

3.1 VISÃO GERAL DA EMPRESA

No Brasil, a administração federal é regida pelo Decreto-Lei 200/67. Este estabelece que a administração pública brasileira está constituída pelo sistema gerencialista⁸⁴, dividida em dois ramos: a administração direta, constituída dos serviços integrados na estrutura

⁸³ Uma observação metodológica: Os registros e os acervos históricos que tratam do contexto da criação da empresa e de seu passado possuem volumes reduzidos em acervos disponíveis para consulta pública e pesquisa nos meios digitais. Após uma exaustiva pesquisa bibliográfica, verificou-se que apenas dois livros desenvolvidos por escritores da área foram confeccionados, dado a relevância que a empresa adquiriu na década de 1970-80 e 90. Como base para a escrita deste capítulo, utilizou-se essas referências, registros, relatos e histórias disponibilizados no site da empresa. Os dados e as estatísticas foram retirados do banco de dados da empresa, do Diário Oficial da União (DOU) e dos bancos de dados disponíveis na internet para consulta pública.

⁸⁴ Este sistema “é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública, baseado em valores de eficiência, eficácia, economicidade e competitividade” (Silva, 2014, p. 19). Para um melhor esclarecimento da evolução das teorias sobre a administração pública no Brasil, ver Silva (2014 p. 18-21).

administrativa da Presidência da República e dos Ministérios⁸⁵ e a indireta, a qual a Infraero se encaixa, que compreende as categorias de entidades que possuem personalidade jurídica própria, como as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e as fundações públicas (SILVA, 2014).

A Infraero é uma entidade do poder executivo, de direito privado, instituída nos parâmetros da Lei nº 5.862 de 12 de dezembro de 1972, regulamentada pelo Decreto nº 8.756, de 10 de maio de 2016, organizada sob a forma de sociedade anônima, possui patrimônio próprio e tem autonomia administrativa e financeira. Como órgão da administração federal, esta vinculada ao MTPAC⁸⁶ (INFRAERO, 2015).

A empresa é responsável pela implantação, administração, operação e exploração industrial e comercial da infraestrutura aeroportuária e de apoio à navegação aérea. Também presta consultoria e assessoramento nas áreas de atuação a ela atribuídas e na edificação de aeroportos, como também realiza atividades correlatas ou afins, que forem atribuídas pela SAC-PR (INFRAERO, 2015).

Dos mais de 300 aeródromos⁸⁷ civis públicos existentes no país, a Infraero administra aqueles, cuja representatividade, representam mais de 98% das movimentações registradas em todo o país (INFRAERO, 2016). Hoje, a empresa é constituída pela sua sede, localizada na capital federal – (Brasília/DF), 9 regionais, 60 aeroportos, 5 aeroportos com participação acionária, 24 GNAs, 38 UTAs e 24 TECAs.

A figura 2 demonstra a atuação da empresa em todas as macrorregiões do país. No último ano, foram transportados mais de 104 milhões de passageiros, realizados 1.584.428 pousos e decolagens nos aeroportos da rede e movimentados 8.676.6 milhões de ton. de cargas importadas, 65,74% do processamento total e 35.778.9 milhões de ton. de cargas exportadas, 34,25% do total, nos terminais de logísticas de cargas da empresa. Nos aeroportos da rede, são desenvolvidas atividades econômicas, como varejo, alimentação, mídia aeroportuária e empreendimentos externos (hotéis, hangares, centros de convenções e estacionamento veiculares). A empresa também possui 49% de participação nos aeroportos de Brasília-DF, Guarulhos-SP, Viracopos-SP, Confins-MG e Galeão-RJ.

⁸⁵ Este trecho foi retirado deste endereço eletrônico: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 29.05.2017.

⁸⁶ Até 1999 estava vinculada ao Ministério da Aeronáutica. De 2000-2011, ao Ministério da Defesa e em 2011, passou ao domínio da SAC-PR. Atualmente, é vinculada ao MTPAC.

⁸⁷ A lista completa dos aeródromos existentes no país e suas principais características podem ser encontradas neste endereço eletrônico: <<http://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/aerodromos/cadastro-de-aerodromos>>. Acesso em 29.05.2017.

3.1.1 Planejamento organizacional: identidade corporativa

O ramo de atuação da Infraero é o de “soluções aeroportuárias”. A empresa tem por missão “oferecer soluções aeroportuárias inovadoras e sustentáveis aproximando pessoas e negócios”. Os valores que permeiam sua atuação junto aos aeroportos são o “compromisso com os clientes, efetividade e competitividade, valorização dos colaboradores, inovação, qualidade e segurança, ética e responsabilidade socioambiental e geração de resultados” (INFRAERO, 2016, p. 7).

A empresa conta com 20.822 mil colaboradores distribuídos em todas as regiões do país, sendo 10.980 empregados orgânicos e 9.842 empregados terceirizados (INFRAERO, 2016)⁸⁸. A tabela 1 mostra os dados referentes aos indicadores do quadro funcional da empresa. Por esses indicadores, percebe-se uma redução do número de empregados, entre os anos, dado os programas de demissões voluntárias realizados pela empresa e também uma expressiva representatividade de empregados terceirizados nos anos analisados.

Tabela 1 – Quadro Funcional dos Empregados da Infraero (2015-2016)

Quadro Funcional	2015	2016	Variação Anual
Nº de Empregados	12.211	10.980	- 10, 08%
Nº de Admissões	46	48	+ 4,34%
Nº de Empregados Terceirizados	11.695	9.842	- 15,84%
Nº de Estagiários	31	126	+ 306,45%
Nº de Empregados acima de 45 anos	6.505	5.662	- 12,95%
Nº de mulheres que trabalham na empresa	3.788	3.424	- 9,60%
(%) de cargos de chefia ocupados por mulheres	26,56%	26,32%	- 0,90%
Nº de Negros que trabalham na empresa	4.135	3.704	- 10,42
(%) de cargos de chefia ocupados por negros	28,99%	32,68%	+ 12,72%
Nº de empregados com necessidades	40	39	- 2,5%

⁸⁸ O quadro completo de funcionários e a descrição dos cargos existente na estrutura organizacional da empresa podem ser encontrados neste endereço eletrônico:

<<http://www.infraero.gov.br/index.php/br/empregados/quadro-de-pessoal.html>>. Acesso em: 31.05.2017.

3.1.2 Ambiente de atuação

Em perspectiva atual, o ambiente de atuação da Infraero situa-se no desenvolvimento de “atividades nas áreas de logística para operação de passageiros, aeronaves e carga aérea; comercialização de áreas e venda de serviços; telecomunicações em aeroportos e navegação aérea” (INFRAERO, 2015, p. 22).

No caso brasileiro, o segmento de infraestrutura aeroportuária possui um contexto competitivo, em decorrência das novas empresas entrantes, oriundas do processo de reestruturação do setor aéreo iniciado em 2011, com a concessão de aeroportos à iniciativa privada. A Infraero⁸⁹ possui uma atuação no setor que pauta-se na missão do ente público em promover desenvolvimento econômico regional em áreas de baixo grau de interesse do setor privado. Nas palavras de Infraero (2015, p. 23):

A Infraero, como uma empresa pública, continuará sendo responsável pelos aeroportos que, apesar de deficitários, são importantes para o desenvolvimento econômico do Brasil e sempre estará presente nas localidades onde o setor privado não tenha interesse em estar.

A empresa atua, desde seus primórdios através do sistema de subsídios cruzados. O conceito em sua gênese será tratado mais a frente. Cabe ressaltar os aspectos econômicos de sua utilização. As receitas originadas pelo sistema são oriundas das tarifações das operações realizadas nos aeroportos, que, por sua vez, são geridas de forma repartida, no qual, aeroportos deficitários, recebem parte dos recursos para sua manutenção e funcionalidade, ou seja, os aeroportos maiores, em termos de margem operacional subsidiam os aeroportos menores⁹⁰. Neste sentido, Paiva (2015, p. 25), argumenta que, a:

Infraero exerce diversas atividades, desse modo, além de ocorrer subsídios cruzados entre aeroportos, podem acontecer também entre as atividades do sistema Infraero. [...] Os subsídios cruzados trazem efeitos sociais positivos, já que asseguram a existência e, em alguns casos, expansão de aeroportos menores, situados em regiões afastadas dos grandes centros comerciais. [...]

⁸⁹ A logomarca da empresa representa “um cata-vento e remete aos quatro pontos cardeais e a quatro pistas que saem do ponto central. O ponto e cada uma das pistas fazem alusão à letra inicial [...] da empresa, o “i”. Em 2009, houve uma renovação, e a imagem passou a ter um formato retangular de uma bandeira e a aplicação das cores nacionais reforçou a identificação da empresa com o país, onde o verde remete aos compromissos ambientais e sociais, o amarelo às riquezas econômicas e humanas, e o azul, que é a cor tradicional da empresa, representa o céu - elemento primário das atividades do transporte aéreo” (SILVA, 2014, p. 49). O logotipo da empresa pode ser visualizado neste endereço eletrônico: <<http://www.infraero.gov.br/index.php/br/marca.html>>. Acesso em: 01.06.2017.

⁹⁰ As abordagens sobre subsídios cruzados podem ser vistas em IPEA (2010); Silva (2010) e Fiúza (2014).

Os aeroportos não lucrativos conseguem se manter seguros e em condições de uso, dado que possuem recursos garantidos.

3.1.3 Aspectos organizacionais

A constituição da empresa em termos do seu organograma possui as seguintes características, conforme Infraero (2015, p. 24):

O organograma da Infraero é do tipo funcional, o qual é agrupado de acordo com as funções da Empresa e tem sua estrutura dividida por departamentos, com 03 (três) níveis hierárquicos. No âmbito da Infraero, a estrutura organizacional é disciplinada pelo inciso IX do Art. 28, constante do Estatuto Social.

A estrutura geral da empresa esta configurada, inicialmente, pela Assembleia Geral⁹¹, seu Conselho de Administração⁹² e Fiscal⁹³ e a Diretoria Executiva⁹⁴. Com relação à estrutura organizacional da empresa, conforme se observa pela figura 3, de cima para baixo, estão à presidência e as diretorias de aeroportos, comercial e de logística de cargas, engenharia e meio ambiente, financeira e de serviços compartilhados, planejamento e gestão estratégica jurídica e de assuntos regulatórios, gestão operacional e navegação aérea⁹⁵.

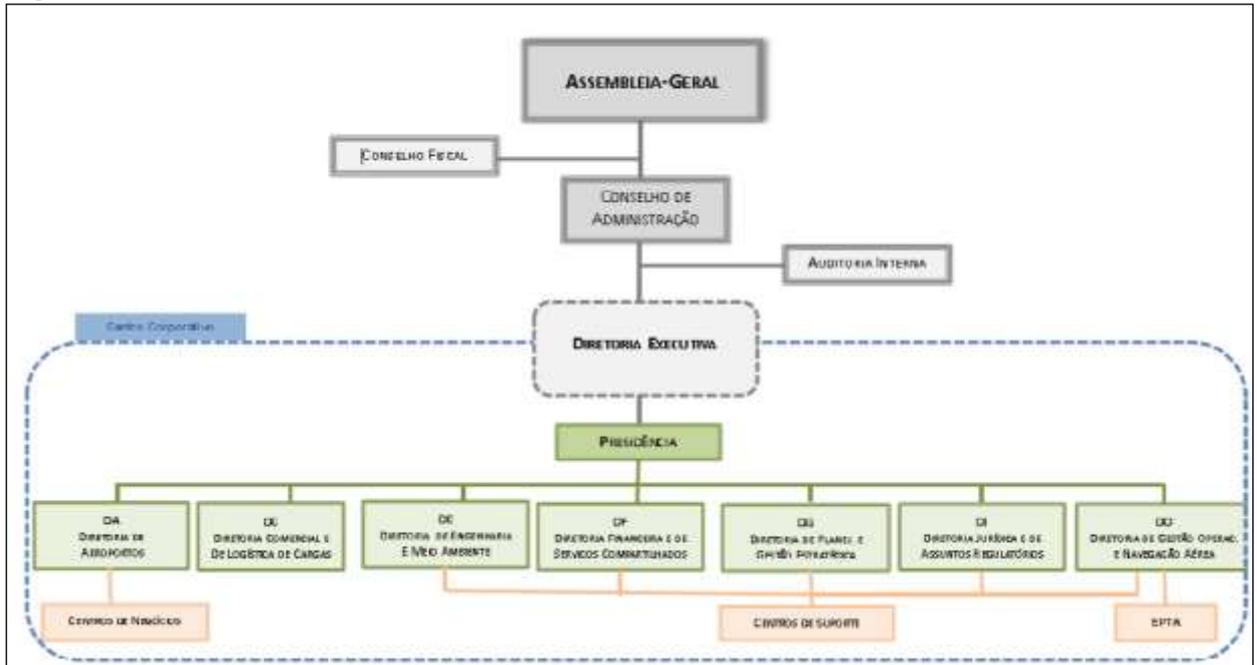
⁹¹ Conforme Infraero (2015, p. 24) “a Assembleia Geral é o órgão soberano da Infraero, representada pela reunião dos acionistas. Sua função é discutir, deliberar e votar a respeito de demonstrações contábeis; destinação do lucro líquido do exercício e distribuição de dividendos; alienação das ações do seu capital ou de suas controladas; alterações no Estatuto Social; abertura do seu capital e emissão de quaisquer títulos ou valores mobiliários no País ou no exterior, entre outras atribuições”.

⁹² O Conselho de Administração, por sua vez, “é o órgão de deliberação colegiada responsável por estabelecer as políticas da Empresa, bem como prestar orientações à sua Diretoria Executiva” (INFRAERO, 2015, p. 24).

⁹³ Já o Conselho Fiscal, “é o órgão responsável pela fiscalização dos atos praticados pelos administradores, bem como pela verificação do cumprimento de seus deveres legais e estatutários. Cabe ao Conselho Fiscal examinar e opinar sobre as demonstrações contábeis do exercício, o relatório anual da administração e os processos de prestação de contas” (INFRAERO, 2015, p. 24).

⁹⁴ As diretorias supracitadas são “constituída de um Presidente e sete Diretores, cujas responsabilidades envolvem a administração geral dos negócios da Empresa, assim como a execução das deliberações da Assembleia Geral, do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal” (INFRAERO, 2015, p. 24).

⁹⁵ As descrições completas das atribuições de cada diretoria da empresa podem ser encontradas neste endereço eletrônico: <http://www.infraero.gov.br/images/stories/Infraero/Contas/Processos/2015/parte_i_fls_01_a_140.pdf>, p. 26-27. Acesso em: 01.05.2017.

Figura 3: Estrutura Geral da Infraero

Fonte: INFRAERO (2016).

A empresa possui uma cadeia de valor, representada pelo conjunto de atividades realizadas em todo o ciclo de produção dos serviços prestados por ela, conforme apresentado pela figura 4. A saliência desses processos realizados pela empresa se torna relevante, pois esses setores, como de “Gestão Operacional, Segurança Aeroportuária, Navegação Aérea, Logística de Carga e Negócios em Áreas Externas e Serviços Aéreos são consideradas como as áreas mais estratégicas para o desenvolvimento das atribuições finalísticas” da empresa (INFRAERO, 2015, p. 24).

Figura 4: Macroprocessos Finalísticos da Cadeia de Valor da Infraero⁹⁶

Fonte: INFRAERO (2016).

As fontes de recursos⁹⁷ da empresa são oriundas, conforme apresentado no art. 6º da sua referida lei de criação, de tarifas aeroportuárias captadas nos aeroportos atribuídos a ela,

⁹⁶ Os macroprocessos finalísticos são “aqueles voltados ao negócio e à missão da Empresa” (INFRAERO, 2015, p. 29). A descrição de cada processo finalístico realizado pela empresa em sua cadeia de valor, esta disponível neste endereço eletrônico:

<http://www.infraero.gov.br/images/stories/Infraero/Contas/Processos/2015/parte_i_fls_01_a_140.pdf>. Acesso em: 01.05.2017.

sendo excluídas desta contabilidade, as relativas ao uso das comunicações e de auxílio à navegação aérea em rota, verbas orçamentárias e recursos do Fundo Aeroviário, créditos especiais, rendimentos decorrentes da participação em outras empresas, produto de operações de crédito, juros e venda de bens patrimoniais ou de materiais não mais utilizados, recursos recebidos como retribuição pela prestação de assistência técnica, especializada ou administrativa e recursos provenientes de outras fontes⁹⁸. Ademais, as tarifas que incidem sobre as operações nos aeroportos administrados pela empresa são as tarifas de embarque, pouso, permanência, armazenagem, capatazia⁹⁹ e de conexão, as quais são regidas pela Lei nº 6.009 de 26.12.1973¹⁰⁰. As tarifas incidentes sobre o embarque são pagas pelos usuários do sistema diretamente ao operador do aeroporto e, as demais, se somam ao valor das passagens pelas companhias aéreas de forma indireta.

Ademais, a empresa conta com superintendências regionais responsáveis, em nome da Infraero, de “exercerem, [...], as atividades técnica, operacional, administrativa, comercial e financeira dos aeroportos” atribuídos a esses órgãos da empresa (AMAZONAS, 1989, p. 78). A necessidade dessas superintendências e sua história serão objeto de argumentação em seção posterior. Cabe ressaltar, que esses subgrupos organizacionais existem, pois agilizam a solução dos problemas locais de determinados aeroportos e descentralizam o exercício das atividades da empresa, beneficiando a redução da carga de atividades junto à sede, sem onerar a “centralização do planejamento, do controle, da supervisão e da coordenação efetuados pela Diretoria da Empresa” (ibid, p. 79)¹⁰¹.

⁹⁷ A descrição completa da distribuição dos recursos regidos por seu estatuto, oriundos dessas fontes de captação de receitas, pode ser visualizado neste endereço eletrônico:

<<http://www.infraero.gov.br/images/stories/Infraero/Estatuto/estatuto.pdf>>. Acesso em: 25.05.2017.

⁹⁸ Este trecho foi retirado deste endereço eletrônico: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5862.htm>. Acesso em: 01.02.2017.

⁹⁹ As operações de capatazia consistem nas “atividades de movimentação e manuseio de cargas nas instalações de uso público, como os terminais de cargas” (ESTUDO..., 2010, p. 31).

¹⁰⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6009.htm>. Acesso em 05.06.2017.

¹⁰¹ São elas: a do Centro Oeste, localizada no Aeroporto Internacional de Brasília (DF), a da Região Norte, localizada no Aeroporto Internacional de Belém do Pará (PA), a da Região Sul, localizado no Aeroporto Internacional de Porto-Alegre (RS), a da Região Nordeste, localizada no Aeroporto Internacional do Recife (PE), a da Região Noroeste, localizada no Aeroporto Internacional de Manaus (AM), a da Região de São Paulo, localizada no Aeroporto Internacional de Guarulhos (SP), a da Região do Rio de Janeiro, localizada no Aeroporto Internacional do Galeão (RJ), a da Região Centro-Leste, localizada no Aeroporto Internacional de Salvador (BA) e a da Região Sudeste, localizada no Aeroporto Internacional de Confins (MG). Disponível em: <http://licitacao.infraero.gov.br/arquivos_licitacao/2012/SEDE/023_DALC_SEDE_2012_PG-e/Anexo_VIII_Endere% E7o.pdf>. Acesso em: 05.06.2017.

3.2 PANORAMA HISTÓRICO

A década de 1970 na qual a Infraero foi criada, em que pese o agravante do cenário político sob uma ditadura militar, foi parte de um período próspero da economia brasileira. O milagre econômico (1968-1973) forneceu os elementos econômicos e políticos para a consolidação e estruturação do setor de infraestrutura aeroportuária¹⁰² (AMAZONAS, 1989; NOBREGA, 2005).

