

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO
ESCOLA DE NEGÓCIOS**

ELAINE CRISTINA ARANTES

O *DESIGN* ESTRATÉGICO DA CONCESSÃO AEROPORTUÁRIA NO BRASIL

CURITIBA

2017

ELAINE CRISTINA ARANTES

O *DESIGN* ESTRATÉGICO DA CONCESSÃO AEROPORTUÁRIA NO BRASIL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, Área de concentração: Administração Estratégica, da Escola de Negócios, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Jansen Maia Del Corso

CURITIBA

2017

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

A662d Arantes, Elaine Cristina
2017 O design estratégico da concessão aeroportuária no Brasil / Elaine Cristina
Arantes ; orientador, Jansen Maia Del Corso. – 2017.
267 f. : il. ; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba,
2017
Bibliografia: 238-254

1. Concessões administrativas. 2. Aeroportos – Administração. 3.
Concorrência. 4. Administração. I. Corso, Jansen Maia Del. II. Pontifícia
Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em
Administração. III. Título.

CDD 20. ed. – 658

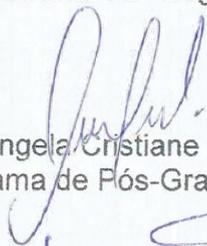
TERMO DE APROVAÇÃO

O DESIGN ESTRATÉGICO DA CONCESSÃO AEROPORTUÁRIA NO BRASIL

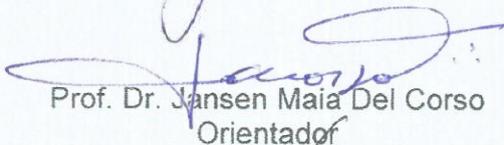
Por

ELAINE CRISTINA ARANTES

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor no Programa de Pós-Graduação em Administração, Área de Concentração em Administração Estratégica, da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.



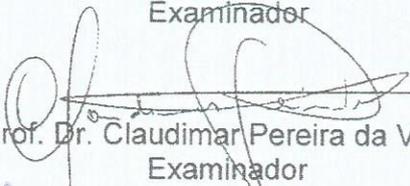
Prof.ª Dr.ª Angela Cristiane Santos Póvoa
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Administração



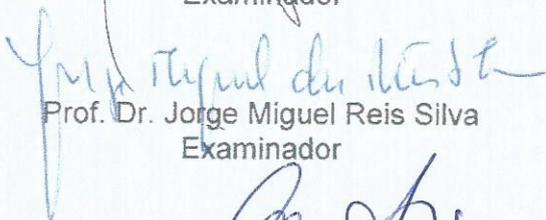
Prof. Dr. Jansen Maia Del Corso
Orientador



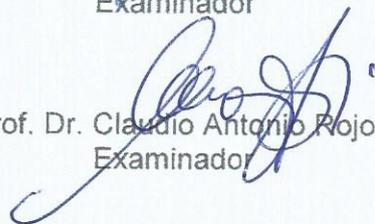
Prof. Dr. Heitor Takashi Kato
Examinador



Prof. Dr. Claudimar Pereira da Veiga
Examinador



Prof. Dr. Jorge Miguel Reis Silva
Examinador



Prof. Dr. Claudio Antonio Rojo
Examinador

AGRADECIMENTOS

Felizmente esta caminhada foi feita com o apoio de pessoas positivas e empreendedoras que me ensinaram e me apoiaram. A cada uma destas pessoas que estiveram comigo, expresso aqui minha profunda gratidão.

Prof. Dr. Belmiro Valverde Jobim Castor (in memoriam) que me inspirou e me concedeu o privilégio da orientação inicial deste estudo.

Prof. Dr. Jansen Maia Del Corso que me acolheu no momento mais difícil desta jornada. Além do apoio técnico, suas palavras sempre positivas e sua orientação precisa foram essenciais para a condução e conclusão desta pesquisa.

Prof. Dr. Richard K. Green que me recebeu na USC e dedicou-se diligentemente a abrir novos horizontes para este estudo.

Aos membros da banca: Prof. Dr. Claudimar Pereira da Veiga e Prof. Dr. Heitor Takashi Kato, Prof. Dr. Claudio Antonio Rojo, e Prof. Dr. Jorge Miguel Reis Silva que se dedicaram à leitura deste trabalho e me orientaram para torná-lo uma pesquisa em nível doutoral.

Aos professores do PPAD cujos ensinamentos e apoio foram muito importantes para o crescimento pessoal e acadêmico dos alunos.

Prof. Dr. Oliver E. Williamson que me recebeu em Berkeley e, com muita atenção e extrema elegância me orientou para pensar e analisar comparativamente as organizações. O Nobel não lhe tirou a solicitude para com os pesquisadores.

Prof. Dr. Henry Mintzberg que, ao conversar comigo sobre a estratégia da desestatização no mundo, inseriu o Setor Plural no contexto e conduziu a pesquisa para a reflexão sobre o viés da privatização para a eficiência.

Prof. Dr. Bertrand Quélin que com extrema atenção, discutiu comigo o modelo seguido neste estudo e a abordagem feita sobre o tema. Sua pesquisa sobre PPP desenvolvida na HEC foi orientadora para as reflexões feitas neste estudo.

Jérôme Simon e Saulo da Silva que me receberam na ICAO, em Montréal para apresentação do modelo de pesquisa e discussões sobre o tema.

Dr. Rafael Echevarne que me recebeu na ACI, em Montréal, e com muita atenção, me conduziu para compreendero setor aeroportuário e o setor da aviação civil no mundo apontando suas peculiaridades e enriquecendo sobremaneira as reflexões aqui realizadas.

Prof. Dr. Roberto Gregório da Silva Júnior que me recebeu prontamente para discutir o tema das concessões no Brasil. Sua formação e sua experiência à frente da URBS contribuíram para formar minha percepção sobre o tema das concessões.

Prof. MSc Diana Meirelles da Motta cuja experiência à frente de Secretarias de Estado me ajudou a compreender o cenário sócio-político-conômico em que se inserem as concessões no Brasil dadas as peculiaridades da gestão pública em nosso país.

Aos especialistas e gestores que me apoiaram nesta pesquisa e que com muita dedicação me auxiliaram na compreensão do tema da concessão e da regulação, não somente no Brasil, mas em outros países.

Meus companheiros, Prof. Dr. Sandro Deretti, “companheiro de trincheira e de batalhas” que, mesmo a distância, se fez presente com muito carinho e bom humor. Prof. Dr. Carlos Senff sempre muito positivo e Prof. Dra. Vera Lucia Telles Scaglione sempre muito animada, companheiros queridos desta turma de 2013 do PPAD.

Prof. Dra. Christiane Bishof e Prof. MSc Tatiana Bach que me ensinaram a navegar pelas redes do Atlas ti e cujas palavras de incentivo foram especiais nesta caminhada.

Prof. Dr. Sandro Romanelli, querido e sensível amigo presencial e a distância. Seu incentivo e suas contribuições para a realização desta pesquisa se iniciaram antes mesmo do meu ingresso no programa de doutorado.

Prof. Dr. Thiago Breus que desde o início desta pesquisa demonstrou apoio extraordinário para seu desenvolvimento. Nossas discussões sobre o tema foram sempre muito esclarecedoras.

Prof. MSc Priscilla Veiga Bueno e Denise de Souza Rempel que com muita paciência e dedicação oferecem suporte acadêmico os alunos do PPAD.

Nina Tibayan que me apoiou com os procedimentos para o estágio doutoral na USC e me acompanhou durante minha estada no campus em Los Angeles sempre com muita dedicação. Anne e Janete cujas palavras carinhosas tornavam sempre muito agradável o convívio no campus da USC.

Aos colegas do Campus Pinhais do IFPR que me apoiaram para que eu pudesse dispor do período de afastamento e me dedicar às pesquisas no Brasil e no estágio nos EUA: Marcelo Pedra, Prof. Dr. Roberto Guindani, Prof. Dr. Eduardo Takao, Prof. Dra. Marcia Valéria Paixão, Prof. Dr. Thiago Breus.

Omar Daniel Martins Netto cuja amizade edificadora esteve presente desde o início desta pesquisa. Sua dedicação na leitura deste trabalho e suas considerações contribuíram singularmente para esta pesquisa. Sua reconhecida experiência na aviação civil e no setor aeroportuário me ensinaram muito sobre as características destes setores.

Meu grande e querido amigo, Adriano Stadler, o irmão que eu escolhi, que leu e releu este trabalho discutindo comigo sem descanso, tanto a distância como presencialmente, me aconselhando e apoiando nos momentos mais desafiadores.

Meu irmão Dario ('Redenção' terminou!) e sua família, a família Maziero, a Sra. Eulália Pires Bürer e a família Paciullo. Todos que, com amor e extrema paciência, apoiaram e acompanharam bem de perto esta caminhada.

Meu filho, Raphaël e minha norinha, Carol, por existirem na minha vida com muito amor e cumplicidade.

Meu pai (in memoriam) e minha mãe, meus primeiros orientadores.

Deus dá a todos uma estrela.

Uns fazem da estrela um sol.

Outros, nem conseguem vê-la.

(Helena Kolody)

*Dedico ao meu professor e orientador
inicial desta pesquisa*

Belmiro Valverde Jobim Castor

*Que continua iluminando nosso caminho
com o sol intenso que ele fez da estrela
que Deus lhe deu.*

RESUMO

A relação público-privada no Brasil é abordada nesta pesquisa no contexto da segunda rodada de concessões aeroportuárias. A estratégia da concessão foi adotada no Brasil com objetivos estratégicos como a redução do déficit na infraestrutura aeroportuária por meio de investimentos privados além de contribuir para o aprimoramento da gestão pública do setor com o compartilhamento de experiências de gestão. O problema observado neste contexto é que o *design* público-privado adotado pelo governo brasileiro para a concessão aeroportuária é contraditório na sua origem colocando em risco os objetivos estratégicos e operacionais da concessão. Esta contradição se dá pela atuação do Estado ao mesmo tempo no papel de principal (agência reguladora) e de agente (como sócio do consórcio privado na concessionária). Defende-se aqui a tese de que o *design* estratégico adotado no Brasil para a concessão aeroportuária coloca em risco os objetivos estratégicos e operacionais estabelecidos na concessão. Este estudo tem o objetivo geral de apresentar como o design estratégico adotado no Brasil para as concessões aeroportuárias se relaciona com os objetivos estratégicos e operacionais que o processo de concessão se propõe alcançar. Foram estabelecidos objetivos específicos no sentido de identificar, compreender, apresentar e descrever os fatores de impacto atuantes sobre: a concessão; a estrutura da concessionária; o contrato de concessão; e a regulação econômica. Trata-se de um estudo exploratório-descritivo de natureza aplicada com orientação interpretativista e enfoque indutivo seguindo a estratégia do estudo de caso. Os dados primários foram coletados junto a gestores em nível estratégico e especialistas brasileiros e estrangeiros com experiência no setor aeroportuário, em regulação e em desestatização. Os dados primários foram coletados por meio de discussões durante a etapa exploratória e entrevistas durante a pesquisa de campo. Os dados secundários foram coletados em documentos disponíveis na *internet*. Os principais fatores de impacto verificados neste estudo são: a tomada de decisões com base no pensamento político vigente com objetivos que atendam as diretrizes governamentais comprometendo a lógica da concessão; viés da desestatização na busca pela eficiência; ingerência do governo sobre a concessão; presença estatal na sociedade com a iniciativa privada originando impactos tanto positivos quanto negativos para as partes; obras públicas no aeroporto; dilema entre o detalhamento do contrato com o risco do engessamento das cláusulas para prescindir do monitoramento regulatório ou o contrato aberto para discussões posteriores entre as partes por meio da regulação; matriz de risco; independência da agência reguladora; política tarifária; atuação do órgão de controle percebido como regulador. Considerando a metodologia adotada, os dados coletados e as análises feitas neste estudo, comprova-se a tese defendida. Discutem-se as teorias da estratégia, da agência e dos custos de transação, já que, no caso brasileiro de concessão aeroportuária, não somente o agente, mas também o principal busca o autointeresse visto como comportamento oportunista pelas teorias utilizadas.

Palavras-chave: Concessão aeroportuária. Contrato de concessão. Regulação aeroportuária. Teoria da agência. Custos de transação

ABSTRACT

The public-private relationship in Brazil is addressed in this research in the context of the second round of airport concessions. The concession strategy was adopted with strategic objectives such as: the reduction of the deficit in the airport infrastructure through private investments, besides contributing to the improvement of the public management of the sector with the sharing of management experiences. The problem observed in this context is that the public-private design adopted by the Brazilian government for the airport concession is contradictory in its origin, jeopardizing the strategic and operational objectives of the concession. This contradiction is due to the fact that the State acts at the same time in the role of principal (regulatory agency) and agent (as partner of the private consortium in the concessionaire). It is defended here the thesis that the strategic design adopted in Brazil for the airport concession jeopardizes the strategic and operational objectives established in the concession. This study has the general objective of understanding how the strategic design adopted in Brazil relates to the strategic and operational objectives of the concession. Specific objectives were established in order to identify, describe and understand the impact factors acting on: the concession; the structure of the concessionaire; the concession agreement; and economic regulation. This is an exploratory-descriptive study of an applied nature with an interpretative orientation and an inductive approach following the strategy of the multi-case case study. The primary data were collected together with strategic managers as well as with Brazilian and foreign experts with experience in the airport sector, in regulation and in privatization processes. The primary data were collected through discussions during the exploratory phase and interviews during field research. Secondary data were collected in documents available on the internet. The main impact factors verified in this study are: decision-making based on current political thinking with objectives that comply with governmental guidelines which compromises the logic of the concession; the efficiency bias through privatization; government interference with the concession; State presence in society with private initiative causing both positive and negative impacts on the parties; works at the airport under the responsibility of public management; dilemma between the detailing of the contract with the risk of engaging clauses to dispense with regulatory monitoring or the open contract for subsequent discussions between the parties through regulation; risk matrix; independence of the regulatory agency; tariff policy; performance of the control body as regulator. Considering the methodology adopted, the data collected and the analyzes made in this study, the thesis is proven. Theories of strategy, agency, and transaction costs are discussed in this research.

Keywords: Airport concession. Concession contract. Airport regulation. Agency theory. Costs of transaction.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema conceitual do processo brasileiro de concessão de serviços públicos aeroportuários na segunda rodada	25
Figura 2 - Aspectos relacionados ao conceito de governança.....	60
Figura 3 - Principais desafios e recomendações da McKinsey para o setor aeroportuário.....	75
Figura 4 - Esquema para condução do estudo de caso adotado na pesquisa.....	83
Figura 5 - Resumo do objeto de estudo da pesquisa	88
Figura 6 - Objetivos estratégicos e operacionais da concessão aeroportuária brasileira	104
Figura 7 - Rede “Concessão aeroportuária brasileira e mundial segundo especialistas brasileiros e internacionais”	123
Figura 8 - Rede “Concessão aeroportuária brasileira segundo os gestores em nível estratégico”	134
Figura 9 - Fatores sobre o processo brasileiro de concessão em ordem decrescente de impacto	142
Figura 10 - Rede “Estrutura da concessionária segundo especialistas”	160
Figura 11 - Rede “Estrutura da concessionária segundo os gestores em nível estratégico”	164
Figura 12 - Fator de impacto sobre a estrutura da concessionária: Decisões de Estado ou de governo	169
Figura 13 - Rede “Contrato de concessão segundo os especialistas”	175
Figura 14 - Rede “Contrato de concessão segundo os gestores em nível estratégico”	180
Figura 15 - Fatores de impacto sobre o contrato de concessão	187
Figura 16 - Rede “Regulação econômica segundo os especialistas”	195
Figura 17 - Rede “Regulação econômica segundo os gestores em nível estratégico”	203
Figura 18 - Fatores de impacto sobre a regulação econômica	210
Figura 19 - Esferas da governança	212
Figura 20 - Recomendações para futuros processos de concessão	236

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Macro-influências presentes no ambiente onde opera a organização	34
Quadro 2 - Níveis para as estratégias de uma organização	36
Quadro 3 - Forças competitivas que interagem no mercado	37
Quadro 4 - Definições estabelecidas pela legislação brasileira para PPP e concessões.....	55
Quadro 5 - Definições de concessão e PPP presentes na literatura	56
Quadro 6 - Características das PPP, concessões e privatizações no Brasil.....	58
Quadro 7 - Classificação das agências reguladoras norte-americanas	64
Quadro 8 - Modelos brasileiros de gestão aeroportuária	71
Quadro 9 - Modelos tarifários mais adotados nos aeroportos no mundo.....	73
Quadro 10 - Considerações apresentadas pela McKinsey em estudo sobre o setor aeroportuário brasileiro	76
Quadro 11 - Resumo da revisão teórica da pesquisa.....	77
Quadro 12 - Aplicação prática dos testes de qualidade em pesquisas sociais empíricas	84
Quadro 13 - Detalhamento das etapas do estudo de caso.....	84
Quadro 14 - Definição constitutiva e operacional das categorias de análise	89
Quadro 15 - Roteiro para as entrevistas.....	92
Quadro 16: Detalhamento da aplicação do método da análise de conteúdo	95
Quadro 17 - Resumo da pesquisa.....	98
Quadro 18 - Esquema detalhado da apresentação dos dados.....	101
Quadro 19 - Resumo das concessões aeroportuárias no modelo público-privado na segunda rodada	103
Quadro 20 - Características gerais dos aeroportos concedidos na segunda rodada	105
Quadro 21 - Referências dos gestores em nível estratégico que participaram do levantamento de dados primários	106
Quadro 22 - Referências dos especialistas que participaram do levantamento de dados primários	107
Quadro 23 - Descrição dos especialistas que participaram do levantamento sobre a desestatização aeroportuária no mundo	107
Quadro 24 - Estudos publicados sobre PPP, privatizações e concessões de 2006 a 2016.....	108
Quadro 25 - Normas aprovadas pelo governo brasileiro relacionadas ao processo de concessão aeroportuária no país	118
Quadro 26 - Movimento de passageiros embarcados e desembarcados, regulares e não regulares, em voos domésticos e internacionais nos aeroportos concedidos..	122
Quadro 27 - Frequência de códigos e menções dos especialistas sobre a concessão aeroportuária.....	124
Quadro 28 - Percepção dos especialistas internacionais sobre a desestatização aeroportuária no mundo.....	133
Quadro 29 – Frequência de códigos e menções dos gestores sobre a concessão aeroportuária.....	135
Quadro 30 - Fator de impacto sobre o processo de concessão: Decisões de governo	143
Quadro 31 - Fator de impacto sobre o processo de concessão: discussão e definição dos objetivos da delegação da operação de um ativo estratégico.....	145

Quadro 32 - Fator de impacto sobre o processo de concessão: Pensamento estratégico	147
Quadro 33 - Fator de impacto sobre o processo de concessão: Viés da eficiência pela desestatização	148
Quadro 34 - Fator de impacto sobre o processo de concessão: atuação do governo durante a concessão.....	149
Quadro 35 - Fator de impacto sobre o processo de concessão: custos de transação	151
Quadro 36 - Fator de impacto sobre o processo de concessão: Impactos sócio ambientais	151
Quadro 37 - Vencedores dos leilões na segunda promovidos pelo governo brasileiro para concessão aeroportuária.....	153
Quadro 38 - Classificação ACI 2015 de aeroportos no mundo pela qualidade do serviço prestado divididos por quantidade de passageiros movimentados anualmente.....	156
Quadro 39 - Melhores aeroportos no mundo por região segundo classificação ACI 2015.....	157
Quadro 40 - Os 10 melhores aeroportos do mundo na classificação Skytrax, 2016	158
Quadro 41 - Resumo da estrutura da gestão dos melhores aeroportos do mundo segundo Skytrax e ACI	159
Quadro 42 - Frequência de códigos e menções dos especialistas sobre a estrutura da concessionária	161
Quadro 43 - Frequência de códigos e menções dos gestores sobre a estrutura da concessão.....	165
Quadro 44 - Detalhamento das características do contrato de concessão aeroportuária no Brasil na segunda rodada	173
Quadro 45 - Resumo da Matriz de Risco do contrato de concessão	174
Quadro 46 - Frequência de códigos e menções dos especialistas sobre o contrato de concessão.....	176
Quadro 47 - Frequência de códigos e menções dos gestores sobre o contrato de concessão.....	181
Quadro 48 - Fator de impacto presente no contrato de concessão: sua relação com os objetivos estratégicos da concessão	188
Quadro 49 - Fator de impacto presente no contrato de concessão: dilema entre contrato e regulação	189
Quadro 50 - Fator de impacto presente no contrato de concessão: Matriz de risco	190
Quadro 51 - Elementos a serem considerados nos processos de concessão aeroportuária.....	191
Quadro 52 - Frequência de códigos e menções dos especialistas sobre a regulação	196
Quadro 53 - Contribuições dos especialistas internacionais sobre a regulação	197
Quadro 54 - Frequência de códigos e menções dos gestores sobre a regulação ..	204
Quadro 55 - Fator de impacto sobre a regulação: Independência da agência reguladora.....	211
Quadro 56 - Fator de impacto sobre a regulação: política tarifária	213
Quadro 57 - Fator de impacto sobre a regulação: atuação do órgão de controle ...	213
Quadro 58 - Fator de impacto sobre a regulação: decisões de governo	214
Quadro 59 - Fator de impacto sobre a regulação: Decisões de regulação influenciam objetivos da concessão	215

Quadro 60 - Total de códigos e menções por categoria de análise	216
Quadro 61 - Discussão dos pressupostos iniciais	226
Quadro 62 - Objetivo geral e resultados alcançados	228
Quadro 63 - Objetivos específicos e resultados alcançados	229

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ACI	<i>Airport Council International</i>
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ASGA	Aeroporto de São Gonçalo do Amarante
BAA	<i>British Airport Authority</i>
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAB	<i>Civil Aeronautics Board</i>
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CF	Constituição Federal
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisas
COI	Cômite Olímpico Internacional
CONAERO	Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DAC	Departamento de Aviação Civil
DAESP	Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo
EPTA	Estações Prestadoras de Serviços de Telecomunicações e de Tráfego Aéreo
FAA	<i>Federal Aviation Administration</i>
FEP	Fundo de Estruturação de Projetos BNDES
FIFA	Federação Internacional de Futebol <i>Association</i>
FIPE-USP	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo
FNM	Fábrica Nacional de Motores
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
IATA	<i>Internation Air Transport Association</i>
ICAO	<i>International Civil Aviation Organization</i>

INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
IPO	Initial Public Offering
IQS	Indicadores de Qualidade de Serviço
ITA	Instituto Tecnológico da Aeronáutica
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MP	Medida Provisória
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
NASP	Novo Aeroporto de São Paulo
NGP	Nova Gestão Pública
OECD	Organização Europeia para Cooperação Econômica
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PEA	Plano de Exploração Aeroportuária
PFI	<i>Private Finance Initiative</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPP	Parcerias Público-Privadas
SAC	Secretaria de Aviação Civil
SLA	<i>Standard Level Agreement</i>
SPE	Sociedade de Propósito Específico
TCU	Tribunal de Contas da União
USIMINAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais
VIGIAGRO	Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA	21
1.2 OBJETIVOS.....	28
1.3 JUSTIFICATIVAS TEÓRICA E PRÁTICA	28
2 REFERENCIAL TEÓRICO	33
2.1 ESTRATÉGIA	33
2.2 A DELEGAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS PARA A INICIATIVA PRIVADA	40
2.3 GOVERNANÇA E ESTADO REGULADOR	58
2.3.1 Qualidade da governança e o desempenho da gestão pública	58
2.3.2 Modelo de governança: do Estado positivo para o Estado regulador	61
2.4 O DESENVOLVIMENTO DO SETOR AEROPORTUÁRIO	70
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	80
3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA	80
3.1.2 Detalhamento dos procedimentos metodológicos do estudo de caso	82
3.1.3 Objeto de estudo	87
3.2 DEFINIÇÃO CONSTITUTIVA E OPERACIONAL DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	88
3.3 DEFINIÇÃO DE TERMOS UTILIZADOS NA PESQUISA	90
3.4 COLETA DE DADOS.....	91
3.5 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS PRIMÁRIOS E SECUNDÁRIOS.....	93
3.6 QUADRO RESUMO DA PESQUISA.....	98
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	101
4.1 APRESENTAÇÃO DO CASO ESTUDADO.....	102
4.2 FONTES DE LEVANTAMENTO DOS DADOS PRIMÁRIOS	106
4.3 RESULTADO DA PROSPECÇÃO SOBRE PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS CONVERGENTES COM O OBJETO DE PESQUISA	108
4.4 A CONCESSÃO AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA NO MODELO PÚBLICO- PRIVADO.....	116
4.4.1 A concessão aeroportuária a partir da análise documental	117
4.4.2 A concessão aeroportuária do ponto de vista dos especialistas	122
4.4.2.1 A concessão aeroportuária brasileira e a desestatização no mundo	122
4.4.2.2 A desestatização aeroportuária no mundo	132
4.4.3 A concessão aeroportuária brasileira do ponto de vista dos gestores	133

4.4.4 Considerações finais sobre a concessão aeroportuária brasileira	141
4.5 A ESTRUTURA DA CONCESSIONÁRIA BRASILEIRA NO MODELO PÚBLICO-PRIVADO.....	151
4.5.1 A estrutura da concessionária a partir da análise documental.....	152
4.5.1.1 A estrutura no modelo brasileiro de concessão	153
4.5.1.2 A estrutura em modelos adotados em outros países.....	154
4.5.2 A estrutura da concessionária do ponto de vista dos especialistas	160
4.5.3 A estrutura da concessionária do ponto de vista dos gestores	163
4.5.4 Considerações finais sobre a estrutura da concessionária	168
4.6 O CONTRATO DE CONCESSÃO NO SETOR AEROPORTUÁRIO BRASILEIRO	172
4.6.1 O contrato de concessão a partir da análise documental	172
4.6.2 O contrato de concessão do ponto de vista dos especialistas	175
4.6.3 O contrato de concessão do ponto de vista dos gestores	180
4.6.4 Considerações finais sobre o contrato de concessão.....	187
4.7 A REGULAÇÃO ECONÔMICA NO SETOR AEROPORTUÁRIO BRASILEIRO	190
4.7.1 A regulação econômica a partir da análise documental.....	191
4.7.2 A regulação econômica do ponto de vista dos especialistas	194
4.7.3 A regulação econômica do ponto de vista dos gestores.....	203
4.7.4 Considerações finais sobre a regulação econômica do setor aeroportuário brasileiro	209
4.8 ANÁLISE TEÓRICO EMPÍRICA DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE	216
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	225
5.1 CONCLUSÕES	225
5.2 RECOMENDAÇÕES PARA FUTURAS PESQUISAS	232
5.3 LIMITAÇÕES DESTE ESTUDO	233
5.4 RECOMENDAÇÕES PARA FUTUROS PROCESSOS DE CONCESSÃO NO BRASIL	234
REFERÊNCIAS	238
APÊNDICE A - OBRAS DA CONCESSIONÁRIA PREVISTAS EM CONTRATO - AEROPORTO DE GUARULHOS	255
APÊNDICE B - OBRAS DA CONCESSIONÁRIA PREVISTAS EM CONTRATO - AEROPORTO DE BRASÍLIA	256

APÊNDICE C - OBRAS DA CONCESSIONÁRIA PREVISTAS EM CONTRATO - AEROPORTO DE VIRACOPOS.....	257
APÊNDICE C - OBRAS DA CONCESSIONÁRIA PREVISTAS EM CONTRATO - AEROPORTO DE VIRACOPOS (CONT)	258
APÊNDICE D - INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇO (IQS).....	259
APÊNDICE E - PESQUISA DE SATISFAÇÃO NOS AEROPORTOS CONCEDIDOS	260
APÊNDICE F - ESCOPO DA PESQUISA DE SATISFAÇÃO APLICADA PELA INFRAERO CONFORME DIRETRIZES DA SAC	261
APÊNDICE G - PROTOCOLO PARA COLETA DE DADOS.....	262
APÊNDICE H - EMAIL PARA CONTATO INICIAL COM ENTREVISTADOS	263
APÊNDICE I - EMAIL PARA VALIDAÇÃO DO RELATÓRIO	264
ANEXO A - OBRAS DO PODER PÚBLICO - AEROPORTO INTERNACIONAL DE CAMPINAS/VIRACOPOS.....	265
ANEXO B - OBRAS DO PODER PÚBLICO - AEROPORTO INTERNACIONAL DE BRASÍLIA.....	266
ANEXO C - OBRAS DO PODER PÚBLICO - AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS.....	267

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, inicialmente é contextualizado o tema pesquisado. Na sequência, apresentam-se o problema verificado e a pergunta de pesquisa que representa o fio condutor deste trabalho. Para responder a pergunta de pesquisa são apresentados o objetivo geral e os objetivos específicos que este estudo se propõe atingir. Por fim, são apontadas as justificativas tanto teórica quanto prática que conduzem às contribuições que esta pesquisa se propõe oferecer.

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

No Brasil, particularmente a partir de 1990, no contexto da abertura democrática, a agenda política vem incluindo medidas para a modernização da Administração Pública. Tais medidas são fortemente inspiradas no modelo de gestão da iniciativa privada, propondo “com grande ênfase eliminação, privatização e terceirização de serviços” (MOTTA, 2007, p. 93). A abertura comercial, as Parcerias Público-Privadas (PPP), as privatizações e as concessões de serviços públicos, a partir de 1990, se contrapõem à ação do Estado brasileiro majoritariamente intervencionista presente até então. A Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) assim como as Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (USIMINAS) destacam-se como exemplos do processo que previa o fim ou pelo menos a diminuição da interferência do Estado. Este processo foi implantado no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND) previsto na Lei 8.031/90 (BRASIL, 1990) dando início a uma série de privatizações. Neste contexto, funções estatais foram transferidas para a iniciativa privada cujo modelo de gestão, na perspectiva de Motta (2007), era considerado superior e mais eficaz.

Do ponto de vista do investimento privado em parcerias com a gestão pública no Brasil, observa-se que questões como os custos brasileiros têm grande peso e influência na decisão dos gestores. Os estudos de Campos Neto e Souza (2011) corroboram as afirmações do empresariado brasileiro. No que diz respeito aos aeroportos, a necessidade de investimentos no setor aeroportuário é da ordem de R\$ 20 bilhões de 2010 a 2022 para atender ao ritmo de crescimento da economia brasileira. Entre 2003 e 2010 foi feito investimento da ordem de R\$ 8,8 bilhões neste setor, portanto muito menos do que o necessário. Este ritmo precisa ser

intensificado para que o país consiga diminuir os gargalos da infraestrutura atual (CAMPOS NETO E SOUZA, 2011).

Os estudos de Campos Neto e Souza (2011) apontam para a crise fiscal do Estado e o baixo crescimento da economia como os motivos que impediram o necessário investimento nos modais de transporte, no Brasil. Por outro lado, segundo estes mesmos autores a recuperação da economia brasileira com um crescimento de 3% na taxa real anual do Produto Interno Bruto (PIB) entre 2000 e 2005 e sua passagem para 4,4% ao ano de 2005 a 2010 não intensificou os investimentos em rodovias, ferrovias, portos e aeroportos.

Reforçando a abordagem sobre os custos brasileiros, Constantino (2012) compara com outros países os resultados de operação de um porto sob a gestão pública no Brasil. O autor registra que um contêiner fica parado em Santos, por 17 dias em média enquanto a média mundial é de 5 dias. Na Suécia este prazo se reduz para 2 dias. O custo médio de movimentação de contêineres em portos europeus é de 120 dólares. Na Ásia este custo cai para 75 dólares. No Brasil, atinge-se a marca de 280 dólares. Em Cingapura, enquanto o exportador gasta 5 dólares para exportar uma tonelada, a média mundial é de 7 dólares e, no Brasil, este custo sobe para 12 dólares.

Com relação ao setor aeroportuário, nas décadas de 1970 e 1980, este modal passou a ser visto como um negócio rentável capaz de render lucros interessantes (DOGANIS, 1992). A década de 1990 foi o marco para o início das privatizações aeroportuárias em todo mundo, começando pelo Reino Unido e seguindo para diversos outros países adotando diferentes modelos (GRAHAM, 2014).

A desregulamentação iniciada nos Estados Unidos na década de 1970 e a desestatização passaram a caracterizar esta economia de mercado com a qual convivem governos e empresas nas últimas décadas. A consequência natural destas medidas seria a Administração Pública eficiente e eficaz (EMMONS, 2000). Contudo, Emmons (2000) alerta para as dificuldades que gera a relação entre a gestão pública e a gestão privada para a tomada de decisões quanto à definição de investimentos estratégicos e gerenciamento de processos e recursos para a prestação de serviços.

No Brasil, desde 2006, a infraestrutura aeroportuária vem dando sinais da necessidade de investimentos para acompanhar o ritmo de crescimento da demanda, produzindo situações de estrangulamento do sistema com consequente

perda de qualidade dos serviços disponibilizados aos usuários. A situação tornou-se premente com as decisões de sediar no Brasil a Copa do Mundo de Futebol da Federação Internacional de Futebol *Association* (FIFA) de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 (TCU, 2014). Para suprir a carência da infraestrutura aeroportuária, o governo brasileiro iniciou em 2011 o lançamento de Editais para concessão de aeroportos para a iniciativa privada. Na primeira rodada, um aeroporto foi integralmente concedido para operação privada e, nas duas rodadas seguintes, outros cinco aeroportos foram também concedidos, mas em modelo público privado diferentemente da rodada anterior.

Os objetivos estratégicos do governo brasileiro ao idealizar o processo de concessão dos aeroportos para a iniciativa privada relacionam-se não somente à redução do déficit na infraestrutura aeroportuária, mas também à realização de novas experiências de modelos operacionais, gerenciais e tecnológicos para a gestão aeroportuária contribuindo para o modelo de gestão da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO). Estes novos modelos, segundo a percepção do governo brasileiro, incentivariam o investimento em inovação por meio da concorrência entre aeroportos além de proporcionar a melhoria contínua da eficiência operacional aeroportuária no Brasil. Era também objetivo do governo brasileiro que essas novas experiências fossem compartilhadas com a INFRAERO, impulsionando o aprimoramento dos procedimentos de gestão desta estatal, uma vez que ela permanece responsável pela administração da maioria dos aeroportos brasileiros (TCU, 2014). Para a efetivação desta concessão, foi firmado um contrato entre a União, representada pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), e as concessionárias formadas por uma sociedade entre INFRAERO com 49% do controle acionário e o consórcio vencedor do leilão com 51%. Este consórcio foi formado por investidores privados brasileiros com participação majoritária e operadores aeroportuários estrangeiros com experiência na movimentação de passageiros em aeroportos de outros países.

O contrato de concessão foi concebido para alcançar três objetivos operacionais: manutenção, ampliação e exploração do sítio aeroportuário. Estes objetivos foram desdobrados em metas que estão detalhadas no contrato de concessão apresentado ao final desta pesquisa, nos Apêndices A, B e C. Para o Tribunal de Contas da União (TCU):

[...] os resultados dessa desestatização conduzida pelo Poder Executivo, além de serem especialmente importantes para que seja atingido um nível de serviço adequado para os passageiros e empresas de transporte aéreo, serão determinantes para o equacionamento de um dos principais gargalos da infraestrutura nacional de transporte e para a revisão do modelo de gestão e governança dos aeroportos brasileiros (TCU, 2011a, p. 91).