Antes do surgimento da empresa pelo Ministério da Aeronáutica¹⁰³, a infraestrutura aeroportuária brasileira, jurisdicionada ao órgão, possuía 43 aeroportos regulamentados e aptos à operação¹⁰⁴. As condições operacionais dos sistemas desses aeroportos, o quadro funcional técnico, os procedimentos aeroportuários e de navegação aérea, com exceção do Rio de Janeiro (RJ), eram precários, ineficientes e estruturalmente atrasados (AMAZONAS, 1989). Como exemplo, os TPS não atendiam as necessidades de conforto e manejo dos passageiros, aeronaves e cargas. O sistema de proteção ao voo era deficiente, pois não possuía planejamento e execução eficientes nas aproximações das aeronaves e seu estacionamento nos pátios aeroportuários. A grande maioria dos aeroportos eram inadequados em inovações e tecnologias, e também mal conservados. Os organismos de gestão eram lentos, face ao rápido desenvolvimento do setor e o governo federal não conseguia acompanhar o desenvolvimento das companhias aéreas em termos de inovações, equipamentos e de gestão aeroportuária¹⁰⁵. De forma geral, se percebe que os problemas estruturais estavam circundados em cima “do surpreendente desenvolvimento tecnológico da aviação, introduzindo novos e pesados

¹⁰² Veloso; Vilela e Giambiagi (2008, p. 222) argumentam que “o período 1968-1973 é conhecido como “milagre” econômico brasileiro, em função das extraordinárias taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) então verificadas, de 11,1% ao ano (a.a.)”.

¹⁰³ O MAER foi criado no governo de Getúlio Vargas, dado o “desenvolvimento alcançado pela aviação nacional e a necessidade de ampliar as suas atividades e coordená-las técnica e economicamente”. Durante os anos 2000, foi extinto e transformado em órgão subordinado ao Ministério da Defesa (FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2017). O trecho supracitado foi retirado deste endereço eletrônico:

<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=103316>>. Acesso em: 01.06.2017.

¹⁰⁴ São eles: SBBE, SBAR, SBBG, SBBH, SBCG, SBCJ, SBCE, SBCR, SBCT, SBCY, SBCZ, SBFL, SBFZ, SBGO, SBHT, SBIL, SBJC, SBJP, SBJR, SBJU, SBKG, SBLO, SBMA, SBMK, SBMO, SBMQ, SBNF, SBPA, SBPB, SBPK, SBPP, SBPR, SBPV, SBRJ, SBSL, SBSP, SBSV, SBTE, SBTF, SBUG, SBUL, SBUR e SBVT (INFRAERO, 2017).

¹⁰⁵ Os relatos da época mostram que a realidade da infraestrutura aeroportuária brasileira era crítica e precisava de soluções estruturais e de longo prazo. As manchetes eram recorrentes nos jornais da época, como argumenta Amazonas (1989, p. 23 e 24) expressões como “o aeroporto não distingue ainda o jato do velho DC-3” ou “aerportos têm algo em comum: falta de eficiência”. O relato do ministro da aeronáutica, que possuía a chefia da pasta, apresenta uma representação da realidade da época: “eu sentia que não era o Brasil que estava ingressando na era do jato; era o jato que entrava por esse Brasil adentro, à revelia do despreparo da sua infraestrutura”.

equipamentos de voo, de um lado, e a falta de recursos financeiros, de outro, dificultavam a aplicação prática dos projetos aeronáuticos desenvolvidos” (AMAZONAS, 1989, p. 25).

A consideração da gestão aeroportuária concebida em um modelo departamentalizado, como repartição pública não foi suficiente, dado os impactos burocráticos e operacionais no sistema como um todo. O modelo de gestão empresarial da Infraero foi oriundo da combinação dos modelos canadense e britânico¹⁰⁶. Em 1971, foi contratada a firma HIDROSERVICE de engenharia para a realização dos estudos de viabilidade. Após sua aprovação, por parte do MAER, a minuta de exposição de motivos nº 100/GM5, que deu origem à lei de criação da empresa nº 5.862 de 12.12.1972¹⁰⁷, se tornou o referido projeto de lei e seguiu os trâmites legislativo para aprovação e sanção presidencial¹⁰⁸. Em 1973, a Infraero inicia suas operações, com sede em Brasília (DF) tendo, como unidades absorvidas, os aeroportos de Ponta Pelada, em Manaus (AM), que depois se tornaria o Aeroporto Internacional Eduardo Gomes e o Aeroporto Internacional de Brasília (DF). Adicionalmente, a Infraero possuía autorização concedida pelo MAER de criar subsidiárias por todo o país. A ARSA, criada em 1971, foi anexada a Infraero como subsidiária, tendo como missão, a gestão dos aeroportos do Galeão, Santos Dumont e do então AIRJ, em fase de construção (AMAZONAS, 1989).

Com o crescimento do país, outras metrópoles necessitavam de adequações deste modelo de expansão acelerada, como o caso de São Paulo, com o projeto em andamento, em 1973, do Aeroporto Internacional de Guarulhos e Belo Horizonte, no Aeroporto Internacional de Confins (MG), ambos em fase de estudos técnicos e de viabilidade econômica. Ademais, cabe ressaltar que, até o fim daquele ano, a empresa agrega à sua rede, 13 outros aeroportos¹⁰⁹ (AMAZONAS, 1989). Ademais, até 1982, os demais aeroportos existentes no país foram absorvidos pela empresa.

¹⁰⁶ O relatório que ensejou a criação, por parte do governo britânico do modelo de gestão de infraestrutura aeroportuária dizia que “os principais benefícios que resultariam da transferência do acervo e da gerência dos aeroportos para a Administração autônoma são que esta ficaria capacitada para encontrar e tomar decisões, tanto de natureza administrativa como de planejamento e execução de novos e importantes investimentos, assegurando, assim, maior rapidez, eficiência e economia na administração dos referidos aeroportos. De um modo geral, a Administração estaria mais capacitada para lidar com os problemas e as situações comerciais, de maneira mais rápida, mais flexível e mais adequada” (AMAZONAS, 1989, p. 20). O modelo canadense, por sua vez, possuía valia para as autoridades aeroportuárias, pois era o modelo com maior número de aeródromos.

¹⁰⁷ Ver Amazonas (1989, p. 32-35).

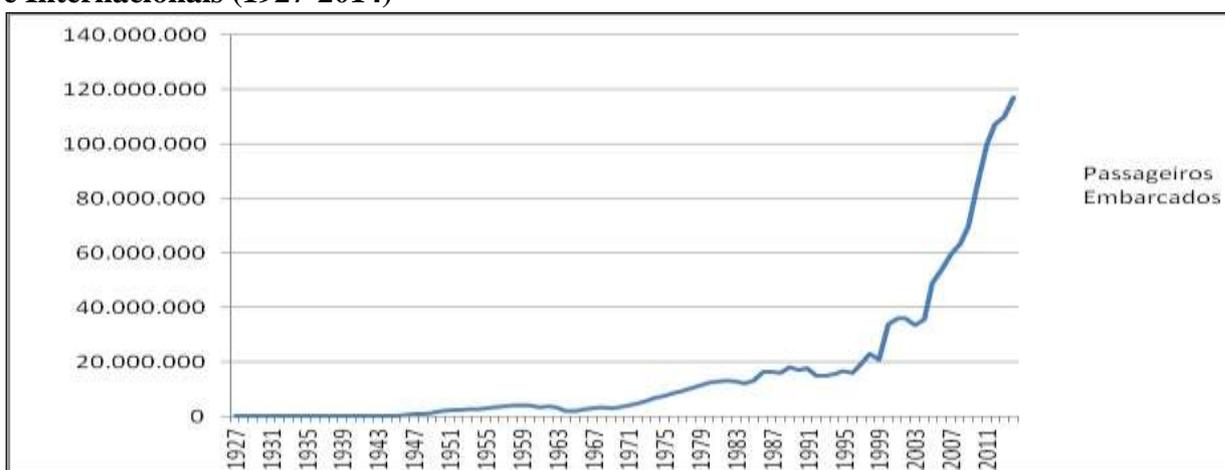
¹⁰⁸ Os principais atores que atuaram na criação de empresa foram o Ten.-Brig. Eng. Joelmir Campos de Araripe Macedo e o Maj.-Brig. Eng. Hélio Costa. O primeiro teve uma atuação direta na criação da empresa, enviando ao congresso a proposta de criação da organização, o segundo, foi o primeiro presidente e principal ator na consolidação da empresa na gestão aeroportuária na década de 1970 (AMAZONAS, 1989).

¹⁰⁹ São eles: SBBE, SBBH, CNF (Confins), SBBV, SBCT, SBFL, SBGO, SBJV, SBPA, SBRF e SBSV. Esses aeroportos foram escolhidos pela Infraero, pois faziam parte da estratégia de descentralização das atividades da empresa por região geoeconômica e dada à concentração populacional existente em cada macrorregião de abrangências dessas unidades (AMAZONAS, 1989).

Em termos gerais, a infraestrutura aeroportuária foi melhorada através de medidas operacionais, administrativas, de gestão dos processos e procedimentos aeroportuários e das instalações dos aeródromos. Os procedimentos de proteção ao voo e a infraestrutura aeronáutica receberam melhorias em todos os aeroportos. Em 1986, a Infraero tinha em sua administração, 63 dos principais aeroportos do país, quantidade quase semelhante à sua rede atual. Com o II PND¹¹⁰, os aeroportos da rede receberam projetos de expansão de suas operações de tráfego (passageiros e cargas), aumento da capacidade em território de pousos e decolagens, manobras dos aviões nos aeródromos, absorção de equipamentos preventivos de sinistros aeronáuticos, compra de carros de incêndio, limpa pistas, programação dos terminais de cargas no controle das mercadorias junto à RF e outras medidas no sentido de adequá-los aos padrões estabelecidos pela legislação vigente (AMAZONAS, 1989).

A evolução do aumento do volume de passageiros transportados no Brasil é apresentada no gráfico 1. Vê-se que as melhorias realizadas nos aeroportos, o incremento do número de aeródromos ao sistema e ampliação do número de voos, proporcionou um aumento significativo no número de passageiros embarcados, principalmente, a partir de 1973. O número expressivo de passageiros embarcados de 2003 em diante, é resultado das políticas públicas governamentais de redistribuição de renda e acesso ao consumo de bens e serviços à população, principalmente, as classes menos favorecidas e as políticas liberalizantes das tarifas aéreas realizadas pela ANAC (ESTUDO..., 2010; ARAGÃO, 2015).

Gráfico 1: Evolução do Número de Embarques realizados no Brasil em Voos Domésticos e Internacionais (1927-2014)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IPEADATA.

Nota: Esta série representa o número de pessoas transportadas em cada etapa de voo, exceto membros da tripulação, tripulantes extras ou inspetores de aviação civil.

¹¹⁰ O II PND foi elaborado no governo do presidente Ernesto Geisel em 1974. Sua tese central era de “de imprimir novo rumo ao desenvolvimento brasileiro, ao priorizar o aumento da capacidade energética e da produção de insumos básicos e de bens de capital” (FONSECA E MONTEIRO, 2008, p. 28).

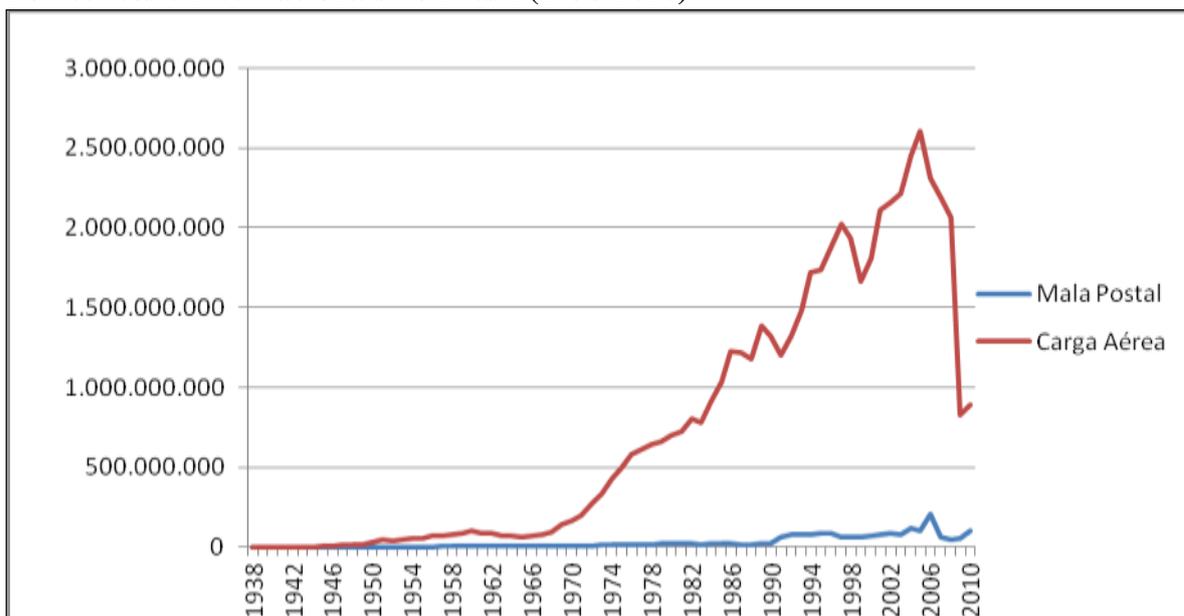
A Infraero implantou entre 1973-1976, um total de 41 TECAS, buscando melhorar o recebimento, a fiscalização e o controle de mercadorias importadas que chegassem aos aeroportos.¹¹¹ As pistas dos aeroportos foram ampliadas, principalmente em relação ao tamanho das aeronaves, que crescia expressivamente com a corrida entre as fabricantes Boeing, Airbus e McDonald Douglas. Outras medidas como aquisição de equipamentos, construção de edifícios administrativos também foram realizadas em aeroportos onde tais ações estavam precárias ou inexistentes. Seja pelas receitas oriundas do governo, através dos planos e recursos orçamentários, seja pela apropriação das receitas pelas operações correlatas realizadas nos terminais, a empresa pode ter sua autossuficiência em termos financeiros em 1977¹¹² (AMAZONAS, 1989).

O gráfico 2 apresenta a evolução dos transportes de cargas aéreas e de mala postal no Brasil antes e depois da criação da empresa. Pelo respectivo gráfico, é possível perceber que os terminais de cargas criados pela Infraero representaram relevante incremento logístico e econômico à economia nacional, principalmente, nos volumes de cargas aéreas transportadas. Semelhantemente, com as políticas públicas voltadas aos setores produtivos, a partir de 2003, o volume de carga transportada mais que dobrou. Outro motivo para esse fato são os padrões dos aviões de carga, que eram grande porte, seja por razão de maior capacidade e lotação, como também de redução dos custos operacionais. Os efeitos da crise de 2008 se repercutiram em vários setores econômicos, inclusive o setor aéreo, sensível aos abalos macroeconômicos, causa esta, de sua queda a partir do ano retrocitado (ARAGÃO, 2015).

¹¹¹ Ver Amazonas (1989).

¹¹² Os dados das receitas da Infraero disponíveis para consulta no DOU são de 1990 em diante, causa esta, da inexistência da análise financeira nas duas primeiras décadas de existência da empresa.

Gráfico 2: Evolução da Quantidade Transportada de Cargas e de Mala Postal em Voos Domésticos e Internacionais no Brasil (1938-2010)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IPEADATA.

Nota: A série correspondente à evolução de mala postal representa o somatório (em toneladas-quilômetros) do peso da correspondência transportada em cada etapa de voo multiplicado pela distância percorrida nessa etapa. A série correspondente às cargas aéreas representa o somatório (em toneladas-quilômetros) do peso da carga transportada em cada etapa de voo multiplicado pela distância percorrida nessa etapa.

A década de 1980 e os anos 1990 podem ser considerados um período de reestruturações, na esfera organizacional, crescimento das atividades e limitação financeira na esfera operacional da Infraero¹¹³. Os planos organizacionais de crescimento da empresa estavam em operação, mas a quantidade de aeroportos absorvidos requeria um plano estratégico de administração em escala nacional. Dos obstáculos de gestão visualizados, deram-se início as atividades das superintendências regionais, espalhadas pelas macrorregiões do país nos aeroportos da rede, como forma de solução dos desajustes existentes¹¹⁴. É Nesse período que a empresa adota, em seu modelo de regionalização, a estratégia financeira de gestão dos aeroportos por subsídios cruzados. Com o Ato Administrativo nº 155 de 21.06.1977, ficava-se garantido que os aeroportos mais desenvolvidos em termos de receita teriam encargos relativos aos terminais menores. Para isso, a empresa criou a classificação para os terminais, no qual, os aeroportos “P” eram considerados (Principais) e os aeroportos

¹¹³ Ver Amazonas (1993 p. 46-50).

¹¹⁴ Na época, os governadores e prefeitos tinham a opinião, de que em relação a determinados setores econômicos, a esfera de atuação dos mesmos não poderia ser regionalizada, mas sim, central. Como salienta Amazonas (1989, p. 79) “essa história de infraestrutura aeroportuária, etc., foi sempre com o Ministério da Aeronáutica, e eles, não tinham nada com isso; essa visão um tanto distorcida, um pouco acanhada, prevaleceu, inclusive, no Rio de Janeiro, não obtendo a ARSA apoio, nem capital”. Ademais, o Governo também não fornecia a Infraero, o suporte adequado à modernização da rede (AMAZONAS, 1989, p. 81).

classe “D”, (Dependentes). Conforme argumenta Amazonas (1989, p. 80), “todas as atividades administrativas não essenciais à operação e à manutenção plena dos aeroportos [...] “D” seriam [...] transferidas para os correspondentes de categoria” “P”¹¹⁵.

O início do século XXI muda a atual condição econômica e operacional da Infraero no contexto histórico-econômico do país. Nas palavras de Aragão (2015, p. 28) “no período de 2003 a 2010, verificou-se um aumento na demanda pelo transporte aéreo no Brasil na ordem de 117%, e [...] a demanda mais que dobrou, saltando para quase 154 milhões de usuários”.

Neste sentido, Yosimoto et al., (2016, p. 245) argumentam que:

O setor aéreo passou por mudanças estruturais notáveis, que desencadearam um salto quantitativo sem paralelo em sua história recente. O marco inicial foi à introdução da competição no mercado de linhas aéreas. As rodadas de liberalização, ao engendrarem a redução das barreiras à entrada de novas companhias aéreas e a liberdade tarifária, impuseram às passagens aéreas uma tendência persistente de queda. Em razão disso e do aquecimento da atividade econômica, o número de passageiros passou a crescer a taxas impressionantes.

De maneira geral, os aeroportos da rede Infraero receberam melhorias em seus terminais de passageiros, ampliação das pistas dos aeródromos, incrementos operacionais e tecnológicos, de legislação e da própria gestão organizacional da empresa em âmbito interno (INFRAERO, 2013).

Em 2008, a ampliação do aeroporto de Vitória foi embargada pelo TCU, dado as irregularidades nos contratos administrativos, pelas construtoras, arrastando as melhorias até os dias de hoje. Como argumenta Aragão (2015, p. 33), “em 2009, rescindiu-se o contrato, vindo a ter a expectativa da publicação de novo edital em março de 2011. Em sete de maio de 2014, o Tribunal determina que a INFRAERO realize a nova licitação sugerindo o RDC como modalidade a ser aplicada”.

Casos como o do aeroporto capixaba expõem as barreiras enfrentadas pela empresa contido nos anos retrocitados. A legislação que trata das relações de compra, como a Lei nº 8.666 de 1993, resoluções do CONAMA, como a nº 237, de 1997, etc., dificultam a fluidez e agilidade na realização das obras, pelo excesso de etapas burocráticas a serem cumpridas pela empresa na realização do projeto inicial até a inauguração do aeroporto.

Também podem ser citados, que nesse período foi registrado um aumento de 30% no número de aeronaves registradas pela ANAC para operação nos terminais. Especificamente,

¹¹⁵ Conforme argumenta Amazonas (1989), o modelo administrativo e financeiro de repartição das receitas e gestão dos recursos não logrou êxito, dado problemas internos, mas esta classificação permanece até hoje, mas com especificações normativas de gestão de receitas e distribuição de recursos distintas.

em 2009, como argumenta Aragão (2015, p. 28), “13 dos 20 maiores aeroportos operavam acima da sua capacidade”. Um exemplo desse reflexo nesse período foi em São Paulo, no qual, o aeroporto de Congonhas não possuíam mais *slots*¹¹⁶ disponíveis para fornecer as empresas aéreas para as operações comerciais naquele ano.

Outro fato visualizado nesse período é oriundo dos planos de investimentos realizados pela Infraero para a melhoria da infraestrutura aeroportuária. Conforme argumenta o Estudo..., (2010, p. 220), em termos históricos, as “obras em aeroportos não foi executada conforme o cronograma, provocando atrasos”. Dos recursos investidos, R\$ 819 milhões, no período de 2007-2010, a empresa não cumpriu com o plano previsto, de R\$ 2.804 bilhões de reais. Como efeito, têm-se os “gargalos de infraestrutura” que colocaram o setor em desafios significativos. Ademais, motivos como “menor eficiência no sistema de incentivos e metas para aumentar desempenho operacional e satisfação do usuário e as dificuldade na execução de obras” são fatores que a empresa enfrentou na primeira década do século XXI (ibid, .p.2010).

A partir de 2010, a Infraero inicia um processo de reestruturação e aprimoramento interno de suas estruturas organizacionais, através de modelos inovadores de gestão, na qual, os desafios enfrentados anteriormente, conduziram a empresa a adotar soluções como a privatização de alguns aeroportos, concessões, PPPs e sua abertura de capital, em perspectiva futura, como forma de proporcionar ao sistema, as condições para funcionalidade e gerencia plena dos terminais aeroportuários administrados pela empresa¹¹⁷.

3.2.1 A Infraero no cenário atual e as concessões aeroportuárias

No Brasil, a concessão¹¹⁸ de aeródromos civis públicos está prevista na legislação. A Lei nº 8.987 de 1995, também conhecida como Lei Geral de Concessões, prevê a autorização, por parte do poder público, da gestão compartilhada de ativos, por meio de contratos

¹¹⁶ Significa “as repartições de tempo em um intervalo de uma hora durante as quais apenas uma operação de pouso e decolagem é permitida” (ESTUDO..., 2010, p. 33).

¹¹⁷ O modelo de gestão dos ativos aeroportuários usados pelo governo até 2011 consistiam na execução de obras públicas, tendo o Estado como contratado particular na realização da obra, com uma contraparte do governo. Neste caso, “trata-se, portanto, de contratos de empreitada de curta duração. Como decorrência, o privado tem incentivos para minimizar seus custos na realização da obra, visto que ele não será o futuro gestor do empreendimento. Pode-se dizer que não há a criação de incentivos para que o privado busque a qualidade da infraestrutura, o que, por evidente, acaba por exigir que o Estado concentre seus esforços nos requisitos técnicos e na fiscalização da obra e não em seu resultado final, ou seja, a prestação do serviço” (YOSIMOTO et al., 2016, p. 262).

¹¹⁸ O conceito retrocitado diz respeito “ao contrato administrativo pelo qual a administração pública confere a outro ente a execução por sua conta e risco, de um serviço público” (PAIVA, 2015, p. 45).

administrativos¹¹⁹, assim como o CBA, em seu inciso IV¹²⁰, a Lei nº 11.079 de 2004¹²¹, a Lei nº 8.666 de 1993, que institui as modalidades de licitações para obras de concessão e o Decreto nº 7.624 de 2011¹²², que disciplina as condições para a exploração e a configuração do edital e dos contratos administrativos (PAIVA, 2015).

A partir de 2011, o governo federal ofereceu ao setor privado a gestão colaborativa de alguns aeroportos da rede Infraero¹²³. A Infraero participa com 49% do capital desses aeroportos, exceto o de Natal, através de SPEs¹²⁴ e possui participação na governança, nas decisões administrativas estipuladas em contrato, tendo em conta a participação que possui como acionista com as concessionárias. Os motivos relevantes para a adoção desse modelo de gestão da infraestrutura aeroportuária, a partir de 2011 incluem a não capacidade satisfatória de realização dos “investimentos necessários para solucionar as deficiências de infraestrutura existentes e projetadas. Assim, era fundamental a inserção da iniciativa privada, sobretudo, por meio de concessões” (PAIVA, 2015, p. 53). Dados os eventos que o país recebera, como a Copa das Confederações, realizada em 2013, a Copa do Mundo de 2014, os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, realizados no Rio de Janeiro (RJ), ambos necessitavam de investimentos emergenciais e de longo prazo nos aeroportos como forma de solucionar os entraves na infraestrutura aeroportuária (ARAGÃO, 2015)¹²⁵.

Para o governo federal, essa estratégia foi adotada tendo “como objetivo atrair investimentos para ampliar, aperfeiçoar a infraestrutura aeroportuária brasileira e, conseqüentemente, promover melhorias no atendimento aos usuários do transporte aéreo no Brasil.”¹²⁶. Ademais, destacam-se o fomento ao estímulo comercial e a competição entre os aeroportos, a aquisição de experiência para utilização de modelos com participação privada, segurança jurídica, em decorrência do arcabouço legislativo que dispõe sobre o tema,

¹¹⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em: 05.06.2017.

¹²⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7565.htm>. Acesso em: 05.06.2017.

¹²¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 05.06.2017.

¹²² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7624.htm>. Acesso em: 05.06.2017.

¹²³ Os contratos de concessões aeroportuárias realizados pelos governos estaduais e municipais, não serão tratados nesta pesquisa, dado o objeto de estudo proposto.

¹²⁴ Estas parcerias consistem na criação de uma empresa, pelos consórcios realizados, cuja finalidade é somente à prestação de serviços de caráter público. Em relação as suas empresas originárias, o capital social e o negócio se estabelecem em regime dissociado (PAIVA, 2015).

¹²⁵ Conforme argumenta Yosimoto et al. (2016, p. 261) “Os contratos de concessão de serviço público são contratos de resultado. Neles, o Estado concentra mais esforços na definição dos parâmetros de qualidade com os quais o serviço deve ser prestado e não na forma como será operacionalizada a prestação do serviço. Com isso, há mais liberdade para que o agente privado incorpore inovações, especialmente nos projetos de engenharia, o que acaba por favorecer a contínua modernização do setor.

¹²⁶ Este trecho foi retirado deste endereço eletrônico: <<http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes>>. Acesso em: 05.06.2017

necessidade de investimentos urgentes em aeroportos com deficiências estruturais e a facilidade do modelo de concessão por consórcio, que não prejudica a oferta de serviços de qualidade na prestação dos serviços públicos (YOSIMOTO et al., 2016). Soma-se a isso, o fato de que, segundo dados da ANAC, em 2016, “foram transportados 96,2 milhões de pessoas no mercado doméstico e internacional [...], com os sinais de aquecimento da economia, este número deverá crescer nos próximos anos. Isso mostra [...] que o Brasil, [...], tem de melhorar sua infraestrutura aeroportuária” (CAULY, 2017, p. 2).

Neste sentido, em agosto de 2011, deu-se início os leilões dos aeroportos. O primeiro a ser concedido, conforme o Decreto nº 6.373 de 2008,¹²⁷ foi o Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, em Natal (RN), tendo como objeto do contrato, a “concessão dos serviços públicos para a ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura do Complexo Aeroportuário¹²⁸”. Como principais melhorias realizadas na segunda fase do contrato, caracterizado pela manutenção, exploração e construção parcial, pela concessionária, estão o novo terminal de passageiros, com capacidade para processamento, ao mesmo tempo, de 1.094 e 1.230 passageiros no embarque e desembarque, respectivamente, 8 pontes para embarque, pátio com capacidade para 8 aeronaves e vagas para estacionamento veicular. A empresa vencedora do contrato é a *Corporacion América*, pelo valor de 150 mi., com investimentos previstos de 650 milhões no complexo aeroportuário e a *Inframérica*¹²⁹, concessionária administradora, possui 28 anos para as atividades de exploração da infraestrutura aeroportuária. Ademais, neste contrato de concessão, a *Inframérica* não é acionista¹³⁰ (PAIVA, 2015; ANAC, 2017).¹³¹

Por meio do Decreto nº 7.531 de 2011¹³², com concessão realizada em 2012, o Aeroporto Internacional de Brasília (DF) foi concedido para a mesma operadora do aeroporto em Natal, a *Inframérica*. Por sua vez, esse contrato tem como objeto, a concessão de “serviços públicos para a ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura do Complexo

¹²⁷ O decreto que disponibilizou o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante - (Asga) à iniciativa privada, faz parte do Programa Nacional de Desestatização (PND), do governo federal, iniciado em 2012 (YOSIMOTO, et al., 2016). O decreto está disponível neste endereço eletrônico: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6373.htm>. Acesso em: 05.06.2017.

¹²⁸ Este trecho foi retirado deste endereço eletrônico: <<http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/natal/concessao-SGA>>. Acesso em: 05.06.2017.

¹²⁹ Disponível em: <<http://www.inframERICA.aero/>>. Acesso em: 05.06.2017.

¹³⁰ Cabe ressaltar que o Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante foi construído no intuito de ser entregue à iniciativa privada. O antigo aeroporto de Natal, (Augusto Severo), construído em 1945, foi desativado e entregue a FAB (LIS; ALVARENGA, 2017).

¹³¹ Para efeitos de normalização, as citações que decorrem da Agência Nacional de Aviação Civil, serão redigidas utilizando sua sigla, ANAC.

¹³² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7531.htm>. Acesso em: 05.06.2017.

Aeroportuário”¹³³. Como principais melhorias realizadas no aeroporto, que são obrigatórias até o fim do contrato, destacam-se a construção do terminal de passageiros, com capacidade para processamento de 1.000 e 1.200 passageiros nas operações de embarque e desembarque, respectivamente, pátio para 24 aeronaves, acessos viários ao aeroporto, melhorias nas pistas de pouso e implantação de áreas de segurança de fim de pista. Ademais, o valor da outorga foi de R\$ 4,501 bilhões pelo consórcio entre as empresas Infravix Participações S.A. e *Corporacion America S.A.*¹³⁴, com ágio de 673,8%. A Infraero e as empresas vencedoras do leilão formam a concessionária Inframérica, entidade que administra o aeroporto (PAIVA, 2015; ANAC, 2017). De 2007-2010, a Infraero possuía previsão de investimento na ampliação do terminal sul e do segundo viaduto aeronáutico do SBBR, da ordem de R\$ 149 e R\$ 13 milhões, respectivamente, os quais foram realizados R\$ 57 milhões do primeiro projeto, ou seja, apenas 38% do total foram investidos na ampliação do terminal. O outro projeto não foi concretizado. Com a concessão, em apenas três anos, os serviços obrigatórios da segunda fase do contrato já estavam realizados¹³⁵ (ESTUDO..., 2010; PAIVA, 2015; ANAC, 2017).

O Aeroporto Internacional de Guarulhos (SP), concedido no mesmo processo que o de Brasília, em 2012, tem a GRU *Airport* como administradora do complexo aeroportuário¹³⁶. O objeto do contrato de concessão do aeroporto paulista diz respeito “aos serviços públicos para a ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura do Complexo Aeroportuário”¹³⁷. Do início das operações da nova concessionária, as melhorias realizadas no aeroporto, que também são obrigatórias até o fim do contrato, são a construção do novo terminal de passageiros, com capacidade de processamento de 1.800 e 2.200 passageiros nas operações de embarque e desembarque, respectivamente, pátio para 32 aeronaves, acesso viário e ampliação dos estacionamentos, melhorias nas pistas de pouso e a implantação das áreas de segurança de fim de pista. Destas obras, o terminal de passageiros foi construído em 2014, as melhorias nas pistas de pouso ocorreram em 2016 e as áreas de segurança de fim de pistas são previstas para realização em 2018. O valor da outorga do contrato foi de R\$ 16,213 bilhões de reais, com ágio de 373,5% e o contrato é constituído pela empresa Investimentos e

¹³³ Este trecho foi retirado deste endereço eletrônico: <<http://www.anac.gov.br/Anac/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/jk/concessao-jk>>. Acesso em: 05.06.2017.

¹³⁴ Disponível em: <<https://www.corporacionamerica.com/>>. Acesso em: 05.06.2017.

¹³⁵ A fase IB é caracterizada pela entrega dos serviços obrigatórios que são objeto do contrato de concessão (ANAC, 2017).

¹³⁶ Disponível em: <<https://www.gru.com.br/pt/>>. Acesso em: 05.06.2017.

¹³⁷ Este trecho foi retirado deste endereço eletrônico: <<http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/guarulhos>>. Acesso em: 05.06.2017.

Participações em Infraestrutura S.A. (Invepar) e ACSA, da África do Sul¹³⁸. A GRU *Airport* é a concessionária formada pela Infraero e as empresas supracitadas, vencedoras do leilão (PAIVA, 2015; ANAC, 2017). Dos investimentos previstos entre 2007-2010 de R\$ 670 e R\$ 282 milhões de reais, respectivamente, para serem realizado no SBGR, foram executados apenas R\$ 38 e R\$ 242 milhões, respectivamente, ou seja, 5,5% e 85%, respectivamente. A empresa não pode construir o terminal, por falta de recursos e concretizou parte dos investimentos nas melhorias do sistema de pistas do aeroporto. No ingresso do novo modelo de gestão, em apenas dois anos o novo terminal de passageiros havia sido construído¹³⁹ (ESTUDO..., 2010; PAIVA, 2015; ANAC, 2017).

De forma semelhante, os Aeroportos Internacionais de Viracopos (SP), Confins (MG) e do Galeão¹⁴⁰, no Rio de Janeiro (RJ) foram concedidos à iniciativa privada por meio de consórcios de gestão compartilhada, através de lotes específicos. Ambos, possuem como objeto de contrato a “concessão dos serviços públicos para a ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura do Complexo Aeroportuário”¹⁴¹. As empresas que formam as concessões junto com a Infraero para a administração de cada um desses aeroportos são a Aeroportos Brasil Viracopos, BH *Airport* e a RIOgaleão, respectivamente¹⁴². O lote do aeroporto de Viracopos ocorreu em 2012, junto com os demais aeroportos supracitados, com exceção de Natal, realizada em 2011. Os demais, Confins e Galeão, foram realizados em 2013¹⁴³. Em média, as empresas possuem o direito de exploração das atividades de 25-30 anos. De forma geral, as melhorias ocorridas nesses aeroportos, que são obrigatórias até o fim do contrato, realizadas por etapas, incluem a construção e ampliação dos terminais de passageiros, implantação de melhorias da segurança das pistas dos aeroportos, a criação de

¹³⁸ As informações gerais das empresas vencedoras do leilão podem ser visualizadas neste endereço eletrônico: <<http://exame.abril.com.br/negocios/quem-sao-a-invepar-e-a-acsa-os-novos-donos-de-cumbica/>>. Acesso em: 05.06.2017.

¹³⁹ A ordem de serviço da fase um do projeto de construção do novo terminal pode ser visualizada neste endereço eletrônico: <http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/guarulhos/arquivos/ordem-de-servico/ordem_de_servico_gru-1.pdf/view>. Acesso em: 05.06.2017.

¹⁴⁰ As melhorias realizadas no aeroporto para os jogos olímpicos ocorridos em 2016 foram a “adequação das instalações para armazenamento de carga”, dado os compromissos assumidos pelo país junto ao Comitê Olímpico Internacional (COI). Este trecho foi retirado deste endereço eletrônico:

<<http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/galeao/>>. Acesso em: 05.06.2017.

¹⁴¹ O trecho contido nas paginas retrocitadas vale para todos os terminais. Este, em específico, foi retirado deste endereço eletrônico: <<http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/campinas/concessao-Viracopos/>>. Acesso em: 05.06.2017.

¹⁴² As informações detalhadas das empresas vencedoras do leilão de Confins e do Galeão podem ser nestes endereços eletrônicos: <<http://www.riogaleao.com/>> e <<http://www.bh-airport.com.br/br/p/1/home.aspx>>. Acesso em: 05.06.2017.

¹⁴³ Esses aeroportos “foram incorporados no Programa de Investimentos em logística juntamente com 270 aeroportos regionais em dezembro de 2012. Os três principais objetivos do programa são: melhorar a infraestrutura aeroportuária e a qualidade dos serviços; ampliar a oferta de transporte aéreo; e reconstruir a rede de aviação regional” (PAIVA, 2015, p. 61).

novas pistas de pouso e decolagem, conforme crescimento e expansão da demanda verificada, criação de parques de estacionamento veiculares e acessos viários aos aeroportos. No caso de Viracopos, a concessão é constituída pelo consórcio Aeroportos Brasil, formado pela Triunfo Participações e Investimentos, UTC Participações e *Egis Airport Operation*, pelo montante de R\$ 3,821 bilhões, com ágio de 159,8%. O do Galeão, a concessão é constituída pelo consórcio Aeroportos do Futuro, formado pela Odebrecht *Transport* e a CHANGI, operadora do Aeroporto de Cingapura com ágio de 293%, pelo montante de R\$ 19 bilhões. O Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins, a concessão é constituída pelo grupo CCR, formado pela fusão de três grupos empresariais, Soares Penido, Andrade Gutierrez, Camargo Correa e as ações negociadas na BM&FBOVESPA e a *Zurich Airport*, fusão das empresas *Flughafendirektion (Zurich Airport Authority)* e da *Flughafen Immobiliengesellschaft*. Essas empresas, juntamente com a Infraero, constituem o consórcio *BH Airport*. O valor do contrato é de R\$ 1,82 bilhão de reais, com ágio de 66%. Dos investimentos previstos antes da concessão desses terminais ao setor privado, entre 2007-10, as obras previstas pela Infraero, para a reforma do terminal 2 e modernização do terminal 1 do aeroporto do Galeão de R\$ 364 e R\$ 71 milhões, respectivamente, apenas foram executadas R\$ 173 milhões ou 48% do primeiro projeto. Em relação ao aeroporto de Confins, destaca-se apenas a ampliação do parque de estacionamento e a manutenção operacional do complexo aeroportuário. Em relação ao novo terminal, a construção foi realizada na segunda fase da concessão, pela *BH Airport*. De 2007-2010, as melhorias na infraestrutura incluíram apenas a manutenção e funcionamento dos diversos componentes estruturantes do complexo aeroportuário de Confins (ESTUDO..., 2010; INFRAERO, 2010; ANAC, 2017).

Ademais, os seis aeroportos supracitados, correspondiam, em 2012, por 46% da participação total de movimentação aeroportuária em relação ao total de passageiros transportados, via modal aéreo. Com as concessões, as administradoras se tornaram a 2º maior rede, em representatividade, de operadores aeroportuários do país, conforme pode ser visto nos anexos A e B deste trabalho. As concessões fornecem aos aeroportos concedidos uma melhoria significativa em termos operacionais, receituários e tecnológicos, pois, ao todo, representam um incremento de R\$ 27 bilhões em investimentos diretos (PAIVA, 2015). Ademais, entende-se que esse “modelo de concessão foi instaurado [...] nos principais aeroportos, localizados nos grandes centros, que geravam mais da metade do faturamento da Rede Infraero”, em média, 50% (ibid, p. 56).

Em 2015, o governo federal prosseguiu com o plano de desestatização de ativos aeroportuários, e os editais para os aeroportos de Porto Alegre (RS), Salvador (BA),

Florianópolis (SC) e Fortaleza (CE) foram lançados. Juntos, esses ativos representam \approx 12% dos passageiros transportados, 13% das cargas transportadas e 9% das aeronaves que voam ou partem desses destinos (ANAC, 2017). Em 2017, as “operadoras aeroportuárias internacionais – a alemã Fraport, a suíça Zürich e a francesa Vinci Airports – venceram nesta quinta-feira (16/03) o leilão de concessão” (CAULYT, 2017, p. 1). Os valores totais dos contratos dos aeroportos somam mais de R\$ 3,72 bilhões de reais e os investimentos previstos nos terminais são de aproximadamente, R\$ 6,6 bilhões de reais. O prazo de duração das concessões segue o modelo dos aeroportos concedidos anteriormente, 25-30 anos. Nos quatro aeroportos retrocitados, a concessão esta em fase de licitação (CAULYT, 2017; PORTALBRASIL, 2017)¹⁴⁴.