Este trabalho aborda o tema da relação público privada no contexto do processo brasileiro de concessão aeroportuária. Esta contextualização foi escolhida considerando-se a contemporaneidade deste processo no Brasil e porque se relaciona “com um dos assuntos prioritários nas agendas do governo federal, da imprensa, do empresariado e da academia brasileira” (FLEURY, 2014). Casos de desestatização em outros países são trazidos para a discussão no sentido de conhecer processos e resultados internacionais e possibilitar uma avaliação em relação ao caso brasileiro. Discutida esta comparação com o Prof. Oliver E. Williamson, em junho/2015, sua orientação foi no sentido de ter “sempre em mente que se está sempre fazendo uma análise econômica comparativa por meio da qual modos alternativos viáveis de organização estão sendo avaliados comparativamente”. Também no primeiro semestre de 2015, discutiu-se a proposta desta pesquisa com o Prof. Henry Mintzberg que chamou a atenção para o viés da eficiência por meio da desestatização e da forte atuação, especialmente no Brasil, do Setor Plural.

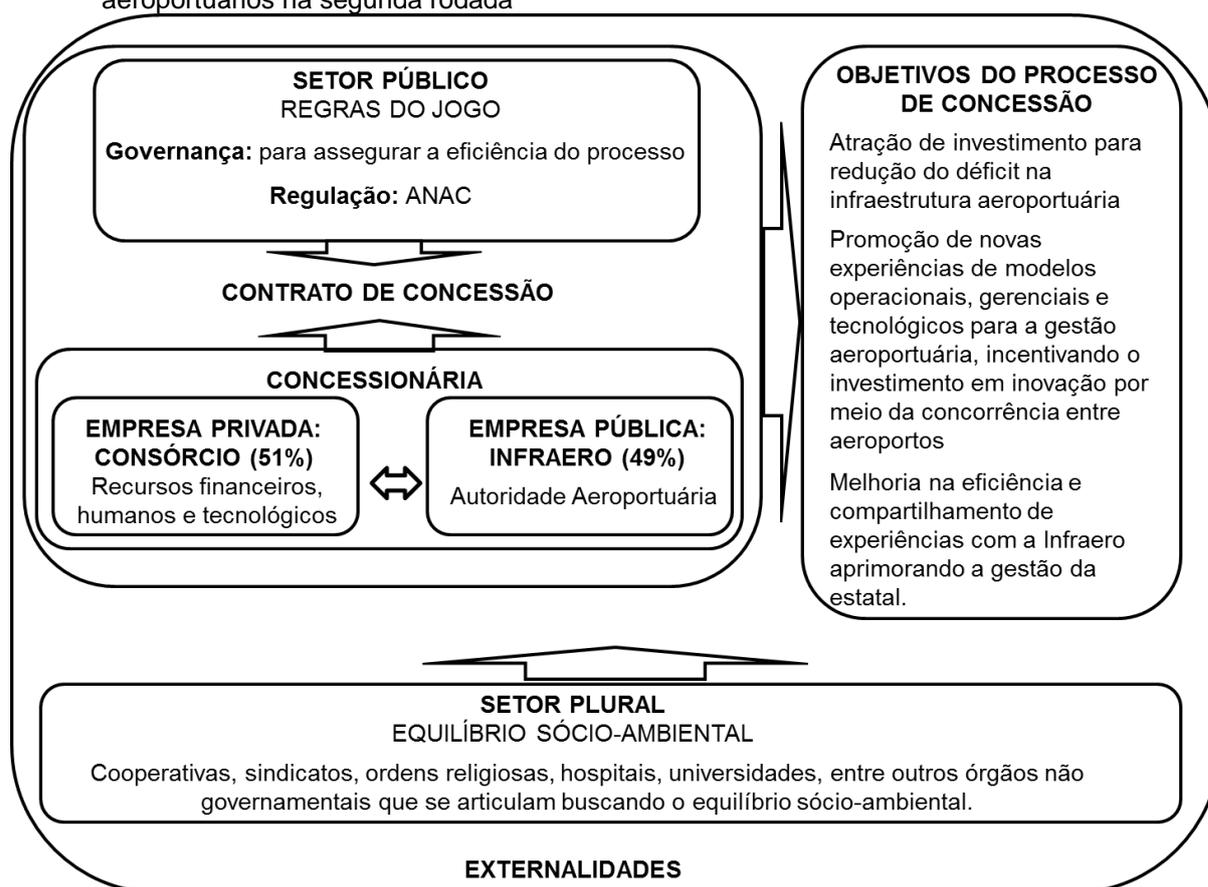
O modelo, a modelagem ou a configuração da concessão são denominados *design* neste estudo, consistindo em:

Uma agência governamental precisa contratar uma empresa para promover um determinado serviço de infraestrutura [...]. Se prestado, o serviço proporciona um valor [...] aos consumidores. Há uma firma que pode prestar tais serviços. Para a firma, o custo de prover o serviço no período [...] [contém] um parâmetro [pré definido] que parametriza a eficiência da firma na produção do serviço [...]” (CARRASCO; JOAQUIM; MELLO, 2014, p. 22-23).

A modelagem do processo brasileiro de concessão aeroportuária, conforme detalhado na Figura 1, estabelece uma parceria entre o ente público, ou seja, o Estado representado pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e uma concessionária. Esta concessionária, na modelagem do processo brasileiro tem uma característica público-privada. A concessionária é formada pela sociedade entre a INFRAERO com 49% de participação acionária e um acionista privado cuja

participação é de 51%. Este acionista privado pode ser uma empresa ou um consórcio de empresas. Um contrato de concessão desenhado conforme o Edital lançado foi firmado entre Estado representado pela ANAC, e concessionária representada pelas empresas associadas. Nas três rodadas do processo brasileiro de concessão aeroportuária, a ANAC é a representante da União responsável pela regulação dos serviços prestados e pela fiscalização do cumprimento das metas previstas nos contratos de concessão firmados entre as partes.

Figura 1 - Esquema conceitual do processo brasileiro de concessão de serviços públicos aeroportuários na segunda rodada



Fonte: elaborado pela autora com base em dados extraídos de SAC, 2016; MINTZBERG, 2015.

Neste ambiente, dado que um sítio aeroportuário causa impactos sociais e ambientais sobre as comunidades de entorno estão também presentes as Organizações Não Governamentais (ONG). As ONG atuam no sentido de promover o equilíbrio entre os aspectos essenciais dos negócios empresariais e as questões sócio-ambientais. Mintzberg (2015) orienta para que esta estrutura contemple o setor formado pelos entes não governamentais, sem fins lucrativos, promotores do

bem-estar sócio-ambiental. Em sua obra *Rebalancing Society*, Mintzberg (2015) denomina este ente de Setor Plural. Vale esclarecer desde já que o setor plural foi inserido no esquema conceitual do processo brasileiro de concessão, contudo, para efeito de levantamento e análise dos dados desta pesquisa, o Setor Plural não será incluído em seu escopo por não representar o foco da pesquisa aqui desenvolvida. A atuação do setor plural no processo de concessão oferece subsídios para futuras pesquisas específicas que serão recomendadas ao final deste trabalho.

Foram três rodadas de concessões aeroportuárias realizadas no Brasil até 2016. Na primeira rodada, o foco foi a construção de um novo aeroporto na região metropolitana da cidade de Natal, no Estado do Rio Grande do Norte: o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (ASGA). Como se tratava de um projeto inteiramente novo, sua gestão foi integralmente concedida para a iniciativa privada. Na segunda e terceira rodadas, as concessões tinham como foco aeroportos já operantes que eram administrados pela INFRAERO. Os aeroportos de Guarulhos, Brasília e Viracopos foram concedidos na segunda rodada e Galeão e Confins foram concedidos na terceira rodada. A concessão foi objeto de uma relação público-privada uma vez que foram concedidos para uma concessionária formada pela iniciativa privada em sociedade com uma empresa pública. Todas as concessões aeroportuárias brasileiras têm sua regulação feita pela ANAC, a agência reguladora do setor. Serão considerados para efeitos de levantamento e análise de dados somente os processos integrantes da segunda rodada de concessões, ou seja, os aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília.

Estes três aeroportos foram escolhidos para integrar o objeto de estudo por duas razões. Primeiramente porque são os processos pioneiros em termos de concessão aeroportuária no Brasil na modelagem público-privada, tendo a INFRAERO como sócia. Os três contratos de concessão destes aeroportos foram assinados no mesmo mês e ano, em junho de 2012. Decorridos quase cinco anos, apresentam um histórico importante para ser estudado, pois foram os casos pioneiros no processo de concessão aeroportuária na modelagem público-privada. Em segundo lugar, individualmente, estes aeroportos se destacam no contexto sócio-econômico brasileiro. O aeroporto de Guarulhos apresenta a maior movimentação anual de passageiros no país (INFRAERO, 2016) e a maior movimentação de cargas exportadas nos últimos 10 anos (SIMIONATO; STAMM, 2016). O aeroporto de Viracopos apresenta o maior volume de cargas importadas

nos últimos 10 anos, conforme estudos de Simionato e Stamm (2016). A importância geoestratégica do aeroporto de Brasília, capital brasileira, conforme estudos de Silva, Araújo Sobrinho e Fortes (2015) qualifica sua presença no objeto de estudo desta pesquisa.

O problema que se verifica na segunda rodada de concessão e que motiva a pesquisa realizada nesta pesquisa é que

O design público-privado adotado pelo governo brasileiro para a concessão aeroportuária é contraditório na sua origem colocando em risco os objetivos estratégicos e operacionais da concessão.

Isso ocorre porque, neste modelo, além de legislador, regulador e fiscalizador do cumprimento do contrato de concessão, o Estado por meio do governo eleito e representado pela ANAC é também sócio (representado pela INFRAERO) do ente privado. Este problema de pesquisa dá origem a pressupostos que serão retomados e discutidos ao final desta pesquisa. São eles:

- a) Se o setor público brasileiro elaborou um processo de concessão do serviço aeroportuário para a iniciativa privada com o objetivo de atrair investimentos, então, permanecer na sociedade por meio da INFRAERO é uma contradição já na origem da modelagem do processo uma vez que a empresa pública assume 49% dos aportes necessários para a concessionária;
- b) Se a concessão aeroportuária para a iniciativa privada foi feita para aumentar a eficiência em determinados aeroportos, então a permanência do poder público na sociedade compromete a flexibilidade do poder decisório já que permanecem as características próprias da gestão pública como as limitações tanto para aquisições impostas pela Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993) como para gestão de pessoal impostas pela Lei 8.112/1990 (BRASIL, 1990);
- c) Se um dos objetivos do processo é estimular a concorrência no setor aeroportuário brasileiro, impulsionando a eficiência operacional então é contraditório que a empresa pública reconhecidamente carente de inovações esteja em todos eles.

Diante deste cenário, a pergunta de pesquisa que o presente estudo responde é:

De que maneira o design estratégico adotado no Brasil para as concessões aeroportuárias se relaciona com os objetivos estratégicos e operacionais que a concessão se propõe alcançar?

Para responder a esta pergunta de pesquisa, foram definidos os objetivos apresentados a seguir.

1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é:

Apresentar como o design estratégico adotado no Brasil para as concessões aeroportuárias se relaciona com os objetivos estratégicos e operacionais que o processo de concessão se propõe alcançar.

Os objetivos específicos desta pesquisa se situam no âmbito da concessão aeroportuária brasileira e contribuem para o alcance do objetivo geral. São eles:

- a) Identificar os fatores de impacto da concessão e sua relação com seus objetivos estratégicos e operacionais;
- b) Compreender os fatores de impacto da estrutura da concessionária discutindo sua influência sobre os objetivos estratégicos e operacionais da concessão;
- c) Apresentar os fatores de impacto do contrato de concessão discutindo sua influência sobre os objetivos estratégicos e operacionais da concessão;
- d) Descrever os fatores de impacto da regulação econômica, discutindo sua influência sobre os objetivos estratégicos e operacionais da concessão.

1.3 JUSTIFICATIVAS TEÓRICA E PRÁTICA

O arcabouço teórico que sustenta a realização da presente pesquisa tem

como base teorias econômicas desenvolvidas que se relacionam com o tema deste trabalho. São elas: a Teoria da Agência a partir do artigo *The nature of the firm* (COASE, 1937); a Teoria dos Custos de Transação, principalmente considerando o texto *The problem of social cost* (COASE, 1960) e a obra *The economic institutions of capitalism* (WILLIAMSON, 1985); a Teoria da Assimetria Informacional abordada no artigo *The market for 'lemons'* (AKERLOF, 1970) e a Teoria dos Contratos Incompletos (HART; MOORE, 1985).

Considerando aspectos relacionados às pessoas, à organização e à disponibilidade de informação, Coase (1937) discute a forma mais eficiente de alcançar os resultados previstos em um contrato assinado entre as partes que ele denomina de principal e agente. Na Teoria da Agência, Coase (1937) abordou a relação entre principal e agente num ambiente de incertezas gerando custos diferentes daqueles associados à produção como matéria prima e mão-de-obra. Apontou para a existência de custos da coordenação de uma empresa provenientes das incertezas do ambiente. Estes custos são associados às transações entre organizações e são definidos por Arrow (1962) como sendo aqueles envolvidos no gerenciamento do sistema econômico.

Coase (1960) aponta um caminho para a solução do problema das externalidades das organizações: a sua desestatização. A empresa é responsável pelas consequências que seu processo produtivo tem sobre a sociedade. Este caminho foi trilhado pelo autor por sua recusa em aceitar o Estado como o ente que solucionaria questões provocadas pelas externalidades conforme defendido por Pigou (1960). Para ele, os custos de transação podem ser positivos e devem ser incorporados na análise das externalidades e dos mercados. Demsetz (1968) discute custos positivos de transação e sua relação com os problemas da externalidade.

Pigou (1960) aborda a externalidade proveniente da discrepância entre o interesse do locatário que ocupa um imóvel em promover benfeitorias neste ativo e o interesse do proprietário e da sociedade em que estas benfeitorias sejam feitas. O interesse do locatário e o investimento de recursos são afetados pelo tempo da locação. Por outro lado, o interesse do proprietário e da sociedade se estende para toda a vida útil do ativo. O retorno para o locatário, devido ao curto prazo da locação, é menor do que o retorno social resultando em investimentos por um prazo curto.

Com base na relação principal-agente, esta pesquisa discute a

transversalidade que envolve os temas dos custos de transação, externalidades e assimetria informacional. Esta discussão é importante, pois se verificam no ambiente de mercado as incertezas abordadas por Williamson (1985) ao aprofundar a Teoria da Agência (COASE, 1937). Para ele, alguns aspectos principais fundamentam o que ele denominou de Teoria dos Custos de Transação discutindo os seguintes aspectos: o oportunismo, a racionalidade limitada e a especificidade dos ativos. Para Williamson (1985) os indivíduos têm uma propensão ao oportunismo levando-os a tomarem decisões buscando seu próprio benefício. Nesse sentido, a racionalidade limitada dos indivíduos (SIMON, 1950) está na base das incertezas do ambiente onde opera a organização e, portanto, na base da incompletude contratual já que os indivíduos têm limitações cognitivas que os impedem de prever todas as contingências futuras.

Um aspecto que contribui para gerar incertezas no ambiente onde opera a organização, segundo Akerlof (1970), é a assimetria informacional. Para ele, duas situações precisam ser consideradas no que diz respeito à qualidade da informação presente nas relações. A primeira diz respeito à informação imperfeita presente no contexto em que são conhecidas as regras, mas uma parte não sabe que intenções tem a outra parte. A segunda situação relaciona-se à informação incompleta que é ainda mais difícil para as partes, pois as regras do jogo não são claras ou nem são conhecidas. Akerlof (1970) forjou a Teoria da Assimetria Informacional que permite compreender os motivos que levam ao não alcance dos objetivos estabelecidos no contrato que, segundo Hart e Moore (1985), é essencialmente incompleto. Como resultado, um sistema de compensações para a incompletude contratual é criado que, conforme orienta Arrow (1962), representa custos para a efetivação de transações.

Discute-se neste trabalho como o oportunismo, a racionalidade limitada, a especificidade do ativo e a assimetria informacional estão presentes tanto do ponto de vista do principal representado pelo Estado como do agente representado pela concessionária (INFRAERO em sociedade com o investidor privado). Fazendo referência à relação entre remuneração do agente pelo principal em função de seu desempenho, tem-se que a assimetria informacional é um “grande desafio para a gestão de contratos de PPPs”. Esta visão aponta para o comportamento oportunista do agente representado pelo investidor privado cujos efeitos poderiam ser mitigados pela contratação de auditorias externas (REPOLÊS, 2015, p. 7). Vale ressaltar que a

definição de oportunismo adotada Williamson (1985) e que é considerada na presente pesquisa envolve a busca por interesses próprios com avidez. Para Williamson (1985) a especificidade do ativo é um ponto chave da relação entre o setor público e o setor privado, pois as possibilidades de geração de receitas são limitadas pelo contrato. No caso da infraestrutura de transportes aplica-se o conceito da especificidade dos ativos, pois trata-se de um ativo não pode ser deslocado para realocação em outro lugar. Sua exploração é local e determinada pelo contrato.

O ineditismo desta pesquisa se dá por suas contribuições teóricas e práticas. A contribuição teórica oferecida por esta pesquisa é o aprofundamento da discussão da relação principal-agente num cenário em que o principal desempenha também o papel de agente. Tal situação se verifica no âmbito do *design* adotado no Brasil para a concessão aeroportuária na segunda rodada. Além disso, a prospecção feita nesta pesquisa das publicações científicas não localizou estudos que discutam a relação público-privada em que o principal desempenha também o papel de agente, como no caso brasileiro.

Para a discussão teórica, este estudo aborda as seguintes temáticas no contexto aeroportuário brasileiro: a relação entre o sucesso da concessão, sua modelagem e a regulação (DEMSETZ, 1968); os riscos de um contrato de concessão desenhado para coibir atitudes oportunistas (WILLIAMSON, 1985) do agente mais do que para impulsionar o alcance dos objetivos do processo de concessão; relação entre a racionalidade limitada em função da assimetria de informações (AKERLOF, 1970), as estratégias deliberadas e emergentes e o aprendizado (MINTZBERG, 1980).

Do ponto de vista prático este estudo contribui para a discussão de futuras concessões de infraestrutura no Brasil uma vez que envolvem a relação entre o poder público e a iniciativa privada. O estudo do tema se justifica por sua contemporaneidade no Brasil e sua importância do ponto de vista da infraestrutura aeroportuária para o desenvolvimento sócio-econômico do país. Editais foram lançados para promover a descentralização da gestão de aeroportos da gestão pública para a iniciativa privada. Este processo de descentralização se desenvolveu em três rodadas. Na primeira rodada, foi contemplada a construção de um novo aeroporto na cidade de São Gonçalo do Amarante, na Região Metropolitana de Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte. A empresa vencedora construiu o sítio aeroportuário e assumiu sozinha a sua gestão. Na segunda rodada, foram

concedidos três aeroportos: aeroportos de Guarulhos e Viracopos, ambos em São Paulo e o aeroporto de Brasília no Distrito Federal. Na terceira rodada, foram concedidos os aeroportos de Confins em Minas Gerais; e Galeão no Rio de Janeiro.

Estas discussões, tanto teóricas quanto práticas, conduzem à tese defendida nesta pesquisa de que:

O design estratégico adotado no Brasil para a concessão aeroportuária coloca em risco os objetivos estratégicos e operacionais estabelecidos na concessão.

Resumidamente, esta pesquisa apresenta relevância teórica, empírica, social, metodológica e acadêmica. Teórica por retomar aspectos específicos das teorias sobre custos de transação, assimetria informacional e incompletude contratual no contexto estratégico organizacional em âmbito público e privado. Empírica devido à contextualização das discussões teóricas no cenário contemporâneo das concessões aeroportuárias no Brasil. Social dada a importância do setor aeroportuário no desenvolvimento sócio-econômico das regiões. Em termos metodológicos, esta pesquisa contribui ao detalhar o caminho percorrido para seu desenvolvimento com base na análise de conteúdo preconizada por Bardin (2011) e sua aplicação em um estudo de caso. Etapas foram incluídas no método de Bardin (2011) e explicadas detalhadamente para auxiliar pesquisadores em futuros trabalhos de pesquisa qualitativa. O estudo de caso foi apresentado em detalhes para contribuir com futuras pesquisas que adotem esta estratégia. Em termos acadêmicos, esta pesquisa proporciona subsídios para a continuidade da pesquisa na área de concessões no Brasil, não somente no setor aeroportuário, mas em outras áreas de interesse público seja em infraestrutura ou em setores como energia, saneamento básico e comunicações, entre outros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, apresenta-se o contexto onde se insere a discussão proposta por este estudo. Em quatro subitens, são tratados os fundamentos teóricos necessários para as análises realizadas pela pesquisa. Em primeiro lugar, são abordados os conceitos fundamentais de estratégia, abordando as características do ambiente onde se inserem as organizações, as forças competitivas que agem no mercado e a concepção da estratégia. Na sequência, são tratadas as PPP no Brasil e no mundo com ênfase na trajetória do Estado face às mudanças sócioeconômicas na sociedade. Dando continuidade, a governança estatal e o Estado regulador apontam para a presença do monitoramento estatal por meio das agências reguladoras nas relações de mercado. Por fim, apresenta-se um panorama do setor aeroportuário no Brasil com foco na passagem da gestão voltada unicamente para a prestação do serviço para a gestão orientada para o mercado e sua relação com as PPP.

2.1 ESTRATÉGIA

A definição de estratégia é abordada sob diferentes perspectivas e utilizada de diferentes maneiras. Segundo Mintzberg (1987), a estratégia pode ser vista sob cinco perspectivas. As duas primeiras se integram: estratégia pode ser um plano que oriente para alcançar um objetivo como em uma guerra, por exemplo. Neste sentido, pode-se dizer que a estratégia pode ser também uma manobra para desorientar o oponente. A estratégia pode ser um padrão de comportamento adotado ao longo do tempo. Considerando o ambiente em que opera, a estratégia pode ser o posicionamento da organização. Por fim, a estratégia como perspectiva está relacionada à própria personalidade da organização e sua cultura.

Mintzberg e Quinn (1996) reforçam que a estratégia como perspectiva é imutável. Perrow (1970) associa esta definição de estratégia à religião no sentido de que os funcionários se identificam com a organização a tal ponto que se dedicam integralmente a ela. Whittington (2002) descreve a estratégia com base na união de todas as pessoas de uma organização em torno de uma mesma meta coerente estabelecida. Na definição de Montgomery e Porter (1998), a estratégia integra o

ambiente interno e o ambiente externo na busca pelo desenvolvimento e pela vantagem competitiva.

A habilidade em lidar com as forças ambientais, no entendimento de Johnson *et al.* (2007, p. 51) está no centro da gestão estratégica já que se relaciona “à complexidade que surge de situações ambíguas e não rotineiras, com implicações para toda a organização, e não específica de uma operação”. Trata-se de administrar recursos que não podem ser controlados em situações inesperadas cujo impacto pode ser observado em toda a organização e fora dela. A gestão estratégica de uma organização para Johnson *et al.* (2007, p. 97) envolve “entender e administrar as diferentes forças que afetam a organização”. As forças citadas pelos autores estão presentes no macroambiente e no microambiente.

O macro ambiente é, segundo Clegg *et al.* (2011, p. 53), o mundo onde opera uma organização. Neste ambiente há “macro-influências” conforme resumido no Quadro 1 sobre a concepção estratégica organizacional. Para estes autores, os gestores devem considerar suas próprias percepções sobre fatores que fogem ao controle da organização, mas que podem ser fontes de oportunidades ou ameaças.

Os fatores existentes no macroambiente emanam dos públicos com os quais as organizações se relacionam ou como se conhece pelo termo em inglês, os *stakeholders*. Por esta razão é importante conhecer a abrangência de sua atuação para se compreender os diversos aspectos presentes na concepção da estratégia de uma organização. Segundo o G4 (2013, p. 16), *stakeholders* são os públicos “diretamente envolvidos nas operações da organização ou que mantêm relações de outro tipo com ela”. Vale ressaltar ainda que *stakeholders* estão presentes no macro e no microambiente, conforme orientam Johnson *et al.* (2007, p. 620) ao ressaltar que trata-se de “grupos de interesses poderosos, internos ou externos”.

Quadro 1 - Macro-influências presentes no ambiente onde opera a organização

Macro influências	Descrição
Fatores políticos	influência que o governo exerce por meio de suas diferentes atividades, por exemplo, a regulação e a desregulação
Fatores ambientais	aspectos relativos ao meio ambiente e a influência que têm, por exemplo, as mudanças climáticas no planeta, a poluição, ruídos, entre outros
Fatores sociais	influência exercida pelos aspectos culturais e demográficos tais como: envelhecimento da população e espaços urbanos, entre outros
Fatores tecnológicos	influências advindas de inovações como a internet, biotecnologia, nanotecnologia, entre outros
Fatores econômicos	influência exercida pela taxa de câmbio, taxa de crescimento, taxa de juros, inflação, entre outras
Fatores legais	influência que exercem as restrições impostas pela legislação

Fonte: adaptado de CLEGG *et al.*, 2011.

No microambiente estão presentes os recursos dos quais dispõe a organização e que estão sob seu controle. Ao explicar as causas e limites do crescimento das organizações Penrose (1955), chama a atenção para fatores que têm relação com o crescimento de uma empresa. Estes fatores podem ser externos, como obtenção de capital ou as condições da demanda e fatores internos que, para a autora, são os recursos de que a organização dispõe. Barney (1998) reforça a importância da gestão dos recursos de uma organização na busca e manutenção da vantagem competitiva. Para este autor, a organização deve estar apta a gerenciar esses recursos que, por sua vez, devem ser únicos, adicionar valor e precisam ter um alto nível de dificuldade de imitação pela concorrência.

Manter a vantagem competitiva e a liderança no mercado é um desafio que conduz o gestor a definir estratégias para conquistar vantagens sustentáveis. Para Ghemawat (1998) as estratégias para manutenção da vantagem competitiva que garantam a sustentabilidade da organização estão relacionadas aos seguintes fatores: seu porte; sua capacidade de acesso a recursos (por meio de conhecimento adquirido, acesso a insumos, e conquista de mercados) ou sua capacidade de restrição de sua concorrência. Essa restrição pode se dar por meio da política governamental, pelo comprometimento de recursos, especialmente se forem de origem financeira e pela agilidade na ação. Ghemawat (1998) ressalta que “estrategicamente, a lição é de que a empresa que está do lado certo da política governamental pode explorar sua posição para construir sua capacidade de sustentação contra empresas que não o podem”. Por fim, o autor alerta para considerar as políticas públicas como uma base para sustentar a vantagem competitiva somente se a empresa tiver certeza de que continuará do lado certo. Caso contrário, um novo caminho deve ser procurado. Esta percepção integra o caráter institucional na gestão estratégica orientando gestores para irem além da produção de bens e oferta de serviços, mas dedicando esforços para a percepção das influências que o ambiente externo tem sobre suas decisões. Conforme resumido no Quadro 2, São três os níveis apontados por Johnson *et al.* (2007) para as estratégias em uma organização.

Quadro 2 - Níveis para as estratégias de uma organização

Níveis para as estratégias organizacionais	Descrição
Nível corporativo	As estratégias se relacionam com a adição de valor para a organização como um todo. Esta é a expectativa dos acionistas, está vinculada à perenidade do negócio e deve ser o ponto de partida para as estratégias nos níveis seguintes.
Nível empresarial	As estratégias neste nível se relacionam com a presença da organização nos mercados em que atua ou deseja atuar competindo, inovando e se posicionando junto ao seu público alvo. Devem seguir as estratégias corporativas e direcionar as estratégias operacionais
Nível operacional	As estratégias se relacionam à gestão dos processos internos da organização e de seus recursos financeiros, humanos e tecnológicos para atender as estratégias empresariais sempre tendo como pano de fundo a estratégia corporativa. A gestão estratégica difere da gestão operacional. A gestão operacional está mais vinculada à rotina dos processos produtivos enquanto que a decisão estratégica concebe o todo da organização e não suas partes específicas.

Fonte: adaptado de JOHNSON *et al.*, 2007.

Com base em fundamentos econômicos Porter (1979) determinou as cinco forças competitivas (QUADRO 3) que interagem no mercado e têm influência sobre o desempenho de uma empresa, no médio e longo prazo atraindo mais ou menos investimentos. Segundo autor, no curto prazo, forças como o clima podem determinar bons ou maus resultados. Contudo, no médio longo prazo, é preciso considerar forças cuja intensidade é fator determinante para o retorno sobre o investimento e, conseqüentemente, sua atratividade para novos investimentos. Porter (1979) exemplifica este conjunto de forças no mercado de aeronaves comerciais. Neste contexto, para o autor, existe uma forte rivalidade entre as empresas Airbus e a Boeing assim como é alto o poder de barganha das empresas aéreas, que confirmam grandes pedidos para estas duas empresas.

A concepção da estratégia de uma organização pode assumir dois formatos diferentes. O primeiro formato fundamenta-se na racionalidade e se apresenta em ciclos fixos de planejamento estratégico indicando procedimentos a serem adotados para o desenvolvimento ou coordenação da estratégia de uma organização, trata-se da estratégia pretendida. O segundo formato conforme Mintzberg (1998, p. 419) tem características artesanais. A estratégia emergente é pautada pelo “envolvimento, sentimento de intimidade e harmonia com os materiais manipulados, desenvolvidos em função de longa experiência e comprometimento”. Conhecido como emergente, este formato para a concepção da estratégia integra conhecimentos acumulados ao longo do desenvolvimento dos processos dando novos rumos para a estratégia.

Quadro 3 - Forças competitivas que interagem no mercado

Forças competitivas presentes no mercado	Descrição
Rivalidade entre os competidores	A rivalidade é alta se: 1. existirem muitos competidores com o mesmo porte e poder de barganha; o crescimento do setor é lento; 2. há fortes barreiras para entrada de novos concorrentes; 3. os concorrentes tiverem objetivos que vão além do retorno econômico/financeiro; 4. um concorrente não conseguir interpretar o outro por falta de familiaridade, diferentes abordagens ou diferentes objetivos.
Novos entrantes no mercado	Ameaça à rentabilidade das empresas já atuantes uma vez que novas alternativas podem puxar os preços para baixo, subir os custos, exigir novos investimentos para fazer frente à concorrência por um período indefinido. Algumas barreiras impedem a entrada de novos concorrentes no mercado, como o alto investimento inicial e alta tecnologia exigida.
Poder dos de barganha dos compradores	Especialmente se eles forem sensíveis ao preço dos bens ou serviços. Se o mercado tem poucos compradores ou se cada um dos poucos compradores adquire grandes volumes, então a organização está diante de um alto poder de barganha por preço. Se o mercado tem muitos compradores, como é o caso do sistema aeroportuário que oferece serviços para uma quantidade grande de usuários, então eles todos juntos podem fazer pressão sobre, por exemplo, a regulação do setor e influenciar a gestão da organização fornecedora do serviço.
Poder de barganha dos fornecedores	Seja por meio de preços, qualidade ou capacidade de fornecimento, entre outros. Interessante observar a visão de Porter (1979) que inclui neste grupo também os trabalhadores da organização.
Ameaça de produtos substitutos	Ameaça de produtos substitutos que ofereçam benefício similar ainda que por meios diferentes.

Fonte: adaptado de PORTER, 1979.

Na base da estratégia deliberada, encontram-se os conceitos da teoria da burocracia por meio da sistematização no âmbito da teoria das organizações. A racionalidade formal apresenta características como clareza, precisão e redução de custos (WEBER, 1982). Neste contexto, Johnson *et al.* (2007) apontam que a estratégia deliberada tem como pontos positivos: a pré definição de um ciclo oferecendo uma forma estruturada de pensamento; análise; execução; e comunicação da estratégia. Os autores apontam também algumas dificuldades que os gestores enfrentam. Uma delas é a dificuldade na obtenção de informações perfeitas necessárias para se definir um plano estratégico que será seguido ao longo do tempo. Outra dificuldade é a determinação de objetivos ambíguos no planejamento. Fazer frente à forte ação de alguns públicos com os quais a empresa se relaciona, conhecidos pelo termo em inglês *stakeholders*, é mais uma dificuldade que se apresenta ao longo do tempo em que a estratégia deliberada é colocada em prática. Neste sentido, Johnson *et al.* (2007) citam a regulação imposta pelo governo como ação de um *stakeholder* forte que impõe a estratégia a uma organização. Movimentos sociais e ambientais também podem impedir a implantação de

estratégias. Esta imposição externa tem o objetivo de forçar a mudança da estratégia organizacional por motivos que os *stakeholders* consideram legítimos. Mintzberg (1994) alerta para os perigos do planejamento estratégico formal. Segundo o autor, os gestores podem encarar a estratégia como um plano quando na verdade se trata de um processo de longo prazo com inúmeras variáveis. O plano está vinculado a previsões enquanto que a realidade pode ser diferente do que foi previsto e a estratégia precisa ser ajustada.

Há então uma grande diferença entre planejar e colocar em prática o que se planejou. Isto ocorre porque é imprevisível o ambiente em que as organizações se inserem. E, à medida que uma mudança ocorre no ambiente, a organização precisa rever suas estratégias, construir novos aprendizados e tomar outras decisões. Os gestores de uma organização podem seguir um modelo de tomada de decisões, seguindo uma sequência racional de análises e conclusões ou então pode seguir um modelo menos sistemático que lhe permita ajustes de conduta ao longo do tempo.

Contra-pondo-se à racionalidade perfeita presente no modelo sistemático de decisões, March e Simon (1958) observaram que as pessoas têm uma capacidade limitada para processar informações levando-as a tomar uma decisão que nem sempre é a melhor, mas é aquela que apresenta o melhor conjunto de resultados. Simon (1950) sustenta ainda que, em face de processos complexos, o homem toma decisões com base em critérios de satisfação e não de otimização. Abordando o processo de tomada de decisões com base nas decisões mais satisfatórias, Lindblom (1959) constrói um modelo cujo foco está na natureza incremental do processo decisório. Neste processo, que o autor chamou de *successive limited comparisons* e que Mintzberg *et al.* (2000) caracterizaram como “incrementalismo desarticulado”, Lindblom (1959) argumenta que, os tomadores de decisão estabelecem conexões entre seus valores pessoais e a análise empírica da situação. Além disso, preferem soluções satisfatórias a soluções ótimas, ou seja, não otimizam, mas ao contrário, buscam a satisfação das partes envolvidas. Seguindo esta linha de pensamento, Quinn (1980) “assinalou a decolagem daquela que hoje chamamos de escola de aprendizado” (MINTZBERG *et al.*, 2000, p. 134) provocando um debate sobre quem de fato é o arquiteto da estratégia de uma organização.