Os objetos dos contratos de concessão são parecidos aos realizados nos complexos aeroportuários anteriores, nos quais, consistem a ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura aeroportuária¹⁴⁵. No Aeroporto Internacional Hercílio Luz, em Florianópolis, as melhorias previstas na fase dos investimentos obrigatórios, consistem na construção do novo terminal ao sul da pista do aeroporto, do estacionamento de veículos, da ampliação da pista de pouso e decolagem e ampliação das pontes de embarque e da capacidade operacional das aeronaves no pátio do aeroporto. O valor da outorga do contrato foi de R\$ 83,3 milhões, com ágio de 58% e a empresa vencedora do leilão é a *Zurich International Airport*, que administra o aeroporto de Zurique, na Alemanha¹⁴⁶. Nos aeroportos de Porto Alegre, Fortaleza e Salvador, as melhorias incluem a ampliação do terminal de passageiros, estacionamentos, posições para o taxiamento das aeronaves no pátio, na realização do processamento de embarque e desembarque e ampliação e manutenção das operações do aeroporto, conforme o crescimento da demanda verificada. No caso gaúcho, o contrato foi realizado no valor de R\$ 290,5 milhões, com ágio de 852,12%, e o de Fortaleza, por R\$ 425 milhões, com ágio de 18,5%, ambos serão administrados pela *Fraport*, administradora do aeroporto de Frankfurt, na Alemanha¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Segundo a empresa, “o processo para essas novas Concessões está na terceira etapa, que compreende as Audiências Públicas para obtenção de contribuições sobre as minutas dos editais e dos contratos de concessão. [...]. Na segunda etapa, já ocorrida, houve o envio dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA's) para análise no Tribunal de Contas da União”. Este trecho foi retirado deste endereço eletrônico: <<http://www.infraero.gov.br/index.php/br/transparencia/concessao.html>>. Acesso em: 05.06.2017.

¹⁴⁵ A análise detalhada dos processos licitatórios das concessões destes aeroportos pode ser visualizada neste endereço eletrônico: <http://www.anac.gov.br/noticias/Brasília-recebe-a-ultima-audiencia-publica-presencial-sobre-concessao-de-aeroportos/poassafnfor_pptap.pdf>. Acesso em: 05.06.2017.

¹⁴⁶ Disponível em: <<https://www.zurich-airport.com/>>. Acesso em: 05.06.2017.

¹⁴⁷ Disponível em: <<http://www.fraport.com/content/fraport/en/the-fraport-group/fraport-worldwide/our-airports.html>>. Acesso em: 05.06.2017.

Ademais, o aeroporto de Salvador, foi arrematado pelo valor de R\$ 660,9 milhões e possui ágio de 113%. A empresa vencedora do leilão foi a Vinci *Airports*¹⁴⁸ (ANAC, 2017; CAULYT, 2017; SAC, 2017). De forma semelhante, entre 2007-2010, a Infraero possuía a estratégia de construir o novo terminal de passageiros, em Florianópolis e ampliar a pista do aeroporto de Porto Alegre. Dos investimentos previstos de R\$ 295 milhões para o SBFL e R\$ 122 milhões para o SBPA, apenas foram executados R\$ 58 e R\$ 6 milhões ou, 19% e 4%, respectivamente. Neste processo licitatório, as empresas possuem a obrigatoriedade de entrega dos investimentos destes projetos nos primeiros anos de exploração dos terminais (ESTUDO..., 2010; ANAC, 2017).

Em momento futuro, conforme o Decreto nº 8.710 de 2016, o Aeroporto Internacional de Cuiabá (Marechal Rondon), também será concedido à iniciativa privada¹⁴⁹, em consonância com o programa de desestatização do governo federal para o setor de aviação civil. O projeto está em fase preliminar, que consiste na visitação dos possíveis interessados à exploração dos serviços públicos de melhoria, manutenção e exploração da infraestrutura aeroportuária (BRASIL, 2017).

Conforme se percebe, a estratégia do governo brasileiro, no processo de reestruturação do setor aéreo, tem tido significativo desempenho e eficácia na promoção do desenvolvimento econômico, através das melhorias realizadas nos aeroportos do país. Conforme salienta CAULYT (2017, p. 3):

Pesquisas divulgadas recentemente mostram que passageiros brasileiros avaliam melhor os aeroportos privatizados que os administrados pela Infraero. As últimas rodadas de concessões de aeroportos já mostraram que valeu a pena repassar aeroportos para empresas privadas – com ou sem participação minoritária da Infraero –, já que são notáveis os investimentos realizados em conforto e tecnologia de ponta nesses terminais.

O quadro 2 a seguir, resume as principais informações sobre as rodadas de concessões realizadas pelo governo federal em passado recente:

¹⁴⁸ Disponível em: <<http://www.vinci-airports.com/fr/vinci-airports>>. Acesso em: 05.06.2017.

¹⁴⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8710.htm>. Acesso em: 05.06.2017.

Quadro 2 - Síntese das Concessões Aeroportuárias Realizadas em Passado Recente

Aeroporto	Empresa/ Consórcio	Valor	Ágio	Investimento Exigido	Data	Duração do Contrato	Objeto do Contrato
SBCF - (MG)	Aero Brasil: CCR- (Soares Penido, Andrade Gutierrez, Camargo Correa e Zurich <i>Airport</i>) e Infraero; BH <i>Airport</i>	1,82 bi.	66%	5,1 bi. nos 30 anos de exploração	2013	25-30 anos.	Concessão de serviços públicos para ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura aeroportuária.
SBGL - (RJ)	Aeroportos do Futuro - (Odebrecht <i>Transport</i> e CHANGI- Cingapura) e Infraero RIOgaleão	19 bi.	293%	12,9 bi. nos 25 anos de exploração	2013		
SBFL - (SC)	<i>Zurich International Airports</i>	83,3 mi.	58%	≈ 0,95 Bi – (Construção do TPS já em andamento)	2016		
SBFZ - (CE)	Fraport	425 mi.	18,5%	1,4 bi.	2016		
SBGR - (SP)	(Invepar e ACSA e Infraero) GRU <i>Airport</i>	16,213 bi.	373,5%	4,6 bi.	2012		
SBJK - (DF)	(Infravix Participações S.A. e <i>Corporacion America S.A</i>) e Infraero Inframerica	4,501 bi.	673,8%	2,8 bi.	2012		
SBSG - (RN)	<i>Corporación América</i> Sem participação da Infraero	150 mi.	228,2%	650 mi – (construção do novo terminal)	2011		
SBKP - (SP)	Aeroportos Brasil - (Triunfo Participações e Inv., UTC Participações e <i>Egis Airport Operation</i>) e Infraero; Aeroportos Brasil Viracopos	3,821 bi.	159,5%	8,7 bi.	2012		
SBPA - (RS)	Fraport	425 mi.	18,5%	1,9 bi.	2016		
SBSV - (BA)	Vinci <i>Airports</i>	660,9 mi.	113%	2,35 bi.	2016		

Fonte: adaptado de ESTUDO..., (2010); INFRAERO (2010); PAIVA (2015); ANAC (2017); CAULYT (2017) e PORTALBRASIL (2017).

3.3 ABORDAGENS ECONÔMICAS E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Nas pesquisas recentes sobre o setor de infraestrutura aeroportuária, YOSIMOTO et al. (2016, p. 243) argumentam que:

O passado recente trouxe uma série de desafios a serem enfrentados pelo setor aéreo brasileiro. Mudanças estruturais no setor, que favoreceram sobremaneira o aumento da competição entre as companhias aéreas, acompanhadas de um período de desenvolvimento econômico notável, viabilizaram um representativo aumento no movimento de passageiros em nossos aeroportos. O ritmo de tal aumento não encontrou correspondência na ampliação da infraestrutura aeroportuária do país, tornando premente a adoção de medidas que viabilizassem a adequação do setor aéreo brasileiro a essa nova realidade.

O Brasil possui uma infraestrutura aeroportuária razoável e, de modo geral, não apresenta déficit no uso do modal aéreo. Em termos gerais, as evidências do passado recente acerca dos relevantes entraves no setor de infraestrutura aeroportuária estruturam-se na necessidade de sua expansão atual, capacidade da Infraero¹⁵⁰ na realização dos investimentos consideráveis nos aeroportos que ainda possuem gargalos significativos, da exploração comercial, pela empresa, em regiões geoeconômicas com potencialidades econômicas que não são atendidas com voos regulares.

Com relação às esferas governamentais, os entraves à expansão do setor assentam-se na gestão dos conflitos de interesse entre os órgãos governamentais, no que concerne aos objetivos de longo prazo, melhorias no arcabouço regulatório, principalmente, em relação os papéis atribuídos às entidades aeroportuárias, a legislação de compras do setor público, como, por exemplo, a Lei nº 8.666 de 1993¹⁵¹ e, nos anos recentes, com relação à política pública para o setor em relação aos gargalos institucionais no sistema de aviação civil, tem-se uma atuação subótima do CONAC no planejamento do setor em longo prazo (ESTUDO..., 2010; BARAT, 2012; PAIVA, 2015)

¹⁵⁰ Os desempenhos ambientais, de suporte, social, comércio e de transparência administrativa, não serão tratados neste estudo, dado o objeto de estudo proposto.

¹⁵¹ As evidências empíricas sobre a governança e o arcabouço jurídico-regulatório do setor aéreo, como os papéis, responsabilidades, hierarquias nas tomadas de decisão sobre as políticas para o setor, gestão e incentivos das entidades do setor, como SAC-PR, ANAC, CONAERO, COMAER, M.D., entre outros, não serão tratadas nesta pesquisa, dado o objeto de estudo proposto. Para um maior detalhamento dos recentes estudos sobre as estruturas de governança do setor de aviação civil, ver: Contador et al. (2002); Estudo..., (2010, p. 296-372); Barat (2012, p. 191-218); Yosimoto et al. (2016).

3.3.1 Esferas analíticas: o desempenho econômico Infraero em passado recente

Os indicadores gerais do comportamento econômico e financeiro da Infraero nos últimos dois anos, são apresentados na tabela 2 abaixo:

Tabela 2: Resultado Financeiro da Infraero (2015-2016)

Descrição	2015	2016	Percentual (%)
Receita Bruta	2.718,7	2.946,8	8,4
- Aeronáuticas	1.557,1	1.743,4	12,0
- Comerciais	1.661,6	1.203,4	3,6
Resultado Operacional Recorrente	(221,7)	(120,6)	-45,60
Custos dos Serviços Prestados	2.226,5	2.320,8	4,2
Despesas Operacionais	911,9	1.156,1	26,8
Ebitida Ajustado	(175,2)	1.517,7	(996,1)
Lucro/Prejuízo antes dos Investimentos da União	(2.118,9)	(110,1)	(94,8)
Lucro Líquido/Prejuízo do Exercício	(3.049,7)	(751,7)	(75,4)
Dividendos – Juros/ Capital Próprio	-	-	-
Partic. Empregados e Dirigentes no Resultado	-	-	-

Fonte: Infraero (2016).

Nota: A escala dos valores esta em milhões de reais.

O desempenho financeiro da empresa em tempos recentes, se deve ao fato de sua gestão financeira se concentrar “no aumento da arrecadação de recursos e otimização dos gastos com o estabelecimento sistemático de metas de arrecadação de receitas e redução de despesas para cada aeroporto da rede” (INFRAERO, 2016, p. 46). No exercício de 2016, a receita bruta da empresa cresceu 8,4% em relação a 2015, oriunda dos reajustes tarifários aeroportuários – embarques, conexões, pousos e permanência das aeronaves em solo, de uso de comunicações (TAT-APP) e (TAT-ADR)¹⁵² e, do decréscimo do consumo pelo transporte aéreo e da atividade nos terminais de carga de todos os aeroportos da rede (INFRAERO, 2016).

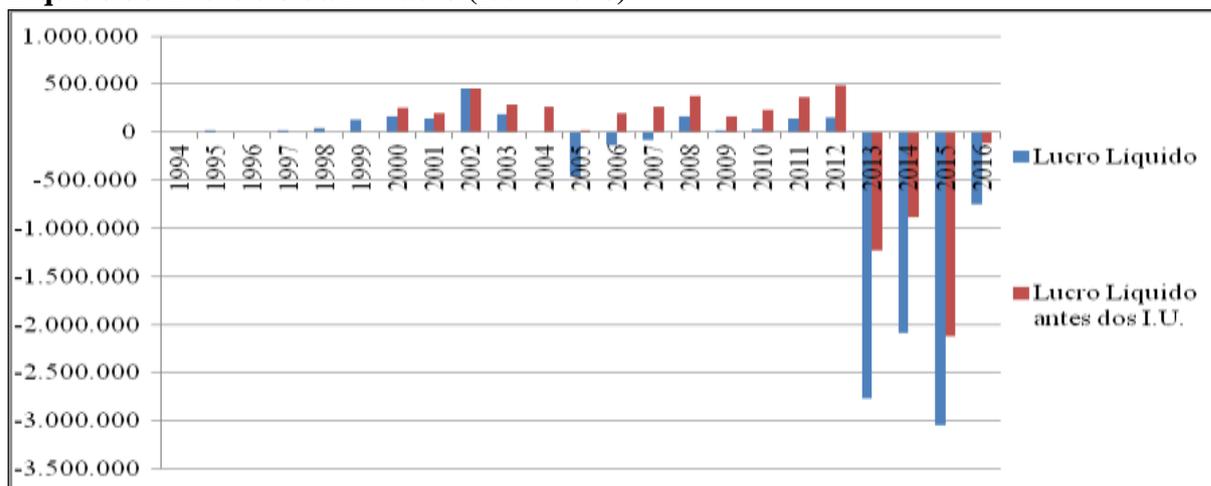
¹⁵² A TAT-APP é a “tarifa de uso em área de controle de aproximação da aeronave ao aeroporto”. Por sua vez, a TAT-ADR, é a “tarifa de uso em área de controle de aeródromo” (INFRAERO, 2016, p. 46).

O aumento das receitas comerciais no ano de 2016 é oriundo das metas de gestão estratégica de aumento de receitas em todas as unidades da rede. Na análise dos custos dos serviços do mesmo ano, houve aumento de 4,2% menores em relação a 2015, oriundos da otimização dos custos e da participação dos colaboradores no programa de demissões voluntárias realizada pela empresa. As despesas operacionais tiveram aumento, em decorrência dos pagamentos de impostos que incidem sobre a receita. Por fim, o prejuízo verificado de 751 milhões, se deve, principalmente, pelas perdas oriundas das equivalências patrimoniais dos aeroportos concedidos nas SPEs (Guarulhos e Galeão), especificamente (INFRAERO, 2016).

Nos últimos anos, devido o decréscimo da atividade econômica, o setor aéreo brasileiro foi marcado por sua estagnação, de forma geral, no movimento de passageiros, aeronaves e carga aérea no ano de 2015 (INFRAERO, 2015). Com relação às operações nos TECAs da rede, no último ano, “a redução verificada foi de 33,2%, [...], principalmente, pelo aumento do dólar, que reflete nos modais aéreo, rodoviário e marítimo em todo País”. Ademais, destacam-se também a alteração do modelo exploratório de carga nacional, “a qual está sendo transferida para operação de terceiros reduzindo a movimentação efetuada pela Infraero” (INFRAERO, 2015, p. 52).

Em perspectiva ampliada, conforme o gráfico 3 abaixo, é possível extrair algumas evidências sobre sua situação econômica, a partir da década de 1990 em diante: Conforme argumenta Aragão (2015) e Estudo..., (2010), durante os anos 90, o crescimento médio do uso do transporte aéreo foi inexpressivo, em comparação com as políticas decorrentes do processo de desregulamentação do setor, no início do século XXI, fator este, que explica, em grande parte, a baixa rentabilidade da empresa em termos financeiros. Após as reformas, se percebe de forma nítida, pelo gráfico, um aumento considerável de sua rentabilidade. Somam-se a isso, com relevante significância para a discussão, as políticas governamentais de fomento ao consumo.

Gráfico 3: Evolução do Lucro Líquido Antes dos Investimentos da União e do Lucro Líquido do Exercício da Infraero (1994-2016)

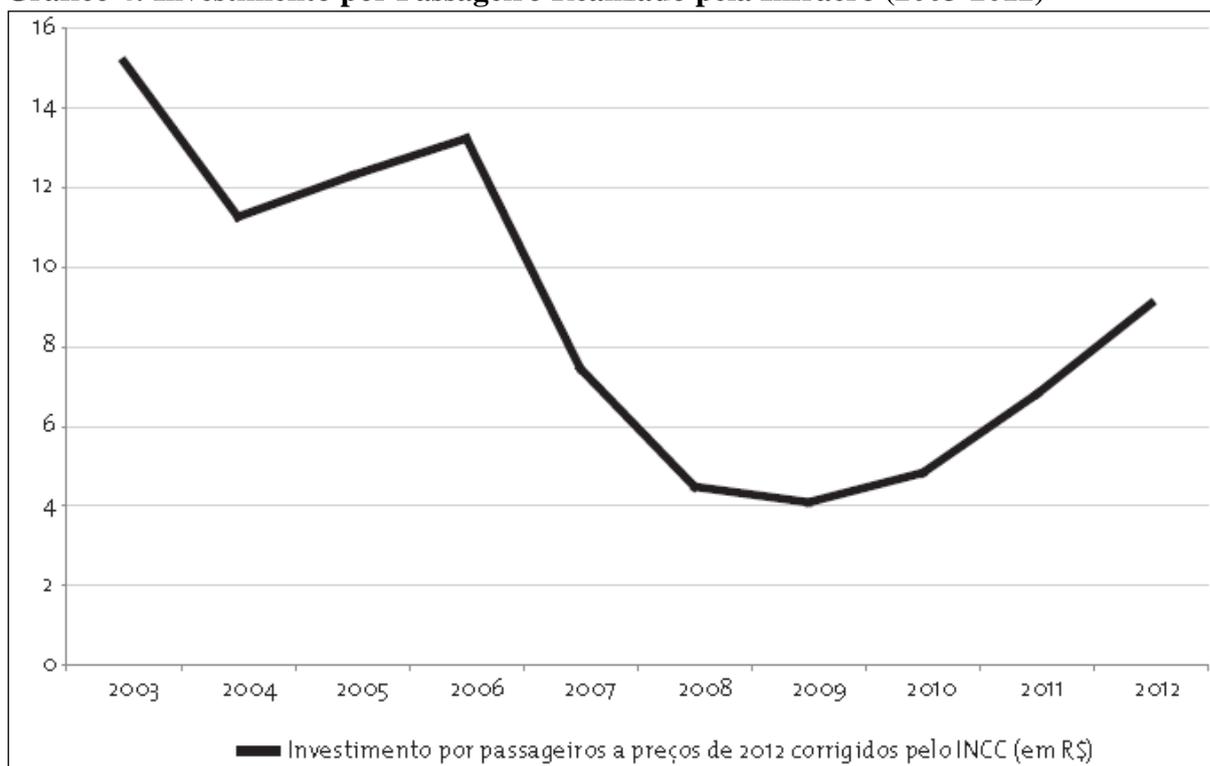


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Infraero.

Nota: O cálculo do ROI e RPL, índices de rentabilidade sobre os investimentos patrimônio líquido da empresa geram resultados estranhos, motivo este, de sua não apresentação neste trabalho. O lucro líquido antes do I. U., representam o lucro líquido antes dos investimentos da União.

Os resultados negativos observados de 2013 em diante, conforme o gráfico 3, são oriundos do acúmulo de prejuízos “de R\$ 7,79 bilhões de 2013 a 2015”. Com relação ao EBITDA, conforme definição de Assaf Neto (2010, p. 197), configurado como um indicador financeiro, “que mede a capacidade operacional de geração de caixa de uma empresa, ou seja, sua eficiência financeira determinada pelas estratégias operacionais adotadas”, o da Infraero, nos anos analisados, como pode ser visto, pelo apêndice A deste trabalho, tem tido desempenho positivo, apenas sendo negativo em 2015, dado as oscilações, em relação as suas atividades operacionais e as conjunturas macroeconômicas do país e do setor aeroportuário (INFRAERO, 2016).

Os efeitos causados na estrutura financeira da empresa, pela perda dos seis aeroportos, de sua gestão, segundo o relatório, “deve-se a relevância financeira que estes possuíam na Empresa. Os seis aeroportos juntos, em relação à [...] 2012, respondiam por cerca de 44% dos passageiros operados, 28% das Aeronaves, 62% da carga aérea e respondiam por 53% do faturamento total” (INFRAERO 2016, p. 43).

Gráfico 4: Investimento por Passageiro Realizado pela Infraero (2003-2012)

Fonte: YOSIMOTO et al. (2016).

Nota: Considera os gastos realizados em investimentos por passageiro.

Os gargalos de infraestrutura observados na primeira década do século XX, como mencionado em momento anterior, é fruto do baixo grau de realização de investimentos adequados às necessidades de infraestrutura aeroportuária do país naquele momento. Conforme aborda Yosimoto et al. (2016, p. 245-256), “não foi possível viabilizar o incremento de capacidade necessário para que a infraestrutura aeroportuária fosse capaz de acompanhar o ritmo de crescimento da demanda”. Como efeito, gerou, nos principais aeroportos do país, uma sobrecarga operacional, “acima ou no limite de sua capacidade”. Nos relatórios da empresa, para os anos de 2006 e 2007, os fatores condicionantes da redução dos investimentos por passageiro são oriundos de passivos judiciais, como no caso da VASP e retenções cautelares estabelecidas pelo TCU, absorção de novos aeroportos, como o de Criciúma (SC) e o da zona da mata mineira, prioridade ao aporte de recursos nos aeroportos com saturação operacional, como São Paulo, Minas Gerais, Brasília e Rio de Janeiro (INFRAERO, 2006; INFRAERO, 2007).

A Infraero, durante os anos 2000, possuiu uma baixa alavancagem de suas receitas comerciais, quando comparada a outros operadores aeroportuários. Fatores como a falta de sistemas de estímulos à empresa no que tange a elaboração de metas e consequências, subutilização de ativos aeroportuários, representatividade insipiente das receitas comerciais,

quando comparado a aeroportos internacionais, decorrente da relativa falta de eficiência dos aeroportos e do aproveitamento desses ativos e incremento diminuto das receitas aeroportuárias são fatores relevantes na argumentação sobre o assunto (ESTUDO..., 2010).

Ademais, em passado recente, percebe-se um descolamento no planejamento integrado entre infraestrutura aeroportuária e o setor de aviação civil. Outro entrave visto na empresa na provisão de sua atividade-fim estrutura-se na pressão política e partidária de suas ações em âmbito nacional, visão de longo prazo e definição de prioridades. Ademais, tem-se também uma integração multimodal deficiente, ligações escassas de ferrovias aos terminais aeroportuários, subutilização do transporte público e distorções no uso do transporte veicular privado (BARAT, 2012).

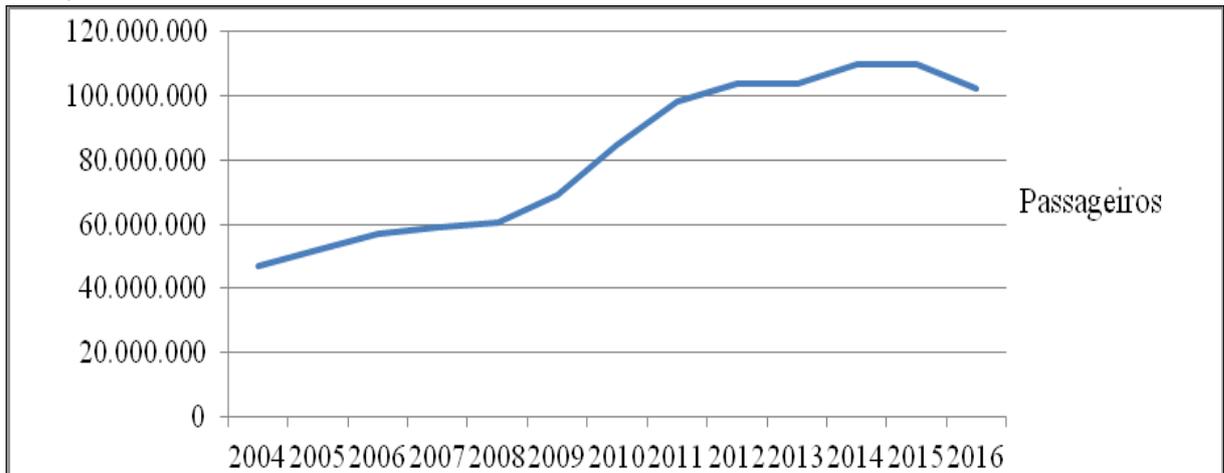
3.3.2 Desempenho operacional (2004-2016)

De 1997 até 2002, a economia brasileira cresceu a uma taxa média de 1,7% a.a., dado os mecanismos de regulação aéreas que possuíam maior intensidade de controle por parte do governo. O crescimento médio dos voos domésticos e internacionais cresceu a uma taxa de 4% a.a e os preços das passagens não oscilou consideravelmente, crescendo a uma taxa média de 0% no período. A partir de 2002, o governo, por meio de políticas de desregulamentação, estímulo à competição, via preços, pelas empresas aéreas, fez reduzir o preço médio das passagens aéreas. A taxa média de redução das passagens, utilizando-se como métrica, (R\$/Passageiro.km) saiu de R\$ 0,50 em 2002, para R\$ 0,26 em 2008, uma queda significativa de 48% a.a. Somado a isso, a economia brasileira de (2002-2008), cresceu a uma taxa média de 4,7% a.a. Esse conjunto de medidas estruturantes, “alçou uma parcela significativa da população para as classes B e C, o que trouxe novos consumidores para o mercado de aviação civil” (ESTUDO..., 2010, p. 119). Ademais, em perspectiva história recente, de (2004-2014), a taxa média de crescimento da movimentação de passageiros nos aeroportos da rede¹⁵³, foi de 6,3% a.a.¹⁵⁴, conforme o gráfico 5 abaixo.

¹⁵³ O apêndice B traz os dados referentes à movimentação anual de passageiros e cargas aéreas nos aeroportos da rede de 2004-2014. Tais dados servem como suporte demonstrativo das argumentações e abordagens sobre a ação da empresa em suas atividades operacionais ao longo do tempo.

¹⁵⁴ A taxa de crescimento para a movimentação de Carga Aérea, devido alguns anos da série serem negativos, não foi significativa, sendo de, aproximadamente, 0,50% a.a. Sendo assim, os gráficos adiante apresentam e discutem as evidências empíricas em termos absolutos. Semelhantemente, as operações da mala postal, são conduzidas nos terminais, sendo assim, não serão parte integrante das discussões deste estudo.

Gráfico 5: Movimentação Anual de Embarques nos Aeroportos da Rede Infraero (2004-2016)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da plataforma HORUS.

Nota: Considera os voos domésticos e internacionais, embarque e desembarque, regular e não regular.

Gráfico 6: Movimentação Anual de Carga Aérea e Mala Postal dos Aeroportos da Rede Infraero (2004-2016)

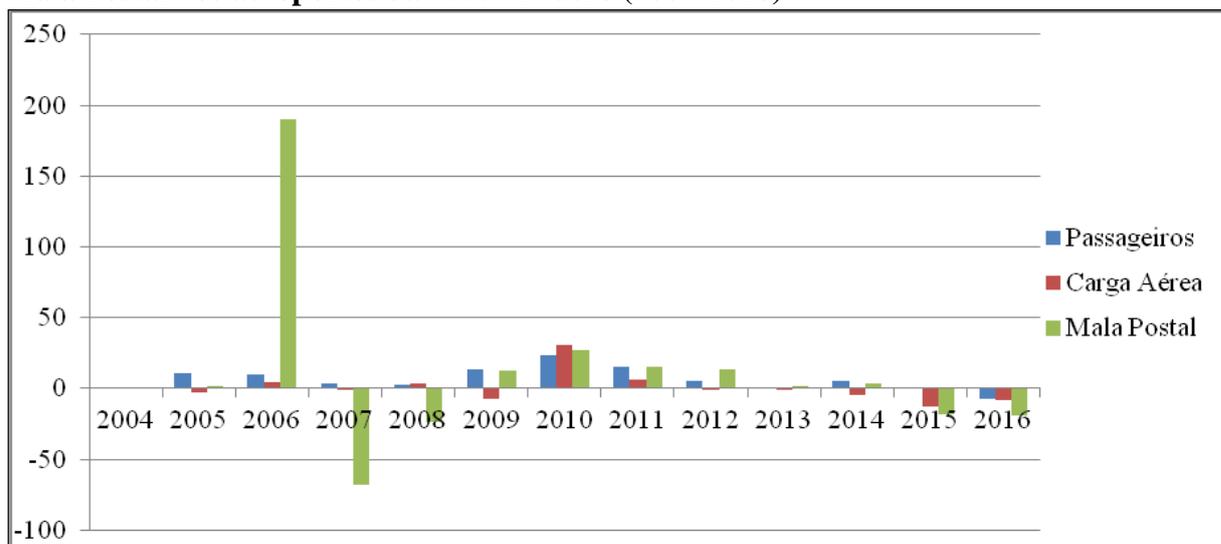


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da plataforma HORUS.

Nota: Considera os voos domésticos e internacionais, embarque e desembarque, regular e não regular.

O gráfico 6 demonstra, de forma geral, as evidências empíricas demonstradas pela literatura sobre o tema. As ações governamentais e o desempenho econômico expressivo na primeira década forneceram ao setor, um incremento operacional significativo, o que demonstra a corroboração da situação do setor de infraestrutura aeroportuária em período recente e em perspectiva ampliada, conforme a figura 5.

Gráfico 7: Taxa de Crescimento Anual da Movimentação de Embarques, Carga Aérea e Mala Postal nos aeroportos da rede Infraero (2004-2016)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da plataforma HORUS.

Nota: Considera os voos domésticos e internacionais, embarque e desembarque, regular e não regular.

Figura 5: Crescimento Aeroportuário Atual e Projeções de Demanda em Longo Prazo da Infraestrutura Aeroportuária do Brasil

SP	Aeroporto	Lado ar ¹ Pista DCEA	Pista ITA	Pátio ²	Lado Terra TPS
	Guarulhos	(2030)	(2030)	Saturado	Saturado
	Congonhas	Limitado	(2014)	Saturado	Saturado
	Viracopos	(2020)	(2020)	(2014)	(2014)
RJ	Galeão	(2030)	(2030)	(2030)	(2030)
	Santos Dumont	(2030)	(2030)	Saturado	(2030)
MG	Confins	(2030)	(2030)	(2020)	Saturado
	Pampulha	(2030)	(2030)	(2014)	(2014)
	Brasília	(2030)	(2030)	Saturado	Saturado
	Porto Alegre	(2030)	(2030)	(2030)	Saturado
	Curitiba	(2030)	(2030)	(2030)	(2020)
	Recife	(2030)	(2030)	(2030)	(2020)
	Salvador	(2020)	(2030)	Saturado	(2014)
	Fortaleza	(2030)	(2030)	(2030)	Saturado
OUT	Manaus	(2030)	(2030)	(2020)	(2030)
ROS	Cuiabá	(2030)	(2030)	Saturado	Saturado
	Natal	(2030)	(2030)	Saturado	(2014)
	Florianópolis	(2030)	(2030)	Saturado	Saturado
	Vitória	(2030)	(2030)	Saturado	Saturado
	Belém	(2030)	(2030)	(2014)	(2030)
	Goiânia	(2030)	(2030)	Saturado	Saturado

¹ - Considera mesmo nível de crescimento tanto para aviação geral quanto para aviação regular
² - não considera equipamento para movimentação de passageiros (ônibus, escadas) que pode afetar o nível de serviço percebido pelo passageiro.

■ Com restrições hoje.
■ Necessidade de investimento até 2030.
■ Capacidade atual suficiente até 2030.
 () Ano limite de saturação.

Fonte: PAIVA (2015).

Conforme se percebe pela figura 5, as projeções atuais em relação às restrições operacionais dos terminais de passageiros concentraram-se nos aeroportos das regiões sudeste

e sul, com exceção de Fortaleza e Belém do Pará. Desses aeroportos com restrições de seus TPS, as concessões realizadas na maioria dessas unidades, propicia a tendência de minimização das possíveis restrições operacionais em longo prazo, em decorrência do modelo de concessão realizado pela ANAC e pelos gatilhos de investimentos que devem ser realizados de forma sistemática ao longo do tempo, pelas concessionárias. Para os próximos 20 anos, o país possui uma expectativa de demanda pelo setor aéreo de mais de 300 milhões de Pax/Ano, ou seja, uma taxa média de crescimento esperada de 5% a.a. nos próximos anos. Pela figura 5, os problemas relevantes em torno da capacidade dos terminais se concentram no lado terra, como o processamento de passageiros e o pátio das aeronaves. Ademais, os sistemas de pistas desses aeroportos, como percebido pela respectiva figura, apenas alguns dos aeródromos precisarão de adequações no horizonte em longo prazo (ESTUDO..., 2010; ANAC, 2017).

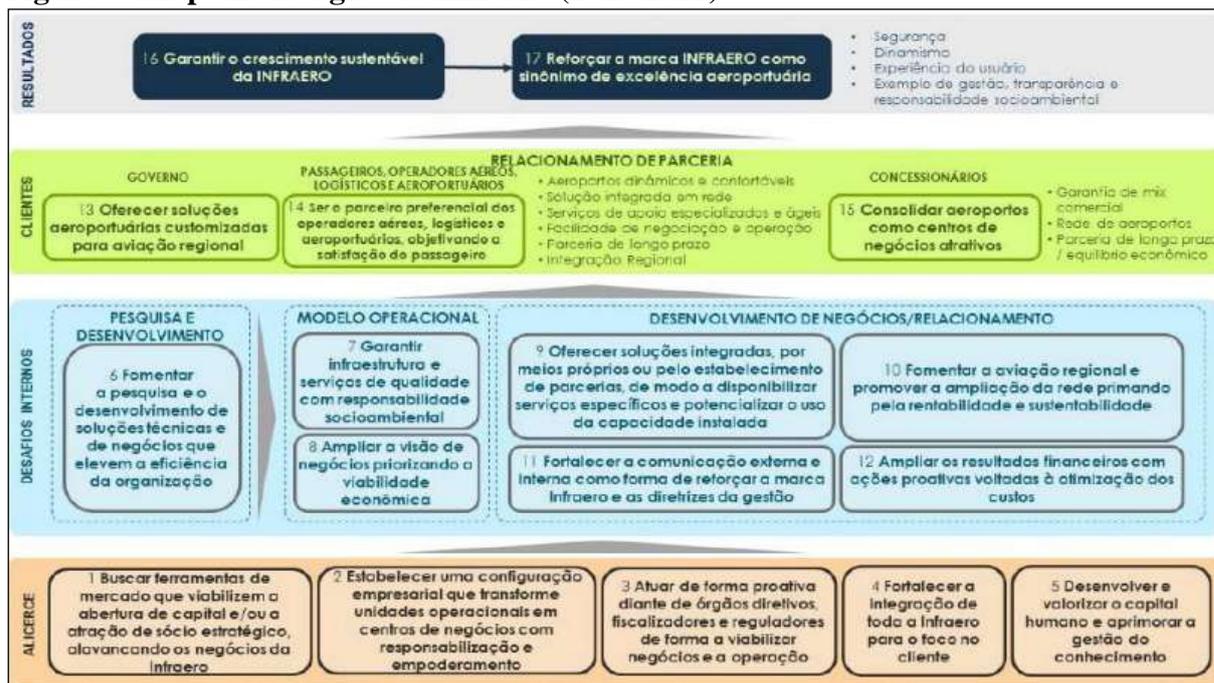
Nesse horizonte, os outros aeroportos, das demais regiões, requerem gatilhos de investimentos em curto prazo para minimizar os possíveis gargalos em suas capacidades de processamento de cargas e passageiros. O Nordeste do país desponta como região com significativo desenvolvimento de demanda pelo transporte aéreo, projetando-se *hub* concorrencial em futuro próximo, dado as expectativas de crescimento econômico esperado (ESTUDO..., 2010).

3.3.3 Horizontes futuros: a infraestrutura aeroportuária em amplitude maior

Os desafios são significativos. Apesar da malha aérea e da infraestrutura aeroportuária brasileira possuir uma cobertura adequada, o potencial no atendimento de demandas futuras, lança-se como fator de aprimoramento por parte dos formuladores de políticas, dado a necessidade ações estruturantes de longo prazo, visões, objetivos e metas nas ações de melhoria (RIBEIRO, 2011).

Dentre os desafios futuros, tem-se maior utilização do modal aéreo, inexistência de gargalos físicos nos terminais, criação de novos *hubs* internacionais, além dos de São Paulo, acesso ferroviário aos terminais que concentram o maior volume de processamento de carga aérea e mala postal, como Viracopos (SP), Guarulhos (SP) e Galeão (RJ) e melhorias nos sistemas de navegação aérea, como, o “controle de tráfego aéreo civil de classe mundial” (ESTUDO..., 2010, p. 15). Os planos da empresa, conforme o relatório anual da Infraero de 2016 projeta-se nas diretrizes apresentadas no mapa estratégico em médio prazo, ilustrado na figura 6 abaixo:

Figura 6: Mapa Estratégico da Infraero (2017-2021)



Fonte: INFRAERO (2016).

As frentes de atuação pautam-se em quatro esferas: rede de aeroportos, valorização da marca, aprimoramento técnico e qualificação de sua mão de obra (INFRAERO, 2016). Em relação ao último plano estratégico da empresa, a aviação regional desponta como desafio futuro¹⁵⁵.

Nesse sentido, conforme trata o Estudo..., (2010, p. 23):

Tendo em vista as dimensões continentais do Brasil, e os diferentes graus de acessibilidade dos mais de 5 mil municípios brasileiros, para muitos dos quais o modal aéreo se mostra como única alternativa viável, os objetivos de política pública poderiam compreender a instituição de mecanismos de viabilização de rotas de baixa densidade.

Conjuntamente, Ribeiro (2011, p. 151), ao tratar da aviação regional¹⁵⁶, afirma que o país possui, dentre as demandas por infraestrutura aeroportuária, uma:

¹⁵⁵ Em relação à aviação regional, Ribeiro (2011, p. 152) diz que “a criação de um novo marco regulatório para a aviação brasileira que seja capaz de identificar e delinear a atuação de ambos os segmentos – nacional e regional - não com o objetivo de se retornar ao passado em que o Governo exercia um rígido controle sobre o mercado, mas sim para criar condições para que ambas possam conviver harmoniosamente sem causar prejuízos e ao mesmo tempo garantindo a manutenção de serviço de transporte para todas as regiões do País através da criação de incentivos à decisão empresarial, por exemplo, fornecendo segurança à prática do investimento”.

¹⁵⁶ O setor aéreo é caracterizado por ser uma rede interposta e complementar, em relação a sua administração, gerência e políticas de longo prazo. Na análise da aviação regional, Yosimoto et al. (2016, p. 270) afirmam que “foi corroborada a participação dos estados e municípios na gestão dos aeródromos. Apesar da competência federal para a exploração da infraestrutura aeroportuária, foi garantida à SAC- PR a prerrogativa de delegar a estados e municípios os aeroportos de interesse regional, para a operação direta do aeroporto ou, alternativamente, para delegação dessa operação à iniciativa privada”.

[...] necessidade de se distinguir e delinear ambos os segmentos visto que, fora de um ambiente regulado pelo poder concedente a aviação regional deixou de ser prioridade e com isso, uma série de problemas relacionados à cobertura aérea, a integração nacional, o desenvolvimento socioeconômico do interior e a promoção da atividade turística emergiram. [...] Deverá caber ao Poder Público a criação de mecanismos que garantam a sustentabilidade das operações aéreas do interior permitindo que as empresas regionais encontrem rentabilidade nas rotas e ao mesmo tempo promovam o tão almejado desenvolvimento equânime do país, sem a ameaça da concorrência predatória das grandes empresas.