A escola da aprendizagem caracterizada pelo “incrementalismo lógico” (QUINN, 1980, p. 15) se fundamenta, conforme Mintzberg *et al.* (2000) na descrição

e não na prescrição considerando o processo de formação da estratégia ao longo do tempo e com a participação de diversas pessoas na organização e não como elas são formuladas por um grupo de pessoas e depois implementadas na organização. Este processo passa por experimentar novas estratégias em face de uma mudança no ambiente em que a organização se insere. A partir da análise do experimento e da continuidade deste processo de estratégias emergentes, pode-se criar um padrão que guiará a tomada de decisões. Este padrão pode se tornar uma estratégia. Mintzberg *et al.* (2000) sinaliza para a possibilidade de que este processo seja conduzido por uma pessoa na organização ou por uma coletividade, ou seja, pelos *stakeholders* sejam eles internos ou externos. Neste contexto em que se consideram diversos subsistemas que compõem a organização, Quinn (1980, p. 52) reforça que administrar estrategicamente significa “desenvolver ou manter, nas mentes dos altos executivos, um padrão consistente entre as decisões tomadas em cada subsistema”. O foco do autor é a influência interna na formação da estratégia.

Para Mintzberg (1998), as estratégias emergentes e deliberadas podem se apresentar e conviver, mas nesta ordem. Primeiro, as estratégias surgem sem uma intenção definida e, no caso de um padrão, elas podem tornar-se deliberadas, mas não o inverso. Esta convivência é apontada por Mintzberg (1998) pelo que o autor denomina de estratégias guarda-chuva combinando diretrizes gerais (deliberadas) e a prática dos detalhes (emergente) e concebidas para permitir novas estratégias ao longo do tempo. Para dar suporte, surgem as estratégias de processo ou a estrutura da organização. O grande desafio para os gestores está em equilibrar a estabilidade que a estratégia deve proporcionar (MINTZBERG, 1998) com as constantes mudanças requeridas pelo ambiente externo.

Devido a mudanças no ambiente, a concepção da estratégia tem sido impulsionada nas organizações para além do aspecto econômico/financeiro. Johnson *et al.* (2007) ampliam sua compreensão sobre estratégia incluindo os demais atores presentes no ambiente, suas expectativas e necessidades. Para estes autores, a estratégia:

É a direção e o escopo de uma organização no longo prazo, que obtém vantagem em um ambiente em mudança através de sua configuração de recursos e competências com o objetivo de atender às expectativas dos *stakeholders* (JOHNSON *et al.*, 2007, p. 45).

Os fatores ambientais estão também presentes no contexto da prestação do serviço público seja ela operacionalizada pela Administração Pública ou por uma empresa privada. Trata-se das “normas comunitárias” que influenciam as estratégias dos gestores e são:

Não apenas resultantes dos variados fatores [...] de natureza econômica, política, cultural que se reconduzem ao perfil que se deseja tenha o Estado nos tempos em que vivemos, mas foram também determinadas pelos impressionantes progressos tecnológicos verificados nas últimas décadas do século XX em setores como o das telecomunicações, da informática e da microeletrônica [...] (COUTO; SILVA, 2002, p. 214).

Neste primeiro subitem, foram abordados os conceitos fundamentais de estratégia importantes para a contextualização do tema tratado neste estudo. Foram abordadas as características do ambiente onde se inserem as organizações bem como as forças competitivas que agem no mercado e as diferentes concepções de estratégia presentes na literatura. Na sequência, será tratado o tema da delegação da prestação de serviços pelo Estado para a iniciativa privada tanto no Brasil como em outros países.

2.2 A DELEGAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS PARA A INICIATIVA PRIVADA

O Estado contemporâneo é “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território” (DALLARI, 2001, p. 118). Ao governo, comandado por uma autoridade soberana, o poder é atribuído pelos eleitores que nele confiam para a gestão do orçamento público no cumprimento daquilo que está definido na Constituição Federal (CF). A divisão funcional de poderes é chamada de “sistema de freios e contrapesos” e contempla três funções: 1. função executiva, incluindo a gestão da economia, a arrecadação de tributos e a defesa nacional. Uma de suas missões é a prestação do serviço público; 2. função legislativa, responsável pela normatização; e 3. função judiciária responsável pela aplicação das normas. A Administração Pública de um governo operacionaliza as ações do Estado de maneira a atender às necessidades e expectativas de seu povo.

Ao longo do tempo, o Estado foi levado a realizar profundas mudanças em seu papel devido a movimentos sociais, políticos e econômicos. Alguns destes

movimentos foram a Revolução Francesa no século XVIII e a Revolução Industrial iniciada no final do século XIX, juntamente com o liberalismo de Locke, Montesquieu e Rousseau. Passando inicialmente da vontade do soberano absoluto para os representantes escolhidos pelo povo, o Estado centralizador evoluiu de produtor e prestador de serviços públicos para um Estado descentralizador, delegando os serviços públicos para terceiros face à obsolescência de suas estratégias e estruturas (TORRES, 2004; MATTOS, 2006; MATOS *et al.*, 2004; FORTINI, 2009).

O conceito de serviços públicos, segundo Fortini (2009) enfrentou ao longo do tempo uma crise que se justifica pelas constantes mudanças do modelo de atuação do Estado no atendimento aos anseios da sociedade. Além disso, este conceito não pode ser universalizado, já que “a conceituação de serviço público adotada na França não é aplicável no Brasil [...]. Portanto, algumas atividades são consideradas como serviço público em um país e não em outro” (JUSTEN FILHO, 2003, p. 17). A definição de serviço público, conforme assinala Justen Filho (2003, p. 19) tem merecido atenção dos juristas uma vez que, ao longo do tempo, “sofreu enorme dilatação e passou a abranger todas as atividades estatais e inúmeras outras, de natureza privada”. A dificuldade em se definir serviços públicos, segundo o autor, está em sua relação com o conceito de atividade econômica já que envolve a utilização de recursos escassos para o atendimento de necessidades do homem. Grau (2003) entende que a atividade econômica é a denominação geral e que serviço público é uma de suas modalidades. Pode-se definir serviço público como sendo:

Toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público (MELLO, 2012, p. 620).

Cabe aqui um esclarecimento sobre o conceito de serviço público adequado. Uma das condições para que uma concessionária seja vencedora do certame que resultará na concessão é que possa prestar serviços públicos de modo adequado em nome da União que lhe concede esse poder. Moreira (2011, p. 297) considera adequado o serviço “prestado com qualidade (humana e técnica), a preço acessível a todos os usuários em cumprimento aos deveres e obrigações legais, regulamentares e contratuais”. A Lei 8987/1995 (BRASIL, 1995) em seu parágrafo

1º, além de explicitar este conceito esclarece que técnicas, equipamentos e instalações modernos, assim como sua conservação, melhoria e expansão também são considerados na prestação de serviços adequados.

De toda forma, os autores concordam que o serviço público está vinculado ao atendimento pelo Estado das necessidades materiais e imateriais dos indivíduos de uma determinada coletividade sob sua jurisdição. Este atendimento pode ser feito diretamente pela Administração Pública ou por seus delegados (MELLO, 2012; DI PIETRO, 2004; JUSTEN FILHO, 2003; MEIRELLES, 2003). Em diferentes países, a presença do Estado tem sido mais intensa e centralizadora ou menos intensa, descentralizando a prestação de serviços para seus delegados. Buscando estabilidade econômica a prestação de serviços de qualidade, o Estado como legítimo detentor da criação, determinação e aprimoramento dos serviços públicos, vem descentralizado a prestação destes serviços tanto para órgãos de governo como para a iniciativa privada.

No século XVIII, com a Revolução Francesa e as Revoluções Americanas, os direitos civis foram reclamados e conquistados. A Europa e a América do Norte se mobilizavam por mudanças. Ao longo do século XIX, a Revolução Industrial e o vertiginoso crescimento econômico marcado pelas relações capitalistas e pelo Liberalismo determinou a atuação mínima do Estado na Europa. Neste cenário, o Estado se reduziu “às suas funções precípua de garantir a soberania e a segurança interna, distribuir justiça, garantir contratos e administrar a moeda”. Nesta época, o Manifesto Comunista lançado por Karl Marx chamava a atenção para a exclusão da classe operária e iniciava uma caminhada para a conquista de direitos sociais e políticos, especialmente o direito ao voto (TORRES, 2004, p. 24).

Com a expansão do capitalismo a partir do início do século XX ocorreram profundas transformações sociais, políticas e econômicas, em todo o mundo. Ferreira (1996, p. 6) indica que “essa enorme tarefa de transformação impõe ao Estado a necessidade de rever seus papéis, funções e mecanismos de funcionamento” assim como o fortalecimento de sua parceria com a sociedade na busca pela redução das desigualdades, inclusão nas decisões políticas e econômicas com foco no desenvolvimento. Foi fundamental a implantação do modelo burocrático de gestão com base na impessoalidade, hierarquia, regras rígidas, especialização, continuidade e controle para a criação e relação entre as funções administrativas (TORRES, 2004). Reformas administrativas no setor público

se fizeram necessárias por se relacionarem com os processos para o alcance dos resultados que se espera da Administração Pública. O aparato da Administração Pública executa a direção política estabelecida pelos representantes do povo tratando de questões técnicas que podem ser modificadas e modernizadas.

Tais reformas levaram a estrutura burocrática das instituições públicas a inflar com a criação de mecanismos, leis, departamentos e procedimentos. Como resultado, a Administração Pública tornou-se mais complexa em seu funcionamento. No Brasil, Motta (2007, p. 88) enfatiza que a Administração Pública “desenvolveu-se como um dos grandes instrumentos para a manutenção do poder tradicional”. Para o autor, seu foco repousava muito mais no fortalecimento de “grupos preferenciais” do que na busca pela eficiência e eficácia na prestação do serviço público ao cidadão.

Na Europa, no início do século XX, as reações contra o Estado Liberal e seu princípio de não intervencionismo resultaram em demandas da sociedade como: participação nas decisões de Estado, direitos dos cidadãos e inclusão social. O final da I Guerra Mundial deixou enfraquecida a economia europeia, enquanto os Estados Unidos cresciam com a exportação de alimentos. Com o restabelecimento da Europa, a produção norte-americana deixava de ter mercado. Teve lugar a recessão e a Grande Depressão em 1929 contornada com o programa “*New Deal*” de reestruturação econômica por meio da presença intensa do Estado. Inspirado nas ideias de Keynes, o programa propunha a reforma da Administração Pública nos Estados Unidos. Entre outras providências, foram criadas as agências reguladoras e promoveu-se o fortalecimento do Estado. A presença do Estado, especialmente na proteção aos desfavorecidos, tornou-se a única solução para o problema das desigualdades e para o restabelecimento da ordem econômica, em todo o mundo (TORRES, 2004; MATTOS, 2006; MATTOS *ET AL*, 2004; FORTINI, 2009). A Revolução Russa em 1917, a criação da União Soviética, a Constituição do México promulgada em 1917 e da Alemanha, em 1919 (FORTINI, 2009) reforçavam a concepção do Estado onipresente, interventor e controlador que na percepção de Magalhães (1999) apresentava-se como a negação do Estado Liberal.

Nos anos 30 e 40, os Estados Unidos encontraram no Estado do Bem-Estar Social um caminho para oferecer serviços sociais ao cidadão, tais como: seguro-desemprego; previdência social; sistema público de saúde; e transporte. Até então, o Brasil mantinha o mesmo modelo de Estado desde sua ocupação pelos portugueses, em 1500. Conforme Castor (2001, p. 14), “nada se decidia sem que o

Estado fosse ouvido e assentisse; nada se decidia fora da capital do país, quando não da própria corte em Lisboa”. O poder absolutista da monarquia que cultivava o monopólio sobre o comércio e um aparelho estatal dirigido por uma nobreza economicamente improdutiva foram os legados da ocupação portuguesa no Brasil, durante séculos. Diferentemente dos Estados Unidos, o Brasil era “uma colônia de exploração e não de povoamento” (MARTINS, 1997, p. 14).

No Brasil, o Estado patrimonialista, quase uma extensão da família real, se limitava a administrar os bens da realeza. As empresas privadas familiares por sua vez ao confundirem os objetivos da empresa com as necessidades de seus proprietários comprometiam os resultados esperados (FERREIRA, 1996). Na década de 30, com o aumento da máquina administrativa para dar andamento às atividades do Estado do Bem-Estar Social “a Administração viu-se obrigada a arcar com ônus impraticáveis e sem perspectiva de recuperação de bônus que a amparasse” (FRANÇA, 2011, p. 140). Tanto na esfera pública, como na iniciativa privada esta confusão entre o patrimônio público e o privado perdurou até o surgimento e a adoção do modelo de administração pública burocrática que, para Bresser-Pereira (1997), configurou-se em um grande progresso, no século XIX.

No final da década de 30 até 1945, conforme assinala Martins (1997), implanta-se no Brasil uma Administração Pública burocrática no contexto da reforma mais importante nas estruturas do Estado inspirada no modelo do serviço público britânico e fundamentada em três aspectos principais: ingresso no serviço público por meio de critérios profissionais; critérios de promoção baseados no mérito e plano de carreira. Buscava-se colocar foco no processo e romper com os valores patrimonialistas caracterizados pela “confusão entre o interesse público e o privado” e populistas que predominavam na Administração Pública brasileira (FERREIRA, 1996, p. 8). Conforme Martins (1997, p. 16) o que se viu foi uma transformação destas diretrizes em práticas que não resistiram às “pressões populistas-clientelistas” e revelavam a continuidade do clientelismo na indicação de servidores públicos e a promoção por tempo de serviço e não por mérito. Di Pietro (2004) sinaliza também que a descentralização do Estado se fazia presente já que com o Decreto-lei 6016 de 22/11/1943 caracterizou-se no Brasil o primeiro conceito legal de autarquia. Assim, ao contrário do que faziam a Europa e os Estados Unidos que optavam pela centralização estatal, o Brasil começava a colocar foco na descentralização.

Nas palavras de Marolla (2011, p. 15), no Brasil “além das funções de índole administrativa, foram transferidas a terceiros a exploração da indústria e do comércio, em ramos outrora dominados pelo Estado”. Neste caminho, Fortini (2009) reforça a mudança de perspectiva em que o Estado brasileiro deixa de prestar todos os serviços públicos e se concentra no estímulo à iniciativa privada flexibilizando decisões que passam a ser pautadas pela consensualidade. Em um contexto desenvolvimentista, o processo de concessão no Brasil ganhou relevo ao transferir para particulares a criação e expansão de estradas de ferro, portos, saneamento básico, água e energia. Ao Estado cabia a fiscalização dos serviços prestados e da remuneração que o particular obtém daquilo que é cobrado dos usuários (MAROLLA, 2011).

Contudo, a concepção da prestação de serviços públicos não coadunava com sua exploração pela iniciativa privada e, nos anos 30 surgem as autarquias para absorver as atividades que haviam sido outorgadas à iniciativa privada. Este movimento representa o declínio das concessões no Brasil que reaparecerão nos anos 80.

A Era Vargas, de 1930 até 1954, “se caracterizou como altamente intervencionista, não apenas na economia, mas também na área social”. Alguns organismos foram criados no sentido de controlar e planejar os investimentos brasileiros em diferentes setores, dentre eles estão: Conselho Nacional do Petróleo (CNP), 1938; Instituto do Mate, 1938; Instituto do Pinho, 1941; Conselho de Água e Energia, 1939; Código de Minas, 1940; Comissão de Combustíveis e Lubrificantes, 1941; Conselho Nacional de Ferrovias, 1941; a Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda, 1941; Fábrica Nacional de Motores (FNM), 1943; Companhia Hidrelétrica do São Francisco, 1945; Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), 1951; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), 1952; Petrobrás, 1953; e Fundo Nacional de Eletrificação, 1961 (D’ARAUJO, 1992, p. 59-75).

Um modelo de Estado se estabeleceu no Brasil baseado em uma aliança entre “burocracia estatal e capitalismo protegido” que “se transformou em espinha dorsal do desenvolvimento brasileiro moderno” baseada na industrialização como “instrumento essencial para a redução da dependência do exterior e para a criação e fortalecimento de um empresariado e de um proletariado brasileiros” (CASTOR, 2001, p. 15). A redefinição do papel e da atuação do Estado, conforme alerta Torres (2004, p. 27) “implicou o crescimento vertiginoso da administração pública ao longo

do século XX” com importante desempenho do papel positivo e incorporador da burocracia estatal. Durante a Era Vargas, com tantas atribuições assumidas, o Estado brasileiro:

Tornou-se grande demais em algumas esferas e perdeu a capacidade de comando em outras essenciais como a educação, a saúde, a Justiça e a segurança. Agigantado, mas incompetente, passou a não dar conta de gerir as funções econômicas e sociais que lhe foram atribuídas (D'ARAUJO, 1992, p. 67).

O final da Era Vargas e o processo de democratização, não trouxeram reformas na Administração Pública brasileira como um todo. Para Martins (1997, p. 17), o clientelismo continuava na medida em que o país não gerava empregos e a indicação para cargos públicos era a aspiração da classe média e dos menos favorecidos tornando-se uma “moeda de troca” a serviço do processo eleitoral. O modelo brasileiro de desenvolvimento continuava a acentuar a presença do Estado no setor produtivo. Nos anos 50, o Estado era composto por equipes “altamente competentes de servidores públicos capazes de projetar e implementar metas ambiciosas [...] e, ao mesmo tempo, os serviços públicos a cargo da burocracia [...] continuaram a apresentar padrões extremamente baixos” (MARTINS, 1997, p. 18).

Alguns dos motivos que reforçam a necessidade de reformas na Administração Pública, face ao novo perfil assumido pelo Estado relacionam-se à sua incapacidade de absorver infinitas tarefas, além da “eficiência, dos custos de manutenção, do excesso de demandas e da hipertrofia da administração pública”. O “cidadão/eleitor” exige “uma administração pública à altura de suas importantes responsabilidades sociais” (TORRES, 2004, p. 29). No final dos anos 60, por meio do Decreto-Lei 200, desenha-se no Brasil uma tendência em que a “União praticamente se retira das tarefas de execução de políticas públicas” (TORRES, 2004, p. 68). Aprovado em 1967, o Decreto-Lei 200 previa uma descentralização funcional da administração pública para contornar a rigidez da administração pública direta e para estimular o modelo de gestão da iniciativa privada concedendo “às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado” sob supervisão ministerial (BRASIL, 1967). Como resultado ao incentivo a fundações e empresas públicas, autarquias e empresas estatais, no final da década de 70, o Brasil tinha 571 autarquias sendo que a maioria, ou seja, 60% foram criadas entre 1966 e 1976 (MARTINS, 1997). Na União Soviética, em Cuba e na China, nos

anos 70 começava a se esgotar o Estado interventor que, por meio da política keynesiana, pareceu capaz de resolver a crise mundial.

Reformas no papel do Estado se faziam necessárias em diversos países do mundo. Na França socialista dos anos 80, na metade do governo Mitterrand, “a visão marxista cedia lugar a uma visão mais pragmática, ainda que impregnada por ideologia estatizante”. Na sequência, os franceses liberais liderados por Jacques Chirac promoveram as privatizações com o apoio de 41% dos franceses sendo que 27% do povo se mostravam contrário a esta medida (CONSTANTINO, 2012, p. 53). Nos Estados Unidos, durante o governo Reagan iniciado em 1980 e em consonância com o governo de Margaret Thatcher iniciado em 1979 no Reino Unido, medidas foram adotadas para a redução da máquina pública e para a transferência da assistência social para empresas privadas. Na mesma época, a União Soviética, liderada por Gorbachev conhecia a *Perestroika*, a liberalização da economia e a *Glasnost*, um processo de abertura política que culminariam com a dissolução daquele país e sua substituição por diversas repúblicas independentes. O contexto mundial apontava para mudanças na administração pública em face de demandas sociais, políticas e econômicas.

Acompanhando uma tendência mundial que se iniciou na década de 70, o processo de descentralização da administração pública brasileira desenhada pela Constituição Federal (CF) de 1988 trouxe, por um lado, avanços consideráveis para a sociedade, e, por outro lado, apresentou “empecilhos culturais, históricos, políticos e administrativos” (TORRES, 2004, p. 67). A promulgação da CF em 1988 e o movimento pelas eleições diretas para a Presidência da República anunciavam que “seria ingênuo pensar em redução do Estado em uma sociedade altamente excludente como a brasileira” ainda que houvesse “crise fiscal, com a recessão mundial e com a pressão das agências internacionais” (TORRES, 2004, p. 31) ao contrário do que se praticava na Europa e os Estados Unidos que reduziam o aparelho do Estado.

Nos anos 90, Chesnais (1996, p. 13) adota a expressão “mundialização do capital” para caracterizar uma “nova configuração do capitalismo mundial e nos mecanismos que comandam o seu desempenho e regulação” com a concepção de

Políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan (CHESNAIS, 1996, p. 34).

Intervindo no mercado ou descentralizando a prestação de serviços públicos, o Estado tem promovido reformas buscando mais eficiência na Administração Pública. Mattos *et al.* (2004) reforçam que, na década de 1980, em países anglo-saxões, especialmente nos Estados Unidos e no Reino Unido ocorreram movimentos pelas reformas no Estado. Foram transferidos para o setor privado os bens, os direitos e os deveres do Estado. Na América do Sul, o primeiro país a seguir o exemplo britânico foi o Chile. Na década seguinte, quase todos os países do mundo já haviam implantado processos de desestatização de serviços públicos.

No Brasil, particularmente a partir de 1990, no contexto da abertura democrática, a agenda política vem incluindo medidas para a modernização da Administração Pública. Tais medidas, segundo Motta (2007, p. 93) são fortemente inspiradas no modelo de gestão da iniciativa privada, propondo “com grande ênfase eliminação, privatização e terceirização de serviços”. A abertura comercial, as Parcerias Público-Privadas (PPPs), as privatizações e as concessões de serviços públicos a partir de 1990 se contrapõem à ação do Estado brasileiro majoritariamente intervencionista presente até então. Neste contexto, funções estatais foram transferidas para a iniciativa privada cujo modelo de gestão, na perspectiva de Motta (2007) era considerado superior e mais eficaz. A desregulação e a privatização para Emmons (2000) passaram a caracterizar esta economia de mercado com a qual convivem as empresas nas últimas décadas. A consequência natural destas medidas seria a Administração Pública eficiente e eficaz. Contudo, Emmons (2000) alerta para as dificuldades que a relação entre a gestão pública e a gestão privada gera para a tomada de decisões quanto à definição de investimentos estratégicos e gerenciamento de processos para a prestação de serviços públicos.

Torres (2004, p. 43) critica a efetividade dos serviços públicos e faz referência ao racionalismo no processo de tomada de decisão. Segundo o autor, se os serviços públicos não são oferecidos ao cidadão, que é o público-alvo da Administração Pública; se estes serviços não correspondem à qualidade desejada e se não alcançam os resultados esperados, então não se trata de falta de informações confiáveis para a concepção de políticas públicas. Trata-se de ineficiência na “fase

de implantação e execução destas políticas”. Na Administração Pública, observa-se uma dicotomia importante entre o seu funcionamento e a qualidade na prestação de serviços ao público com processos desalinhados das melhores práticas estratégicas gerenciais no longo prazo.

Quando Torres (2004) menciona que a razão pela qual o serviço público ineficiente não é a falta de informações, ele se refere à crítica apresentada por Lindblom (1959) e March e Simon (1958) que preconizavam o modelo de tomada de decisão com base no racionalismo. Segundo estes autores, este modelo merece críticas por serem limitadas e nem sempre confiáveis as informações que o gestor tem à sua disposição para decidir. Simon (1950) coloca foco na capacidade limitada que o ser humano tem para tomar decisões. As necessidades e expectativas não são as mesmas para todas as pessoas nem para todos os grupos de pessoas. Cada um tem seus interesses próprios e busca apoio para atingi-los. Nesse contexto, os autores trazem para a discussão a dificuldade que o gestor tem de decidir atendendo a todos de maneira efetiva. Lindblom (1959) enfatiza a importância de se decidir pelo que é mais satisfatório para todos ao invés de se buscar a solução ideal que é difícil face às diferentes percepções humanas. Sobretudo na gestão pública, Lindblom (1959) alerta que decisões precisam ser vistas e revistas com frequência, pois políticas públicas não são concebidas uma única vez, elas são feitas e refeitas constantemente.

No Brasil, durante o governo Collor, medidas foram tomadas para reduzir o aparelho do Estado com a dissolução de autarquias e empresas estatais. Em consonância com a agenda do Consenso de Washington, o Brasil rompeu com o modelo intervencionista e de industrialização que visava à independência das importações, substituindo-o pelo “paradigma da competitividade internacional” que ganhava força no cenário de globalização econômica (CASTOR, 2001, p. 21). Tais medidas, conforme reforça Torres (2004, p. 168) encontrarão “uma prática política extremamente deletéria, irresponsável e corrupta, que terá enorme repercussão negativa sobre a administração pública”. Segundo Torres (2004, p. 169) implementou-se um plano “absolutamente caótico e desconexo de reforma da administração pública” foi implementado nos anos 90 “sob a triste inspiração de João Santana [...] sem nenhum planejamento, estudo detalhado ou critério técnico”. O resultado prático “108 mil servidores deixaram a máquina da Administração Pública federal no começo do governo Collor”. Na grande maioria, estes servidores

foram reintegrados durante o governo de Itamar Franco, iniciado em 1992.

Um dos principais mecanismos de reforma da Administração Pública na década de 90, no Brasil, conforme Moreira (2011, p. 19) foi o PND criado em 1990 com a Lei 8031 de 12/04/1990 e que teve seus procedimentos alterados pela Lei 9491 de 09/09/1997. A Lei 9491 de 10/09/1997 vem reforçar o mecanismo de reestruturação do setor público além de permitir a transferência da prestação de serviços públicos para a iniciativa privada. Em seu Art. 1º, I a Lei 9491/97 estabelece o objetivo de “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público”.

Em 1995, a reforma do aparelho do Estado iniciada no Brasil seguia as tendências mundiais já adotadas por outros países desde a década de 70. De inspiração britânica, atendia ao objetivo do Presidente Fernando Henrique Cardoso de “substituir o padrão varguista de intervenção social por uma nova forma de orientar as ações governamentais nos campos econômico, político e social” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2002, p. 11) e foi conduzida, nas palavras de Bresser Pereira (2001), em bases institucionais, culturais e gerenciais. Institucionais, pois criou agências reguladoras e agências executivas; culturais, ao colocar um ponto final no patrimonialismo; e por fim, gerenciais com foco no cidadão como consumidor dos serviços públicos prestados com qualidade e ao menor custo. Foi neste ano de 1995 que se promulgou a Lei 8987 (BRASIL, 1995), chamada de Lei Geral das Concessões, permitindo que se fizesse a concessão da prestação de serviços públicos conforme previsto pela CF. Além da reforma do Estado em grandes proporções, vale ressaltar que o:

Tema da reforma administrativa (que naturalmente tem escopo menor que a reforma do Estado) também entrou na agenda nacional por um motivo absolutamente premente: a capacidade operacional e gerencial da administração pública encontrava-se em níveis baixíssimos, comprometendo toda a possibilidade de formulação, execução, gerenciamento e fiscalização de políticas públicas (TORRES, 2004, p. 171).

Referências negativas ao sistema burocrático se avolumam na medida em que seu excesso pode emperrar o funcionamento do sistema devido à “hipertrofia de estruturas administrativas ou à superposição de uma série de etapas desnecessárias ao longo da execução de um processo ou procedimento administrativo”. O nível de burocratização nas organizações se dá em função de seu

tamanho, área em que atua; e natureza pública ou privada. A empresa pública tem um nível mais alto de burocratização devido ao seu interesse social, político, econômico e cultural. As ações dos servidores públicos, por exemplo, são monitoradas por uma série de leis, decretos, portarias e instruções normativas. Ao servidor público só é permitido fazer o que a legislação prevê enquanto que o cidadão comum pode fazer tudo que a lei não proíbe (TORRES, 2004, p. 16). Foi assim que, diante de um modelo claramente ineficiente conhecido como a “velha Administração Pública burocrática” emergiu:

Uma nova forma de administração pública gerencial que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX na administração de empresas, sem, contudo, perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 11).

A chamada Nova Gestão Pública (NGP) que preconiza a reforma do Estado ganhava espaço, contudo, na visão de Torres (2004, p. 29), encontrou sérias dificuldades já que “não há caso histórico de sociedades que defendam ou busquem abertamente a redução de seus direitos sociais e a diminuição dos atuais níveis de bem-estar social”. Quanto mais o processo democrático caminha, na percepção de Torres (2004), mais a estrutura do Estado aumenta. Esta visão é confirmada pela impopularidade dos governos que adotaram medidas de austeridade econômica para reduzir o aparelho estatal e reestruturar a economia. O modelo intervencionista:

Começou a ruir exatamente quando tentou a privatização do bom e universalizado sistema de saúde inglês [...] que os limites da redução do aparelho do Estado já haviam sido alcançados e que os cidadãos não estavam dispostos a abrir mão de seus direitos sociais duramente conseguidos após séculos de luta política e da operação do sufrágio universal (TORRES, 2004, p. 32-33).

Os fundamentos da NGP começaram a ser discutidos e implantados em 1995 quando foram incorporados na agenda nacional pelo então ministro Bresser-Pereira abrindo uma discussão sobre a natureza, a forma e a ação do Estado no Brasil. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) que somente ficou pronto no final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso tinha como objetivos a dotação de governabilidade e governança da Administração Pública além de apresentar as deficiências e contradições da burocracia pública.

A proposta apresenta como diagnóstico a ineficiência do modelo burocrático no Estado moderno e apresenta a proposta adotada em outros países de um modelo gerencial com foco no cidadão como cliente/consumidor dos serviços prestados pela Administração Pública. Técnicas de administração como: efetividade; redução de custos; equidade; controle de resultados e a descentralização da gestão adotados nas empresas privadas seriam incorporados na gestão pública possibilitando mais flexibilidade por meio da desconcentração da ação do Estado. Neste contexto, o administrador público passaria a responder por suas decisões e ações. Contudo, Torres (2004) ressalta que a proposta não encontrou eco nem internamente no governo, pois foi visto como ambicioso demais pelos Ministérios da Casa Civil, Fazenda e Planejamento, nem pelos servidores públicos que se manifestaram no Congresso Nacional.

O surgimento de blocos econômicos nos anos 1990 deram outros contornos para comercialização entre os países. Ainda naquela década, os Estados Unidos conviviam com um crescimento de 31% da indústria enquanto a França atingia 11,7% e o Reino Unido 17,1% de aumento na produção industrial (CONSTANTINO, 2012). Diante deste resultado e evidente concorrência norte-americana, surgiram blocos econômicos em todo mundo no sentido de estabelecer uma regulação que beneficiasse os países membros. Dentre estes blocos estão: Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) e a consolidação da União Europeia cujo embrião já havia surgido em 1957.

Chesnais (1996, p. 230) conceitua a “regionalização” promovida por estes blocos econômicos como sendo “o resultado combinado das estratégias de integração dos processos de produção e de processos propriamente políticos”. Reforça ainda que sua formação contraria tudo que o *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) propunha no sentido de reduzir obstáculos no comércio entre os países, em especial no que se refere às tarifas e taxas aduaneiras.

Os esforços dos governos no sentido de reformular o modelo de atuação do Estado incluíram na década de 1990 as parcerias entre os setores público e privado. No Reino Unido, o Primeiro Ministro John Major lançou em 1992 a *Private Finance Initiative* (PFI) dando início ao programa de parcerias entre a gestão pública e a iniciativa que só ganhou o nome de Parcerias Público-Privadas em 1996 no governo de Tony Blair com o nome de *Public-Private Partnerships* (PPP) (BRITO; SILVEIRA, 2005). Também nos anos 1990, no programa de reforma do Estado tiveram início as

privatizações e o início das PPP ganhando força em 2004, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva com a promulgação da Lei 11.079/04 que editava as normas gerais para sua licitação e contratação.

O envolvimento da iniciativa privada na prestação de serviços públicos integra as novas formas do funcionamento estatal que têm sido adotadas no Brasil e em outros países. Se por um lado, o formato de prestação de serviços públicos com a participação de particulares já se verificava quando Grécia e Roma construíram seus portos (DIEZ, 2009) por outro lado, é recente a utilização deste mecanismo para reduzir o aparelhamento do Estado (GROTTI, 2007).

No Brasil,

Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. (CF, 1988, Art. 173)

Fundamentado no que prevê este artigo da CF, foram implantados no Brasil diferentes modelos para a ação estatal de maneira que o Estado pudesse se dedicar às funções que lhe são próprias ao invés de explorar a atividade econômica. Na sequência será discutida a desestatização da prestação de serviços públicos à população colocando foco na concessão que é o centro do estudo a ser realizado.

O modelo de inclusão da iniciativa privada na prestação de serviços públicos é adotado no Brasil a partir da década de 1980 com o Decreto presidencial 86.215 de 25/07/1982 que transfere, transforma e desativa empresas que estavam sob o controle estatal. Com a reorientação do papel do Estado na década de 1990, 3 reformas estruturais foram realizadas, conforme pontua Leffeld (2008): extinção de certas restrições ao capital estrangeiro; flexibilização de setores estratégicos como telecomunicações, energia elétrica e petróleo; e reformas permitindo o processo de abertura de setores que até então eram monopólio do Estado. Neste contexto as privatizações em seu conceito restrito, se dão por meio da transferência do controle majoritário do Estado para a iniciativa privada.

Lehfeld (2008, p. 237) orienta ainda que a privatização se dá por meio de dois instrumentos:

Alienação, em leilão, por intermédio de bolsas de valores do controle acionário majoritário de entidades estatais exploradoras de atividade econômica e prestadoras de serviços públicos, como também a *delegação*, por meio de concessões, permissões e autorizações, da execução de serviços públicos à iniciativa privada.

A parceria com a iniciativa privada foi identificada por vários governos no mundo como um caminho para os montantes necessários para o investimento em serviços públicos. No Reino Unido este movimento se deu com grande intensidade. Iniciado na década de 1980 pela Primeira Ministra Margareth Thatcher, foi no governo do conservador John Major em 1992 que se iniciou o movimento de inclusão do investimento privado na área pública. Somente em 1996, com o Primeiro Ministro trabalhista Tony Blair, o Reino Unido ampliou a iniciativa, chamando-a de Parcerias Público-Privadas. Naquele país, conforme orientam Brito e Silveira (2005, p. 8) as PPP abrangem concessões, terceirizações e privatizações. Os autores salientam que diversos países da Europa e da América Latina além do Canadá, África do Sul e Austrália adotaram este mesmo modelo que mudava “a forma de contratação de obras e serviços públicos, saindo da maneira tradicional de aquisição de ativos para uma lógica de compra de serviços”. Em outros países, conforme Fortini (2009), o modelo de PPPs mitiga o risco do parceiro privado.