A aviação regional possibilita, no atual estágio econômico do país, uma maior “integração do território nacional, mas também o desenvolvimento de polos regionais e o desenvolvimento dos centros de turismo” (YOSIMOTO et al., 2016)¹⁵⁷. Conforme se observa, pelo anexo C, essas regiões “vazias” poderiam receber voos regulares, por meio da criação de rotas, voos e destinos, via subvenção pública (RIBEIRO, 2011). Salienta-se ainda, conforme visto no mapa do anexo C, que as regiões do norte e nordeste possuem as defasagens mais significativas em termos de infraestrutura de transportes na acessibilidade aos locais onde estão esses aeródromos.

A empresa planeja realizar uma reestruturação organizacional, em consonância com os planos do governo federal, como forma de se projetar no futuro e manter seu equilíbrio financeiro. A medida gesta-se em torno da abertura de quatro empresas subsidiárias para a gestão da infraestrutura aeroportuária, dividida por setores de atuação, como serviços, participações, navegação aérea e aeroportos, com a chance de abertura de capital, via lançamento de IPO, através dessa reunião de aeroportos em forma de subsidiárias¹⁵⁸ (RITTNER, 2017).

No entendimento do papel da Infraero como entidade do setor de aviação civil, o governo federal parece ter visões conflitantes a respeito do entendimento de sua atuação na consolidação do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, Yosimoto et al. (2016, p. 270) afirmam que:

No entanto, o perfil econômico-financeiro da rede aeroportuária brasileira caracteriza-se por sua desigualdade, na medida em que grande parte das receitas advém de poucos aeroportos. Posto isso, é de se esperar que a

¹⁵⁷ Dentre as medidas previstas, está à inclusão de “270 aeroportos regionais, que devem receber R\$ 7,3 bilhões em investimentos, nos próximos anos”. O objetivo desta política é recuperar a malha aérea existente e aumentar à oferta de transporte aéreo as pessoas (YOSIMOTO et al., 2016, p. 277).

¹⁵⁸ Yosimoto et al. (2016, p. 276), ao tratar do tema, afirma que “essa subsidiária abriria as portas para uma nova forma de atuação da empresa, permitindo que esta atuasse como uma prestadora de serviços especializados ao mercado em vez de apenas operar os terminais mantidos sob sua responsabilidade. Esse será um instrumento importante para que a Infraero busque novas formas de atuação, que permitam a ela manter posição relevante no sistema de transporte aéreo nacional”.

participação pública na exploração da infraestrutura continue relevante, com vistas a garantir a universalidade do transporte aéreo. Nesse sentido, a Infraero permanecerá com a operação de grande parte da malha aeroviária, corroborando seu papel de agente indutor da integração nacional.

Em 2016, o governo federal estudou a possibilidade de privatização de aeroportos por blocos regionais. Os lotes teriam aeroportos lucrativos agregados a outros aeroportos da região em que estão inseridos. A estratégia está em fase de discussões, em decorrência das diferenças de perfis desses aeroportos. As unidades estudadas pelo governo para compor o projeto, teriam como base, os aeroportos de Curitiba (PR), Congonhas (SP), Santos Dumont (RJ), Recife (PE), Manaus (AM) e Belém (PA)¹⁵⁹ (RITTNER, 2017).

Nas apurações realizadas por esta pesquisa, o governo estuda realizar, como pontapé inicial, o projeto da aviação regional, na região nordeste. Nas projeções de cenários realizados pela SAC-PR, esta “a reunião do aeroporto de Recife (PE) com [...] outros oito terminais [...], que atuariam como "alimentadores" de voos: Aracaju (SE), Maceió (AL), João Pessoa (PB), Teresina (PI), São Luís (MA), Campina Grande (PB), Petrolina (PE) e Juazeiro do Norte (CE)” (RITTNER, 2017, p. 1).

Os aeroportos de São José dos Campos (SP), Campos (RJ) e Ilhéus (BA), possuem manifestação de interesses individuais de empresas que desejam explorar as atividades, dado os potenciais econômicos e turísticos das regiões onde estão inseridos (RITTNER, 2017).

As concessões trazem novos desafios ao governo, em termos regulatórios, como, a concorrência entre os aeroportos, situação esta, por exemplo, que ocorre em Minas Gerais, nos aeroportos da Pampulha (Infraero) e Confins (BH *Airport*), que disputam na justiça, a abertura de voos, por parte da Infraero, de aeronaves que também operam no terminal de Confins¹⁶⁰ (RITTNER, 2017).

Ademais, a previsão para o setor de infraestrutura aeroportuária, “é de expansão contínua da aviação comercial, impulsionada pela retomada do crescimento econômico, pela continuidade da queda dos preços das passagens e pelo eventual prosseguimento do Programa de Concessões Aeroportuárias” (YOSIMOTO et al., 2016, p. 288).

¹⁵⁹ As medidas recentes do poder público no fomento à aviação regional incluem a MP 713, que aumenta o capital das empresas estrangeiras sobre as empresas aéreas que operam voos regionais. Dentre suas vantagens, está a possibilidade de fornecer maior operacionalidade aos aeroportos, dado o aumento do número de voos, rotas e destinos que serão criadas pelas empresas aéreas. (VALOR, 2017). Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4934868/braga-aerea-regional-nao-pode-ser-esquecida-por-capital-estrangeiro>>. Acesso em: 06.06.2017.

¹⁶⁰ As implicações e possíveis desvantagens do modelo de concessões projetado pelo governo federal em longo prazo, não serão tema desta pesquisa, por não ser parte dos estudos do objeto proposto.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face à necessidade de expansão da infraestrutura aeroportuária brasileira aos novos paradigmas tecnológicos, operacionais, de logística e de demanda, na qual o setor está condicionado, e tendo em vista o papel do Estado na indução dos investimentos necessários para sua realização em longo prazo e assunção dos riscos inerentes ao desenvolvimento de inovações no setor na promoção do desenvolvimento socioeconômico, este trabalho buscou contribuir com a discussão sobre qual é o papel da Infraero no contexto atual da infraestrutura aeroportuária e sua importância para o desenvolvimento econômico brasileiro. Além disso, buscou-se realizar uma análise sobre as perspectivas em relação aos horizontes futuros dos possíveis caminhos a qual, a infraestrutura aeroportuária brasileira se projeta.

Na condução dos propósitos iniciais, os capítulos foram guiados por uma análise integrada entre a relação sobre a infraestrutura aeroportuária, o desenvolvimento econômico e o papel do Estado. A ideia norteadora desta relação está fundamentada no fato de o desenvolvimento econômico, levando em conta a promoção de infraestrutura aeroportuária, propiciar a diminuição das desigualdades e disparidades regionais, reduzir a pobreza, por meio da oferta de novas oportunidades e criação de infraestrutura urbana, como saneamento básico, educação e saúde, garantir a competitividade econômica e comercial, dado a acirrada dinâmica do setor em face à globalização, promover a soberania nacional, etc.

Para tanto, recuperou-se as teorias clássicas do desenvolvimento econômico e suas abordagens em esfera atual, dado a constante necessidade da sociedade capitalista moderna pelo progresso material. Este primeiro objetivo, teve o intuito de resgatar o conceito de desenvolvimento econômico, a partir da década de 1950 em diante, com Rodan (1943); Lewis (1954) e Rostow (1961) e sua contemporaneidade, tendo em conta sua configuração polissêmica, pois, na atualidade, este conceito se “refere tanto aos aspectos qualitativos do processo de acumulação de capital e crescimento econômico quanto à proteção social, além da sustentabilidade, [...] uma preocupação com os recursos naturais e a proteção do meio ambiente” (BOSCHI; GAITÁN, 2016, p. 510).

Evans (2004), Chang (2004); Mazzucato (2014) dentre outros, conduziram a discussão acerca do papel do Estado, em face à história, a globalização, a transformação industrial e o papel do setor público na condução dos investimentos necessários ao crescimento econômico. Evans (2004) argumenta que os Estados desenvolvimentistas por excelência são configurados pela sua condução orientadora e parceira junto ao setor privado, da transformação industrial, como, o parteiro e o pastor, por exemplo. Mazzucato (2014), por sua vez, não nega a

capacidade criativa e empreendedora do setor privado, mas entende que o setor público tem as habilidades técnicas e operacionais necessárias para conduzir à criação da economia do conhecimento no processo de crescimento econômico. Destaca-se nesse contexto, a globalização e sua capacidade influenciadora entre os agentes públicos e privados no contexto econômico mundial e nas esferas locais de atuação dos estados nacionais.

O terceiro capítulo buscou caracterizar cada uma dessas três linhas mestras, no que concerne às interligações teóricas e as evidências empíricas entre a promoção de desenvolvimento econômico, por meio da ação do Estado na realização de serviços de infraestrutura aeroportuária, tendo a Infraero como principal agente realizador, em uma abordagem histórica, atual e projetada em horizonte futuro de sua missão junto ao setor. Como parâmetro inicial, tem-se a caracterização da empresa em uma visão geral de análise. Aspectos como sua área de atuação, caracterização setorial, atividade fim, identidade corporativa e etc., fizeram parte desta primeira apresentação da empresa no contexto do objeto de estudo proposto. Em termos de análise da atuação da empresa por períodos históricos, buscou-se caracterizar, por década, os principais acontecimentos ocorridos na empresa, em seu ambiente de atuação até despontar na aurora do século XXI, como entidade participativa com o setor privado, por meio das SPEs, na gestão dos ativos aeroportuários, mas em vias de ser privatizada (inteiramente ou subdividida em blocos regionais).

Questões relativas às deficiências existentes no setor, o desempenho da empresa ao longo do tempo, em perspectiva econômica e operacional também fizeram parte do escopo desta pesquisa. Dessas esferas de análise empírica, a empresa só conseguirá dar conta das novas necessidades que o país necessita com a colaboração contínua e participativa do setor privado, como também de uma reconfiguração de suas estruturas organizacionais e econômicas, no aumento de suas receitas e crescimento de sua rentabilidade, do modelo regulatório, a qual esta submetida e dos interesses dos gestores públicos para o setor em longo prazo. O seu papel na infraestrutura brasileira atual continua sendo de promover soluções em infraestrutura aeroportuária, mas com foco agora nas localidades onde o setor privado não tenha interesse em realizar investimentos vultosos devido ao perfil de demanda ainda não ter escalas mínimas operacionais adequadas. Além disso, parece que permanece sendo uma política de bem-estar, também, para a empresa, da garantia à universalidade do transporte aéreo à população e a promoção da integração nacional.

Com base no conjunto dessa análise, acredita-se ter cumprido o objetivo geral deste trabalho, em colocar em evidência o papel do estado como ator empreendedor no fomento do desenvolvimento econômico nacional, nesse aspecto particular. Sem a Infraero, a

infraestrutura aeroportuária brasileira teria dependido exclusivamente de investimentos privados, os quais dependem muito de expectativas positivas e relativamente elevadas de rendimentos, o que operações iniciais em regiões de baixa dinâmica econômica não pode assegurar. Onde o setor privado não entra, uma opção desenvolvimentista clara é a ação de Estado com uma visão de impacto de longo prazo.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Cláudio Jorge Pinto. **MÓDULO 1 - TRANSPORTE AÉREO E AEROPORTOS**. 2014. Disponível em: <<http://www2.ita.br/~claudioj/introd.pdf>>. Acesso em: 29 maio. 2017.
- AMAZONAS, Ottacillius Moreira de Siqueira. **Memória de uma Empresa: História da INFRAERO**. 1ª Parte: A Criação - O Presente - A Perspectiva do Futuro. Brasília: Editora Independência Ltda., 1989.
- AMAZONAS, Ottacillius Moreira de Siqueira. **Memória de uma Empresa: História da INFRAERO**. 2ª Parte: Desenvolvimento Organizacional. Rio de Janeiro: Editora Parque de Material de Eletrônica da Aeronáutica, 1993.
- ANAC. BRASIL. **Concessões**. 2017. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes>>. Acesso em: 08 nov. 2017.
- AOYAGI, K.; Y. SAWADA; M. SHOJI. 2014. **Does Infrastructure Facilitate Social Capital Accumulation?** Evidence from Natural and Artefactual Field Experiments in a Developing Country. *JICA-RI Working Papers*. No. 65. Tokyo: JICA Research Institute.
- ARAGÃO, Ferdinando. **O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES NA INFRAERO**. 2015. 92 f. Dissertação (Mestrado) - Mestrado em Gestão e Políticas Públicas, Fgv, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13795>>. Acesso em: 20 mar. 2017.
- ARAÚJO, M. P. **Infraestrutura de transporte e desenvolvimento regional: uma abordagem de equilíbrio geral inter-regional: Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Escola Superior “Luís de Queiróz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2006.**
- ARROW, K. *The Organization of economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Nonmarket Allocation*. Collected Peppers, vol. 2, General Equilibrium. Cambridge, MA: Harvad University Press, 1983.
- ASCHAUER, D. **Is Public Expenditure Productive?** *Journal. os Monetary Economics*, 23(2): 177-200, 1989.
- ASSAF NETO, Alexandre. **Estrutura e análise de balanços: um enfoque econômico-financeiro**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 319 p.
- BANCO MUNDIAL. **World Development Report 1994: Infrastructure for development**. Washington, 1994. Disponível em: www.bancomundial.org.br. Acesso em: 02 maio de 2017.
- BANCO MUNDIAL. Regulation of Infrastructure. In: *World Development Report 2002*. Oxford University Press, p. 151 -167. 2002.

BARAT, Josef (Org.). Transporte aéreo: Falhas estão na infraestrutura e na coordenação. **Instituto de Engenharia**. São Paulo, p. 1-14, 2011. Disponível em: <<http://ie.org.br/site/ieadm/arquivos/arqnot6249.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

BARAT, Josef. **Globalização, logística e transporte aéreo**. São Paulo: Editora SENAC, 2012. 268 p.

BARRO, R. J. 1990. **Government Spending in a Simple Model of Exogenous Growth**. *Journal. of Political. Economy* 98: 103–125. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pfma06/BarroEndogGrowthJPE88.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

BENITEZ, R. M. *O capital social fixo como insumo do desenvolvimento regional*. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 29, n.2, p. 143-157, abr./jun. 1998. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=84>. Acesso em: 06 abr. 2017.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (2000), org. **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio: Record.

BOSCHI, Renato Raul; GAITÁN, Flavio. A RECUPERAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NO CAPITALISMO GLOBALIZADO. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Ed.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Cap. 14. p. 509-528.

BRASIL. INFRAERO. **CONCESSÕES DE AEROPORTOS**. 2017. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/index.php/br/transparencia/concessao.html>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

BURLE, Lauro Lobo. Transporte aéreo no Brasil: a crise da aviação comercial. **Indicadores Econômicos Fee**, Porto Alegre, v. 31, n. 3, p. 5-15, 2003. Mensal. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/211/260>>. Acesso em: 30 out. 2016.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria Martins. SISTEMAS DE INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: as implicações de política. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 34-45, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n1/v19n1a03.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

CAULYT, Fernando. O que deve mudar em aeroportos após concessão. **DW**. 17 mar. 2017. Brasil, p. 0-1. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/o-que-deve-mudar-em-aeroportos-apos-concessao/a-37998858>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP, 2004. 266 p.

CORREIA, Emanuelle Araújo. **A EFETIVIDADE DOS INCENTIVOS FISCAIS AMBIENTAIS POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS**. 2010. 135 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Mestrado em Direito, Universidade de Marília, Marília, 2010. Disponível em:

<<http://www.unimar.br/pos/trabalhos/arquivos/202BAA4CF33497521D270B5C9640CF2B.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia política e geopolítica**. São Paulo, Edusp, 1992.

COUTO, Joaquim Miguel. **O pensamento desenvolvimentista de Raúl Prebisch**. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 16, n. 1, p. 45-64, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v16n1/a03v16n1.pdf>>. Acesso em: 05 maio. 2017.

ESTUDO do setor de transporte aéreo do Brasil: **relatório consolidado**. 1. ed. São Paulo: McKinsey and Company, 2010. 379 p.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria**: Estados e transformação industrial. Tradução Christina Bastos. Ver. Técnica e prefácio Paulo Bastos Tigre. Rio de Janeiro. Editora UFRJ. 2004.

_____. Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária. (2007b) **Perfis dos Aeroportos Brasileiros**. Disponível em: <www.infraero.gov.br/aero.php>. Acesso em: 01 maio. 2017.

FAB. **Força Aérea Brasileira**. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/forcas-armadas/forca-aerea-brasileira>>. Acesso em: 06 maio 2017.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. 5º ed, Revista e Atualizada. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

FRISCHTAK, Cláudio. Infraestrutura e Desenvolvimento no Brasil. In: VELOSO, Fernando *et al* (Org.). **Desenvolvimento Econômico**: perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Campus, 2013. Cap. 11. p. 1-504.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 6. ed. São Paulo: Comp. Ed. Nacional, 1977. xxi, 344p.

GARCIA, Márcio G. P. **Economia Normativa, Positiva e o Real**. 1997. Elaborado para o Jornal O Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.economia.puc-rio.br/mgarcia/Artigos/Macrometrica/ecnorm.pdf>>. Acesso em: 15 maio. 2017.

GERSCHENKRON, Alexander. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Belknap, 1962.

GIAMBIAGI, Fabio. ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas**: teoria e prática no Brasil. 4º ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro. 2011. 2º reimpressão.

GIBSON, J., and S. ROZELLE. 2003. **Poverty and Access to Roads in Papua New Guinea**. *Economic Development and Cultural Change* 52(1): 159–185.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4º ed. Porto Alegre: Editora Atlas, 2007.

HIRSCHMAN, Albert. *The Strategy of Economic Development*. Nova Haven, CT: Yale University Press, 1958.

INFRAERO. **Relatório da Administração**. Brasília: 2006. 90 p. Disponível em: <http://www.infraero.gov.br/images/stories/Infraero/Contas/Relatorios/relatorioanual2006_1a.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2017.

INFRAERO. **Relatório da Administração**. Brasília: 2007. 124p. disponível em: <http://www.infraero.gov.br/images/stories/Infraero/Contas/Relatorios/financeiras2007internet_1a.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2017.

INFRAERO. **RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2015**. Brasília: 2015. 282p. Disponível em: <http://www.infraero.gov.br/images/stories/Infraero/Contas/Processos/2015/parte_i_fls_01_a_140.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2017.

INFRAERO. **Relatório da Administração**. Brasília: 2010. 215 p.

INFRAERO. **Infraero 40 anos Servindo Pessoas, Empresas e o Brasil**. Brasília: 2013. 132 p.

INFRAERO. **Relatório Anual**. Brasília: 2015. 124 p. Disponível em: <http://www.infraero.gov.br/images/stories/Infraero/Contas/Relatorios/relatorio_2015.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2017.

INFRAERO. **Relatório Anual**. Brasília: 2016. 124 p. Disponível em: <http://www.infraero.gov.br/images/stories/Infraero/Contas/Relatorios/relatorio_2016.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2017.

JACOBY, H., and B. MINTEN. 2008. **On Measuring the Benefits of Lower Transport Costs**. Policy Research Working Paper No. WPS 4484. Washington, DC: The World Bank.

JACOBY, H. 2000. **Access to Markets and the Benefits of Rural Roads**. *Economic Journal*. 110(465): 713–737.

JONES, Charles I. **Introdução à teoria do crescimento econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. 282 p.

KANG, Thomas H. Justiça e desenvolvimento no pensamento de Amartya Sen. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 352-369, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n3/02.pdf>>. Acesso em: 15 maio. 2017.

KASARDA, J. **New Urban Development At and Around Airports**. Presentation to CIFAL 2006 – Leveraging Airports for Economic Development. Atlanta, USA. 2006.

KLOTZEL, Ernesto; PRIETO, Tomas. **Almanaque do avião**. São Paulo: Panda Books, 2014. 119 p.

KUHN, E.L. **Impactos da competição entre aeroportos no Brasil**. Dissertação de Mestrado - Departamento de Economia, Universidade de Brasília. 2003.