No Brasil, a CF em seu art 3º estabelece os objetivos do Estado brasileiro a serem atingidos por meio da prestação de serviços públicos. Na busca pela eficiência para cumprir com seus deveres, o Estado brasileiro adota a modalidade de contratos de concessões realizados entre a iniciativa privada, neste caso denominado “concessionário”, e uma agência reguladora que, em nome da União acompanha as atividades da organização privada. Ao tratar dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, a CF em seu Art. 175 dispõe em seu *caput* que “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Em fevereiro de 1995, foi promulgada a lei 8987, conhecida como Lei das Concessões, dispõe, em seu *caput* “sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 174 da Constituição Federal”. No mesmo ano, em julho, foi promulgada a lei 9074 que em seu *caput* “Estabelece normas para outorga

e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos”. Para instituir “normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública” foi promulgada, em dezembro de 2004, a Lei 11.079 (BRASIL, 2004, caput). É a lei 11.079/2004 (BRASIL, 2004) que define conceitos relativos à relação entre os setores público e privado para a prestação de serviços. O Quadro 4 resume as definições estabelecidas para PPP e concessão pela legislação brasileira.

Quadro 4 - Definições estabelecidas pela legislação brasileira para PPP e concessões

Artigo	Termo	Definição
LEI 8.987/1995		
Art. 2º inciso II	Concessão de serviço público	“A delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”.
Art. 6º Par	Serviço público adequado	“É o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.
LEI 11.079/2004		
Art. 2º	Parceria público-privada	“É o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”.
Art.2º Par. 1º	Concessão patrocinada	“É a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”.
Art.2º Par. 2º	Concessão administrativa	“É o contrato de prestação de serviços de qua a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”.

Fonte: BRASIL, 1995; 2004.

Sobre as definições de PPP e concessão, é importante saber que no Brasil, a Lei 11.079 prevê que:

Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (BRASIL, 2004, art. 2º, parágrafo 3º).

Considerando as definições apresentadas pela legislação brasileira, tem-se que a concessão aeroportuária brasileira, estudada nesta pesquisa, não é uma PPP, pois não há remuneração pecuniária do Estado para a concessionária conforme prevê a Lei 11.079 em seu Art. 2º Parágrafo 3º (BRASIL, 2004). Há diversas definições de concessões e PPP apresentadas na literatura. O Quadro 5 relaciona algumas destas definições.

Quadro 5 - Definições de concessão e PPP presentes na literatura

Definições de concessão	Fonte
Contrato pelo qual a Administração Pública entrega à iniciativa privada a execução remunerada de um serviço ou obra pública e o direito de uso que será explorado por sua conta e risco cumprindo prazos e seguindo regras contratuais.	Di Pietro (2004)
“Concessão de serviço público é uma tentativa de composição entre alternativas radicalmente diversas. Um meio termo entre concepções opostas e contraditórias. É via para organizar interesses potencialmente antagônicos buscando assegurar a realização conjunta e concomitante de finalidades e interesses tendencialmente excludentes”.	Justen Filho (2003, p. 11)
Instrumento geral de delegação da gestão de serviços públicos, cujo formato jurídico deve se amoldar às peculiaridades de cada serviço público e, mais especificamente, de cada empreendimento, cuja implantação encontre-se nas intenções do Poder Público.	Perez (2006, p. 94)
“Forma de provisão de infra-estrutura e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de ativos que posteriormente são transferidos ao Estado. O setor público torna-se parceiro na medida em que ele é comprador, no todo ou em parte, do serviço disponibilizado”.	Brito e Silveira (2005, p. 8)

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Demonstra-se então neste estudo que, no Brasil, os termos PPP, privatização e concessão têm suas definições específicas. Nas interações feitas com especialistas e gestores estrangeiros, pôde-se observar que privatização é um termo utilizado indistintamente. Devido a esta variedade conceitual, neste estudo, utiliza-se o termo desestatização para designar de maneira geral o processo de integração do setor privado na gestão de um ativo público. Os termos PPP, privatização e concessão são mantidos quando tiverem sido citados pelas fontes.

As características de cada uma destas estratégias são bem específicas em relação aos ativos, à remuneração, ao risco, ao controle de qualidade. Em relação aos ativos, no contexto das PPP os ativos são alienados pelo Estado para o ente privado e retornam para o setor público ao término do contrato. O mesmo não acontece com as privatizações em que os ativos são definitivamente transferidos do poder público para o ente privado. Com relação à remuneração, “nas concessões tradicionais, a cobrança de tarifas é suficiente para remunerar o investimento. Com relação à remuneração do ente privado, nas PPP, abre-se espaço para uma complementação de receitas por parte do setor público” (BRITO; SILVEIRA, 2005, p. 9). Com relação aos riscos, Arrow e Lind (1970) reforçam que nas PPP, com o compromisso assumido pelo setor público no empreendimento, os riscos são compartilhados entre as partes com ganho de eficiência considerável proveniente da competência inovadora da iniciativa privada, complementado pela transparência no que diz respeito à prestação de contas e à divisão do desenvolvimento das

atividades necessárias (GRINSEY; LEWIS, 2007; ENGEL, FISCHER, GALETOVIC, 2008). Fernandez *et al.* (2012) apresentam alguns fatores que aparecem como limitantes, no caso da PPP. Um deles consiste na perda, por parte do setor público, da autonomia sobre o desenvolvimento do projeto objeto da parceria com o setor privado. Nesse caso, fazendo uma analogia com os argumentos de Akerlof (1970) em seu artigo “*The market for ‘lemons’*”, o setor público faz uma parceria com um ente privado pelo menor preço, mas não tem autonomia para controlar a qualidade do serviço ou do produto oferecido. Para reduzir o risco de baixa qualidade, Fernandez *et al.* (2012) sinalizam com a importância de se determinar especificações que contribuam para a seleção adequada do parceiro privado. Outro fator limitante das PPP diz respeito à assimetria de informação, ou seja:

Se uma das partes envolvidas (as firmas e os governos) tem acesso exclusivo a determinada informação, este fato caracteriza um problema de informação assimétrica que, de modo geral, envolve duas dimensões: uma exógena (seleção adversa) e outra endógena (risco moral) (FERNANDEZ *et al.*, 2012, p. 4).

A empresa da iniciativa privada que assume a prestação do serviço público é a concessionária que:

Executa o serviço em seu próprio nome e por sua conta e risco, mas mediante fiscalização e controle da Administração Pública, inclusive sob o aspecto da remuneração cobrada ao usuário – a tarifa – a qual é fixada pelo poder concedente DI PIETRO (2004, p. 276).

Na concessão, o Estado permanece como titular da prestação de serviços públicos conforme a CF de 1988. Esta titularidade não pode ser transferida. Sendo o Estado o titular único da prestação de serviços públicos cabe a ele fiscalizar seu cumprimento. Após finalizado o período da concessão, o ativo retorna para o Estado, por meio da gestão pública. Para fins de esclarecimento, o Quadro 6 resume as características relativas à remuneração, patrimônio e risco no contexto das PPP, concessões e privatizações.

Esta pesquisa resume da seguinte maneira o conceito de concessão trazido por diversos autores: concessão é o arranjo feito mediante licitação entre o setor público como Poder Concedente e o setor privado por sua conta e risco, com os seguintes objetivos: prestação de serviços públicos e/ou produtos adequados para a sociedade; criação, captura e distribuição de valor; e retorno financeiro para ambas

as partes sendo que ao final do contrato o patrimônio retorna para o setor público acrescido das tecnologias desenvolvidas bem como do conhecimento criado e acumulado durante o período da concessão.

Quadro 6 - Características das PPP, concessões e privatizações no Brasil

Características da relação público-privada	PPP	Concessão	Privatização
Ao final do contrato, o patrimônio retorna para a União	Sim	Sim	Não
Remuneração da União para a iniciativa privada	Sim	Não	Não
O risco é partilhado entre a Administração Pública e a iniciativa privada	Sim	Não	Não

Fonte: adaptado de ARROW; LIND, 1970; BRITO; SILVEIRA, 2005; GRINSEY; LEWIS, 2007; ENGEL; FISCHER; GALETOVIC, 2008.

Durante todo o processo de concessão, o setor público mantém tanto a titularidade da prestação de serviços públicos como o papel de planejador das políticas públicas. (JUSTEN FILHO, 2003; DI PIETRO, 2004; BRITO; SILVEIRA, 2005; MENEZES, 2005; AKITOBY; HEMMING; SCHWARTZ, 2006; QUÉLIN; KIVLENIECE, 2012).

2.3 GOVERNANÇA E ESTADO REGULADOR

2.3.1 Qualidade da governança e o desempenho da gestão pública

Antes de tratar da relação entre a qualidade da governança e o desempenho da gestão pública, vale aqui esclarecer o conceito de governança. Em seu relatório anual o Banco Mundial (1992, p. 3) define governança como sendo “o exercício da autoridade, controle, gestão e poder de governo”. Castor e Zugman (2008, p. 129) definem governança corporativa como uma expressão que se refere às “atividades dos mecanismos de administração superior das empresas e organizações, especialmente seus órgãos deliberativos, como os Conselhos de Administração”. O termo “governança” foi emprestado da gestão pública para designar o ato de dirigir as definições estratégicas, estabelecer normas, fazer com que elas sejam cumpridas, e ter um desempenho tal que entregue os resultados esperados (WHEELEN; HUNGER, 2004; CASTOR; ZUGMAN, 2008).

Considerando a atuação do Estado e de uma organização privada no processo de concessão, há que se considerar a governança como elemento

importante nesta relação. O Banco Mundial (1992) reforça a importância dos impactos da boa governança pública sobre o desenvolvimento de um país. Este tema é trazido para discussão nesta pesquisa, pois ainda que o Estado delegue a prestação de serviços para uma concessionária, a Administração Pública permanece com sua titularidade (DI PIETRO, 1992), pois o Estado detém “a legítima tutela constitucional das liberdades individuais, concedidas a este em prol de um bem maior – qual seja, o convívio em coletividade” França (2011, p. 191). Isto se dá para que o Estado possa exercer seu papel regulador por meio das agências reguladoras verificando se é satisfatória a prestação do serviço público feita em seu nome. Além disso, Di Pietro (1992) reforça que a manutenção da titularidade autoriza a concedente a fixar unilateralmente os ajustes necessários para a realização da atividade que a concessionária faz em seu nome.

Para garantir o desempenho da organização, Wheelen e Hunger (2004) salientam que a governança se dá sobre o tripé formado por: acionistas; alta direção; e gerentes de alto nível. O Banco Mundial (1992) reforça que a qualidade das ações de governo influencia diretamente nos resultados alcançados. Estas definições se aplicam à governança tanto privada quanto pública.

Na gestão privada, o acionista é o detentor do capital investido para que a operação se realize. Os acionistas nomeiam os componentes da alta direção, ou seja, presidente e diretoria para que, os representem e protejam seus interesses. No desempenho deste papel, a alta direção governa a organização. Na área pública, o capital a ser investido, ou seja, a receita pública é proveniente dos tributos que o contribuinte recolhe para a União. Este mesmo contribuinte assim como os eleitores ainda não contribuintes escolhem aqueles que governarão o país com o propósito de:

Assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (CF, 1988, PREÂMBULO).

Ainda que as organizações públicas e privadas tenham focos específicos, é possível identificar similitudes na governança nestas duas áreas. A partir de uma

pesquisa realizada com 200 diretores de organizações privadas, foram identificadas cinco principais responsabilidades da alta direção para governar uma organização.

São elas:

1. Estabelecer a estratégia, incluindo a direção, missão e visão;
2. Contratar e demitir o CEO e a alta gerência;
3. Controlar, monitorar ou supervisionar a alta gerência;
4. Revisar e aprovar o uso de recursos;
5. Cuidar dos interesses dos acionistas (DEMB; NEUBAUER, 1992, p. 13; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Considerando então a aproximação entre os termos governança pública e governança privada, se pode utilizar adequadamente os termos: “governança corporativa”, “governo das sociedades” ou ainda “governos das empresas” no sentido de se referir ao

Conjunto de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e instituições que regulam a maneira como uma empresa é dirigida, administrada ou controlada. O termo inclui também o estudo sobre as relações entre os diversos atores envolvidos (os “*stakeholders*”) e os objetivos pelos quais a empresa se-orienta (MATIAS-PEREIRA, 2010 p. 118).

A qualidade da governança tem profundos impactos sobre o desempenho da gestão, o desempenho da organização e os resultados que ela alcança. A boa governança é fundamental para criar e sustentar um ambiente favorável na direção do desenvolvimento. Sendo assim, a maneira como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais tem impacto não somente sobre os resultados obtidos pela gestão pública, mas principalmente sobre o desenvolvimento proporcionado ao país (BANCO MUNDIAL, 1992). As diferenças culturais e características institucionais de cada país tornam difícil uma generalização, mas é possível determinar aspectos próprios relacionados ao conceito de governança e que estão resumidos na Figura 2.

Figura 2 - Aspectos relacionados ao conceito de governança

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">a) Separação clara entre o que é público o que é privado;b) Definição de uma estrutura legislativa e de aplicação democrática de regras e leis;c) Definição de regras, regulações, requisitos para funcionamento, entre outros, em quantidade e qualidade tal que permitam o funcionamento dos mercados e da adequada gestão de recursos;d) Alocação de recursos de maneira consistente com as prioridades voltadas para o desenvolvimento;e) Transparência na tomada de decisão. |
|---|

Fonte: adaptado de BANCO MUNDIAL, 1992.

A governança ruim leva os governos a terem dificuldades de desempenhar seu papel de interventor para proporcionar à população o bem-estar e a harmonia no convívio coletivo. Programas sociais e ambientais podem, neste caso, ser prejudicados pela falta de responsabilização do governo, pela corrupção ou ainda pela utilização de serviços públicos pelos grandes grupos econômicos e financeiros. A avaliação da governança relaciona-se com o nível de desenvolvimento econômico, humano e institucional que ela proporciona ao país (BANCO MUNDIAL, 1992).

Os termos “governança” e “governança para resultados” estão em “ascendente uso na literatura gerencial no setor público” e possuem “fortes e centrais significados para o processo de mudança organizacional e para a mensuração do desempenho”. Neste sentido, o Estado tem “papel de orquestrador, direcionador estratégico, indutor e fomentador absolutamente essencial para a ativação e orientação das capacidades dos demais atores”. Diferentes fatores são elencados como promotores dos resultados que se espera da gestão pública. São eles: consciência estratégica; liderança; estrutura; processos; projetos; pactuação por meio de contratos; pessoas; tecnologia de comunicação e recursos financeiros (BRASIL, 2009, p. 5).

2.3.2 Modelo de governança: do Estado positivo para o Estado regulador

A governança, conforme Majone (2006) é definida conforme exigem as demandas da sociedade. Após a Segunda Guerra mundial, por exemplo, países de todo mundo adotaram um modelo beneficente de Estado exigido naquele momento em que as economias estavam sendo reconstruídas. A governança se dava então com base em duas premissas: a centralização caracterizada pela regulação estatal e a discricionariedade para a formação de políticas públicas, ou seja, o uso da liberdade que cabe ao administrador público para decidir buscando a satisfação dos direitos coletivos e individuais. Majone (2006) destaca ainda que este modelo começou a ruir na década de 1970, pois seus objetivos não conseguiam mais justificar o aumento dos gastos públicos com as políticas de bem-estar e as decisões discricionárias de governo. Instalou-se então um novo modelo de governança fundamentado na privatização de serviços públicos, desregulação, concorrência e reforma nos programas de bem-estar do Estado. As mudanças requeridas pela

sociedade determinaram uma mudança na ação estatal. O declínio do Estado positivo ou intervencionista apontado por Majone (2006) dá lugar ao modelo que adota mudanças estruturais trazidas por estratégias como a privatização e a regulação. Neste contexto, o Estado positivo dá lugar ao Estado regulador.

A reforma regulatória feita nos Estados Unidos na década de 1970 conduziu ao que se passou a chamar de “desregulação”. Majone (2006) critica este termo ao afirmar que se trata na verdade de uma nova regulação que estabelece novos limites para as decisões de negócio. Reich (2006, p. 39) complementa, afirmando que se trata de uma “panaceia para se livrar das imperfeições no processo regulatório e para reinstalar a autonomia do mercado”. A regulação econômica vigente até aquele momento estabelecia, conforme Reich (2006, p. 39) “controles específicos sobre preços e entrada em mercados, a desregulação simplesmente implica que a concorrência irá ter um papel mais significativo”.

O fato é que a estagnação dos mercados domésticos forçou os países desenvolvidos a impulsionar a reforma regulatória de prestação de serviços de infraestrutura. Na sequência, países em desenvolvimento também sofreram pressão de diversas naturezas no sentido de implementar reformas em seu sistema de regulação. Foram pressionados principalmente pelos governos dos países desenvolvidos que já faziam reformas regulatórias e pelos organismos multilaterais, principalmente o Banco Mundial, a Organização Mundial de Comércio (OMC) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), pois os serviços de infraestrutura registravam descompasso tecnológico com diferentes graus de insuficiência (ALVEAL, 2003). As práticas anglo-saxônicas dos governos Reagan nos Estados Unidos e Thatcher no Reino Unido na década de 1980, fundamentadas no modelo liberal de separação entre o Estado e a sociedade civil serviram como referencial para a mudança no papel do Estado em relação ao mercado e a consequente reforma do marco regulatório em diversos países.

Alguns autores questionam a regulação. Breyer (1982) vê a regulação como uma intervenção do Estado para resolver problemas estruturais que o mercado, devido à sua instabilidade, não consegue resolver. Wilson (1980) percebe a regulação como uma questão mais política do que econômica. Para ele, as falhas de mercado são apenas o motivo para a ação regulatória. Para estes autores, conforme comenta Reich (2006, p. 23) existem “processos que geram distorções que parecem ser inerentes à regulação”. Segundo Reich (2006), as falhas de mercado apontadas

pela Teoria da Agência deram lugar para falhas de regulação. Para Reich (2006, p. 20) “a regulação cria o instrumental do governo para a geração de efeitos anticompetitivos e, dessa forma, cria perdas de bem-estar na economia”.

Conhece-se o instituto da agência reguladora como “*agency*”, instituição presente na Inglaterra e nos Estados Unidos como um agente que desenvolve uma atividade em nome daquele que é conhecido como o principal. Esta relação difere do que podemos chamar de representação uma vez que os atos praticados pela agência autônoma e soberana não são atribuídos ao principal como seria no caso dos atos de um representante. Não há que se falar em contrato entre o principal e o agente regulador, pois este é criado especialmente para o fim regulatório, normativo e fiscalizador. Estes “órgãos autônomos se desenvolveram e se tornaram verdadeiras instituições da Administração Pública” a partir de 1887, nos Estados Unidos. Em 1946 por meio do *Administrative Procedural Act* (APA) ou Lei de Procedimento Administrativo em que se definiram os contornos que a *regulatory agency* teve até a reforma do APA em 1974 pela Lei de Liberdade de Informação, naquele país (LEHFELD, 2008, p. 134-136).

O nascimento das agências nos Estados Unidos em 1887 deveu-se aos conflitos existentes entre os fazendeiros e os empresários das ferrovias que, devido à liberdade econômica, aplicavam as tarifas de transporte e armazenagem que julgavam mais convenientes. Criou-se então a *Interstate Commerce Commission* (ICC) um órgão federal que regulava as questões interestaduais do transporte ferroviário. Criou-se depois a *Federal Trade Commission* (FTC) encarregada de controlar as condutas das empresas e orientar para um convívio harmonioso entre as partes. A *agency* nos Estados Unidos apresenta uma abertura em seu conceito, permitindo inclusive que um cidadão seja uma agência na medida em que lhe foi delegada a execução de uma lei federal. Naquele país, a agência:

É a autoridade do governo federal distinta do Legislativo e do Judiciário. Nesse país, falar em Administração Pública significa referenciar as agências, evidentemente, excluindo o conceito de Poder Executivo, que é próprio do Estado (DI PIETRO, 2005, p. 196).

Lehfeld (2008) esclarece que, nos Estados Unidos, as agências podem ser classificadas de quatro maneiras conforme resumido no Quadro 7. O Poder Executivo norte americano controla intensamente as agências começando pela

nomeação de seus diretores e conselheiros com a aprovação do Legislativo. Cabe ao Legislativo, além de autorizar a criação da agência, fiscalizar seu desempenho e controlar seu orçamento. Antes da desregulação ocorrida na década de 1970, o Judiciário exercia amplo controle sobre os atos das agências.

Quadro 7 - Classificação das agências reguladoras norte-americanas

Classificação das agências	Descrição
Quanto ao âmbito de atuação	Agências de serviços administrativos; de desenvolvimento (infra-estrutura); de bem-estar social (saúde, assistência e previdência); de regulação econômica (políticas macro-econômicas como o <i>Federal Reserve Board</i> - FDB); de regulação social (proteção da saúde como a <i>Food Drug Administration</i> – FDA e da segurança).
Quanto à natureza das atividades	Executivas, para as atividades administrativas e regulatórias, com atribuições normativas e fiscalizadoras para garantir a disciplina dos terceiros que prestam serviços em nome do Estado.
Quanto à autonomia	Independentes em relação às suas decisões, mas vinculados a um poder superior que o criou e estabeleceu as diretrizes para sua atuação; dependentes são os <i>Executive Departments</i> que Lehfeld (2008) diz se assemelham aos Ministérios no Brasil.
Quanto ao nível federativo	a) local, no caso das <i>Public Utilities Commissions</i> e federal com as <i>Federal Commissions</i> .

Fonte: adaptado de LEHFELD, 2008.

Dois casos marcaram o debate sobre a atuação das agências reguladoras. O primeiro deles ocorreu em 1978, no Distrito de Columbia quando a Suprema Corte revogou a autorização concedida por uma agência para a instalação de uma usina nuclear. Em 1984, ocorreu o segundo caso iniciou definitivamente um grande debate sobre os limites da ação da agência. Uma lei aprovada em 1977 pelo Congresso norte-americano determinava que a Agência de Proteção Ambiental devesse dar permissão para o funcionamento de plantas industriais geradoras de poluição. Em 1981 a referida agência concluiu que esta lei se aplicava somente a novas plantas industriais e não a plantas já operantes e que necessitassem de reformas em suas instalações. Uma associação ambiental chamada *National Resources Defense Council* recorreu a esta decisão em favor da preservação do meio ambiente. A Suprema Corte norte-americana entendeu que a decisão da agência deveria prevalecer e esta decisão conhecida como *Chevron deference* foi utilizada como jurisprudência em milhares de casos subsequentes. Desde então, a participação do Judiciário nas decisões da agência deve considerar a legislação em vigor e, somente na falta de uma lei que determine claramente as prerrogativas da lei, então, nesse caso o Judiciário analisa sob a luz da razoabilidade e compatibilidade,

conforme orienta Lehfeld (2008).

Entre as décadas de 1960 e 1980 o sistema regulatório norte-americano viu-se diante da pressão exercida pelos agentes regulados sobre os agentes reguladores causando prejuízos aos usuários do serviço público. Iniciou-se então uma reforma regulatória que incluiu agentes externos para controlar a ação das agências reguladoras e com isso inibir a pressão dos agentes regulados.

É notável a influência do processo norte americano de criação das agências sobre o desenvolvimento da regulação no Brasil a partir da década de 1990 com as reformas já citadas anteriormente, neste trabalho. Contudo, Lehfeld (2008) aponta para as dificuldades que a Administração Pública brasileira encontra em função da autonomia dada às agências no Brasil e da falta de definição clara de instrumentos de controle. Cabe então uma análise mais aprofundada sobre o processo de regulação brasileiro que, inspirado no modelo norte-americano, apresenta suas próprias peculiaridades.

As discussões sobre a necessidade de mudanças no âmbito da regulação podem ser percebidas também no contexto da Comunidade Europeia. Reich (2006) sinaliza que a Comunidade Europeia encontra-se numa situação de uma centralização de governo. Isso se dá por meio de suas instituições que precisam eliminar as barreiras de mercado criadas por monopólios. Ao mesmo tempo não podem permitir que os Estados membros, por meio de regulação própria, impeçam o livre fluxo de mercadorias e serviços. Este é o caso em que a:

Corte de Justiça Europeia estabeleceu a regra de que bens que estejam em conformidade com os padrões de um Estado devem ser autorizados a circular livremente nos outros Estados. Dessa forma, as ações regulatórias de todos os Estados membros que tornam a venda de bens mais difícil e custosa poderão ser derrubadas, a não ser que possam ser justificadas com base no interesse geral e usar o padrão regulatório menos restritivo (REICH, 2006, p. 37).

O autor menciona a não regulação e os acordos como alternativas para superar a centralização da regulação na Comunidade Europeia. Neste caso, a crise começou quando se delegou poderes para agências centralizadas. A desregulação, segundo Reich (2006) não pode se dar simplesmente para acabar com mecanismos de regulação e com desequilíbrios nas negociações ou ainda para corrigir problemas com informação.

No Brasil, a concentração do capital em grupos familiares relegou o papel dos

Conselhos de Administração ao simples cumprimento legal. A governança corporativa, durante muito tempo, viu-se fragilizada face à preferência do empresariado por aportes de capital dos controladores em relação ao mercado de capitais. A transparência exigida para o acesso às bolsas de valores representava um entrave para a mudança deste cenário. Contudo, as mudanças na economia brasileira e o fim das altas taxas de inflação aliadas à entrada do capital estrangeiro nas bolsas de valores brasileiras contribuíram para que o empresário desse novo foco ao papel dos Conselhos de Administração e permitisse o desenvolvimento da governança corporativa no Brasil (CASTOR; ZUGMAN, 2008).

Na segunda metade da década de 1990, no contexto das transformações do padrão da Administração Pública brasileira, um novo modelo de gestão da atividade econômica no Brasil fundamentou-se na separação entre a concepção de políticas públicas e a regulação da atividade econômica. No contexto desta reforma do Estado, seu papel mudou totalmente de produtor para garantidor, regulador, normatizador e fiscalizador da atividade. De acordo com esta reforma:

Os quatro setores de atuação estatal (núcleo estratégico do Estado; atividades exclusivas de Estado; serviços não-exclusivos ou competitivos; produção de bens e serviços para o mercado) foram definidos, dando-se ênfase para a adoção de instrumentos que permitam diminuir o tamanho do Estado, mas ao mesmo tempo impliquem o seu fortalecimento (CUÉLLAR, 2008, p. 34).

Desta forma, no Brasil, as políticas públicas passaram a ser formuladas pelo Ministério setorial e a regulação econômica passou a ser feita por um órgão autônomo e independente. As características deste órgão lhe concedem uma autonomia reforçada pelas seguintes características: seus dirigentes são indicados pelo Presidente da República por um prazo fixo e por ele não podem ser exonerados; esta indicação deve ser aprovada pelo Senado Federal; suas decisões administrativas têm caráter final; e, por fim, estes órgãos têm poder e autonomia sobre normas estabelecidas, podendo inclusive, revogá-las. Em seus estudos, Toyoshima e Ferreira (2002) apontam para a necessidade da intermediação de um órgão regulador, pois:

Mesmo que o Estado encarregue o setor privado de fornecer os serviços de transporte por intermédio de concessões, seu papel como agente regulador da atividade é extremamente necessário, e nos casos em que não houver interesse de atuação do mercado é preciso que o governo forneça-os

diretamente, sob pena de retardar o processo de desenvolvimento (TOYOSHIMA; FERREIRA, 2002, p. 162).

No contexto do processo de concessão, o mecanismo de governança adotado pelo Estado constitui outros mecanismos além da estrutura envolvendo alta direção, comitês e subcomitês numa abordagem usual de ação vinda “de cima para baixo” na estrutura da organização. A Lei 8987/1995 instituiu no Brasil caminhos por meio dos quais também os usuários do serviço público cooperando com a fiscalização e estimulando assim a ação da estrutura de governança. Grotti (2007) menciona países como França, Itália e Inglaterra onde a participação do usuário é efetiva na fiscalização do serviço público por meio de pesquisas de satisfação.

Soberano em suas decisões, este órgão regulador, no entendimento de Bittencourt (2007, p. 198), é uma “autarquia em regime especial” que tem como atribuições: “disciplinar e fiscalizar matérias sob sua competência; assumir os poderes que, na concessão, na permissão e na autorização, eram antes desempenhados pela Administração Pública [...]; compor conflitos de interesses”. Justen Filho (2002, p. 391) esclarece que sendo uma “autarquia especial”, a agência reguladora “não se submete à interferência de outros entes administrativos”.

Cuéllar (2008) ressalta que a sistematização da regulação no Brasil se iniciou em 1996 no contexto da reforma do Estado ocorrida naquela década com a criação da ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. O modelo de regulação adotado pelo Estado brasileiro prevê a independência do órgão regulador para o desempenho da atividade que lhe foi designada. Pode-se, contudo falar em compartilhamento da autoridade reguladora que conforme Cuéllar (2008, p. 35) se faz entre “o órgão independente e o órgão administrativo competente (de ordinário, a chefia do respectivo Poder Executivo)”. Tal compartilhamento da autoridade de regulação permite a participação efetiva do Estado, por meio de órgãos governamentais, nas decisões regulatórias das concessões efetivadas.

A regulação deve ser um instrumento que: garanta a prestação do serviço adequado (no Brasil definido pela Lei 8.987/1995) pela concessionária; equilibre a proteção ao consumidor em relação a preços abusivos e a garantia de retorno para as concessionárias; monitore a qualidade do serviço prestado por meio de indicadores com indicação de padrões mínimos de qualidade; institua mecanismos para garantir a isonomia no atendimento aos consumidores; contribua para que a prestação do serviço seja feita com o mínimo de insumos sem com isso reduzir sua

qualidade (eficiência alocativa); garanta equilíbrio econômico-financeiro dos contratos; crie barreiras que impeçam a entrada de novas empresas no mercado cuja atuação coloque em risco o bem-estar social; e impedir a alteração contratual arbitrária do governo (VILLELA; MACIEL, 1999).

Nos casos em que na prestação do serviço se verifique falha na maximização do bem-estar social (falhas de mercado) se justifica um controle por meio da intervenção governamental (OLIVEIRA; TUROLLA, 2013). O governo restringe então as decisões do setor privado em relação a preços cobrados, quantidades demandadas e ofertadas, entrada e saída do mercado (BIANCONI; YOSHINO, 2012). Em setores onde o custo médio diminui com o aumento do volume produzido (economia de escala) por um único fornecedor (monopólio) ocorre o monopólio natural. Quando se trata de um monopólio natural:

A maior eficiência produtiva pode ser conseguida através da operação de um produtor único. Entretanto, as distorções alocativas resultantes do poder de monopólio precisam ser controladas através de algum mecanismo (OLIVEIRA; TUROLLA, 2013, p. 106).

A regulação tarifária é um mecanismo de controle que o governo utiliza para, por meio do controle de preços, promover o equilíbrio entre retorno financeiro para a empresa privada e retorno social para a população. Na licitação, uma tarifa básica é definida e, além dela, regimes tarifários podem ser empregados. Os mais utilizados são determinados com base no custo de serviço ou a definição do preço-teto (*price cap*). No caso da tarifação pelo custo do serviço, a empresa privada para a qual foi delegado o fornecimento do serviço ou produto calcula, para um determinado período, seus custos operacionais, custo de capital e capital empregado. O ente regulador procede a uma auditoria nos cálculos e define uma taxa de retorno sobre o capital investido. Uma auditoria do agente regulador sobre a qualidade se faz necessária evitando que a concessionária opte pela redução de custos via redução da qualidade. No caso da tarifação por preço-teto, mecanismos são criados para incentivar a eficiência recompensando a empresa regulada por seu desempenho (Fator X) refletindo melhorias promovidas. Um valor teto é estabelecido para a tarifa que é ajustada anualmente pela inflação descontada de um índice de produtividade definido. Vale aqui lembrar que o conceito de produtividade para a Organização Europeia para Cooperação Econômica (OECD, 1950) é “o quociente entre a

produção e um dos fatores de produção”, ou seja, a relação entre as entradas de insumos e a quantidade produzida com estes insumos. O fator X originou-se nos estudos de Littlechild em 1983 dando origem à regulação no modelo *price cap* (BERNSTEIN; SAPPINGTON, 1998; BRAGANÇA; CAMACHO, 2012; BIANCONI; YOSHINO, 2012; GUIMARÃES *et al.*, 2014).

Em oposição a este pensamento, a partir da década de 1970, teorias surgiram disseminando uma corrente que contestava a regulamentação propondo, inclusive, sua extinção. O resultado deste processo foi positivo ao reduzir preços, promover a pesquisa tecnológica, aumento da competição e eficiência (BASSO; SILVA, 2000). Com base nestas teorias a desregulamentação foi um processo adotado no setor aeroportuário norte americano conduzido por Alfred Kahn, na época presidente do *Civil Aeronautics Board* (CAB) no governo do presidente Jimmy Carter (OLIVEIRA; TUROLLA, 2013). Demsetz (1968) contesta a necessidade de regulação tarifária uma vez que o processo de escolha da concessionária substituiria de antemão a necessidade de se manter uma entidade reguladora com todos os custos advindos desta atividade. Sobretudo em serviços de infraestrutura, o sistema de franquia é, para Demsetz (1968), uma solução para o controle da qualidade dos produtos e serviços a um preço justo. No caso de concessões neste setor, o Estado concede a uma única empresa privada o direito de explorar um bem público. A franquia prevê critérios que combinam preço e qualidade para determinar a empresa vencedora da concorrência para exploração de uma determinada atividade em nome do Estado. Contratos de longo prazo são então firmados possibilitando renegociações e a compra do ativo não amortizado por parte do franqueado (DEMSETZ, 1968). Sobre o contrato de concessão, vale ressaltar que ele é unilateral, não cabendo discussão a respeito de cláusulas já que é proveniente do Edital de concessão. Neste contrato, são estabelecidas:

Com exclusividade, as condições de outorga do serviço, cabendo, ao concessionário, apenas aceitá-las. Como o objeto da concessão – prestação do serviço público – está fora do comércio, constituindo emanação do poder de império, não é permitido ao concessionário alterar qualquer disposição estabelecida pela Administração. Na concessão, as partes estão em condição de desigualdade (MAROLLA, 2011, p. 27).

A desregulamentação ocorrida em diversos países promoveu a competição entre as operadoras com resultados positivos no que diz respeito tanto à eficiência

produtiva quanto à eficiência alocativa. Há que se considerar, contudo que “a presença de recursos essenciais, como os aeroportos, um dos fatores que limitou o alcance e o sucesso dessas reformas juntamente com a persistência de intervenção redundante e de poder de mercado de firmas estabelecidas” (OLIVEIRA; TUROLLA, 2013, p. 107). Williamson (1985) se contrapõe a este pensamento afirmando que a franquia não garante o funcionamento eficiente de empresas em situação e monopólio. Para ele, devem-se considerar questões importantes como: a especificidade do ativo; a tecnologia inerente à atividade; as incertezas da demanda; o oportunismo e a racionalidade limitada.

2.4 O DESENVOLVIMENTO DO SETOR AEROPORTUÁRIO

Até a década de 1990, a atividade aeroportuária era eminentemente estatal. Na Alemanha Ocidental, após o final da Segunda Guerra Mundial, houve um processo de desestatização aeroportuária, dada a situação em que o país vivia, mas foi sob o governo de Margareth Thatcher como primeira ministra do Reino Unido que as privatizações no setor iniciaram um processo intenso de difusão. Naquele país, o modelo adotado para a privatização aeroportuária contemplou a participação de 750 mil cidadãos britânicos que compraram da autoridade portuária chamada *British Airport Authority* (BAA) as ações de 7 aeroportos, dentre eles Heatrow, localizado em Londres. A passagem para a operação em parceria com o setor privado iniciou-se na década de 1970 e se acentuou na década de 1980 anos em que os aeroportos passaram a adotar um foco comercial sendo considerados como uma indústria cujos retornos econômico-financeiros assim como o benefício social envolvido na atividade contribuem para o desenvolvimento dos países onde estão instalados (DOGANIS, 1992; KAPP, 2003; GRAHAM, 2014).

A mudança da gestão da prestação de serviços para a gestão orientada para o mercado não foi, no entanto, motivo para a desestatização de todos os aeroportos no mundo. Muitos permanecem sob a gestão do setor público e estão entre os melhores do mundo, dentre eles estão: Cingapura Changi; Incheon International Airport na Coreia do Sul; Hong Kong International Airport na China; Tokyo International Haneda Airport; e Amsterdan Schipol na Holanda (SKYTRAX, 2015; ACI, 2015). Nos Estados Unidos, a operação dos aeroportos é objeto de um modelo único.

O Canadá apresenta um modelo diferenciado do ponto de vista da gestão aeroportuária já que, em 1990 o governo iniciou gradativamente a transferência da autoridade aeroportuária para Organizações Não Governamentais (ONG), sem fins lucrativos. A melhoria da eficiência e a aproximação das operações aeroportuárias com a comunidade onde o aeroporto está instalado foram os motivos principais para esta mudança de gestão que, no ano de 2000 já atingia a marca de 100 aeroportos canadenses operados por Organizações Não Governamentais (GRAHAM, 2014).

Atualmente no Brasil, há 5 modelos de operação aeroportuária, conforme resumido no Quadro 8.

Quadro 8 - Modelos brasileiros de gestão aeroportuária

Modelo de gestão	Operador (es)	Aeroportos
Público Federal	INFRAERO (100%)	61 aeroportos no Brasil
Público Estadual	DAESP (100%)	26 aeroportos no interior do Estado de São Paulo
Privado Concessão estadual	Concessionárias (100%) Edital lançado no primeiro semestre de 2016	5 aeroportos no interior do Estado de São Paulo: Bragança Paulista, Jundiá, Campinas, Itanhaém e Ubatuba
Privado Concessão federal	INFRAMÉRICA (100%)	São Gonçado do Amarante – Região Metropolitana de Natal/RN
Público-privado	INFRAERO (49%) e Concessionárias (51%)	Guarulhos, Viracopos, Brasília, Confins e Galeão

Fonte: adaptado de INFRAERO, 2016; SAC, 2016; ANAC, 2016.

Dois modelos têm a operação aeroportuária integralmente feita pelo setor público. O primeiro deles concentra 100% da operação na INFRAERO, empresa pública criada em 1973. Após a concessão para a iniciativa privada, a INFRAERO “administra 60 aeroportos, 72 Estações Prestadoras de Serviços de Telecomunicações e de Tráfego Aéreo - EPTA e 28 terminais de logística de carga” (INFRAERO, 2014, Mensagem da Presidência). O segundo modelo totalmente público adotado no Brasil, mas fora do sistema INFRAERO, concentra a administração aeroportuária na autarquia Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo (DAESP). Em 2012, o DAESP administrava 31 aeroportos que movimentavam anualmente cerca de 3 milhões de passageiros (TEIXEIRA; TUROLA; OLIVEIRA, 2014).

Dois modelos têm a operação aeroportuária integralmente feita pelo setor privado. O primeiro deles é fruto de uma concessão na esfera estadual, feita pelo

Governo do Estado de São Paulo para a iniciativa privada. No primeiro semestre de 2016, foi lançado Edital de concessão de 5 aeroportos para a iniciativa privada. Estes aeroportos vêm sendo administrados pelo DAESP e, somados, movimentaram em 2015 cerca de 110 mil passageiros (DAESP, 2016). O segundo modelo 100% privado é fruto da concessão pela União para a iniciativa privada com o objetivo de construir integralmente um aeroporto na cidade de São Gonçalo do Amarante, região metropolitana de Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte.

O modelo público-privado é o resultado do processo brasileiro de concessão aeroportuária realizado entre 2011 e 2016. Este modelo contempla como sócios: a União, representada pela ANAC, e a concessionária formada pela INFRAERO com 49% de participação e a iniciativa privada, com 51% na sociedade. Este modelo é adotado na segunda e terceira rodadas de concessões.

O interesse da iniciativa privada na operação aeroportuária vincula-se à mudança de visão pela qual passou este setor. Sua função de transporte de passageiros e carga evoluiu para um conjunto atrativo de oportunidades comerciais geradoras de receitas. Por outro lado, o setor aeroportuário tem altos custos fixos e demanda investimentos vultosos constantes para sua modernização. Para maximizar o retorno sobre o investimento, os operadores aeroportuários têm interesse em aumentar o número de passageiros em suas instalações e, para que isso ocorra, é importante aumentar a quantidade de aeronaves e, portanto, de companhias aéreas que utilizem o complexo aeroportuário (TUROLLA; OHIRA; LIMA, 2011; TEIXEIRA; TUROLLA; OLIVEIRA, 2014).

O retorno econômico-financeiro que o aeroporto oferece para seu operador provém de duas fontes: receitas aeronáuticas ou tarifárias provenientes da atividade de transporte de passageiros e carga e pagas pelas companhias aéreas; e receitas não aeronáuticas ou não tarifárias vinculadas à exploração comercial do complexo aeroportuário. A regulação dos preços praticados neste setor é feita com mais ou menos intensidade variando muito de país para país. Teixeira, Turolla e Oliveira (2014) salientam que, em alguns países, como Austrália e Nova Zelândia estimula-se “a realização de negociações de ‘boa fé’ entre as partes com o objetivo de estabelecer contratos eficientes, inclusive de mais longo prazo”, ou seja, a intervenção estatal é mínima. Este tipo de regulação é conhecido como *Light-Handed Regulation*. Nos Estados Unidos, as tarifas são fixadas pela *Federal Aviation Administration* (FAA) apenas para cobrir os custos dos serviços prestados.

Os modelos mais utilizados nos aeroportos em todo mundo, conforme Oum e Fu (2008) estão resumidos no Quadro 9.

Quadro 9 - Modelos tarifários mais adotados nos aeroportos no mundo

Modelo tarifário	Descrição
<i>Single till</i>	Tarifas aeronáuticas e preços específicos são subsidiados pelas tarifas não aeronáuticas. Subsídio cruzado.
<i>Dual till</i>	Tarifas aeronáuticas e preços específicos não são subsidiados pelas tarifas não aeronáuticas.
<i>Litghhanded regulation</i>	Monitoramento governamental quando realmente se faz necessário. Estimula a boa fé da negociação entre as partes.

Fonte: adaptado de OUM; FU, 2008.

Vale ressaltar que o número de companhias aéreas utilizando a estrutura aeroportuária e o fluxo de passageiros são variáveis fundamentais para o retorno econômico-financeiro do investidor. Ocorre que o aumento ou diminuição do fluxo de passageiros se dá em função da criação ou extinção de rotas feitas pelas companhias aéreas. A ação da autoridade aeroportuária pode influenciar esta variável já que dela depende a ordem para a criação ou extinção de rotas (DOGANIS, 1992). No que diz respeito ao transporte de passageiros, a maximização do retorno do investimento feito no setor aeroportuário, segundo Doganis (1992) depende de três fatores que podem ser influenciados pela ação da autoridade aeroportuária. São eles:

- a) o tráfego total de passageiros, não somente em termos de quantidade de passageiros, mas também em termos de suas características. Passageiros que viajam a negócios fazem viagens de um dia ou de poucos dias e gastam menos do que aqueles que estão em férias e fazem viagens de lazer de pelo menos uma semana. Passageiros de voos internacionais gastam mais do que passageiros de voos domésticos, pois seu tempo de permanência no aeroporto é maior devido às conexões;
- b) o espaço alocado para o comércio dentro do aeroporto que deve obedecer às limitações impostas pela regulação já que é necessário um espaço destinado à atuação dos agentes federais assim como das companhias aéreas. A construção de novos terminais oferece à concessionária a

possibilidade de novos espaços comerciais aumentando, portanto, o retorno do investimento. O andar onde estão situadas as lojas e a distância entre as lojas e os portões de embarque são variáveis importantes para a penetração do comércio. Doganis (1992) sinaliza que a distância de 80 metros dos portões de embarque é o máximo para que se obtenha 40% de retorno. O aeroporto com orientação comercial prevê a presença de comércio antes e depois do *check in*. Tanto para voos domésticos como voos internacionais, os passageiros encontram opções de compra desde o check in até o embarque na aeronave;

- c) a habilidade que as concessionárias têm em gerar vendas por diferentes meios: a maneira como posicionam a comunicação de vendas e promoções; o layout do aeroporto; o layout das lojas; a estratégia de preços; a presença de lojas-âncora; e a qualidade dos profissionais que atuam no comércio/serviços aeroportuários. A concorrência de outros aeroportos é um fator relevante para ser analisado quando se trata de retorno econômico-financeiro.

Estudos específicos sobre o setor aeroportuário brasileiro foram realizados apontando para a importância de se adotar medidas no curto prazo bem como orientavam para a maturação de questões relevantes que necessitavam de maturação do governo brasileiro para solução ao longo do tempo. Um destes estudos foi desenvolvido em 2010 pela *McKinsey & Company* com visão para o ano de 2030. Sua realização contou com recursos do Fundo de Estruturação de Projetos BNDES (FEP) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Participaram deste estudo o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIEP-USP). Este estudo foi realizado em 2010, portanto, antes de se iniciar o processo para a concessão dos aeroportos no Brasil. Alguns resultados deste estudo são apresentados na sequência e servem para subsidiar as análises que serão feitas adiante.

Três foram as dimensões que se inter-relacionam consideradas pela McKinsey (2010) para sua análise. São elas: 1. a infraestrutura aeroportuária dos 32 principais aeroportos dos países; 2. a competição com foco na administração aeroportuária e nos serviços aéreos com a criação de novas linhas; e 3. a

governança do ponto de vista jurídico e institucional buscando a melhoria organizacional e regulatória. Quatro grandes grupos foram apontados pela McKinsey (2010) como relevantes para a realização deste estudo: infraestrutura; administração aeroportuária; serviços aéreos; e governança. Desafios de curto, médio e longo prazo foram apresentados e recomendações foram feitas para cada um dos grupos. A Figura 3 sintetiza os principais desafios apontados e as recomendações apresentadas pelo estudo realizado pela McKinsey (2010).

Figura 3 - Principais desafios e recomendações da McKinsey para o setor aeroportuário

	Principais desafios	Recomendações
Infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> • Resolver gargalos críticos de curto prazo (13 dos 20 principais aeroportos); • Construir capacidade para atender demanda natural até 2014/16 (desafio superior ao de Copa e Olimpíadas); • Possibilitar crescimento do setor até 2030 (~3x demanda atual); • Garantir requisitos mínimos de conveniência para passageiros). 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar ações emergenciais mapeadas; • Iniciar/Finalizar obras mais importantes: Guarulhos, Viracopos, Brasília, Confins, dentre outros; • Implementar plano de investimentos de longo prazo (R\$25-34 bilhões); • Implementar acesso rápido a Guarulhos, Viracopos e Galeão.
Administração aeroportuária	<ul style="list-style-type: none"> • Viabilizar execução de obras, superando dificuldades experimentadas pela Infraero; • Aumentar utilização dos aeroportos como ativos e sua eficiência operacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar participação da iniciativa privada, p. ex., através de concessões; • Estabelecer os incentivos e mecanismos de cobrança corretos.
Serviços aéreos	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar possível aumento de preços nos próximos anos dada a limitação de capacidade; • Atender regiões remotas do País (economicamente inviáveis). 	<ul style="list-style-type: none"> • Fazer ajustes na gestão de slots e eliminar custos evitáveis; • Subvencionar rotas de baixa e média densidade (se objetivos de governo).
Governança	<ul style="list-style-type: none"> • Aviação civil não deveria ser foco do Ministério da Defesa; • Não existe órgão planejador do sistema; • Controle de tráfego aéreo e aviação civil não operam de forma otimizada. 	<ul style="list-style-type: none"> • No longo prazo, transferir governança da aviação civil para Ministério dos Transportes; • Estabelecer órgão planejador; • Reestruturar controle de tráfego aéreo; planejá-lo coordenadamente com o restante do setor.

Fonte: MCKINSEY, 2010, p. 17.

Quanto à infraestrutura, foram apontados 20 aeroportos brasileiros dos quais

13 apresentam gargalos que, já em 2010, precisavam ser resolvidos no curto prazo. Obras importantes foram apontadas cuja finalização, também no curto prazo, segundo a McKinsey (2010) precisavam ser realizadas e finalizadas. Em relação à administração portuária, a viabilização da realização dessas obras aparece novamente como desafio e a participação da iniciativa privada era uma recomendação juntamente com mecanismos de controle. No grupo de serviços aéreos, a questão dos preços foi abordada e uma revisão da gestão da precificação tarifária foi recomendada para baixar custos. Em termos de governança, apontou-se para uma reestruturação da gestão do setor passando a aviação para a gestão do Ministério dos Transportes. As considerações apontadas pela McKinsey (2010) neste estudo estão resumidas no Quadro 10.

Quadro 10 - Considerações apresentadas pela McKinsey em estudo sobre o setor aeroportuário brasileiro

Tema	Considerações feitas pelo estudo	Página
Capacidade INFRAERO	“O parque aeroportuário já mostra limitações e de a INFRAERO ter expandido a capacidade em um ritmo abaixo do planejado”.	10
Pressões externas	“[...] em 2014 e 2016, o Brasil sediará dois eventos esportivos internacionais de grande porte – a Copa do Mundo e as Olimpíadas – aumentando a pressão sobre a infraestrutura”.	10
Capacidade aeroportuária	“[...] até 2030 [...] serão necessários investimentos para aumentar a capacidade atual em 2,4 vezes (de 130 milhões para 310 milhões passageiros ao ano, ou o equivalente a nove aeroportos de Guarulhos). Limitar a capacidade significa não somente deixar passageiros desatendidos, com reflexos adversos na economia, mas regredir em muitas conquistas do setor, como a maior competição, que permitiu a redução dos preços aos passageiros e incremento do uso do modal aéreo”.	11
Eficiência aeroportuária	“[...] a combinação de investimentos em pátio com aperfeiçoamentos no controle de tráfego aéreo [...] poderia diminuir o tempo necessário de viagem, permitindo rotas com traçado mais direto, progressão de subida e descida mais eficiente [...] Menor tempo de voo implica menor consumo de combustível, menores custos operacionais e impacto ambiental positivo”.	12
Papeis e responsabilidades	“Não está claro qual entidade é responsável pelo planejamento de longo prazo e coordenação como um todo”	13
Hierarquia	“A quase totalidade dos países analisados neste estudo tem órgão regulador ligado ao Ministério dos Transportes ou da Indústria/Desenvolvimento, para facilitar o planejamento integrado da matriz de transportes”.	13
Plano de ação para o setor aeroportuário	“[...] o País ainda carece de um processo efetivo de definição de metas e acompanhamento de resultados com relação às operações da INFRAERO e do DECEA. Além disso, constatou-se um baixo grau de coordenação entre a empresa e as autoridades atuantes nos aeroportos (Polícia Federal, Receita Federal, ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária, entre outros), o que gera estresse adicional na infraestrutura existente”.	13
Barreiras de entrada	“[...] o órgão regulador deveria continuar atuando na garantia de um mercado competitivo, sem barreiras de entrada significativas, propiciando ganhos de eficiência e assegurando seu repasse aos	16

	passageiros”.	
Planejamento	“[...] seria preciso caminhar para um planejamento integrado não apenas das atividades-chave do setor aéreo, mas deste com os outros modais”.	16
Novo Aeroporto de São Paulo (NASP)	“A construção de um novo aeroporto para aviação regular não se apresenta como uma alternativa atrativa no momento, pois implicaria maior divisão da demanda [...]”.	19
Atração de investimentos	“[...] o órgão regulador deve construir um modelo tarifário e instituir processo de revisões periódicas das tarifas, balanceando o objetivo de transferir os ganhos de produtividade para o usuário com a necessidade de atrair investimento para o setor”.	21
Arcabouço regulatório	“Foi identificada a necessidade de efetuar uma série de ajustes normativos [...] para suprir lacunas e conflitos [...] seria ideal ter a organização e consolidação das normas do setor, de muitos normativos esparsos para poucos diplomas legais consolidados”.	25

Fonte: MCKINSEY, 2010, p. 10-25

São apontados pela McKinsey (2010) 12 temas sobre os quais foram feitas considerações na época, chamando a atenção da gestão pública para a necessidade de revisões e melhorias. São eles, a capacidade da INFRAERO para expansão; a capacidade e a eficiência aeroportuárias; a atribuição de papéis e responsabilidades no setor; a hierarquia definida na estrutura da gestão pública e como nela se insere a aviação civil; plano de ação para o setor colocando em prática processos provenientes da estratégia definida para alcançar objetivos; barreiras de entrada; a autorização para a construção do NASP não foi recomendada pelo estudo; e ajustes necessários no aparelho regulatório do setor.

A revisão teórica feita neste capítulo oferece subsídios para a compreensão das análises feitas sobre o tema abordado neste estudo. O Quadro 11 apresenta um resumo da fundamentação teórica a ser retomada oportunamente nas análises.

Quadro 11 - Resumo da revisão teórica da pesquisa

Tema	Principais conceitos	Autores
Estratégia	Estratégia deliberada se pauta pela racionalidade enquanto a estratégia emergente é pautada pelo “envolvimento, sentimento de intimidade e harmonia com os materiais manipulados, desenvolvidos em função de longa experiência e comprometimento” (Mintzberg, 1980, p. 419). A estratégia emergente se integra com a racionalidade limitada dos indivíduos (Simon, 1950; March e Simon, 1958) cujas limitações cognitivas os impedem de prever todas as contingências futuras.	Mintzberg (1980) Simon (1950) March e Simon (1958)

Tema	Principais conceitos	Autores
	A habilidade para lidar com o ambiente e suas incertezas deve estar no centro da gestão estratégica pelo desenvolvimento e pela vantagem competitiva.	Montgomery e Porter, (1998); Johnson <i>et al.</i> (2007); Clegg <i>et al.</i> (2011)
	As cinco forças de mercado moldam a competição no médio/longo prazo: rivalidade; novos entrantes; poder de barganha de compradores e fornecedores e ameaça de produtos substitutos.	Porter (1979)
Delegação de serviços para iniciativa privada	Intervindo no mercado ou descentralizando a prestação de serviços públicos, o Estado tem promovido reformas buscando mais eficiência na Administração Pública. Na década de 1980 nos EUA e Reino Unido. Na sequência América Latina, começando pelo Chile. No Brasil, PND deu início a uma série de privatizações (Lei 8.031/90).	Mattos <i>et al.</i> (2006) Fortini (2009)
Governança e Estado regulador	O Banco Mundial (1992) reforça que a qualidade das ações de governo influencia diretamente nos resultados alcançados. Para Reich (2006, p. 20) “a regulação cria o instrumental do governo para a geração de efeitos anticompetitivos e, dessa forma, cria perdas de bem-estar na economia”. Breyer (1982) vê a regulação como uma intervenção do Estado para resolver problemas estruturais que o mercado, devido à sua instabilidade, não consegue resolver.	Breyer (1982); Banco Mundial (1992); Reich (2006)
O setor aeroportuário e as PPP	Por meio do transporte de passageiros e cargas, o setor aeroportuário é um importante promotor do desenvolvimento social e econômico de uma região (DOGANIS, 1992; KAPP, 2003; GRAHAM, 2014). A ampliação de sua capacidade alocativa e produtiva depende da autoridade aeroportuária (DOGANIS, 1992). Estudos apontam que aeroportos operados pela iniciativa privada são mais eficientes (OUM, YAN; YU 2006; 2008). Scotti <i>et al.</i> (2012), por outro lado, indicam que são mais eficientes os aeroportos operados pelo setor público. O retorno econômico-financeiro depende de variáveis que envolvem as decisões da autoridade portuária (DOGANIS, 1992). O contrato brasileiro de concessão apresenta riscos que a iniciativa privada não controla, pois depende de autorização da ANAC, como a autorização para novos aeroportos e a realização das obras pela INFRAERO (PORTUGAL RIBEIRO, 2015).	Doganis (1992); Kapp (2003); Graham (2014) Oum, Yan e Yu (2006; 2008); Scotti <i>et al.</i> (2012); Teixeira, Turolla e Oliveira (2014); Ribeiro (2015)
Teoria da agência	Na Teoria da Agência, Coase (1960) abordou a relação entre principal e agente num ambiente de incertezas gerando custos diferentes daqueles associados à produção como matéria prima e mão-de-obra. Apontou para a existência de custos da coordenação de uma empresa provenientes das incertezas do ambiente.	Coase (1960)
Custos de transação e externalidades	Demonstra a importância de incorporar os custos de transação na análise das externalidades e dos mercados, de maneira geral.	Coase (1960)

Tema	Principais conceitos	Autores
Externalidade e interesse social no ativo em poder de um locatário	Para Pigou, há três tipos de externalidades. Aquela que se relaciona com a abordagem desta pesquisa diz respeito à externalidade proveniente da discrepância entre o interesse do locatário em promover benfeitorias e o interesse do proprietário e da sociedade em que estas benfeitorias sejam feitas. O interesse do locatário é afetado pelo tempo da locação, mas o interesse do proprietário e da sociedade se estende para toda a vida útil do ativo. O retorno para o locatário, devido ao curto prazo da locação, é menor do que o retorno social resultando em investimentos por um prazo curto.	Pigou (1960)
Leilão de Demsetz Teoria dos custos de transação Racionalidade limitada	Demsetz (1968) defende o sistema de franquia contestando a necessidade de regulação tarifária uma vez que o processo de escolha da concessionária substituiria de antemão a necessidade de se manter uma entidade reguladora com todos os custos advindos desta atividade. Williamson (1976) se contrapõe a este pensamento afirmando que a franquia não garante o funcionamento eficiente de empresas em situação e monopólio. Para ele, devem-se considerar questões importantes como: a especificidade do ativo; a tecnologia inerente à atividade; as incertezas da demanda; o oportunismo e a racionalidade limitada (Simon, 1950; March e Simon, 1958). A racionalidade limitada se dá uma vez que os indivíduos têm limitações cognitivas que os impedem de prever todas as contingências futuras.	Demsetz (1968) Williamson (1976, 1985) Simon (1950) March e Simon (1958)
Comportamento oportunista	O comportamento oportunista é positivamente influenciado pelos seus benefícios e negativamente influenciado pelas salvaguardas tais como regulação e controles, contratos e monitoramento.	Williamson (1975, 1985)
Teoria da assimetria informacional. Teoria da incompletude dos contratos.	Segundo Akerlof (1970) um aspecto que contribui para gerar incertezas no ambiente onde opera a organização é a assimetria informacional que permite compreender os motivos que levam ao não alcance dos objetivos estabelecidos no contrato que, segundo Hart e Moore (1985), é essencialmente incompleto.	Akerlof (1970) Hart e Moore (1985)

Fonte: elaborado pela autora.

No capítulo seguinte serão detalhados os procedimentos metodológicos seguidos para o desenvolvimento desta pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo será detalhado o percurso metodológico seguido para a pesquisa realizada. Inicialmente serão apresentadas as estratégias adotadas quanto ao planejamento e *design* da pesquisa. As categorias de análise serão apresentadas assim como suas definições constitutiva e operacional. As técnicas adotadas para coleta e tratamento dos dados são explicadas na sequência. Para finalizar, é apresentado um resumo da pesquisa para facilitar a compreensão do leitor.

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo exploratório-descritivo de natureza aplicada sobre a segunda rodada de concessões feita pelo governo brasileiro no setor aeroportuario. A opção epistemológica adotada contempla o paradigma interpretativista (BURRELL; MORGAN, 1979) já que busca compreender a realidade de um fenômeno por meio das percepções das pessoas que vivenciam esta realidade (MERLEAU-PONTY, 1999; MCCLELAND; CHEN, 1999; MOREIRA, 2002). Estuda-se nesta pesquisa o *design* do processo de concessão aeroportuária como fenômeno. Busca-se a compreensão da essência deste fenômeno e sua influência sobre os resultados esperados pelo processo de concessão. Este fenômeno é interrogado “como se ele estivesse sendo observado pela primeira vez” colocando “‘entre parênteses’ os conhecimentos adquiridos anteriormente sobre o objeto investigado” (ANDRADE; HOLANDA, 2010). O enfoque indutivo foi adotado durante o desenvolvimento desta pesquisa, considerando que:

Os pesquisadores qualitativos não partem de hipóteses estabelecidas a priori, não se preocupam em buscar dados ou evidências que corroborem ou neguem tais suposições. Partem de questões ou focos de interesse amplos, que vão se tornando mais diretos e específicos no transcorrer da investigação. As abstrações são construídas a partir dos dados, num processo de baixo para cima. Quando um pesquisador de orientação qualitativa planeja desenvolver algum tipo de teoria sobre o que está estudando, constrói o quadro teórico aos poucos, à medida que coleta dos dados e os examina (GODOY, 1995, p. 60).

As pesquisas exploratórias desenvolvem, esclarecem e modificam conceitos, aprimorando ideias e descobrindo intuições. Além disso, permitem ao pesquisador flexibilidade no que planejam. A etapa exploratória foi relevante neste estudo para o

conhecimento do contexto em que se insere a pesquisa desenvolvida e, por este motivo, será detalhado na sequência. A etapa de pesquisa exploratória deste estudo iniciou-se no Brasil em 2014 por meio de contatos com gestores em nível estratégico ligados ao setor aeroportuário. Na sequência, para conhecimento e compreensão sobre o setor aeroportuário e sobre a modelagem dos processos de desestatização e gestão aeroportuária em outros países, realizou-se um estágio doutoral durante o primeiro semestre de 2015 nos Estados Unidos.

Este estágio foi realizado na *University of Southern California (USC)* em sua escola de políticas públicas, a *Sol Price School of Public Policy*. Este estágio foi importante para a compreensão da abrangência das relações público-privadas no setor aeroportuário em outros países. Durante este estágio doutoral, foram feitos contatos presencialmente, por telefone e por meios eletrônicos com diversos especialistas de todo mundo entre eles profissionais brasileiros e estrangeiros atuantes no setor aeroportuário, além de professores especialistas em estratégia e economia. Esta etapa exploratória inicial permitiu a compreensão de temas como: razões para desestatização aeroportuária; resultados alcançados pelas privatizações em diversos países em diferentes modelos; estratégia da gestão aeroportuária; o aeroporto como negócio; regulação aeroportuária; externalidades presentes no processo de concessão; a relação principal e agente. As discussões com estes especialistas aprofundaram o conhecimento sobre as características dos diversos processos ocorridos no mundo.

As pesquisas descritivas permitem observar, registrar, analisar e correlacionar fatos ou fenômenos variáveis, sem manipulá-los (CERVO; BERVIAN, 1996). Conforme Martins (1994, p. 28) a pesquisa descritiva “tem como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, bem como o estabelecimento de relações entre variáveis e fatos”. Isto é feito para descobrir e descrever as características do fenômeno em questão (RICHARDSON, 1999).

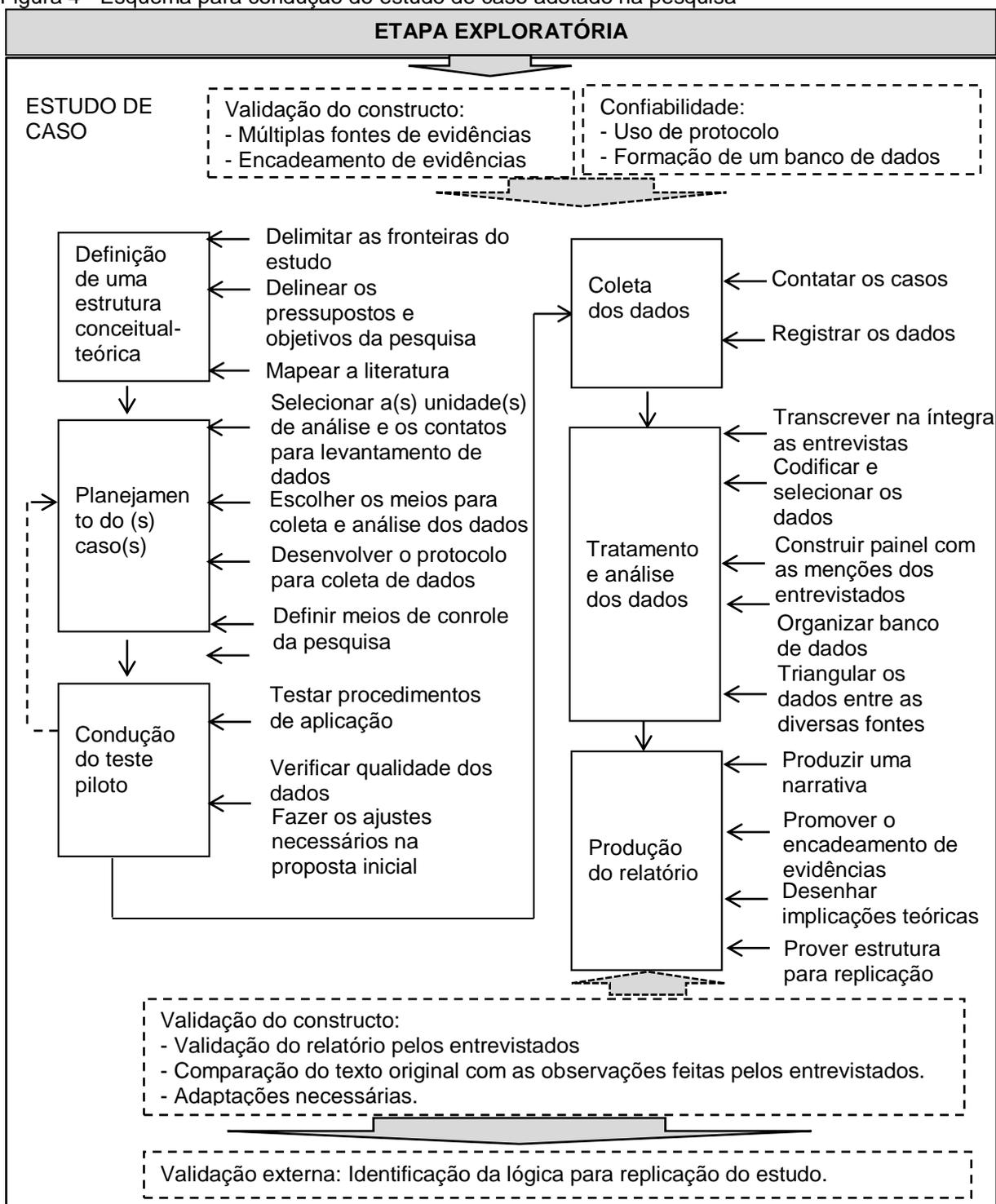
Miguel (2007, p. 220) se utiliza dos conceitos sobre planejamento estratégico para fazer uma analogia com as decisões sobre as decisões relativas aos procedimentos metodológicos a serem adotados em uma pesquisa. Decisões de nível estratégico se relacionam “à escolha da abordagem mais adequada ao endereçamento da questão da pesquisa”. Decisões de nível tático e operacional são aquelas “relativas aos procedimentos de condução da pesquisa”. Como estratégia de pesquisa, adotou-se o estudo de caso, pois busca-se responder às perguntas

“como” e “por que” (GODOY, 1995; YIN, 2011). Ao concentrar dados, detalhando-os para fornecer informações, o estudo de caso, na percepção de Bruyne, Herman e Schoutheete (1977) proporciona o conhecimento completo sobre um fenômeno. Utilizou-se o que Yin (2011) chama de estudo de caso, que descreve profundamente a natureza de um fenômeno (MERRIAM, 1998; FLICK, 2011). Nos níveis tático e operacional da pesquisa (MIGUEL, 2007) definiu-se a sequência das etapas a serem seguidas para o desenvolvimento do estudo de caso.

3.1.2 Detalhamento dos procedimentos metodológicos do estudo de caso

O estudo de caso realizado nesta pesquisa utilizou os resultados dos trabalhos publicados por Miguel (2007) e Lima *et al* (2012). Foram feitas adaptações para proporcionar sua melhor utilização neste estudo. A Figura 4 apresenta as etapas seguidas e, em contornos pontilhados, as táticas para validação.

Figura 4 - Esquema para condução do estudo de caso adotado na pesquisa



Fonte: adaptado de MIGUEL, 2007 e Lima *et al.*, 2012.

Yin (2005) orienta para a importância de se realizar testes que comprovem que os dados levantados são fidedignos, que têm credibilidade, que podem ser confirmados, bem como comprovem sua fidelidade. Para tanto, resume estes testes conforme apresentado no Quadro 12.

Quadro 12 - Aplicação prática dos testes de qualidade em pesquisas sociais empíricas

Testes de qualidade dos dados coletados	Descrição	Como colocar em prática
Validade do constructo	Estabelecer medidas que viabilizem adequadamente os conceitos estudados.	Utilizar múltiplas fontes de evidências. Encadear as evidências Submeter relatório para revisão dos entrevistados. Fazer as alterações indicadas pelos entrevistados.
Validade interna	Não se aplica a estudos descritivos ou exploratórios. Definir uma relação causal. Mostrar que determinadas situações levam a outras situações.	Definir padrões. Usar modelos lógicos.
Validade externa	Identificar o domínio em que o estudo pode ser generalizado.	Identificar a lógica para replicação do estudo.
Confiabilidade	Demonstrar que as etapas seguidas para a coleta de dados podem ser repetidas.	Seguir um protocolo. Organizar um banco de dados.

Fonte: adaptado de YIN, 2005.

Para a condução do estudo de caso, foram consideradas as contribuições de Ferreira (2008) que, em sua tese de doutorado, seguiu o esquema proposto por Miguel (2007) e Lima *et al* (2012). associando cada etapa ao desenvolvimento da pesquisa. O detalhamento de cada etapa do estudo de caso associado aos capítulos, itens e subitens desta pesquisa é apresentado no Quadro 13.

Quadro 13 - Detalhamento das etapas do estudo de caso

DEFINIÇÃO DE UMA ESTRUTURA CONCEITUAL TEÓRICA	
Delinear as fronteiras e grau de evolução	Introdução (Cap. 1) 1.1 Tema e problema de pesquisa
Delinear as proposições	Capítulo 1 - Introdução
Mapear a literatura	Capítulo 2 – Fundamentação teórica
PLANEJAMENTO DO CASO	
Selecionar a(s) unidade(s) de análise e contatos	Unidade de análise: Segunda rodada de concessão aeroportuária no Brasil, incluindo os aeroportos de Guarulhos, Brasília e Viracopos.
Escolher os meios para coleta e análise dos dados	Coleta de dados Dados primários: Entrevistas com roteiro semi-estruturado (Cap. 3 Metodologia, Item 3.4 Coleta de dados). Análise de conteúdo com apoio do software Atlas Ti versão 7.5.16. Dados secundários: Análise documental da Legislação brasileira sobre PPP, concessões e concessão aeroportuária; Editais e Contratos de concessão; Acórdãos e Relatórios de auditoria do TCU. Dados publicados nos sites da ACI e Skytrax.