LEWIS, Arthur. O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra. In: AGARWALA, A. N.; SINGER, S. P. **A economia do Subdesenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010. Cap. 19. p. 413-462.

LIS, Laís; ALVARENGA, Darlan. Governo leiloa aeroportos de Porto Alegre, Florianópolis, Salvador e Fortaleza. **G1**. [S.l.], p. 0-1. 16 mar. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/governo-leiloa-aeroportos-de-porto-alegre-florianopolis-salvador-e-fortaleza.ghtml>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

MARIANO, Karina Pasquariello. GLOBALIZAÇÃO, INTEGRAÇÃO E O ESTADO. **Lua Nova**, São Paulo, n. 71, p. 123-168, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n71/04.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MEIRELLES, Durval C. (Org). **Economia: o que preciso saber**. Rio de Janeiro. Ed. Universitária Estácio de Sá. 2013. 160 p.

MORAES, Reginaldo C. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?**. São Paulo: Senac, 2001. 88 p. Disponível em: <https://reginaldomoraes.files.wordpress.com/2012/01/livro_neoliberalismo.pdf>. Acesso em: 06 de maio de 2017.

NÓBREGA, Mailson Ferreira da. **O futuro chegou: instituições e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005. 399 p.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da Fae**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, 2002. Disponível em: <<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477/372>>. Acesso em: 15 maio. 2017.

OLIVEIRA, José A. de. **Infraestrutura aeroportuária e o desenvolvimento regional – o caso do Estado da Paraíba**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) Universidade Estadual da Paraíba – UEPB. Campina Grande – PB. 2011.

PAIVA, Izabela Davanzo de. **CONCESSÃO DE AEROPORTOS NO BRASIL: A TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO DO AEROPORTO DE CONFINS PARA A INICIATIVA PRIVADA**. 2015. 104 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Pública e Sociedade, Universidade Federal de Alfenas, Varginha, 2015. Disponível em: <<https://bdtd.unifal-mg.edu.br:8443/handle/tede/740>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

PASTORE, José. Teorias de desenvolvimento econômico: problemas metodológicos. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 7, n. 23, p. 25-48, 1967. Mensal. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v7n23/v7n23a01.pdf>>. Acesso em: 15 maio. 2017.

PÊGO FILHO; CÂNDIDO JUNIOR; J. O; PEREIRA, F. Investimentos e financiamento da infraestrutura no Brasil: 1990/2002, **Textos para Discussão**. Brasília: 680. IPEA, out. 1999. p. 65.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **O CONCEITO HISTÓRICO DE**

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Escola de Economia de São Paulo, n. 157, p. 1-46, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1973/TD157.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 01 maio. 2017.

POLANY, Karl. **A Grande Transformação:** as origens de nossa época. Trad. Fanny Wrabel. 2º ed. Rio de Janeiro. Campus. 2000.

PORCILE, Gabriel. Heterogeneidade estrutural: conceito e evidências na América Latina. **Economia & Tecnologia**, Curitiba, v. 21, p. 65-68, 2010. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/ret/article/view/26993/18001>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

PORTAL BRASIL. Brasil. **Grupos que venceram leilão de aeroportos já administram terminais em diversos países.** 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2017/03/grupos-que-venceram-leilao-de-aeroportos-ja-administram-terminais-em-diversos-paises>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

PRATS, J. Oriol. Teoría y práctica del desarrollo: Cambios en las variables de la “ecuación del desarrollo” en los últimos 50 años. **Revista del Clad Reforma y Democracia**, Caracas, v. 36, p. 1-17, 2006. Mensal. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/3575/357533668003.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **O que é IDH.** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH>. Acesso em 17 de abr. 2017.

RIBEIRO, Sergio de Castro. **ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO DO TRANSPORTE AÉREO REGIONAL NO BRASIL.** 2011. 176 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

RIBERA, Ricardo. A GUERRA FRIA: BREVES NOTAS PARA UM DEBATE. **Novos Rumos**, Marília, v. 49, n. 1, p. 87-106, 2012. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/novosrumos/article/view/2374/1934>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

RITTNER, Daniel. União estuda privatizar todos os aeroportos da Infraero. **Valor Econômico.** Brasília, 9 jun. 2017. Empresas, p. 0-1. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4998762/uniao-estuda-privatizar-todos-os-aeroportos-da-infraero>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

RITTNER, Daniel. Leilões terão aeroportos regionais. **Valor Econômico.** Brasília. 12 dez. 2016. Infraestrutura, p. 0-1. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4801963/leiloes-terao-aeroportos-regionais>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

RITTNER, Daniel. **Governo já desenha novo modelo para privatizar mais aeroportos.** **Valor Econômico.** Brasília. 12. Dez. 2016. Infraestrutura, p. 0-1. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4801903/governo-ja-desenha-novo-modelo-para-privatizar-mais-aeroportos>>. Acesso em: 09 jun. 2017.

RODAN, Rosenstein. Problemas de industrialização da Europa do Leste e do Sudeste. In: AGARWALA, A. N.; SINGER, S. P. **A economia do Subdesenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010. Cap. 11. p. 265-275.

ROSTOW, W. W. (Octavio Alves Velho). **Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1961. 232 p.

SANTOS, Leandro dos. **Resenha da obra: MAZZUCATO, Mariana. O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público x setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014. Florianópolis: Nusec, 2014. 10 p. Disponível em: <<http://nusec.paginas.ufsc.br/files/2015/04/Leandro-resenha-MAZZUCATO.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

SAWADA, Y. 2015. **The Impacts of Infrastructure in Development: A Selective Survey**. ADBI Working Paper 511. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Available: <http://www.adbi.org/working-paper/2015/01/20/6526.impacts.infrastructure.in.dev/>

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010. 461 p.

SILVA, A. **Aeropostos e Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Vila Rica, 1º ed. 1990.

SILVA, Odair Vieira da; SANTOS, Rosiane Cristina dos. HISTÓRICO DOS ÓRGÃOS DE REGULAMENTAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL BRASILEIRA: DAC, ANAC, CONAC E INFRAERO. **Revista Científica Eletrônica de Turismo**, Garça, v. 4, n. 10, p. 1-5, 2009. Semestral. Disponível em: <http://faef.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/Gk9riDfrOPgHrxM_2013-5-22-17-28-58.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017

SILVA, Regiane Cunha da. **AS RELAÇÕES DE CAUSA E EFEITO ENTRE OS OBJETIVOS DAS PERSPECTIVAS DO BALANCED SCORECARD: o caso da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO**. 2014. 115 f. Dissertação (Mestrado) - Ciências Contábeis, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br:8080/xmlui/handle/123456789/11519>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

STIGLITZ, J. **Economics of the Public Sector**, 3. Edition. Nova York e Londres: Norton, 2000.

TEIXEIRA, Francisco. **Política Industrial: A Que Será Que Se Destina?**. Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 2, n. 8, p. 441-444, 2004. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC_8/REC_8.2_08_resenha_Politica-industrial.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2017.

TEIXEIRA, M. A.; AMORIM, C. N. D. Avaliação ambiental para edifícios aeroportuários: elaboração de indicadores ambientais. **Anais do VII ENCAC- IV ELACAC**, Maceió: 2005.

VASCONCELOS, L. F. **S.O aeroporto como integrante de um projeto de desenvolvimento regional: a experiência brasileira**. Dissertação de Mestrado em Transporte – Departamento de engenharia civil e ambiental. Universidade de Brasília, 2007.

VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fabio. Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973): Uma Análise Empírica. **Rbe**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 62, p. 221-246, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbe/v62n2/06.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2017.

Villela, A. O desenvolvimento econômico em perspectiva histórica. In: **Desenvolvimento Econômico: uma perspectiva brasileira**. 2013. São Paulo: Elsevier.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 4. ed. Brasília, DF: Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. 2v.

WEBER, Max. **O que é Burocracia**. Rio de Janeiro: Cfa, 2012. 88 p. Tradução do Conselho Federal de Administração. Disponível em: <http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf>. Acesso em: 20 maio. 2017.

YOSIMOTO, Vinicius (Org.). A lógica atual do setor aeroportuário brasileiro. **Produções BNDES**, Rio de Janeiro, p. 288-292, 2016. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/9394/1/7%20-%20A%20l%C3%B3gica%20atual%20do%20setor%20aerportu%C3%A1rio%20brasileiro_P.pdf>. Acesso em: 09 maio 2017.

APÊNDICES

Anexo A: Indicadores Econômicos e de Rentabilidade da Infraero (1994-2016)

Ano	ROI %	RPL %	Ebitda	Ano	ROI %	RPL%	Ebitda
1994	2,36	7,11	-	2006	-13,39	-35,80	501,8
1995	9,26	27,99	-	2007	-4,83	-8,71	507,5
1996	1,34	3,04	-	2008	7,54	15,10	586,0
1997	3,31	8,89	-	2009	0,89	2,05	359,5
1998	7,32	20,27	231,4	2010	1,14	2,92	466,3
1999	18,57	41,56	211,0	2011	5,21	13,02	716,7
2000	20,98	40,32	401,3	2012	6,32	15,11	59,3
2001	14,49	28,83	541,2	2013	-118,62	-152,08	156,5
2002	37,49	74,49	595,5	2014	-71,79	-76,09	68,9
2003	17,14	29,36	459,3	2015	-99,01	-437,66	-175,2
2004	0,44	0,71	399,2	2016	-19,03	-107,87	1.517,7
2005	-46,27	-89,36	342,0				

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Infraero.

Nota: ROI – Retorno sobre Investimento; RPL - Retorno sobre Patrimônio Líquido.

Para os anos de 1994-1997 foram colocadas estimativas dos valores, da ausência de dados disponíveis para sua mensuração nos anos supracitados. Os demais valores foram extraídos dos relatórios disponibilizados pela empresa. As fórmulas para o cálculo dos índices ROI e RPL foram extraídas de NETO (2010, p. 292). A escala esta em milhões de reais. Os valores referentes ao EBITDA foram extraídos dos relatórios anuais da empresa.

Apêndice B: Evolução da Movimentação Anual de Embarques dos Aeroportos da Rede Infraero (2004-2016)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Região Norte													
Aeroporto de Altamira	43.096	60.711	77.383	68.177	71.625	105.823	75.053	100.269	147.672	197.117	228.843	311.037	166.388
Aeroporto de Belém	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aeroporto de Carajás	15.124	36.161	45.855	31.646	31.311	29.509	45.321	85.525	125.537	112.543	132.419	205.054	155.254
Aeroporto de Marabá	90.261	81.025	77.804	179.405	244.476	232.413	280.117	322.524	369.225	433.676	428.978	371.433	302.013
Aeroporto de Santarém	179.040	188.319	292.387	362.322	367.471	361.278	390.642	442.936	468.510	516.328	602.337	650.280	477.469
Aeroporto de Rio Branco	149.209	195.433	254.345	292.838	285.559	295.309	327.323	373.845	357.932	365.005	379.903	384.134	354.739
Aeroporto de Tefé	19.561	40.137	26.694	30.050	44.825	36.839	25.142	57.136	62.337	64.190	74.088	53.673	46.838
Aeroporto Int. de Boa Vista	104.884	133.480	145.293	204.546	209.834	173.360	221.512	314.763	311.780	358.289	369.322	340.203	286.749
Aeroporto Int. de Belém	1.291.365	1.441.097	1.707.055	2.063.119	2.067.072	2.169.928	2.653.018	2.916.963	3.294.016	3.413.190	3.788.071	3.661.722	3.207.986
Aeroporto Int. de Cruzeiro do Sul	35.706	52.262	60.518	68.472	73.915	81.246	99.654	102.012	53.288	54.599	56.505	64.731	64.787

Região Nordeste													
Aeroporto de Aracaju	274.273	449,767	591,443	683,562	655,64	714,746	912,467	1,058,074	1,298,699	1,286,566	1,322,790	1,244,285	1,211,864
Aeroporto de Campina Grande	21.834	28.654	70.113	67.250	49.670	54.408	109.668	94.032	118.013	138.588	175.688	113.787	132.923
Aeroporto de Juazeiro do Norte	17.966	28.221	109.362	152.648	153.731	236.034	235.599	333.530	439.671	379.815	414.736	438.201	524.339
Aeroporto de Ilhéus	206.174	239.392	308.649	400.321	387.479	362.944	405.950	499.564	513.179	507.193	567.791	616.753	589.781
Aeroporto de Imperatriz	64.920	64.627	90.639	183.107	163.446	178.252	280.498	261.437	301.368	321.665	335.934	314.304	271.969
Aeroporto de Palmas	136.924	194.813	203.264	225.293	230.714	277.429	359.229	491.511	560.180	560.383	618.158	625.312	603.299
Aeroporto de Paulo Afonso	5.226	1.570	17.114	13.652	-	-	267	336	-	891	25.564	21.129	10.564
Aeroporto de Teresina	217.517	277.754	378.275	481.227	451.211	527.907	771.945	1.026.141	999.314	1.052.373	1.126.333	1.176.129	1.059.239
Aeroporto Int. de Fortaleza	2.013.295	2.448.127	3.014.190	3.367.832	3.354.511	4.061.601	5.000.519	5.488.949	5.888.021	5.885.428	6.415.639	6.275.799	5.643.810
Aeroporto Int. de Maceió	565.509	692.083	866.748	927.190	933.584	1.086.955	1.390.739	1.529.864	1.687.837	1.909.947	1.874.532	1.948.709	1.978.267
Aeroporto Int. de São Luís	531.441	540.262	721.422	882.885	849.323	952.789	1.341.135	1.776.061	1.948.883	1.740.388	1.798.241	1.702.633	1.558.540

Aeroporto de Congonhas	12.844.707	15.521.073	16.234.830	14.074.674	13.370.046	13.558.044	15.535.626	17.270.572	17.310.065	17.330.436	17.933.137	19.068.552	20.560.913
Aeroporto de Jacarepaguá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aeroporto de Goytacazes	9.321	7.268	4.995	4.246	1.417	6.913	6.941	15.657	36.758	40.569	51.561	48.985	33.935
Aeroporto de Goiânia	753.206	973.957	1.256.522	1.426.251	1.390.828	1.615.370	2.170.439	2.613.891	2.885.074	2.837.766	3.232.798	3.192.156	2.904.570
Aeroporto de Macaé	25.289	30.590	30.979	31.530	21.194	15.106	14.650	23.999	34.272	69.793	60.181	20.595	-
Aeroporto de Montes Claros	67.045	78.994	64.703	77.651	79.526	80.529	109.277	221.958	314.779	328.687	354.740	375.979	280.422
Aeroporto da Pampulha/B.H.	2.999.959	1.184.437	691.929	637.386	456.029	469.434	502.513	561.278	524.137	719.392	651.361	423.147	118.986
Aeroporto de São Paulo/C.M.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aeroporto Santos Dumont: R.J.	4.691.361	3.601.136	3.531.591	3.267.424	3.596.100	5.200.814	7.834.150	8.700.238	9.157.940	9.297.802	9.939.594	9.684.158	9.017.634

Aeroporto de Uberlândia	313.051	541.899	512.840	509.653	528.349	596.916	720.118	876.209	978.306	1.091.220	1.094.757	1.121.203	1.008.952
Aeroporto de Uberaba	44.110	53.396	58.654	84.451	95.947	66.619	52.621	116.610	164.003	130.437	141.676	124.019	92.109
Aeroporto Int. de Brasília	6.487.633	7.545.297	8.141.655	9.388.232	10.871.143	12.508.113	14.671.134	16.023.952	17.085.215	17.293.448	18.351.765	19.575.098	17.753.079
Aeroporto Int. de Confins	375.372	2.770.931	3.586.174	4.226.086	4.836.985	5.549.431	7.339.732	9.637.606	10.557.331	10.364.327	10.958.201	11.163.325	9.569.728
Aeroporto Int. do Galeão	5.710.701	8.278.041	8.773.875	10.766.962	11.850.279	11.769.773	12.247.721	14.940.716	17.327.932	17.078.531	17.193.543	16.654.539	16.021.709
Aeroporto Int. de Guarulhos	11.368.853	13.760.828	14.661.215	17.773.561	20.238.551	21.741.723	26.644.279	29.877.368	32.502.634	35.520.087	39.179.914	38.336.155	36.048.214
Aeroporto Int. de S. J. Campos	15.037	11.445	14.560	22.976	29.250	17.111	43.505	201.772	172.845	132.684	69.816	31.046	23.871
Aeroporto Int. de Viracopos	690.324	814.668	851.721	1.021.494	904.024	2.914.230	5.136.651	7.417.388	8.777.833	9.543.637	10.196.233	10.282.262	9.237.986
Região Sul													
Aeroporto de Bacacheri	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aeroporto de Joinville	196.824	306.815	257.524	239.566	248.308	213.149	293.012	496.150	421.317	393.742	488.353	514.468	512.124

Aeroporto de Londrina	399.370	507.690	530.749	520.813	521.788	596.786	719.215	952.191	1.085.939	1.044.541	1.116.621	1.041.424	916.043
Aeroporto Int. de Bagé	123	-	208	149	-	-	33	8	-	-	-	-	-
Aeroporto Int. de Curitiba	2.667.460	3.195.339	3.470.932	3.818.362	4.259.337	4.894.467	5.901.513	6.958.069	6.994.053	6.800.815	7.330.262	7.226.316	6.338.879
Aeroporto Int. de Foz do Iguaçu	584.779	808.563	713.710	706.818	745.069	806.299	1.131.365	1.655.684	1.712.318	1.655.298	1.850.094	2.026.070	1.826.724
Aeroporto Int. de Florianópolis	1.287.541	1.485.704	1.635.719	1.897.449	2.010.169	2.032.405	2.579.163	2.983.016	3.267.572	3.751.979	3.511.293	3.638.137	3.443.990
Aeroporto Int. de Navegantes	370.184	488.082	449.496	410.228	373.575	553.928	834.484	1.127.305	1.209.313	1.173.574	1.329.660	1.459.731	1.444.811
Aeroporto Int. de Porto Alegre	2.902.830	3.377.388	3.809.863	4.319.955	4.809.428	5.576.352	6.530.447	7.691.074	8.092.681	7.877.755	8.346.652	8.260.148	7.561.631
Aeroporto Int. de Pelotas	3.807	8.352	14.012	17.983	8.790	5.244	4.478	33.690	53.899	46.665	37.307	-	-
Aeroporto Int. de Uruguaiana	-	-	31	3.367	3.876	6.546	2.881	2.868	2.669	727	-	5.977	29.179

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do HORUS, Infraero e ANAC.

Notas: As células em branco representam a nulidade dos dados do aeroporto para aquele ano. Os aeroportos de Campos dos Goytacazes, de Macaé, de São José dos Campos, Bagé, Pelotas, Uruguaiana, Tefé, Campinas (Viracopos), Paulo Afonso, Parnaíba, não possuem dados completos em relação há todos os anos. A escala é em milhares de pessoas.