DEFINIÇÃO DE UMA ESTRUTURA CONCEITUAL TEÓRICA	
Desenvolver o protocolo para coleta de dados	Apresentado no Apêndice H. Importante instrumento utilizado para orientar os procedimentos de coleta de dados desde o primeiro contato com o entrevistado até o compromisso com a confidencialidade de sua identidade.
Definir meios de controle da pesquisa	Seguindo orientação de Yin (2005), o controle da pesquisa foi feito por meio de 3 formas de validação: validação do constructo (discutindo com os especialistas o modelo de pesquisa), confiabilidade (por meio do uso de protocolo (Apêndice H) e formação de um banco de dados) e validação externa (enviando o Capítulo 4 por meio de arquivo eletrônico para os entrevistados solicitando a leitura para validação. A confidencialidade da identidade dos entrevistados foi reafirmada nesta ocasião). A validação interna não foi adotada porque não se aplica a pesquisas descritivas.
CONDUÇÃO DO TESTE PILOTO	
Testar procedimentos de aplicação	Realizado em maio de 2014, o teste piloto se desenvolveu por meio de entrevistas com 3 gestores de nível estratégico dos aeroportos concedidos na segunda rodada de concessões. O protocolo de coleta de dados foi seguido e aprimorado na sequência face aos resultados deste primeiro contato.
Verificar qualidade dos dados	Após o teste piloto, os dados coletados foram tratados e analisados com o objetivo de rever o roteiro de entrevistas e o protocolo de coleta de dados.
Fazer os ajustes necessários	Novos itens foram adicionados ao roteiro de entrevistas bem como foi ajustado o protocolo para coleta de dados. Este teste piloto foi importante para orientar a leitura de materiais técnicos do setor aeroportuário, especialmente a legislação e as diretrizes internacionais emitidas pela ICAO.
COLETA DOS DADOS	
Contatar os casos	Dentre os entrevistados, 2 foram contatados por indicação de pessoas conhecidas que atuaram no setor aeroportuário. Os demais foram contatados diretamente via email. Seus contatos foram obtidos via internet consultando o <i>website</i> da organização onde atuam. Para todos, foi enviado um email apresentando a pesquisadora, proposta da pesquisa, manifestando o interesse na entrevista. Neste email inicial, a pesquisadora assumiu o compromisso com a confidencialidade da identidade dos entrevistados.
Registrar os dados	Quanto aos dados primários, as entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra. Os dados secundários foram obtidos via internet uma vez que os Editais, Contratos, Legislação e Relatórios são documentos públicos e estão disponíveis para consulta.
TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS	
Transcrever as entrevistas na íntegra	As entrevistas foram transcritas na íntegra pela pesquisadora que também fez as traduções dos idiomas inglês e francês no caso de entrevistados estrangeiros.
Codificar e selecionar os dados	O detalhamento das etapas seguidas está apresentado no Quadro 16: Detalhamento da aplicação do método da análise de conteúdo disponível no item 3.5.
Organizar um banco de dados	Os dados coletados e tratados foram organizados na unidade hermenêutica criada no software Atlas.ti versão 7.5.16. Além disso, os áudios das entrevistas foram arquivados em pastas separadas para especialistas e gestores facilitando assim a consulta para a realização desta de futuras pesquisas. As transcrições das entrevistas foram organizadas em arquivo digital e dispostas em pastas divididas em especialistas e gestores também para facilitar as consultas.
Construir painel	Os códigos foram dispostos em Redes apresentadas no Cap. 4. Cada Rede relaciona os códigos às categorias de análise apresentadas nos itens 4.4, 4.5, 4.6 e 4.7. Para cada categoria de análise, dividiram-se as Redes em dois grupos: especialistas (apresentadas nos subitens 4.4.2, 4.5.2, 4.6.2, 4.7.2) e gestores (apresentadas nos subitens 4.4.3, 4.5.3, 4.6.3, 4.7.3). Foi utilizado o software Atlas Ti v. 7.5.16 para apoio na categorização dos núcleos de sentido das entrevistas realizadas.

DEFINIÇÃO DE UMA ESTRUTURA CONCEITUAL TEÓRICA	
Triangular os dados entre as diversas fontes	Foram triangulados os dados levantados junto aos gestores, os especialistas e a análise documental (apresentados no Cap. 4, subitens 4.4.4, 4.5.4, 4.6.4 e 4.7.4. As contribuições dos especialistas complementam e explicam tecnicamente os dados levantados junto aos gestores. A análise documental esclarece os dados trazidos por ambos oferecendo mais dados para dar suporte à análise.
Produzir uma narrativa	As análises foram feitas separadamente por categoria de análise a partir da triangulação dos dados obtidos nas diversas fontes e apresentadas nos subitens 4.4.4, 4.5.4, 4.6.4 e 4.7.4.
PRODUÇÃO DO RELATÓRIO	
Promover o encadeamento de evidências	As análises e discussões dos dados apresentadas promovem o encadeamento das evidências que emergiram da pesquisa documental, das entrevistas realizadas com especialistas e gestores e dos e-mails recebidos dos especialistas no setor aeroportuário no mundo. Este encadeamento permitiu as discussões feitas oferecendo subsídios para o alcance dos objetivos geral e específicos desta pesquisa.
Desenhar implicações teóricas	Os dados coletados foram analisados à luz da teoria sobre o tema e as implicações teóricas foram apresentadas nas considerações finais relativas a cada uma das categorias de análise. O item 4.8 retoma a fundamentação teórica apresentada no Capítulo 2 e faz a sua triangulação com os resultados obtidos na pesquisa, as opiniões dos participantes e as observações da autora.
Prover estrutura para replicação	A Figura 4 apresenta o esquema seguido para a realização desta pesquisa com base em estudos realizados por Miguel (2007) e LIMA <i>et al</i> (2012). Este esquema é recomendado para a replicação deste estudo.
VALIDAÇÃO COM AS FONTES	
Validar com as fontes de dados primários	O capítulo 4 foi organizado em um arquivo único e enviado para os entrevistados em arquivo salvo em word anexado a um email. O texto deste email se inicia agradecendo a participação do entrevistado. Na sequência indica o envio do texto para validação e deixa o entrevistado à vontade para fazer suas observações no próprio texto. Solicita que o entrevistado não compartilhe o texto por se tratar de um trabalho ainda em construção. Segue solicitando que, em caso de alterações, o novo arquivo seja reenviado para a autora. Finaliza reiterando o compromisso com a confidencialidade da identidade dos entrevistados e agradece pela atenção.
Revisar o relatório	As observações feitas pelos entrevistados foram comparadas com o texto original e se procederam as alterações pertinentes. Foi finalizado o relatório.

Fonte: adaptado de MIGUEL, 2007; FERREIRA, 2008; LIMA *et al*, 2012.

Para o mapeamento da literatura sobre o tema pesquisado, foi efetuada uma prospecção sobre as publicações científicas realizadas de 2006 a 2016. Este período foi definido, pois 2006 foi o ano em que a ANAC começou a operar substituindo o Departamento de Aviação Civil (DAC). A busca foi realizada nas bases *Scopus* e *Web of Science*. Alguns artigos foram incluídos neste levantamento por indicação das pessoas entrevistadas, muito embora não tenham sido publicados nestas bases de dados. A busca não se limitou ao setor aeroportuário para possibilitar a avaliação de resultados obtidos em processos de desestatização em áreas como água, energia, comunicação, entre outros, tanto em países em desenvolvimento como em países desenvolvidos. Adotaram-se para a busca temas relacionados com os processos de privatização, PPP e concessões no mundo.

Foram utilizadas, tanto em português como em inglês, as seguintes palavras-chave: concessão aeroportuária, privatização aeroportuária, PPP, contrato de concessão, gestão aeroportuária.

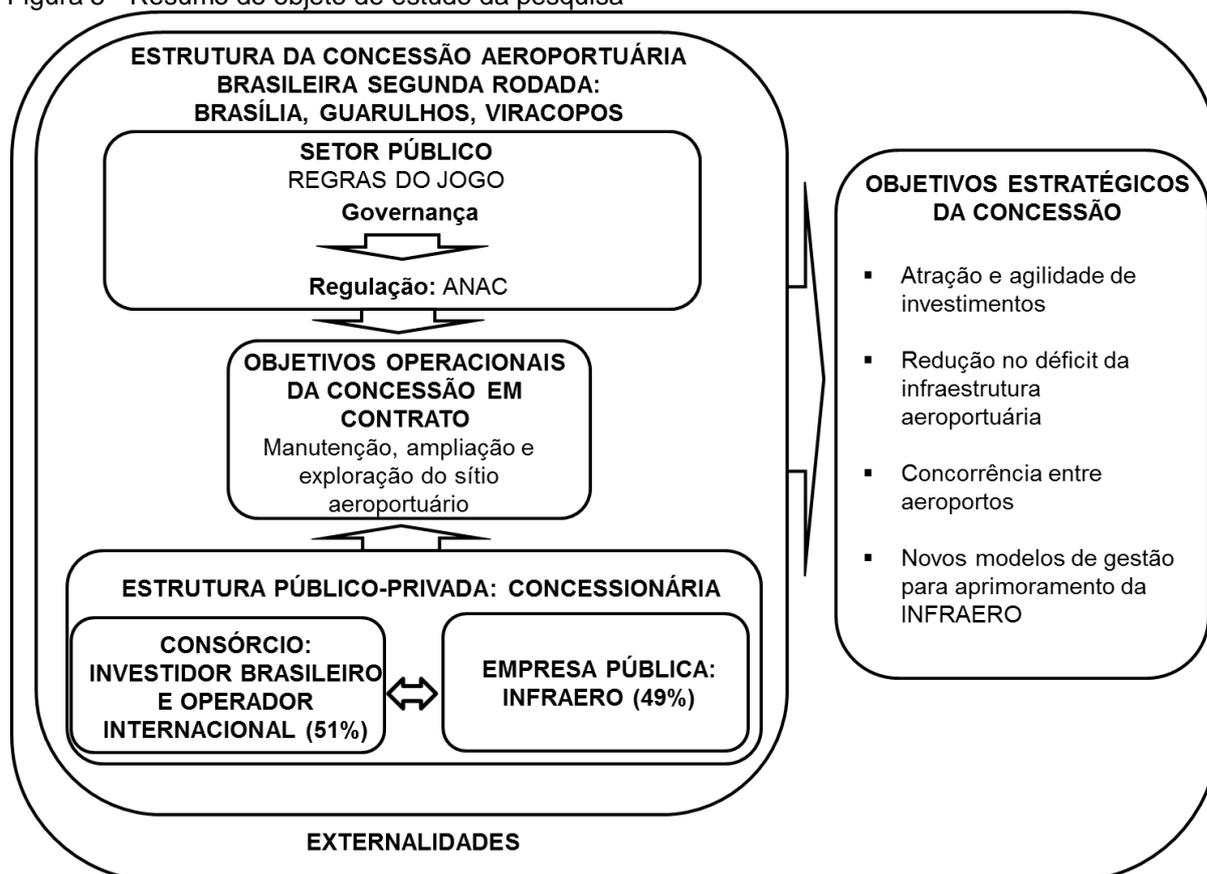
Foram identificados 141 artigos acadêmicos nas bases de dados selecionadas abordando casos de desestatização de infraestrutura em diferentes países. Alguns estudos referem-se especificamente a PPP e foram mantidos porque discutem temas relevantes no contexto da concessão. Outros estudos abordam a desestatização da prestação de outros serviços como fornecimento de água e energia e foram mantidos pela abordagem feita sobre os processos adotados para a inclusão da iniciativa privada no processo. Foram descartados 102 artigos por diferentes motivos. Destes, 75 resultados não apresentavam convergência com as categorias de análise definidas nesta pesquisa. Além destes, outros 17 resultados eram matérias jornalísticas e não foram considerados. Por fim, 10 resultados corresponderam a um erro de filtragem no sistema de busca. Foram selecionados 39 estudos acadêmicos publicados no período de 2006 a 2016 que fazem referência a processos nos modelos de PPP, privatização e concessão no mundo e no Brasil. Vale ressaltar que em nenhum dos estudos publicados foi feita abordagem em conjunto das categorias conforme se analisa neste estudo.

O resultado desta prospecção sobre as produções literárias será apresentado adiante, no capítulo destinado à apresentação e análise dos dados da pesquisa. Os artigos considerados para efeito de análise dos dados serão apresentados em ordem cronológica de publicação com um panorama dos estudos selecionados apontando suas principais conclusões. Uma vez detalhado o estudo de caso conforme aplicado neste estudo será apresentado na sequência o resumo do objeto de pesquisa considerado para estudo e desenvolvimento do caso.

3.1.3 Objeto de estudo

O objeto estudado nesta pesquisa (FIGURA 5) é o cenário da segunda rodada de concessão aeroportuária no Brasil promovida para atender aos objetivos estratégicos e operacionais envolvendo: os aeroportos de Brasília, Viracopos e Guarulhos; a agência reguladora do setor; a INFRAERO gestora pública e sócia dos consórcios vencedores; e as externalidades presentes neste ambiente.

Figura 5 - Resumo do objeto de estudo da pesquisa



Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Após a etapa inicial caracterizada como exploratória e com apoio da leitura flutuante realizada durante todo o período, emergiu o problema de pesquisa e a tese propriamente dita. O objetivo geral e os objetivos específicos foram então definidos e deles emergiram as categorias de análise.

3.2 DEFINIÇÃO CONSTITUTIVA E OPERACIONAL DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

A modelagem ou design considerado nesta pesquisa parte do princípio que:

Uma agência governamental precisa contratar uma empresa para promover um determinado serviço de infraestrutura [...]. Se prestado, o serviço proporciona um valor [...] aos consumidores. Há uma firma que pode prestar tais serviços. Para a firma, o custo de prover o serviço no período [...] [contém] um parâmetro de custo, invariante no tempo, observado apenas

pela firma. Ele parametriza a eficiência da firma na produção do serviço [...]” (CARRASCO; JOAQUIM; MELLO, 2014, p. 22-23).

As 4 categorias de análise (Quadro 14) se concentram na segunda rodada do processo de concessão aeroportuária concebida no Brasil no modelo público-privado. Relacionam-se ainda com os três elementos (estrutura da concessionária; contrato de concessão e regulação econômica) constitutivos da modelagem da concessão conforme definição de Carrasco, Joaquim e Mello (2014, p. 22-23).

Quadro 14 - Definição constitutiva e operacional das categorias de análise

Categorias de análise	Definição constitutiva	Definição operacional
Concessão aeroportuária no modelo público-privado	Delegação remunerada de um serviço ou obra pública feita pela Administração Pública para a iniciativa privada com direito de uso que será explorado por sua conta e risco cumprindo prazos e seguindo regras contratuais (DI PIETRO, 2004). “Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (BRASIL, 2004, Art. 2º Parágrafo 3º).	Fatores de impacto presentes na concessão com base em dados primários e secundários.
Estrutura da concessionária	Estrutura da concessão aeroportuária no Brasil adotada neste estudo compõe-se da INFRAERO como sócia do investidor privado “a fim de que fique assegurado à empresa pública o recebimento de dividendos - em substituição às receitas até então alcançadas com os aeroportos - e o fortalecimento de sua gestão” (INFRAERO, 2016)	Fatores de impacto presentes na estrutura da concessionária com base em dados primários e secundários
Contrato de concessão	O contrato de concessão é o instrumento jurídico que estabelece os objetivos e deveres das partes. No caso da concessão aeroportuária, os objetivos do contrato de concessão, conforme ANAC (2012; 2012a; 2012b; 2012c; 2013), são: manutenção, ampliação e exploração do sítio aeroportuário. Estes objetivos devem refletir os objetivos do processo de concessão: redução do déficit da infraestrutura aeroportuária; Incentivo ao investimento em inovação por meio da concorrência entre aeroportos; Melhoria da eficiência da INFRAERO: compartilhamento de experiências com a INFRAERO impulsionando o aprimoramento dos procedimentos de gestão da INFRAERO (SAC, 2015).	Fatores de impacto presentes no contrato de concessão com base em dados primários e secundários.
Regulação econômica	“Estabelecimento de meios para exercer o controle social por meio de regras explicitadas em leis, decretos, concessões, contratos, decisões de órgãos reguladores etc. Como muitas atividades de infra-estrutura são monopólios naturais [...] o monopolista pode abusar de seu poder de mercado para cobrar preços altos e/ou baixar a produção para níveis não competitivos” (VILELA; MACIEL, 1999, p. 8).	Fatores de impacto presentes na regulação da concessão com base em dados primários e secundários.

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Cabe aqui um esclarecimento a respeito dos demais elementos mencionados nesta definição, ou seja, criação de valor; custo; parametrização; e eficiência. Estes

elementos estão contidos na concessão em si, no contrato e na regulação que são categorias de análise e cujo resultado é monitorado pelos órgãos públicos de controle, no país. No caso brasileiro, o Tribunal de Contas da União (TCU) desempenha este papel. Não é objetivo desta pesquisa avaliar o cumprimento das obrigações previstas em contrato, já que isso é papel do TCU e poderia ser objeto de outra pesquisa. Definidas as categorias de análise, partiu-se para a coleta de dados primários e secundários conforme será apresentado a seguir.

3.3 DEFINIÇÃO DE TERMOS UTILIZADOS NA PESQUISA

Para facilitar a compreensão do leitor, são esclarecidos na sequência alguns termos utilizados neste trabalho. Muitos deles serão retomados e aprofundados ao longo do texto.

Acionista privado - termo presente no contrato de concessão referindo-se à concessionária que firmou com a ANAC o contrato de concessão em sociedade com a INFRAERO.

Autoridade aeroportuária - De acordo com o Decreto no 7554 de 15/08/2011 da Casa Civil da Presidência da República, no Brasil, a autoridade aeroportuária é representada pela Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias (CONAERO) coordenada pela INFRAERO representando a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e composta pelos seguintes órgãos públicos: Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Defesa; Ministério da Fazenda; Ministério da Justiça; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Saúde; e Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Suas competências estão previstas no referido decreto e envolvem todas as atividades realizadas no aeroporto, incluindo “alterações, aperfeiçoamentos ou revisões de atos normativos, procedimentos e rotinas de trabalho que possam otimizar o fluxo de pessoas e bens e a ocupação dos espaços físicos dos aeroportos, bem como aumentar a qualidade, a segurança e a celeridade dos processos operacionais”. (BRASIL, 2011). Observe-se que a concessionária não integra o grupo de entes que fazem parte da autoridade aeroportuária nos aeroportos concedidos.

Aeroporto - É um aeródromo público que possui estrutura para apoiar as

operações de aeronaves bem como o embarque e desembarque de passageiros e cargas. Aeródromo é a área que se destina à movimentação de aeronaves. A Lei 7565/1986 estabelece o Código Brasileiro de Aeronáutica e traz estas definições. Os aeródromos podem ser civis e militares. Os aeródromos civis podem ser públicos ou privados. São públicos quando sua destinação é mantida pela União. Restrições especiais são atribuídas às propriedades vizinhas. São privados quando sua utilização depende de permissão de seu proprietário, não podem ser explorados comercialmente e não enseja a cobrança de tarifas dos usuários. A mesma diferença se faz no caso de heliportos e helipontos. Heliportos são aeródromos públicos destinados não somente à movimentação de helicópteros, mas também oferecem estrutura de apoio para passageiros. Helipontos são áreas para movimentação exclusiva de helicópteros (ANAC, 2016).

Serviços públicos adequados - A Lei Geral das Concessões em seu parágrafo 1º explicita ainda mais este conceito determinando que “serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

Sítio aeroportuário - Engloba toda a estrutura de suporte ao aeroporto incluindo seu acesso. Observe-se que o contrato de concessão refere-se ao “sítio aeroportuário”.

Usuários - Consideram-se usuários de um sítio aeroportuário todos os entes que nele transitam, incluindo-se: passageiros; lojistas; fornecedores; empresas responsáveis pelas cargas transportadas; órgãos públicos que utilizam as estruturas para desenvolvimento de suas atividades; etc.

3.4 COLETA DE DADOS

Uma vez definido o objeto da pesquisa e as categorias de análise foi iniciada a etapa de coleta de dados secundários e primários. Os dados secundários foram coletados na legislação brasileira, em relatórios publicados pela INFRAERO, TCU e ANAC e em fontes internacionais como as classificações ACI e Skytrax. A coleta de dados primários foi feita junto a dois grupos de entrevistados. O primeiro grupo compõe-se dos gestores de nível estratégico com experiência no setor aeroportuário, na aviação civil, em regulação e em desestatização em diversos setores da economia o que os habilita para abordar o objeto de pesquisa tratado neste estudo.

O segundo grupo compõe-se de especialistas nas áreas de estratégia bem como profissionais atuantes no setor aeroportuário mundial e no setor aeroportuário brasileiro. Estes especialistas são professores, pesquisadores e autores com conhecimento teórico-empírico que lhes proporciona competência para abordar o tema tanto no contexto mundial como no contexto brasileiro. Esta dinâmica foi adotada para a coleta e análise dos dados primários, pois os dados fornecidos por estes especialistas complementam os dados coletados junto aos gestores consultados. A coleta de dados junto a especialistas foi feita de três formas: 1) por meio de discussões durante a etapa exploratória; 2) por meio de entrevistas durante a pesquisa de campo; 3) por meio de um levantamento feito via email.

A coleta de dados para a realização do estudo de caso segue a orientação de Yin (2011) que recomenda ao pesquisador partir de três princípios: 1) Utilizar múltiplas fontes para complementar e validar evidências; 2) Formar um banco de dados do estudo de caso; e 3) Fazer a manutenção do encadeamento das evidências obtidas no levantamento. A técnica adotada para a coleta de dados primários compõe-se de entrevistas em profundidade seguindo um roteiro semiestruturado detalhado no Quadro 15.

Quadro 15 - Roteiro para as entrevistas

1. Razões para delegação da prestação do serviço para a iniciativa privada.
2. Modelo adotado, atração de investimentos e aporte de capital.
3. Obras públicas na concessão e ampliação dos aeroportos concedidos.
4. Relação INFRAERO e empresas privadas vencedoras do leilão.
5. Relação concessioária e CONAERO.
6. Promoção da concorrência entre aeroportos concedidos e não concedidos.
7. Transferência de tecnologia dos aeroportos concedidos para a INFRAERO.
8. Receitas da INFRAERO antes e depois da concessão.
9. Pesquisa de satisfação do usuário: modelo INFRAERO e modelo concessão.
10. Regulação econômica: histórico do processo no setor aeroportuário brasileiro.

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Este roteiro foi elaborado com base em: dados levantados na etapa exploratória; leitura de materiais técnicos produzidos pelo setor aeroportuário; e fundamentação teórica. Importante ressaltar que, conforme a atuação profissional do entrevistado, alguns temas foram ressaltados no roteiro previamente estabelecido. Cada entrevista teve suas características próprias em termos de abordagem de

alguns temas com mais profundidade que outros.

Inicialmente foi feito um roteiro de entrevista com um conjunto de temas e não um conjunto de perguntas considerando as orientações de Merriam e Tisdell (2015) cuja percepção é de que se pode extrair significados e descrições analíticas de textos escritos, depoimentos orais e de imagens. As entrevistas são importantes na pesquisa qualitativa devido à qualidade de dados que podem ser obtidos assim como pela oportunidade de aprofundar a compreensão dos temas pesquisados, por meio da interação entre pesquisador e entrevistado (OLIVEIRA; MARTINS; VASCONCELOS, 2012).

As entrevistas foram conduzidas seguindo os procedimentos adotados por Huang e Cai (2011) e Soares (2015) em seus estudos. Os entrevistados foram deixados à vontade para externalizarem livremente seus pensamentos a respeito do tema proposto. Teve-se sempre em mente que “a entrevista é mais um discurso espontâneo do que um discurso preparado” e por isso há “uma organização subjacente, uma espécie de calculismo, afectivo e cognitivo, muitas vezes inconsciente” do entrevistado ao “apoiar os temas [...] manifestando-os ou escondendo-os” (BARDIN, 2011, p. 92).

Garcia Espinoza (2010) reforça a importância desta técnica, pois os entrevistados podem externar suas impressões, mas principalmente, proporcionam ao pesquisador a oportunidade de captar aquilo que não foi dito, mas o que foi deixado subentendido e muitas vezes intencionalmente oculto no discurso. Durante as entrevistas, teve-se o cuidado de controlar os entrevistados para que não se desviassem da questão principal que estava em discussão, conforme observa Fernández Nogales (1999).

3.5 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS PRIMÁRIOS E SECUNDÁRIOS

Os dados coletados no campo somente têm sentido para o pesquisador depois de trabalhados por meio de uma técnica adequada. O método da análise de conteúdo foi escolhido, pois “é um dos procedimentos clássicos para analisar o material textual, não importando qual a origem desse material” (FLICK, 2009, p. 291) ao mesmo tempo em que permite “compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas” (CHIZZOTTI, 2006, p. 98). Conforme salienta Godoy (1995, p. 24) “num

movimento contínuo da teoria para os dados e vice-versa, as categorias vão se tornando cada vez mais claras e apropriadas aos propósitos do estudo”.

A análise de conteúdo preconizada por Bardin (2011) é o:

Conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2011, p. 22).

Conforme orienta Bardin (2010), a análise de conteúdo se compõe de 3 etapas que foram conduzidas nesta pesquisa para o tratamento e análise dos dados: pré-análise; exploração do material; e tratamento dos dados, inferência e interpretação conforme esquema metodológico apresentado no Quadro 16. Para contribuir com a aplicação prática da análise de conteúdo, algumas etapas foram incluídas na metodologia preconizada por Bardin (2011) considerando que:

Por mais que se devam respeitar certas ‘regras’ e que se salientem as diferentes fases e etapas no emprego, a análise de conteúdo não deve ser considerada e trabalhada como modelo exato e rígido. [...] nesse sentido, a técnica tem como propósito o ultrapassar o senso comum do subjetivismo e alcançar o rigor científico necessário, mas não a rigidez inválida, que não condiz mais com tempos atuais Mozzato e Grybovski (2011, p. 736).

Na utilização da análise de conteúdo, Flick (2009) apresenta outra opção de aplicação prática do método iniciando pela síntese considerando a omissão de dados, seguindo com a análise explicativa por meio da apresentação de conteúdos ambíguos e terminando com a estruturação do conteúdo.

A fase de codificação das transcrições das entrevistas foi desenvolvida com apoio do *software* Atlas Ti versão 7.5.16. Conforme salienta Cantero (2014), esta é uma ferramenta de suporte para a codificação e categorização dos dados que proporciona ao pesquisador a análise de dados de maneira mais transparente para posterior elaboração do relatório final da pesquisa.

Quadro 16: Detalhamento da aplicação do método da análise de conteúdo

ETAPA 1: PRÉ ANÁLISE	
Contato inicial com o tema	a) Leitura flutuante: literatura sobre o tema, legislação, Editais, contratos de concessão, matérias publicadas na mídia, relatórios da INFRAERO dos anos anteriores.
	b) Consulta a especialistas no setor aeroportuário, em PPP e em estratégia para discutir a proposta desta pesquisa e ouvir opiniões.
	c) Escolha dos documentos que serão analisados para efeito de análise dos dados a serem coletados para alcance dos objetivos desta pesquisa. Foram definidos os recortes nos documentos que seriam utilizados para as análises.
	d) Recortes nos documentos passando “de um documento primário (em bruto) para um documento secundário (representação do primeiro)” (BARDIN, 2011, p. 47).
	e) Definição das dimensões e direções de análise: foram formulados os objetivos, premissas e categorias de análise. Estas dimensões foram revistas ao longo do trabalho, conforme a pesquisa progredia para adequação da redação do texto e para esclarecer os propósitos desta pesquisa. Foi feito um roteiro para a entrevista com base no que foi desenvolvido por Huang e Cai (2011) e Soares (2015).
ETAPA 2: EXPLORAÇÃO DO MATERIAL: ADMINISTRAÇÃO DAS TÉCNICAS NO CORPUS	
Imersão do pesquisador nos registros para definição dos sistemas de codificação, unidades de registro (menor recorte do texto) e unidades de contexto (os parágrafos que compõem o núcleo de sentido).	<p>a) Entrevistas Realizadas conforme Bardin (2010, p. 89) deixando o entrevistado à vontade para uma “fala relativamente espontânea, com um discurso [...] que o entrevistado orchestra mais ou menos à sua vontade. [...] encenação livre daquilo que esta pessoa viveu, sentiu e pensou a propósito de alguma coisa”. As entrevistas foram transcritas na íntegra.</p> <p>b) Decifração estrutural Construiu-se de maneira flexível e intuitiva a estruturação específica de cada entrevista.</p> <p>c) Análise transversal sintética Desconstruir para construir novamente. Os textos foram divididos em pequenos trechos com significação. Cada trecho recebeu um código que expressa sua significação em relação ao tema.</p> <p>c.1) Sistemas de codificação dos dados primários Usados para ordenar a desconstrução dos textos das transcrições. A codificação dos textos foi feita em três etapas: aberta, axial e seletiva. Na codificação aberta, a cada um dos trechos foi atribuído um código que traduzisse seu significado. Na etapa axial, os códigos foram associados aos eixos pré-definidos, ou seja, às categorias de análise. Na etapa final, são selecionados os códigos que dão suporte às análises fazendo parte do relatório final da pesquisa (STRAUSS; CORBIN, 2008). Os dados primários obtidos por meio de mensagens eletrônicas foram explorados conforme as categorias de análise e objetivos do estudo, codificados (STRAUSS; CORBIN, 2008) e selecionados para análise.</p> <p>c.2) Separação temática dos dados secundários Os documentos analisados também passaram por um processo de desconstrução na medida em que foram extraídos os dados relacionados com as categorias de análise. A reconstrução foi feita com a reagrupação destes dados em quadros que reúnem dados de outros documentos.</p> <p>d) Unidades de registro Palavra-chave que resume a unidade de contexto.</p>

	e) Unidades de contexto Trecho que caracteriza a informação.
ETAPA 3: TRATAMENTO E APRESENTAÇÃO DOS DADOS PARA ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO	
ANÁLISE TEMÁTICA	
a) Feita a reconstrução por meio do agrupamento por categoria de análise, os textos foram analisados indicando convergências e divergências.	Para dados primários, os resultados obtidos na codificação foram apresentados de 2 formas diferentes: esquemas da ferramenta Atlas Ti versão 7.5.16 com os códigos que emergiram do campo e a frequência com que foram citados; gráfico com o “número de novos temas ou tipos de enunciados em cada entrevista para cada categoria”; o mesmo gráfico foi feito por categoria de análise. (FONTANELLA <i>et al.</i> , 2011, p. 391-392). Com relação às operações estatísticas, para as análises considerou-se tanto a qualidade do que foi dito pelo entrevistado do que a quantidade de vezes que o núcleo de sentido aparece no código.
b) Operações estatísticas: a utilização do software Atlas ti versão 7.5.16 indica a frequência dos núcleos de sentido em cada código. Com este dado, construiu-se tabelas que foram utilizadas para apresentar a frequência com que as menções foram feitas pelos entrevistados e a quantidade de códigos criados.	
c) Síntese: Construção de um novo texto que apresente um resumo dos achados nesta fase.	
d) Validação: envio para pessoas que foram entrevistadas para validação.	
ANÁLISE DENOTATIVA	
“[...] associações que ligam significados primeiros e significados segundos, [...] valores implícitos evocados pelas imagens” (BARDIN, 2011, p. 271).	
e) Conotações: ou “valores implícitos [...] pelo latente, pelo evocado e pelo subentendido” (BARDIN, 2011, p. 271).	Apresentação por meio de textos intercalados com as citações diretas, compondo a análise das evidências em função das categorias de análise e dos objetivos da pesquisa. A autoria dos trechos foi indicada em parênteses no formato Entrevista nº e colocado o número sequencial.
f) Oposições:	
g) Inferências: “ou deduções lógicas” utilizam “indicadores quantitativos ou não” para responder a dois problemas que são a origem e os efeitos do que foi dito. Duas são as perguntas a serem feitas: “O que levou a determinado enunciado? [...] Quais as consequências que determinado enunciado vai provocar?” (BARDIN, 2011, p. 40-41).	
INTERPRETAÇÃO	
h) Feita a partir da análise temática e da análise denotativa conforme dimensões e direções de análise (pressupostos, objetivos e categorias). Recorreu-se à análise documental para suportar as conjecturas. As análises foram confrontadas com a literatura existente confirmando ou rejeitando estudos já publicados.	Apresentação por meio de textos intercalados com as citações diretas, compondo a análise das evidências em função das categorias de análise e dos objetivos da pesquisa.

Fonte: adaptado de BARDIN, 2010, p. 128.

Para a realização desta pesquisa, foram realizadas discussões com 10 especialistas durante a etapa exploratória e 6 entrevistas seguindo um roteiro

semiestruturado durante a pesquisa de campo. Foram totalizadas 16 horas de gravação, gerando 108 páginas de transcrição. Os dados primários foram analisados qualitativamente seguindo as orientações para a análise de conteúdo de Bardin (2010). Godoy (1995, p. 23) enfatiza que a análise do conteúdo “parte do pressuposto de que, por trás do discurso aparente, simbólico e polissêmico, esconde-se um sentido que convém desvendar”. Nesta fase de análise dos dados, Godoy (1995, p. 24) reforça que “esta interpretação deverá ir além do conteúdo manifesto dos documentos, pois, [...] interessa ao pesquisador o conteúdo latente, o sentido que se encontra por trás do imediatamente apreendido”.

A interpretação do conteúdo coletado junto às fontes de pesquisa é um processo que, conforme orienta Bardin (2010) se inicia pela leitura não se limitando a passar os olhos pelas palavras, mas com aprofundamento em sua compreensão. Esta compreensão é auxiliada por perguntas do tipo:

O que está esta pessoa a dizer realmente? Como é dito? Que poderia ela ter dito de diferente? O que não diz ela? Que diz sem o dizer? Como é que as palavras, as frases e as sequências se encadeiam entre si? Qual é a lógica discursiva do conjunto? Será que posso resumir a temática de base e a lógica interna específica da entrevista? (BARDIN, 2011, p. 93).

Após esta leitura inicial, Bardin (2011, p. 93) orienta para a comparação com respostas obtidas em outras fontes por meio de perguntas como: “Onde é que já o vi noutra entrevista?” ou “Que outra pessoa encontrei num contexto equivalente?”. O pesquisador deve ter em mente que a leitura deve ser sintagmática (pensamento manifestado por uma sucessão de palavras) e paradigmática (o universo do que não foi dito aqui ou do que foi dito em outra entrevista). (BARDIN, 2010). Os dados secundários foram coletados em documentos como legislação, editais, contratos e relatórios. Esses documentos foram analisados de maneira a “representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência” de maneira a obter “o máximo de informação (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo)” passando “de um documento primário (em bruto) para um documento secundário (representação do primeiro)” (BARDIN, 2010, p. 47). Colocando em prática as orientações de Bardin (2010), os dados relevantes contidos na legislação, editais, contratos e relatórios foram extraídos para compor novas fontes de dados que serão apresentados.

3.6 QUADRO RESUMO DA PESQUISA

O Quadro 17 resume os procedimentos metodológicos adotados para o desenvolvimento desta pesquisa permitindo que o leitor compreenda a relação entre o problema de pesquisa evidenciado, os pressupostos dos quais partiu esta pesquisa, a tese que se defende, os objetivos, a fundamentação teórica utilizada e o caminho metodológico seguido.

Quadro 17 - Resumo da pesquisa

Tema	Relação público-privada.
Objeto de estudo	O cenário da segunda rodada de concessão aeroportuária no Brasil promovida para atender aos objetivos estratégicos e operacionais envolvendo: os aeroportos de Brasília, Viracopos e Guarulhos; a agência reguladora do setor; a INFRAERO gestora pública e sócia dos consórcios vencedores; e as externalidades presentes neste ambiente.
Título	O <i>design</i> estratégico da concessão aeroportuária no Brasil
Problema de pesquisa	O <i>design</i> público-privado adotado pelo governo brasileiro para a concessão aeroportuária é contraditório na sua origem colocando em risco os objetivos estratégicos e operacionais da concessão. Isso ocorre porque, neste modelo, além de legislador, regulador e fiscalizador do cumprimento do contrato de concessão, o Estado por meio do governo eleito e representado pela ANAC é também sócio (representado pela INFRAERO) do ente privado. Este problema de pesquisa dá origem a pressupostos que serão analisados ao final desta pesquisa.
Pergunta de pesquisa	De que maneira o design estratégico adotado no Brasil para as concessões aeroportuárias se relaciona com os objetivos estratégicos e operacionais que a concessão se propõe alcançar?
Pressupostos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se o setor público brasileiro elaborou um processo de concessão do serviço aeroportuário para a iniciativa privada com o objetivo de atrair investimentos, então, permanecer na sociedade por meio da INFRAERO é uma contradição já na origem da modelagem do processo uma vez que a empresa pública assume 49% dos aportes necessários para a concessionária. 2. Se a concessão aeroportuária para a iniciativa privada foi feita para aumentar a eficiência em determinados aeroportos, então a permanência do poder público na sociedade compromete a flexibilidade do poder decisório já que permanecem as características próprias da gestão pública como as limitações tanto para aquisições impostas pela Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993) como para gestão de pessoal impostas pela Lei 8.112/1990 (BRASIL, 1990). 3. Se um dos objetivos do processo é estimular a concorrência no setor aeroportuário brasileiro, impulsionando a eficiência operacional então é contraditório que a empresa pública reconhecidamente carente de inovações esteja em todos eles.

Objetivo geral	Apresentar como o <i>design</i> estratégico adotado no Brasil para as concessões aeroportuárias se relaciona com os objetivos estratégicos e operacionais que o processo de concessão se propõe alcançar.
Objetivos específicos	<p>a) Identificar os fatores de impacto da concessão e sua relação com seus objetivos estratégicos e operacionais;</p> <p>b) Compreender os fatores de impacto da estrutura da concessionária discutindo sua influência sobre os objetivos estratégicos e operacionais da concessão;</p> <p>c) Apresentar os fatores de impacto do contrato de concessão discutindo sua influência sobre os objetivos estratégicos e operacionais da concessão;</p> <p>d) Descrever os fatores de impacto da regulação econômica, discutindo sua influência sobre os objetivos estratégicos e operacionais da concessão.</p>
Referencial teórico	<p>ESTRATÉGIA: Penrose (1955); Porter (1979); Quinn (1980); Barney (1998); Ghemawat (1998); Montgomery e Porter (1998); Porter (1992); Whittington (2002); Johnson <i>et al.</i> (2007); Clegg <i>et al.</i> (2011); Elkington (2012); Mintzberg (1987; 1994; 1998; 2015).</p> <p>DELEGAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS PARA A INICIATIVA PRIVADA: Emmons (2000); Rodriguez-Araña (1991); Di Pietro (1992); Bresser-Pereira (1997); Castor (2001); Couto e Silva (2003); Justen Filho (2003); Akitoby, Hemming e Schwartz (2006); Grotti (2007); Fortini (2009); Moreira (2011); Constantino (2012); Quélin e Kivleniece (2012).</p> <p>GOVERNANÇA E ESTADO REGULADOR: Posner (1974); Breyer (1982); Peltzman (1989); Barroso (2002); Justen Filho (2002); Majone (2006); Reich (2006); Cuéllar (2008); Leffeld (2008); França (2011); Moreira (2011).</p> <p>SETOR AEROPORTUÁRIO: Doganis (1992); Salazar (1999); Campos Neto e Souza (2011); Turolla, Ohira e Lima (2011); Graham (2014); Teixeira, Turolla e Oliveira (2014).</p> <p>TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO Williamson (1985).</p> <p>TEORIA DA ASSIMETRIA INFORMACIONAL: Akerlof (1970).</p> <p>TEORIA DA INCOMPLETUDE DOS CONTRATOS: Hart e Moore (1985).</p>
Tese defendida	O <i>design</i> estratégico adotado no Brasil para a concessão aeroportuária coloca em risco os objetivos estratégicos e operacionais estabelecidos pela concessão.

Contribuição teórica	<p>REFERENCIAL TEÓRICO Coase (1960) apresenta a relação principal e agente em sua Teoria da Agência. Williamson (1980) discute o oportunismo e a racionalidade limitada (SIMON, 1950; MARCH; SIMON, 1958;) presentes na atuação do agente. A assimetria informacional (AKERLOF, 1970) influencia os resultados da relação público-privada previstos no contrato de concessão. A incompletude dos contratos (HART; MOORE, 1985) complementa o cenário de incertezas do ambiente em que o processo de concessão se desenvolve.</p> <p>LACUNA PRESENTE NA DISCUSSÃO TEÓRICA A literatura não contempla a discussão sobre a relação público-privada em que o principal (Estado) está presente também no papel de agente (delegatário para a prestação do serviço) como ocorre na modelagem do caso brasileiro de concessão aeroportuária para a segunda e terceira rodadas de concessão. O Estado está presente não somente no papel de principal (representado pela ANAC), mas também no papel de agente, representado pela INFRAERO como sócia do ente privado. O Estado é legislador e fiscalizador da concessionária em que ele próprio participa como sócio. Esta pesquisa discute o caso brasileiro do ponto de vista da estrutura da sociedade, do contrato e da regulação à luz da Teoria dos Custos de Transação (WILLIAMSON, 1985) e da Teoria da Assimetria Informacional (AKERLOF, 1970). As críticas sobre contrato e regulação de Williamson (1985) e Demsetz (1968) são referências para a discussão sobre o tema. A teoria da incompletude dos contratos de Hart e Moore (1985) é também considerada nas análises.</p>	
	Contribuição prática	<p>Este estudo contribui para a discussão sobre a modelagem do processo de concessão aeroportuária no Brasil apontando suas convergências divergências em relação às expectativas do processo do contrato de concessão. Os resultados alcançados servirão para balizar discussões sobre futuros processos de desestatização, não somente no setor aeroportuário, mas também em outros setores, no Brasil.</p>
Procedimentos metodológicos	<p>DELINEAMENTO DA PESQUISA Estudo exploratório-descritivo de natureza aplicada.</p> <p>ESTRATÉGIA DE PESQUISA Estudo de caso.</p>	<p>COLETA DE DADOS Dados primários: entrevistas e mensagens eletrônicas. Dados secundários: análise documental (Legislação, Editais, Contratos de concessão; Acórdãos e Relatórios).</p>
	<p>OPÇÃO EPISTEMOLÓGICA Paradigma interpretativista (BURRELL; MORGAN, 1979).</p>	<p>ENFOQUE Indutivo (GODOY, 1995).</p>
	<p>CATEGORIAS DE ANÁLISE a) Concessão aeroportuária brasileira; b) Estrutura da concessão; c) Contrato de concessão; d) Regulação.</p>	<p>TRATAMENTO DOS DADOS <i>Software Atlas Ti Versão 7.5.16</i> como ferramenta para codificação e categorização conforme Bardin (2010) complementado por Strauss e Corbin (2008) e Fontanella <i>et al.</i>, (2011).</p>
	<p>ANÁLISE DOS DADOS Análise de conteúdo (BARDIN, 2010; GODOY, 1995).</p>	

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

No capítulo seguinte, apresentam-se as evidências levantadas na pesquisa de campo. São também apresentadas as análises destas evidências à luz da fundamentação teórica já apresentada.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo apresenta-se o relatório do estudo de caso realizado para responder à pergunta de pesquisa: *De que maneira o design estratégico adotado no Brasil para as concessões aeroportuárias se relaciona com os objetivos estratégicos e operacionais que a concessão se propõe alcançar?* Este estudo de caso foi realizado com base no levantamento de dados primários e secundários. Os dados primários foram levantados junto a dois grupos distintos: gestores em nível estratégico com experiência no setor aeroportuário, regulação e desestatizações; e especialistas brasileiros e internacionais nas áreas de estratégia, desestatizações, setor aeroportuário, aviação civil e prestações de contas públicas. Os dados secundários são públicos, estão disponíveis na *internet* e baseiam-se na legislação brasileira, em relatórios publicados pela INFRAERO, TCU, ANAC, ACI e Skytrax.

São oito os subitens deste capítulo. No primeiro, é apresentado um resumo do caso em estudo. No segundo subitem, são apresentados os entrevistados que participaram do levantamento de dados primários. Do terceiro ao sexto subitem os dados primários e secundários são apresentados e analisados conforme as quatro categorias de análise já apresentadas anteriormente: concessão aeroportuária; estrutura da concessão; contrato de concessão; e regulação econômica. O Quadro 18 apresenta o detalhamento da apresentação dos dados primários e secundários coletados junto às fontes de pesquisa.

Quadro 18 - Esquema detalhado da apresentação dos dados

	Apresentação, análise e discussão dos dados	Forma de apresentação	Conteúdo
Categoria de análise	Dados secundários	Quadros	Dados selecionados na análise documental.
	Dados primários	Redes (Atlas.ti v. 7.5.16)	Códigos definidos a partir da transcrição das entrevistas.
			Relações entre os códigos.
		Textos	Apresentação dos trechos das entrevistas relacionados à categoria de análise.
	Quadros	Frequência de menções dos entrevistados por código.	
Análise e discussão dos dados	Textos	Triangulação de dados das diversas fontes e encadeamento de evidências.	

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

O sétimo subitem apresenta o resultado do levantamento feito sobre estudos publicados no período de 2006 a 2016 por pesquisadores em diversos países. O oitavo e último subitem apresenta a análise teórico-empírica das categorias de análise definidas para este estudo.

4.1 APRESENTAÇÃO DO CASO ESTUDADO

O caso estudado nesta pesquisa situa-se no contexto da infraestrutura aeroportuária brasileira. Segundo estudos da McKinsey (2010), a gestão do setor não atendia ao crescimento apontado pela demanda. Para atender à necessidade de modernizar a infraestrutura aeroportuária no Brasil, a partir de 2011, o governo brasileiro decidiu conceder a gestão de aeroportos para a iniciativa privada. Segundo os estudos de Campos Neto e Souza (2011) os gargalos com a infraestrutura aeroportuária brasileira eram enormes e investimentos se faziam necessários com urgência. Com a perspectiva de reduzir o déficit da infraestrutura aeroportuária brasileira, atrair investimentos, bem como promover a concorrência o setor e atualizar a INFRAERO em relação a novos modelos de gestão, o governo brasileiro deu início em 2011 ao processo de concessão aeroportuária com três rodadas de concessões.

A primeira rodada consistiu na construção integral de um aeroporto no Estado do Rio Grande do Norte, no Município de São Gonçalo do Amarante, Região Metropolitana da Natal. Este primeiro caso de concessão foi integralmente entregue para gestão da iniciativa privada e, por este motivo, não faz parte do escopo desta pesquisa já que não se configura uma gestão público-privada. A segunda rodada de concessões tem uma estrutura público-privada que inclui o investidor privado em sociedade com a INFRAERO e incluiu os aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília cujo resultado está sintetizado no Quadro 19. Pelas razões já apresentadas previamente, a segunda rodada de concessões aeroportuárias compõe o objeto de pesquisa neste estudo e é considerada para levantamento de dados primários. A terceira rodada de concessões abrange os aeroportos de Galeão e Confins que, apesar de apresentar uma concessionária com estrutura público-privada, não está incluída no objeto de pesquisa pelas razões já explicadas anteriormente.

Quadro 19 - Resumo das concessões aeroportuárias no modelo público-privado na segunda rodada

Aeroporto concedido	Prazo da concessão	Eficácia do contrato	Outorga (bilhões R\$)	Ágio em relação ao lance mínimo
SEGUNDA RODADA DE CONCESSÕES				
Guarulhos	20 anos	11/07/2012	16,2	373%
Viracopos	30 anos	11/07/2012	3,8	160%
Brasília	25 anos	24/07/2012	4,5	673%

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

O processo que apresentou o maior ágio foi a concessão do aeroporto de Brasília. O consórcio vencedor apresentou um lance 673% maior que o mínimo definido pela ANAC. O menor ágio foi verificado no lance oferecido para a concessão do aeroporto de Viracopos.

Foram definidos os objetivos estratégicos a serem atingidos pela concessão aeroportuária no Brasil. No curto prazo, a realização de investimentos se fazia necessária tendo em vista a necessidade de infraestruturas aeroportuárias renovadas para receber os eventos esportivos internacionais previstos para 2014 e 2016 (Copa do mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016). No médio e longo prazo, os objetivos da concessão se voltam para redução no déficit da infraestrutura aeroportuária, transferência de conhecimento e tecnologia para a INFRAERO e promoção da concorrência no setor aeroportuário brasileiro.

Objetivos operacionais, relacionados especialmente com as realizações de curto prazo estão definidos em contrato. O contrato de concessão estabelece as metas para a ampliação, manutenção e exploração do aeroporto concedido. A Figura 6 detalha os objetivos estratégicos e operacionais da segunda rodada de concessão aeroportuária no Brasil.

O dimensionamento das infraestruturas aeronáuticas também pode ser considerado um objetivo estratégico da concessão aeroportuária brasileira para absorver a demanda futura, de acordo com as previsões de tráfego (passageiros e movimentos de aeronaves) definidos pelo órgão regulador no contrato de concessão. Em seus relatórios, o TCU aponta as características gerais dos aeroportos concedidos na segunda rodada de concessões.

Figura 6 - Objetivos estratégicos e operacionais da concessão aeroportuária brasileira



Fonte: adaptado de TCU, 2014.

O Quadro 20 resume as características relativas à concessão dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília no que diz respeito a: sua localização; movimentação de passageiros e a movimentação de carga realizadas no ano anterior à concessão; a projeção de movimentação de passageiros para o período em que foram concedidos porque este dado subsidiou as metas estabelecidas em contrato para a ampliação do sítio aeroportuário; os serviços aéreos; pistas e terminais em operação antes da concessão; receitas aeroportuárias e o tempo de retorno sobre o investimento.

Quadro 20 - Características gerais dos aeroportos concedidos na segunda rodada

Aeroporto (prazo da concessão)/ Características		Guarulhos (20 anos)	Viracopos (30 anos)	Brasília (25 anos)
	Localização	20 km do centro da capital do Estado de São Paulo	95km a noroeste do centro da capital do Estado de São Paulo	10 km do Plano Piloto
Passageiros	Em 2010	26,8 milhões (10,4 milhões internacionais: 39%); 67% dos assentos internacionais no Brasil.	5.430.066 milhões (41 mil internacionais (0,7%) e 19% de passageiros em conexão)	14,3 milhões (5º maior da América Latina)
	Estimado para 2012	34,4 milhões	9,7 milhões	17,8 milhões
	Estimada para 2032	53,8 milhões	**	**
	Estimada para 2037	**	**	50,6 milhões
	Estimada para 2042	**	90 milhões	**
Carga em 2010	Carga em 2010	430.850 milhões (1º maior no Brasil e 2º maior da América Latina)	(2º maior no Brasil)	32;654 ton
	Serviços de linhas aéreas	Principal hub internacional para Gol e Tam	Hub da Azul	24 estados do país
	Pistas	2 pistas	1 pista	2 pistas
	Terminais em 2010	TPS 1 e 2	TPS 1	Principal e Terminal 2
Receitas	Tarifárias aeroportuárias	305.047,3 milhões (40% da receita total)	51.087,2 milhões (19,5% da receita total)	R\$ 68.660,9 (53,1% da receita total)
	Movimentação e armazenamento de carga	171.833,2 (22% da receita total)	185.201 milhões (70% da receita total)	R\$ 4.662,8 (3,6% da receita total)
	Não tarifárias	292.726,5 (38% da receita total)	27.659,9 (10,5% da receita total)	R\$ 55.937,8 (43,3% da receita total)
	Payback	9 anos	16 anos	17 anos

Fonte: Adaptado de TCU (2011; 2011a; 2011b)

As projeções de demanda feitas pelo governo por meio da ANAC foram consideradas como balizadores para as metas de investimentos em ampliação da estrutura aeroportuária conforme previsto em contrato e apresentado nesta pesquisa nos Apêndices A, B e C. Estas projeções de demanda serão referenciadas ao longo da apresentação dos dados coletados junto às fontes primárias, conforme segue.

4.2 FONTES DE LEVANTAMENTO DOS DADOS PRIMÁRIOS

Os dados primários foram coletados junto a dois grupos: 1) gestores em nível estratégico; e 2) especialistas no Brasil e exterior com experiência relacionada ao estudo aqui desenvolvido. Os dados primários coletados junto aos especialistas seguindo três caminhos: 1) discussões durante a etapa exploratória; 2) roteiro semi estruturado seguido durante a pesquisa de campo; 3) levantamento via email.

O Quadro 21 relaciona os gestores em nível estratégico entrevistados para o levantamento de dados primários. A experiência destes profissionais na gestão aeroportuária, bem como na aviação civil, regulação e desestatização em diversos setores brasileiros da economia contribuiu para o levantamento e análise dos dados relacionados à concessão aeroportuária no Brasil.

Quadro 21 - Referências dos gestores em nível estratégico que participaram do levantamento de dados primários

Entrevistado	Ordem das entrevistas
Gestor em nível estratégico com experiência no setor aeroportuário	Entrevistado 1
Gestor em nível estratégico com experiência no setor aeroportuário	Entrevistado 2
Gestor em nível estratégico com experiência no setor aeroportuário	Entrevistado 3
Gestor em nível estratégico com experiência no setor aeroportuário	Entrevistado 4
Gestor em nível estratégico com experiência em regulação	Entrevistado 5
Gestor em nível estratégico experiente em desestatização em diversos setores	Entrevistado 6

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

O Quadro 22 relaciona os especialistas com os quais se discutiu o tema desta pesquisa durante a etapa exploratória e que participaram da pesquisa de campo a partir do roteiro estruturado de entrevistas. Com sua formação acadêmica e experiência profissional estes especialistas contribuíram para as análises que serão apresentadas adiante. A participação deste grupo de especialistas foi importante como fonte de dados primários para contextualizar, esclarecer e fornecer dados sobre temas como: a concessão aeroportuária no Brasil e suas características; a delegação da prestação de serviços públicos para a iniciativa privada no Brasil e no mundo; contextualização desta prática nas teorias adotadas nesta pesquisa; a concessão como estratégia do governo para a prestação do serviço público, entre outros.

Quadro 22 - Referências dos especialistas que participaram do levantamento de dados primários

Área de atuação do especialista	Ordem das entrevistas
Professor e pesquisador na área de estratégia	Entrevistado 7
Professor e pesquisador na área de estratégia	Entrevistado 8
Especialista com experiência no setor aeroportuário e de aviação civil	Entrevistado 9
Especialista com experiência no setor aeroportuário e de aviação civil	Entrevistado 10
Professor e pesquisador do setor aeroportuário	Entrevistado 11
Professor e pesquisador em PPP	Entrevistado 12
Professor, pesquisador, autor e consultor	Entrevistado 13
Professor, pesquisador, autor e consultor	Entrevistado 14
Consultor do setor de aviação civil	Entrevistado 15
Especialista com experiência em prestação de contas públicas	Entrevistado 16

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

O levantamento de dados primários via mensagens eletrônicas foi feito junto a 36 especialistas no setor aeroportuário em vários países. Houve retorno de 12 respondentes. O objetivo deste levantamento foi conhecer os resultados dos processos de delegação da prestação do serviço aeroportuário para a iniciativa privada, em diferentes países. O Quadro 23 relaciona os especialistas cujos retornos foram recebidos e os países onde eles atuam. Indica-se também a referência atribuída a cada documento que originou as contribuições dadas por eles e que serão utilizadas adiante na apresentação e análise dos dados.

Quadro 23 - Descrição dos especialistas que participaram do levantamento sobre a desestatização aeroportuária no mundo

Referência email por ordem de recebimento	Função	País
Email 1	Gestor de nível estratégico	Canadá
Email 2	Professor, pesquisador e consultor	Reino Unido
Email 3	Gestor de nível estratégico	Reino Unido
Email 4	Professor e pesquisador	Japão
Emails 5 e 8	Gestor de nível estratégico	Austrália
Email 6	Consultor	Índia
Email 7	Gestor de nível estratégico	Chile
Email 9	Gestor de nível estratégico	Estados Unidos
Email 10	Professor, pesquisador e consultor	Reino Unido
Email 11	Consultor	Canadá
Email 12	Gestor de nível estratégico	Índia

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Perguntou-se para estes especialistas quais processos de delegação para a iniciativa privada no setor aeroportuário mundial atingiram os melhores resultados para o setor público, para os investidores privados e para os usuários. Foi também

solicitado que apontassem pelo menos três exemplos destas experiências exitosas e justificassem o motivo desta escolha.

Na sequência, são apresentados e analisados os dados primários e secundários coletados. Estes dados serão apresentados e analisados nos subitens a seguir por categoria de análise, na seguinte sequência: concessão aeroportuária no modelo público-privado; estrutura da concessão; contrato de concessão e regulação econômica.

4.3 RESULTADO DA PROSPECÇÃO SOBRE PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS CONVERGENTES COM O OBJETO DE PESQUISA

Estudos têm sido realizados em diversos países sobre aspectos relativos à gestão aeroportuária. Alguns dos temas destes estudos são: os efeitos das concessões e privatizações; a regulação e a desregulação em infraestrutura e seus impactos sobre a prestação do serviço; e a estrutura contratual adotada. Conforme já mencionado no capítulo destinado à metodologia adotada nesta pesquisa, foi feita uma prospecção das publicações científicas realizadas de 2006 a 2016 que abordam temas convergentes com o estudo aqui realizado.

O Quadro 24 apresenta um resumo com as principais conclusões das publicações selecionadas nesta prospecção. Estas conclusões são retomadas adiante para subsidiar as análises dos dados coletados que serão apresentadas neste capítulo.

Quadro 24 - Estudos publicados sobre PPP, privatizações e concessões de 2006 a 2016

Título do estudo	Principais conclusões	Autor (es)/ano publicação
<i>Privatization, corporatization, ownership forms and their effects on the performance of the world's major airports.</i>	São mais eficientes os aeroportos operados pelo setor público.	Oum, Yan e Yu (2006)
<i>Ownership forms matter for airport efficiency: A stochastic frontier investigation of worldwide airports.</i>		Oum, Yan e Yu (2008)

Título do estudo	Principais conclusões	Autor (es)/ano publicação
<i>Protecting the public interest in long-term concession agreements for transportation infrastructure.</i>	No modelo de concessão, o operador se transforma de uma entidade cuja função é prestar serviços públicos em uma entidade que quer maximizar o lucro. Apesar de o governo limitar os lucros excessivos das concessionárias por meio de cláusulas contratuais e arranjos de participação nos lucros, isso reduz o valor potencial da concessão baixando inclusive o adiantamento de investimentos do ente privado. O modelo de concessão pode ser evitado se o setor público criar empresas capazes de gerir os custos da prestação do serviço além de estabelecer contratos com fornecedores que controlem os custos da operação. A concessão pode oferecer caminhos para redução de custo, mas isso não significa que as empresas públicas não tenham condição de fazer o mesmo.	Ortiz e Buxbaum (2008)
<i>The state of the practice of value for money analysis in comparing public private partnerships to traditional procurements.</i>	“A prestação de serviços pode ser compensada por meio de pagamentos feitos pelo governo ou ainda pode oferecer retorno por meio de taxas e tarifas”.	Morallos e Amekudzi, 2008, p. 114
<i>The Effect of Corruption on Investment Growth: Evidence from Firms in Latin America, Sub-Saharan Africa and Transition Countries.</i>	O efeito da corrupção na atração de investimentos varia significativamente conforme as regiões: a corrupção tem um efeito negativo e significativo no crescimento de investimentos em empresas em países de transição, mas não tem impacto significativo em países na América Latina e na África Sub-Saariana. Em países de transição, a corrupção é o mais importante fator de atração de investimentos dentre as variáveis utilizadas nas regressões: tamanho da empresa, propriedade da empresa, orientação de mercado, setor da indústria, crescimento do PIB, inflação e abertura de mercado.	Asiedu e Freeman (2009)
<i>The Italian airport industry in transition: a performance analysis.</i>	As políticas públicas italianas para concessão total dos aeroportos mantendo a sua propriedade pública tem impacto positivo sobre a eficiência.	Curi, Gitto e Mancuso (2010)
<i>Transport pricing and public-private partnerships in theory: issues and suggestions.</i>	Para portos e aeroportos contratos baseados em desempenho parecem ser uma opção menos atrativa. A melhor opção seria harmonizar as políticas de concorrência e regulação.	Evenhuis e Vickerman (2010)
<i>Procedural fairness and cooperation in public-private partnerships in China.</i>	O nível de justiça nos procedimentos de formulação de políticas, governança e gestão e entre os entes de uma relação público-privada é crítico para que os resultados sejam positivos. Contratos formais ou informais facilitam relações positivas entre os setores público e privado.	Zhang e Jia (2010)

Título do estudo	Principais conclusões	Autor (es)/ano publicação
<i>Contribution to the study of PPP arrangements in airport development, management and operation.</i>	Apesar de se utilizar o argumento da eficiência, a PPP é justificada muito mais pela atração de investimento privado evitando o desembolso do dinheiro público. As privatizações do governo Thatcher bem como dos aeroportos de Atenas e Lisboa comprovam esta tese. A falta de transparência nas relações público-privadas não favorece benchmarkings internacionais nem a disseminação de boas práticas. O compartilhamento dos riscos via contrato é fundamental para que este instrumento seja menos incompleto.	Cruz e Marques (2011)
<i>The objectives and outcomes of airport privatization.</i>	Os objetivos para a privatização aeroportuária tendem a ser melhorias na eficiência e desempenho, além da atração de investimentos. Outros objetivos populares incluem melhorias na qualidade, benefícios financeiros para o governo, diminuição da interferência do Estado e diversificação. Em países em desenvolvimento, a privatização pode ser considerada do ponto de vista ideológico: redução do controle estatal e aumento da eficiência. Em países menos desenvolvidos, as razões dominantes são a necessidade de investimento e habilidades de gestão. A fonte de grande preocupação neste processo é o abuso do poder de mercado e a possível necessidade de algum tipo de regulação.	Graham (2011)
<i>The evolution of airport ownership and governance.</i>	As forças de mercado definem o valor comercial e a concorrência bem como custos e benefícios no setor aeroportuário independente de sua gestão ser pública, sem fins lucrativos ou buscando o lucro. Os custos e benefícios mudam de acordo com a estrutura de governança e as instituições envolvidas. As decisões de regulação e governança estão associadas aos objetivos do governo ao privatizar aeroportos. Estes objetivos podem ou não estar relacionados ao aumento da eficiência. Alguns governos estão mais propensos a maximizar retorno financeiro ao privatizar aeroportos. Outros podem preferir a promoção da concorrência entre companhias aéreas enquanto outros colocam foco na intensa regulação econômica para disciplinar o comportamento de preços. A Europa continental, especialmente a Alemanha, entende que deve haver regulação aeroportuária. A desregulação aérea permitiu a liberdade de escolha das companhias aéreas sobre os aeroportos que melhor se adequam ao seu modelo de negócios. Isso impacta nos preços que foram mais atrativos para os consumidores.	Gillen (2011)
Incentivos governamentais em PPP: uma análise por opções reais.	Dentre os mecanismos para mitigar os riscos de uma PPP está a “garantia de demanda que transfere para o Estado parte do risco de o tráfego futuro de passageiros ser menor do que o projetado. [...] o impacto da garantia de demanda e da limitação de capacidade de tráfego de passageiros é assimétrico, o que faz com que a probabilidade de o Governo do Estado receber pagamentos da concessionária por excesso de passageiros seja pequena. [...]. Aumentar a garantia de demanda e reduzir o valor da contraprestação é o caminho para reduzir o nível de risco de um projeto.	Brandão, Bastian-Pinto, Gomes e Salgado (2012, p. 20-21)

Título do estudo	Principais conclusões	Autor (es)/ano publicação
<i>Conceptualising public-private partnerships.</i>	Em países em transição como o Cazaquistão e a Rússia onde PPP estão começando é importante que se esclareça conceitualmente o modelo para tornar o processo decisório da gestão pública inclusive para a escolha futuramente de outros modelos de parceria. Futuras pesquisas sobre PPP em países em transição particularmente na área de arranjos organizacionais e de poder podem delinear novos conceitos tais como governança como uma garantia do modelo PPP, o significado social da PPP e a gestão do risco ambiental.	Mouraviev e Kakabadse (2012)
<i>Two faces of airport business: a non-parametric analysis of the Italian airport industry.</i>	De 2000 a 2006 a indústria aeroportuária italiana passou por mudanças nos contratos de concessão aeroportuária. Capital privado foi trazido para a gestão do setor e foi feita a liberalização dos serviços de <i>handling</i> . Os resultados do estudo demonstram que a atração de capital privado é uma fonte de melhorias de eficiência quando se trata de uma concessão total. Essa melhoria merece atenção, pois estas melhorias podem ser fruto de um movimento de capital privado de aeroportos com retorno menor para aqueles que oferecem melhor remuneração.	Gitto e Mancuso (2012)
<i>Airport complementarity: private vs. Government ownership and welfare gravitation.</i>	Na ausência de complementariedade (dois aeroportos que oferecem serviços complementares em países diferentes) a maximização do bem-estar ocorre quando o aeroporto é de propriedade e gestão públicas.	Mantin (2012)
<i>Evaluating airport and seaport privatization: a synthesis of the effects of the forms of ownership on performance.</i>	O impacto da privatização sobre o desempenho depende não somente do nível de privatização, mas também na competição no mercado. As autoridades aeroportuárias norte-americanas são tão eficientes quanto aquelas de aeroportos privatizados em outros países. Isto se deve a um alto grau de competição e independência fiscal de outras entidades governamentais. A autoridade aeroportuária alcança os mesmos benefícios da privatização sem a transferência de propriedade.	Vasigh e Howard (2012)
<i>Capacity shortfall and efficiency determinants in Brazilian airports: evidence from bootstrapped DEA estimates.</i>	Os aeroportos de Confins, Santos Dumont, Brasília, Salvador, Porto Alegre e Curitiba são razoavelmente estruturados e apresentam restrições de capacidade, mas existe área disponível para expansão. A acomodação de demandas futuras depende de altos níveis de eficiência. Os aeroportos de Campinas, Manaus, Vitória, Cuiabá, Goiânia e João Pessoa têm infraestrutura muito pobre e restrições de capacidade, mas também apresentam área para futura expansão de capacidade. Galeão é um aeroporto que apresenta capacidade ociosa com alto potencial de acomodar o aumento de demanda futura inclusive com área para expansão da capacidade. Guarulhos, Congonhas, Campinas, Manaus e Vitória merecem prioridade nos investimentos para expansão. São Paulo é uma região que necessita com urgência de um terceiro aeroporto internacional. Verificou-se a ausência de pressão para que os aeroportos brasileiros se tornassem mais competitivos e produtivos o que, somado aos investimentos insuficientes em infraestrutura levou ao gargalo operacional das estruturas aeroportuárias. Os baixos níveis de eficiência técnica restringiram o potencial	Wanke (2012)

Título do estudo	Principais conclusões	Autor (es)/ano publicação
	dos aeroportos brasileiros. Diferentemente de países menores onde situações de congestionamento aeroportuário são resolvidas com políticas de realocação de tráfego aéreo, as dimensões continentais do Brasil tornam proibitivos os custos adicionais de transporte.	
<i>A strategic model of public-private partnerships in transportation.</i>	O modelo apresentado para um contrato entre um governo e uma concessionária compõe-se de dois estágios. No primeiro estágio, a concessionária se compromete com o investimento de capital. No segundo estágio, suas responsabilidades incluem engajar um conjunto de fornecedores que contribuam para a operação do projeto. A participação do governo na sociedade depende da porção do investimento inicial que ele tem que prover assim como depende de sua habilidade de gerar receita das tarifas durante o estágio de operação. O estudo demonstra que governos pró-ativos garantem parcerias bem-sucedidas ao contrário de governos reativos que postergam ou não assumem compromissos levam a parcerias infrutíferas.	Zhang e Durango-Cohen (2012)
<i>The impact of airport competition on technical efficiency: A stochastic frontier analysis applied to Italian airport.</i>	Aeroportos administrados pelo setor público são mais eficientes que aqueles operados pela iniciativa privada.	Scotti <i>et al.</i> (2012)
<i>Rethinking dispute resolution in Public-Private-Partnerships for Infrastructure development in India.</i>	Nos processos de PPP na Índia foram verificadas questões que influenciaram os resultados esperados. Dentre estas questões, as mais relevantes são a ausência de uma legislação robusta e um contrato de concessão bem formatado. A maior preocupação se relaciona com a definição de um mecanismo que solucione disputas em um prazo razoável. Soluções amigáveis, mediação, arbitragem e adjudicação de especialistas têm sido os caminhos encontrados.	Harisankar e Sreeparvathy (2013)
Financiamento da infraestrutura de transportes.	O ambiente onde se situam as organizações é impactado por constantes mudanças tecnológicas, empresariais e institucionais. Daí a necessidade de se avaliar e revisar constantemente o papel da regulação. Considerando que os segmentos de transportes têm características próprias, “uma importante recomendação de políticas públicas derivada desta constatação diz respeito ao fortalecimento da regulação setorial aplicando-se políticas regulatórias distintas para segmentos que apresentam características econômicas diferentes, aproveitando o potencial de eficiência alocativa e produtiva, derivado da competição, onde possível, e regulando-se com vistas ao avanço no ciclo de vida do serviço, potencializando a introdução futura de competição através da desregulamentação. Há também importantes questões sobre o desenho do aparato regulatório e a governança das entidades reguladoras”.	Oliveira e Turolla (2013, p. 124)