Apêndice C: Evolução da Movimentação Anual de Carga Aérea dos Aeroportos da Rede Infraero (2004-2016)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Região Norte													
Aeroporto de Altamira	176.192	29.792	55.385	65.817	18.388	61.833	25.916	88.114	192.308	217.665	520.472	620.459	238.460
Aeroporto de Belém	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aeroporto de Carajás	111.177	101	36.358	43.293	39.129	40.394	41.692	43.717	160.651	296.714	333.342	337.465	
Aeroporto de Marabá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aeroporto de Santarém	1.374.219	1.372.812	1.410.586	1.650.535	1.930.052	1.825.155	4.638.286	5.132.474	6.185.197	6.437.343	7.426.243	5.600.824	3.181.461
Aeroporto de Rio Branco	2.227.894	1.969.977	2.334.390	2.176.922	1.438.900	1.134.327	1.481.720	1.671.945	1.339.052	1.454.990	2.230.079	1.477.825	1.285.284
Aeroporto de Tefé	17.309	311.363	172.837	15.307	20.120	17.448	37.862	964	4.656	4.399	78.948	33.685	8.754
Aeroporto Int. de Boa Vista	462.193	723.598	839.933	957.822	1.164.251	763.881	974.204	1.290.393	1.293.533	1.456.189	1.483.497	1.166.046	1.004.960
Aeroporto Int. de Belém	19.285.611	15.919.317	17.455.789	19.301.097	21.630.207	15.998.745	26.359.786	29.335.788	31.961.006	32.277.763	33.835.466	26.309.733	19.821.520
Aeroporto Int. de Cruzeiro do Sul	1.642.473	1.517.447	1.487.258	1.170.486	496.113	267.082	291.232	340.488	117.213	114.866	100.170	72.930	72.530
Região Nordeste													
Aeroporto de Aracaju	2.162.978	1.852.814	2.002.484	1.985.345	2.223.209	2.063.134	2.763.911	2.846.656	2.712.757	2.809.274	3.182.161	2.848.758	2.809.996
Aeroporto de Campina Grande	100.700	57.565	122.526	227.717	251.131	219.339	455.610	440.208	76.160	233.240	300.411	302.495	419.586

Aeroporto Int. de Corumbá	93.856	47.956	52.687	41.609	916	49	145	1.034	5.590	51	16.897	29.728	35.849
Aeroporto Int. de Cuiabá	5.021.128	3.696.434	4.491.037	4.630.823	5.545.409	7.531.848	6.120.386	7.889.647	7.804.585	7.772.501	9.200.495	8.773.984	7.372.000
Aeroporto Int. de Campo Grande	2.517.327	2.238.916	2.096.292	2.173.672	2.623.904	2.406.158	6.080.166	6.816.033	4.629.079	4.408.823	4.344.767	4.674.503	3.936.587
Aeroporto Int. de Ponta Porã	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Região Sudeste													
Aeroporto de B. H.: C.P.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aeroporto de Congonhas	57.210.605	59.655.282	55.959.697	45.190.207	43.115.656	36.768.740	48.261.649	54.629.165	51.898.146	51.151.800	44.420.558	43.575.782	50.470.228
Aeroporto de Jacarepaguá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aeroporto de C. Goytacazes	4.931	2.878	1.689	2.867	2.604	-	-	3.347	1.862	364	6.867	9.639	7.588
Aeroporto de Goiânia	5.135.596	5.074.969	5.516.073	6.853.348	6.556.324	5.056.307	7.896.104	9.142.570	9.699.316	9.269.997	9.507.486	8.140.906	7.148.026
Aeroporto de Macaé	7.557	8.909	9.774	35.932	11.256	-	-	41	208	75	10.070	5.954	-
Aeroporto de Montes Claros	45.996	35.868	13.385	72.106	122.008	710	906	33.714	221.747	241.364	298.446	314.193	320.828
Aeroporto da Pampulha/B.H.	8.146.688	2.111.377	781.977	380.175	40.041	28.511	33.442	100.570	70.870	95.195	291.181	189.520	62.008

Aeroporto de São Paulo/C.M.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aeroporto Santos Dumont: R.J.	8.789.161	5.465.883	5.312.483	3.904.891	3.354.205	3.995.301	6.747.351	7.662.000	7.612.907	8.148.892	7.104.664	6.312.058	6.226.991
Aeroporto de Uberlândia	815.762	919.070	729.078	837.082	945.544	906.859	1.284.154	1.610.001	1.835.134	1.809.470	1.897.920	1.882.759	1.680.496
Aeroporto de Uberaba	23.374	20.748	29.196	26.920	21.446	15.328	4.425	4.083	15.331	19.758	74.827	64.278	28.043
Aeroporto Int. de Brasília	60.215.824	50.074.300	63.130.888	74.795.014	90.712.845	82.834.962	78.849.612	88.274.393	77.243.207	72.574.271	70.073.009	66.941.122	65.135.501
Aeroporto Int. de Confins	12.072.514	10.121.639	14.723.239	20.021.275	20.299.683	17.252.294	23.077.406	25.448.627	24.429.985	27.995.876	28.142.621	27.071.324	25.116.124
Aeroporto Int. do Galeão	99.822.690	85.974.770	82.399.031	86.383.779	96.852.738	75.228.118	90.836.928	112.171.695	110.516.483	115.263.513	110.101.576	96.009.078	90.154.186
Aeroporto Int. de Guarulhos	406.391.392	389.604.262	379.211.765	372.407.538	358.987.469	325.580.052	409.458.721	450.873.429	426.574.370	481.781.485	493.685.192	460.467.904	459.360.321
Aeroporto Int. de S. J. Campos	133.429	136.765	220.198	346.228	204.743	179	43.350	436	2.451	80	29.446	77.389	32.889
Aeroporto Int. de Viracopos	147.958.042	153.724.460	203.561.551	240.864.885	214.241.434	173.832.680	237.158.557	263.291.798	268.229.066	267.666.034	244.714.785	217.250.640	197.998.077
Região Sul													
Aeroporto de Bacacheri	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aeroporto de Joinville	889.607	618.720	507.376	475.827	693.489	682.880	957.077	1.200.880	1.063.203	1.120.654	1.244.487	1.051.505	1.012.643
Aeroporto de Londrina	950.574	1.012.058	1.082.562	1.071.587	1.220.174	1.014.885	1.291.602	1.692.296	1.804.618	2.020.246	1.910.112	1.771.131	1.758.575

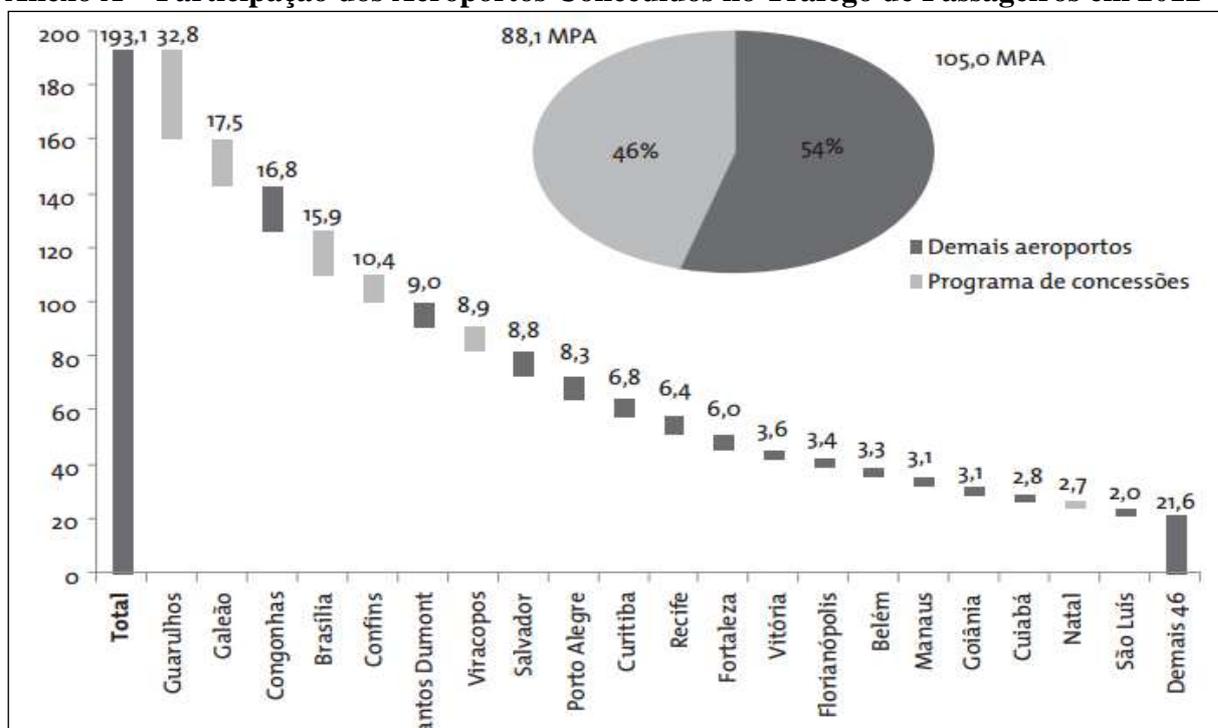
Aeroporto Int. de Bagé	-	-	265	-	980	-	17,549,00	-	-	-	-	-	-
Aeroporto Int. de Curitiba	17.465.044	15.046.251	25.354.492	17.955.551	20.502.805	20.623.919	29.428.002	35.873.769	37.274.199	37.113.333	30.475.815	25.116.426	21.623.996
Aeroporto Int. de Foz do Iguaçu	1.185.296	642.897	668.158	413.589	630.307	645.228	568.908	842.688	770.233	821.626	760.426	771.831	673.676
Aeroporto Int. de Florianópolis	6.232.737	5.686.529	7.468.945	7.255.984	6.667.718	4.727.998	4.793.178	6.359.978	6.599.771	5.951.092	5.026.261	4.733.309	4.509.624
Aeroporto Int. de Navegantes	867.221	840.958	943.361	842.182	977.182	834.726	1.193.102	1.577.123	1.741.526	2.008.914	2.253.053	2.170.545	2.010.384
Aeroporto Int. de Porto Alegre	44.326.349	41.876.366	31.442.783	33.458.869	28.160.384	19.253.035	25.215.218	26.909.479	27.407.500	27.845.245	26.153.447	25.838.786	24.908.855
Aeroporto Int. de Pelotas	-	96.350	-	-	-	-	-	3.044	-	-	69.474	-	10.751
Aeroporto Int. de Uruguiana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.970	24.343

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do HORUS, Infraero e ANAC.

Notas: As células em branco representam a nulidade dos dados do aeroporto para aquele ano. Alguns aeroportos não possuem dados completos em relação a todos os meses do ano. São eles: Tefé, Carajás, Cruzeiro do Sul, Campina Grande, Juazeiro do Norte, Paulo Afonso, Corumbá, Campo dos Goytacazes, Macaé, Montes Claros, Uberaba, São José dos Campos, Bagé, Pelotas e Uruguiana. A escala é em milhões de toneladas.

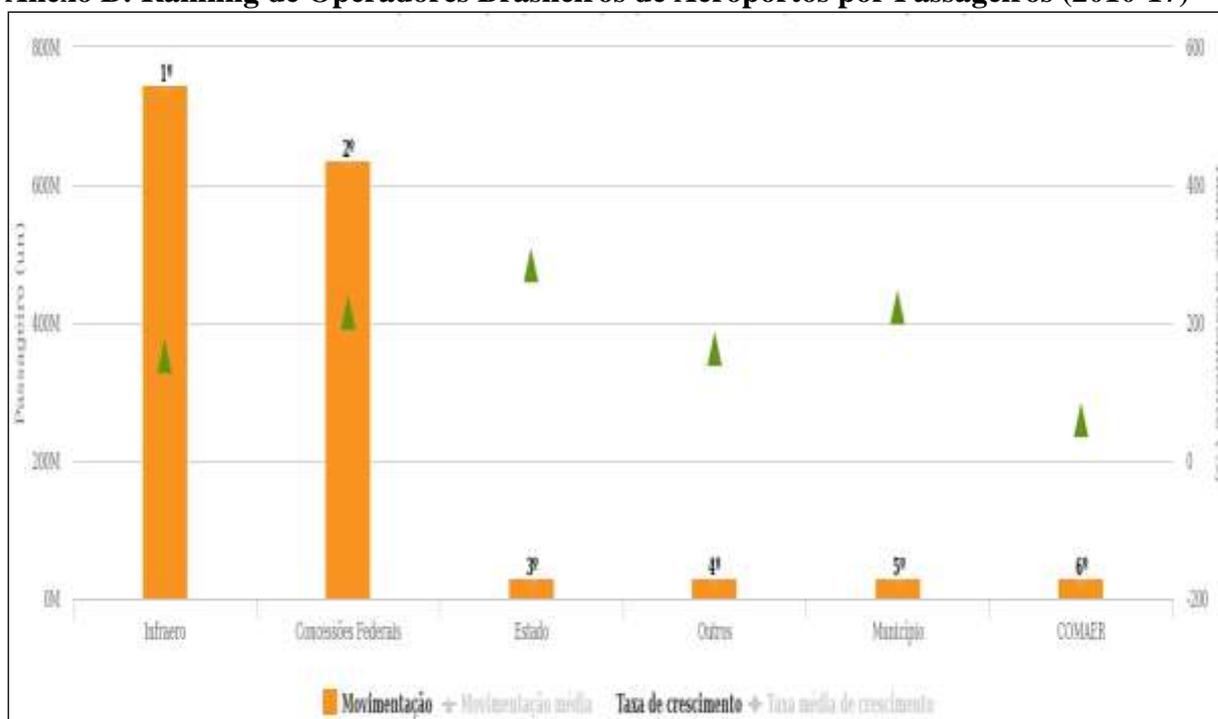
ANEXOS

Anexo A – Participação dos Aeroportos Concedidos no Tráfego de Passageiros em 2012



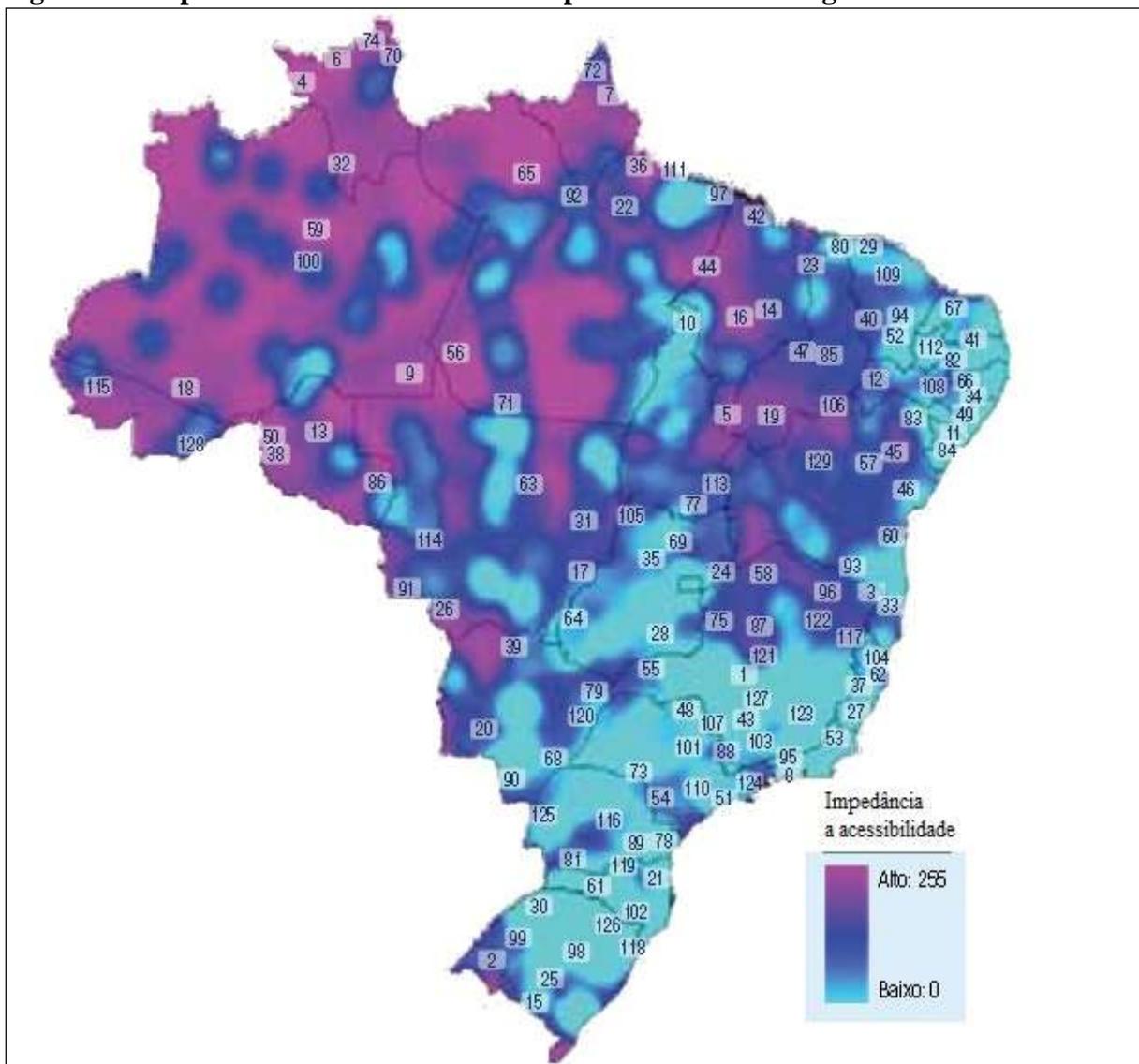
Fonte: YOSIMOTO et al., (2016).

Anexo B: Ranking de Operadores Brasileiros de Aeroportos por Passageiros (2010-17)



Fonte: Elaboração própria com base na plataforma de dados HORUS.

Nota: Considera os voos domésticos e internacionais, as operações de embarque e desembarque dos voos regulares e não regulares, por volume de movimentação, nos aeródromos de capitais e cidades regionais.

Anexo C: Cidades Brasileiras que Não Possuem Oferta de voos Regulares em 2010**Figura A: Mapa de Acessibilidade dos Aeroportos Sem Voos Regulares**

Fonte: ESTUDO..., (2010).

Tabela A: Cidades do Brasil com Aeroportos sem Voos Regulares - 2010

Fácil Acesso 			Difícil Acesso 			
8. Angra dos Reis	53 Itaperuna	101. São Carlos	1. Abaeté	25. Caçapava do Sul	58. Januária	91. Pontes e Lacerda
10. Araguatins	54 Itapeva	102. São Joaquim	2. Alegrete	26. Cáceres	59. Japurá	92. Porto de Moz
11. Arapiraca	57. Jacobina	103. São Lourenço	3. Almenara	31. Canarana	60. Jequié	96. Salinas
15. Bagé	61. Lages	104. São Mateus	4. Alto Alegre	32. Caracaraí	62. Linhares	97. Salinópolis
21. Blumenau	64. Mineiros	105. São Sebastião do Paraíso	5. Alto Parnaíba	36. Chaves	63. Lucas do Rio Verde	99. Santiago
27. Cachoeiro de Itapemirim	66. Monteiro	106. Sorocaba	6. Amajari	38. Colatina	65. Monte Alegre	100. Santo Antônio do Içá
28. Caldas Novas	67. Mossoró	112. Sousa	7. Amapá	39. Coxim	69. Niquelândia	105. São Miguel do Araguaia
29. Camocim	68. Naviraí	116. Telêmaco Borba	9. Araguatins	40. Crateús	70. Normandia	106. São Raimundo Nonato
30. Campo Novo	73. Ourinhos	118. Torres	12. Araripina	42. Cururupu	71. Novo Progresso	108. Serra Talhada
33. Caravelas	79. Parnaíba	119. Três Barras	13. Ariquemes	44. Dom Eliseu	72. Oiapoque	109. Sobral
34. Caruaru	80. Parnaíba	120. Três Lagoas	14. Bacabal	45. Euclides da Cunha	74. Pacaraima	111. Soure
35 Ceres	82. Patos	123. Ubá	16. Barra do Corda	47. Floriano	75. Paracatu	113. Taguatinga
37 Colatina	83. Paulo Afonso	124. Ubatuba	18. Boca do Acre	50. Guajará-Mirim	76. Paragominas	114. Tangará da Serra
41. Currais Novos	84. Penedo	125. Umuarama	19. Bom Jesus	55. Ituiutaba	77. Paranã	115. Tarauacá
43. Divinópolis	89. Ponta Grossa	126. Vacaria	20. Bonito	56. Jacareacanga	85. Picos	117. Teófilo Otoni
46. Feira de Santana	90. Ponta Porã	127. Varginha	22. Breves		86. Pimenta Bueno	121. Três Marias
48. Franca	93. Posse	128. Xapuri	23. Brejo		87. Pirapora	122. Turmalina
49. Garanhuns	94. Quixadá	81. Pato Branco	24. Buritis		88. Poços de Caldas	129. Xique-Xique
51 Guarujá	95. Resende	78. Paranaguá				
52 Iguatu	96. Santa Cruz do Sul					

Fonte: ESTUDO..., (2010).