Título do estudo	Principais conclusões	Autor (es)/ano publicação
<i>Public private partnerships in transportation: some insights from the European experience.</i>	O principal benefício potencial do modelo PPP para os transportes assim como em outros setores é a sua flexibilidade para adaptar a estrutura de incentivos e o compartilhamento de riscos à estrutura do projeto e aos ambientes econômicos e institucionais. O crescimento do número de PPP na Europa se deve a duas razões principais: 1. A tendência no mercado de serviços de infraestrutura de transportes no sentido da integração em escala continental; 2. Políticas e ambiente institucional que facilita, estimula e direciona o modelo PPP na Europa. Os impactos da União Europeia (UE) nas PPP são de três categorias: 1. Mudanças institucionais e regulatórias como as normas para aquisições harmonizando o mercado europeu para concessões; 2. A UE desenvolveu e disseminou instrumentos leves de orientação para PPP e promoveu redes de autoridades em PPP entre os países-membro; 3. A UE promove redes de transporte e projetos entre os países.	Medda, Carbonaro e Davis (2013)
<i>Transport infrastructure provision and operations: Why should governments choose private-public partnership?</i>	PPP é um modelo que, no setor de transportes, tem sido mundialmente aceito especialmente na atualidade com a liberalização do setor de transportes e a recente crise econômica. O apoio da sociedade para este modelo é fundamental para sua implantação. O modelo proposto pelos autores considera a distribuição de custos e benefícios de um projeto de transporte considerando impactos ambientais e de segurança, assim como a avaliação do mercado e seus impactos sobre a crise econômica global.	Tsamboulas, Verma e Moraiti (2013)
<i>Failure of risk governance in public sector ICT-based innovations: analysis and synthesis.</i>	Um sistema de governança é constituído por seis esferas de âmbito interno e uma esfera de âmbito externo, conforme apresentado na Figura 19. A adoção desta abordagem multidimensional pode reduzir problemas contratuais ao invés de se adotar uma abordagem tecnocrática baseada simplesmente na transferência do risco via contrato.	Bailey, Valkama e Anttiroiko (2013)
<i>How public-private partnership projects impact infrastructure industry for economic growth.</i>	Três países foram objeto deste estudo: Brasil, China e Índia entre 1990 e 2009. Embora privatizações, no caso específico do estudo as PPP, liberem os governos para investirem em projetos prioritários, há 3 fatores chave que fazem com que a privatização estimule o crescimento econômico de um país: a quantidade de privatizações em curso; o valor destes projetos e o modelo ideal de contrato adotado. PPP em infraestrutura têm efeitos permanentes na taxa de crescimento econômico de um país, no longo prazo.	Zangouinezhad e Azar (2014)
<i>PPP as strategic alliances: from technocratic to multidimensional risk governance.</i>	Adotar PPP como estratégia de aliança pode corrigir problemas derivados da incompletude dos contratos pela implantação de abordagens multidimensionais (mais do que tecnocratas) para a governança.	D'Alessandro, Bailey e Giorgino (2014)

Título do estudo	Principais conclusões	Autor (es)/ano publicação
As parcerias publico-privadas para o desenvolvimento da infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal.	As PPP em Portugal não resultaram em uma mais-valia para o Estado uma vez que foram contrariadas as boas práticas no uso dos recursos públicos. “[...] os agentes públicos responsáveis pelas decisões rejeitam a ideia de que a administração pública tradicional poderia ser mais eficiente, eficaz e apresentar padrões mais elevados de qualidade quando comparada com os parceiros privados. [...] A segunda razão para o relativo fracasso das PPPs portuguesas diz respeito ao número, qualificação e experiência dos funcionários públicos do governo central envolvidos no processo de criação desses arranjos. [...] os servidores públicos não têm a experiência nem estão tecnicamente preparados para lidar com tais procedimentos, tal como acontece com os parceiros privados”.	Araújo e Silvestre (2014 p. 588)
<i>Driving forces for implementation of public private partnerships (PPP) in Malaysia and a comparison with the United Kingdom.</i>	Os 3 fatores principais que influenciam os resultados das PPP são: o investimento privado em inovação e qualidade dos serviços; financiamento público; e pressão da economia sobre a demanda”. Os aspectos relacionados à história, questões sociais, econômicas e políticas de um país refletem as motivações fundamentais para que se adote o modelo PPP.	Ismail (2014)
<i>Evaluating key risk factors for PPP water projects in Ghana: a Delphi study.</i>	Foram identificados 20 fatores de risco por ordem de intensidade: depreciação da moeda; corrupção; roubo de água; falta de pagamento das contas de água pelos usuários; interferência política; altos custos operacionais; falhas nos aquedutos; falta de experiência da gestão pública em PPP; volatilidade da taxa de inflação; custos superiores ao previsto; contrato incompleto; riscos das estruturas de fornecimento de energia; flutuação das taxas de juros; descontentamento político com a participação privada; baixa qualidade da infraestrutura; conflitos entre os parceiros; preços e tarifas; financiamento; aquisição de terras; resistência da sociedade à PPP.	Ameyaw e Chan (2015)
<i>Barriers to public private partnership projects in developing countries: a case of Nigeria.</i>	Foram identificadas 58 barreiras que influenciam consideravelmente projetos no modelo PPP na Nigéria. Com exceção de 18 destas barreiras, não há diferença significativa na percepção dos <i>stakeholders</i> sobre estas barreiras. Estas barreiras foram agrupadas em 10 grupos: deficiência dos parceiros públicos e privados; falta de boa vontade; condições econômicas fracas e problemas ambientais; problemas sociais; corrupção e ações inadequadas do governo no modelo PPP; baixa aceitação social; problemas legais e regulatórios; relações fracas com stakeholders; demora nas concessões e ausência de competição.	Babatunde <i>et al</i> (2015)
<i>Imperfect bundling in Public-Private Partnerships.</i>	Os contratos público-privados têm sido tipicamente afetados pela incompletude e pela assimetria informacional. É preciso alinhar os custos sociais da eficiência operacional da infraestrutura e os benefícios sociais diretos e indiretos da qualidade da infraestrutura. As implicações do desalinhamento destes fatores recaem sobre a governança da concessionária e consequentemente na busca do equilíbrio entre incentivos para melhorias de qualidade na infraestrutura e eficiência operacional.	Greco (2015)

Título do estudo	Principais conclusões	Autor (es)/ano publicação
<i>Determinant analysis of Public-Private Partnership in Russia.</i>	Os fatores determinantes para a análise da PPP são: desenvolvimento do ambiente institucional, em particular legal e regulatório; atração de investimentos e experiência em implantar projetos no modelo PPP; características do objeto da PPP; desenvolvimento do mercado de serviços públicos; interesse dos stakeholders, incluindo os usuários; e qualidade do modelo metodológico utilizado.	Lukmanova e Mishlanova (2015)
<i>Transaction cost analysis of public infrastructure delivery.</i>	Com base nos resultados obtidos a partir dos atributos dos custos de transação. PPP apresenta mais intensidade em termos de especificidade dos ativos, incertezas e frequência das transações do que as transações tradicionais feitas pelos governos para a prestação do serviço. Especificidade dos ativos: todos os consórcios privados fazem investimentos significativos sem salvaguardas e com um alto risco de não recuperar estes investimentos. Incertezas: quando um consórcio privado entra numa PPP ele se depara com a incompletude dos contratos e o comportamento oportunista por ocasião de sua renegociação. Frequência das transações é muito menor no caso da PPP do que das operações tradicionais.	De Schepper, Haezendonck e Doods (2015)
<i>A comparative efficiency analysis of Spanish and Turkish airports.</i>	Como os gestores não podem, no curto prazo, modificar o nível de tráfego aéreo no curto prazo, o ideal é racionalizar o transporte aéreo nos aeroportos maiores, fechando os aeroportos ineficientes. Esta política de racionalização poderia aumentar a eficiência do sistema como um todo no longo prazo nos dois países. Outra medida sugerida é racionalizar o horário de operação dos aeroportos menores buscando baixar o custo operacional. A estratégia de PPP contribui para a eficiência aeroportuária além de prover o financiamento necessário para sua modernização e infraestrutura de alta qualidade.	Ülkü (2015)
Modelagem econométrica da demanda em aeroportos privatizados: estudo de caso do Aeroporto Internacional de Confins, Belo Horizonte.	“Se por um lado, um baixo crescimento da economia pode afetar negativamente o retorno esperado da concessão dada a alta elasticidade-PIB da demanda aeroportuária, por outro lado, a baixa elasticidade-preço pode gerar pressões dos entes regulados por realinhamentos tarifários que mantenham o equilíbrio econômico-financeiro e a rentabilidade do operador. A capacidade de atrair capital necessário varia de acordo com diferentes tipos de regulação ou combinações de propriedade”.	Bendinelli e Oliveira (2015, p. 20)
<i>Developing a governance model for PPP infrastructure service delivery based on lessons from Eastern Australia.</i>	O modelo de governança desenhado com base em entrevistas com 25 executivos australianos atuantes em PPP indica que, para a entrega de serviços de infraestrutura, o governo seleciona projetos de infraestrutura com a partir de um painel de prioridades. O serviço será entregue por uma concessionária privada responsável por financiar, desenhar, construir, operar e manter a infraestrutura. O governo supervisiona o serviço salvaguardando o interesse público. O governo também provê a estrutura institucional com contratos e autoridade necessária para a interação entre os entes públicos e privados.	Levitt e Eriksson (2016)

Título do estudo	Principais conclusões	Autor (es)/ano publicação
<i>Pro-competition rules in airport privatization: international experience and the Brazilian case.</i>	Os governos devem desenhar as restrições regulatórias levando em consideração a existência da competição entre aeroportos. Por outro lado, estas restrições devem ser cuidadosamente planejadas e desenhadas para que atinjam seus objetivos.	Pereira Neto, Casagrande, Lancieri e Morales (2016)
<i>The contractual and administrative regulation of public-private partnership.</i>	Fatores como: risco de demanda, escala, fonte de recursos e tecnologia influenciaram significativamente a decisão do governo Peruano para incluir provisões regulatórias nos contratos de PPP.	Diaz (2016)
<i>Estimating the impact of airport privatization on airline demand: a regression-based event study.</i>	Um aeroporto privatizado não somente atrai novas companhias aéreas como é mais eficaz na criação de estratégias para dividir o risco com as companhias aéreas.	Rolim, Bettini e Oliveira (2016)

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Os resultados desta prospecção serão retomados adiante durante as análises feitas dos dados primários e secundários coletados.

4.4 A CONCESSÃO AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA NO MODELO PÚBLICO-PRIVADO

A relação público-privada é uma estratégia que os governos adotam por diversos motivos para inserir a iniciativa privada na operação de ativos públicos. A privatização com ou sem a entrega do ativo para o operador privado, a concessão e a PPP são formas de se colocar em prática esta relação público-privada. Como a primeira das categorias de análise deste estudo, a concessão aeroportuária é apresentada e discutida neste item considerando os dados secundários e primários levantados junto a diversas fontes.

Inicialmente, serão apresentados os dados secundários que oferecem subsídios para a compreensão e análise do contrato de concessão na segunda rodada, firmado no âmbito do setor aeroportuário brasileiro. Estes dados foram coletados na legislação brasileira e em relatórios da INFRAERO disponíveis em seu *website*. Os dados primários foram coletados junto a especialistas brasileiros e internacionais os quais participaram de discussões durante a etapa exploratória

desta pesquisa e durante as entrevistas realizadas durante a etapa de pesquisa de campo. As entrevistas foram realizadas seguindo o roteiro semiestruturado já apresentado anteriormente neste estudo. Durante a etapa exploratória, além de discussões, foi também feito um levantamento via email junto a especialistas em diversos países a respeito de processos de desestatização no setor aeroportuário que foram exitosos.

A apresentação dos dados primários será feita de 3 diferentes maneiras: 1) Quadros com o levantamento feito por *email* junto aos especialistas; 2) Redes elaboradas com apoio do *software* Atlas ti versão 7.5.16 com a análise de conteúdo das transcrições das entrevistas; 3) Quadros indicando a frequência de menções feitas por códigos definidos nas transcrições das entrevistas. É importante ressaltar que os títulos dados aos códigos foram elaborados pela pesquisadora que considerou terem afinidade com o conjunto de dados levantados.

Após a apresentação dos dados secundários e primários, eles serão analisados e discutidos à luz de pesquisas já publicadas sobre o tema, em diferentes países. As considerações finais sobre esta categoria encerram este item apontando os fatores de impacto sobre a concessão aeroportuária no Brasil do ponto de vista de especialistas e gestores e sua relação com os objetivos estratégicos e operacionais da concessão aeroportuária brasileira atendendo ao primeiro objetivo específico neste estudo.

4.4.1 A concessão aeroportuária a partir da análise documental

Com base na CF (BRASIL, 1988) e nas leis sancionadas em 1995 e 1997 (BRASIL, 1995; 1997), foram aprovadas normativas oficiais do governo brasileiro que orientaram o processo de concessão aeroportuária, no Brasil. O Quadro 25 resume estas publicações oficiais, traz a data de sua publicação e apresenta uma breve descrição de cada uma das normativas publicadas para subsidiar a compreensão da modelagem adotada para o processo brasileiro de concessão aeroportuária de 2011 a 2016.

Quadro 25 - Normas aprovadas pelo governo brasileiro relacionadas ao processo de concessão aeroportuária no país

Norma	Data da publicação	Origem	Finalidade
Lei nº 5.862	12/12/1972	Presidência da República	“Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO, e dá outras providências”.
CF	05/10/1988	Assembleia Nacional Constituinte	“[...] assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...]” (BRASIL, 1988).
Lei nº 8.987	13/02/1995	Presidência da República	“Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências” (BRASIL, 1995).
Lei nº 9.074	07/07/1995	Presidência da República	“Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências” (BRASIL, 1995).
Lei nº 9.491	09/07/1997	Presidência da República	“Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências” (BRASIL, 1997).
Lei nº 11.079	30/12/2004	Presidência da República	“Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (BRASIL, 2004).
Lei nº 11.182	27/09/2005	Presidência da República	“Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências” (BRASIL, 2005).
Resolução nº 192	28/06/2011	ANAC	Estabelece procedimentos para solicitar, autorizar e aprovar “projetos, estudos, levantamentos ou investigações que subsidiem a modelagem de concessões para exploração da infraestrutura aeroportuária pela iniciativa privada” (ANAC, 2011).
Decreto Federal nº 7.531	21/07/2011	Presidência da República	“Inclui os Aeroportos Internacionais Governador André Franco Montoro e Viracopos, no Estado de São Paulo, e Presidente Juscelino Kubitschek, no Distrito Federal no Programa Nacional de Desestatização – PND” (BRASIL, 2011).
Decreto nº 7.554	15/08/2011	Presidência da República	“Dispõe sobre a coordenação das atividades públicas nos aeroportos, institui a Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias - CONAERO e as Autoridades Aeroportuárias” (BRASIL, 2011).
Decreto Federal nº 7.624	22/11/2011	Presidência da República	“Detalha as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária por meio de concessão” (BRASIL, 2011).

Norma	Data da publicação	Origem	Finalidade
Resolução nº 11	15/12/2011	Presidência da República	Aprova “a concessão como modalidade operacional para a exploração” dos aeroportos de Viracopos e Brasília. Determina: participação societária de 49% da INFRAERO, permanência da operação do tráfego aéreo com o Poder Público, valor mínimo dos lances, contribuição variável, requisitos para participação no leilão e obras do Poder Concedente” (BRASIL, 2011).
Edital 02/2011	15/12/2011 Leilão realizado em 06/02/2012	ANAC	Editão do Leilão no 2/2011 para ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos internacionais Governador André Franco Montoro, na cidade de Guarulhos/SP, Viracopos, na cidade de Campinas/SP e Presidente Juscelino Kubitschek, na cidade de Brasília/DF.
Decreto Federal nº 7896	01/02/2013	Presidência da República	Inclui no “Programa Nacional de Desestatização - PND do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão - Antonio Carlos Jobim, localizado no Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, e do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, localizado nos Municípios de Confins e de Lagoa Santa, Estado de Minas Gerais” (BRASIL, 2013).
Resolução nº 15	03/10/2013	Presidência da República	Aprova a concessão como modalidade operacional para exploração dos Aeroportos Internacionais Antonio Carlos Jobim-Galeão, no Estado do Rio de Janeiro e Tancredo Neves, no Estado de Minas Gerais, e define outras condições aplicáveis ao respectivo processo de desestatização.
Edital 01/2013	04/10/2013 Leilão realizado em 22/11/13	ANAC	Editais do Leilão no 01/2013 para ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos internacionais do Rio de Janeiro/Galeão – Antonio Carlos Jobim, na cidade do Rio de Janeiro/RJ e Tancredo Neves/Confins, nos Municípios de Confins/MG e de Lagoa Santa/MG.
Medida Provisória nº 726	12/05/2016	Presidência da República	Extingue a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República transferindo suas competências para o então criado Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Em 1972, portanto 40 anos antes da realização do processo de concessão aeroportuária, foi criada no Brasil a INFRAERO com a atribuição de “implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária que lhe for atribuída pelo Ministério da Aeronáutica” (BRASIL, 1972, art. 2º). A CF (1988) em seu Título VII destinado à Ordem Econômica e Financeira estabelece já no Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica que a ordem econômica no Brasil será “fundada na livre iniciativa” além da valorização do trabalho do homem, observados, entre outros, os princípios da propriedade privada, da livre concorrência, e da defesa do consumidor. Estabelece ainda a CF (1988) que o Estado “como agente normativo e regulador da atividade econômica” terá “as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o

setor público e indicativo para o setor privado”. A CF (1988) em seu Art. 175 “incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços”.

Os regimes de concessão e permissão, por sua vez, são detalhados pela Lei 8.987/1995 (BRASIL, 1995) conforme previsto pela CF (1988), em seu Art. 175. A Lei 8.987/95, conhecida como Lei das Concessões, estabelece que a delegação da prestação do serviço público poderá ser feita “à pessoa jurídica ou consórcio de empresas” (BRASIL, 1995, art. 2º, II). Além disso, apresenta a definição de serviço adequado como sendo aquele que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (BRASIL, 1995, cap. II, art. 6º, parágrafo 1º).

Com relação à política tarifária, a Lei 8.987/1995 estabelece a possibilidade de que os contratos de concessão possam “prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro” (BRASIL, 1995, cap. IV, art. 9º, parágrafo 2º). A licitação é obrigatória para a concessão de serviço público “com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos [...]” (BRASIL, 1995, cap. V, art. 14). Em 1995, a Lei 9.074 (BRASIL, 1995a) já estabelecia normas para a outorga das concessões no Brasil e, em 1997, a Lei 9.491 (BRASIL, 1997) atualizava os procedimentos que dizem respeito ao PND.

O conceito de PPP é esclarecido na Lei 11.079 (BRASIL, 2004). A PPP é “o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”. A concessão patrocinada envolve a contraprestação pecuniária do poder público à iniciativa privada para quem foi delegada a prestação do serviço. A concessão administrativa ocorre quando o serviço é prestado ou bens são fornecidos ou instalados, ou ainda quando uma obra for executada para uso direto ou indireto da Administração Pública (BRASIL, 2004, art. 2º). A concessão comum é aquela que não envolve contraprestação pecuniária do poder público para a iniciativa privada diferenciando-se, portanto da PPP.

Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (BRASIL, 2004, art. 2º, parágrafo 3º).

Em 2005, por meio da Lei 11.182 foi criada a ANAC, “vinculada ao Ministério da Defesa, com prazo de duração indeterminado” (BRASIL, 2005, art. 1º). Como autarquia especial, ANAC foi “caracterizada por independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes” (BRASIL, 2005, art. 4º). Seis anos depois da criação da ANAC, em 28 de junho de 2011, o governo brasileiro aprovou a Resolução 192/2011 (BRASIL, 2011) que dava início aos estudos para a modelagem da concessão aeroportuária. Pouco mais de 5 meses depois, em 15 de dezembro do mesmo ano, foram publicadas no Diário Oficial da União duas normativas com a modelagem do processo definida e as regras para o leilão para concessão aeroportuária. São elas, a Resolução nº 11 com o detalhamento da modelagem da concessão e o Edital de Leilão 02/2011 com as diretrizes para a concessão dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Confins. Nesse interim, em agosto de 2011, a Presidência da República aprovou o Decreto nº 7.554 criando a Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias (CONAERO). Desta comissão fazem parte: a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, com a responsabilidade da coordenação que é feita pela INFRAERO; a Casa Civil da Presidência da República; o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; o Ministério da Defesa; o Ministério da Fazenda; o Ministério da Justiça; o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; o Ministério da Saúde; e a ANAC (BRASIL, 2011). É importante ressaltar que, na comissão que cuida do exercício das atividades de todos os órgãos e entidades nos aeroportos, não estão presentes nem a concessionária, nem o Ministério dos Transportes.

O Edital lançado para a segunda rodada apresentava um requisito técnico a ser atendido para que as empresas privadas pudessem homologar suas participações. Este requisito técnico dizia respeito à experiência com a movimentação anual de um determinado número de passageiros, conforme resume o Quadro 26.

Quadro 26 - Movimento de passageiros embarcados e desembarcados, regulares e não regulares, em voos domésticos e internacionais nos aeroportos concedidos

Leilão	Aeroporto	Movimentação de passageiros		Requisito técnico para participação do leilão
		2010	2011	
Segunda rodada Edital 02/2011	Guarulhos	26.849.185	30.003.428	Experiência de 5 anos como operador aeroportuário e experiência na movimentação de 5 milhões de passageiros anuais
	Brasília	14.347.061	15.398.737	
	Viracopos	5.430.066	7.568.384	

Fonte: Adaptado de INFRAERO, 2013.

Uma vez que não havia no Brasil, além da INFRAERO, operadores com experiência para atender ao requisito técnico, as empresas privadas brasileiras buscaram operadores internacionais como sócios e, com eles, formaram os consórcios que participaram dos leilões.

Após a apresentação dos dados secundários levantados nos documentos analisados, serão trazidas na sequência as contribuições dadas pelos especialistas e gestores com relação ao tema da concessão aeroportuária no Brasil e no mundo.

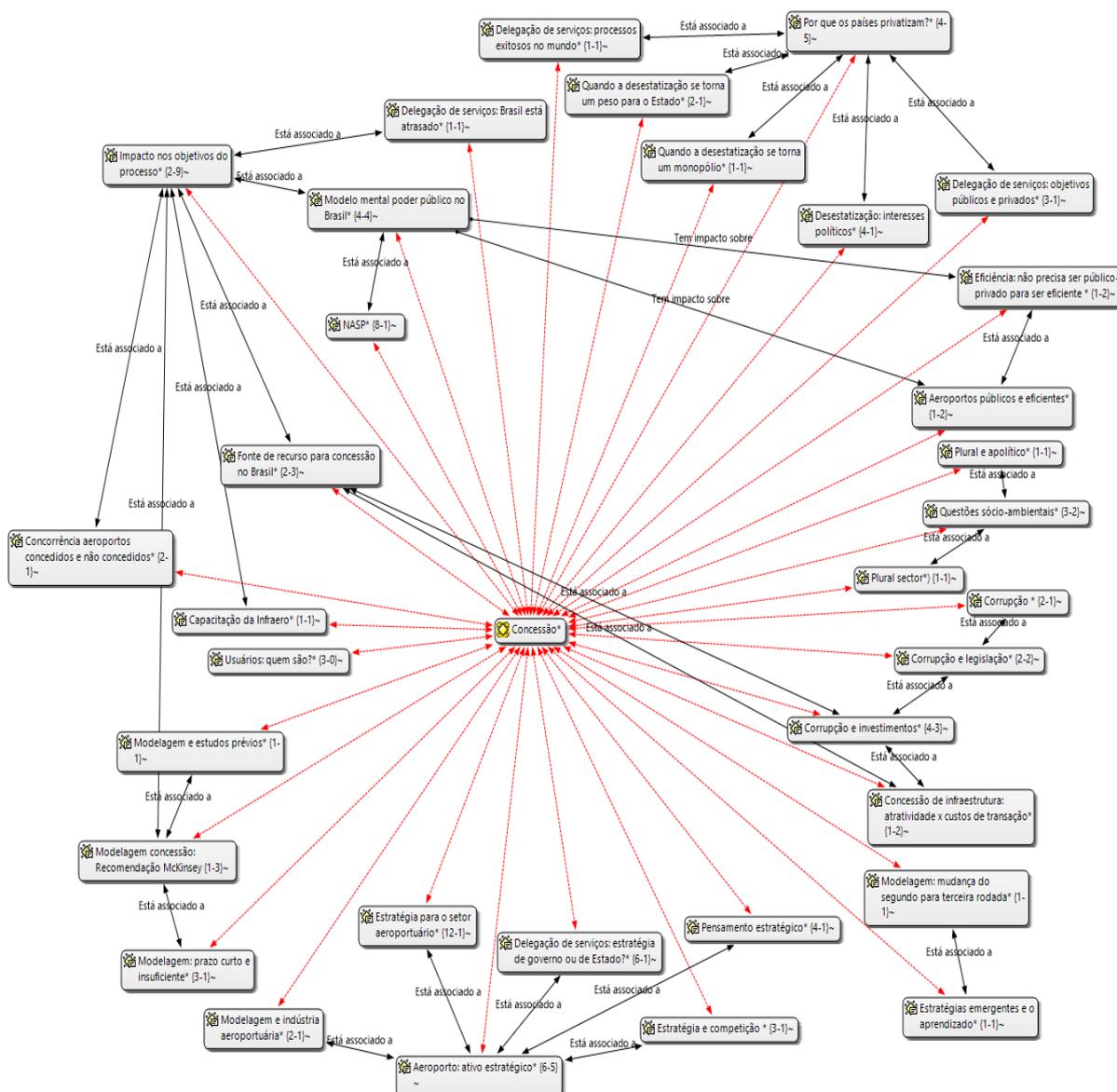
4.4.2 A concessão aeroportuária do ponto de vista dos especialistas

Para oferecer dados sobre o modelo brasileiro e sobre experiências realizadas em outros países, este subitem foi dividido em duas partes. Na primeira parte, são apresentados os dados sobre o modelo brasileiro de concessão foram coletados em discussões e entrevistas realizadas com os especialistas. Estas entrevistas foram feitas pessoalmente ou via *Skype*. Na segunda parte, são apresentados os dados sobre as experiências mundiais foram obtidos por meio de um levantamento feito via email.

4.4.2.1 A concessão aeroportuária brasileira e a desestatização no mundo

Neste estudo, a análise de conteúdo das entrevistas com os especialistas sobre a concessão aeroportuária no Brasil e no mundo chegou aos resultados que compõem a Rede “Concessão aeroportuária brasileira e mundial segundo especialistas brasileiros e internacionais” apresentada na Figura 7.

Figura 7 - Rede “Concessão aeroportuária brasileira e mundial segundo especialistas brasileiros e internacionais”



Fonte: dados da pesquisa, 2016.

O Quadro 27 resume a frequência de códigos e menções feitas pelos especialistas que participaram do levantamento de dados durante as discussões e entrevistas realizadas. A análise da frequência dos códigos atribuídos às menções feitas pelos especialistas sobre a concessão aeroportuária no Brasil soma 84 menções distribuídas em 31 códigos. Foram identificados 6 grupos de fatores de impacto nos quais foram distribuídos os códigos e menções feitas pelos participantes das discussões e entrevistas realizados com os especialistas brasileiros e internacionais. Na sequência, serão reproduzidos trechos das entrevistas em que foram abordados os temas tratados pelos especialistas. Esta

reprodução é feita para subsidiar as análises que serão apresentadas ao final deste subitem sobre a concessão aeroportuária.

Quadro 27 - Frequência de códigos e menções dos especialistas sobre a concessão aeroportuária

Grupos	Descrição dos códigos	Total de menções por código	Total de códigos por grupo	Total de menções por grupo
Decisões governo se sobressaem em relação às decisões de Estado	NASP	8	9	30
	Delegação de serviços: estratégia de governo ou de Estado	6		
	Desestatização: Interesses políticos	4		
	Modelo mental do poder público no Brasil	4		
	Prazo curto e insuficiente para modelagem	3		
	Delegação de serviços: o Brasil está atrasado	1		
	Avaliação indústria aeroportuária: decisão sobre quais aeroportos privatizar	2		
	Recomendações da McKinsey	1		
	Aprendizado para próximas rodadas	1		
Delegação da operação de um ativo estratégico	Estratégia para o setor aeroportuário	12	5	26
	Aeroporto: ativo estratégico	6		
	Pensamento estratégico	4		
	Estratégia e competição	3		
	Estratégias emergentes e o aprendizado	1		
Objetivos da concessão brasileira	Delegação de serviços: objetivos públicos e privados	3	5	10
	Impacto nos objetivos do processo	2		
	Concorrência entre aeroportos concedidos e não concedidos	2		
	Fonte de recurso para concessão no Brasil	2		
	Capacitação INFRAERO	1		
Objetivos dos processos de delegação no mundo e o viés da eficiência pela desestatização	Por que os países privatizam?	4	6	10
	Quando a desestatização se torna um peso para o Estado	2		
	Não precisa ser público-privado para ser eficiente	1		
	Aeroportos públicos e eficientes	1		
	Delegação de serviços: processos exitosos no mundo	1		
	Quando a desestatização se torna um monopólio	1		
Custos de transação	Atração de investimentos	6	3	9
	Legislação	2		
	Atratividade <i>versus</i> custos de transação	1		
Impactos sócio ambientais	Questões sócio-ambientais	3	3	5
	Setor Plural	1		
	Plural e apolítico	1		
Total de códigos			31	
Total de menções				84

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

O primeiro grupo de códigos verificado diz respeito ao dilema da tomada de decisão com base em políticas de Estado ou de governo. Este primeiro grupo contou com 30 menções dos especialistas distribuídas em 9 códigos. O primeiro código deste grupo diz respeito à decisão do governo brasileiro, semanas após a finalização da primeira rodada de concessões, autorizando a construção do Novo Aeroporto de São Paulo (NASP).

O comunicado feito pelo governo brasileiro contraria os estudos feitos pela McKinsey (2010) que não recomendavam a construção de um novo aeroporto no Estado de São Paulo, pois isso aumentaria a divisão da demanda entre os aeroportos já existentes em Guarulhos, Viracopos e Congonhas. Vale ressaltar que, na época em que este estudo foi realizado, a INFRAERO ainda era a operadora aeroportuária no Brasil, mas já se cogitava ações para a desestatização da prestação deste serviço. Esta recomendação é contrariada pelos estudos de Wanke (2012) cujos resultados apontam para a necessidade de se construir com urgência em São Paulo um terceiro aeroporto internacional.

Na sequência, os especialistas fizeram 6 menções relativas à questão da delegação de serviços aeroportuários ser uma estratégia de governo ou de Estado. No caso do Reino Unido, onde ocorreu a primeira privatização aeroportuária do mundo, “tudo começou impulsionado pela filosofia do governo liderado por Margareth Thatcher” (ENTREVISTADO 9 – Tradução da autora). Naquele país:

Em 2007, todos os aeroportos em Londres, todos os 5 aeroportos, todos foram comprados por empresas estrangeiras. Não há empresas britânicas proprietárias de aeroportos. Isso devido à filosofia de gestão pública. Estes proprietários não podem pegar o aeroporto e levar embora. Há muito tabu, não se pode vender porque é público. (ENTREVISTADO 9) Tradução da autora.

O dilema vivido pelos governos sobre a desestatização de ativos estratégicos atinge outros setores, como:

O controle de tráfego aéreo. Por que? Porque é um setor demasiado importante para o país. Já não há problema se vendermos as companhias aéreas, se vendermos os bancos, monumentos. Em Portugal privatizamos também o oceanário. Temos praticamente tudo privatizado (ENTREVISTADO 11).

Políticas de Estado e de governo são questões que impõem contestações em relação a decisões tomadas por gestores anteriores cujo direcionamento político é

diferente.

Na França tivemos um ano difícil sobre a concessão das rodovias porque tivemos um governo que contestava a privatização feita pelo governo anterior. E descobrimos que quando temos investidores privados no consórcio o reflexo deles quando há uma contestação é dizer: vamos ler o contrato, vamos ver o que o contrato precisa, específica. É uma relação menos idiossincrática e mais contratual (ENTREVISTADO 12 – Tradução da autora).

Apesar de ser seguida uma filosofia de governo é possível fazer a gestão de um processo de desestatização de maneira a trazer a melhor rentabilidade para o país:

No Reino Unido, existe uma questão filosófica: Primeiro, o poder público não gerencia os aeroportos. Segundo: Criou uma empresa. Terceiro: Listou a empresa na bolsa de valores, por que? Porque politicamente é mais palatável, a companhia tem mais valor e a maneira como a empresa será vendida e trará retorno será por meio dos investidores privados (ENTREVISTADO 9 - Tradução da autora).

Interesses políticos envolvidos em processos de desestatização é o tema do código que contou com 4 menções. O Entrevistado 9 relata que:

O desenvolvimento da infraestrutura em Heathrow depende de apoio político. Atualmente, o grande problema que Heathrow tem é que eles querem construir uma terceira pista. Isso é decidido e depende de aprovação pública. Ainda que o aeroporto seja privado. Porque eles precisam comprar mais terras para poder construir mais uma pista. Eles têm que destruir algumas casas e isso é uma questão eminentemente política (ENTREVISTADO 9 - Tradução da autora).

Em Portugal também os interesses políticos se fazem presentes no processo decisório relacionado às privatizações:

É hipotecado o território ou é hipotecado a exploração de uma infraestrutura durante uma série de tempo, ou seja, a pressa que os governos têm, pode até ser, pode ser devido a problemas relacionados com as eleições. Repare que estas políticas e a regulamentação destas políticas acabam sendo feitas por governos que acabam por se manter em vigência, portanto, em atuação com mais de um mandato com mais de mais quatro anos. Por que? Porque só em quatro anos não tem tempo de fazer o lançamento, fazer o concurso, fazer o lançamento das obras e começar a exploração (ENTREVISTADO 11).

O equilíbrio entre objetivos de governo e de Estado é desejado conforme apontam Doganis (1992) e Graham (2014). A interferência política foi um dos fatores

de risco apontados por Ameyaw e Chan (2015) em seus estudos feitos em Gana. No Brasil, os entrevistados apontam o modelo mental da gestão pública como questão a ser considerada quando se trata do envolvimento da iniciativa privada na operação de ativos do poder concedente.

O prazo de pouco mais de cinco meses em que foi estudada e discutida a concessão aeroportuária e posteriormente definida e publicada a normativa é uma situação apontada pelos entrevistados como crítica no planejamento e implantação da estratégia da concessão aeroportuária. Conforme análise documental apresentada neste estudo, em 28/06/2011 foi publicada pela ANAC a Resolução nº 192 estabelecendo procedimentos “para solicitar, autorizar e aprovar “projetos, estudos, levantamentos ou investigações que subsidiem a modelagem de concessões para exploração da infraestrutura aeroportuária pela iniciativa privada” (ANAC, 2011). No dia 15/11/2011 foi publicado o Edital para o leilão 02/2011 estabelecendo as diretrizes para a segunda rodada de concessões incluindo os aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília.

Nas empresas públicas, para o Entrevistado 15, o planejamento estratégico “é fundamental como parte integrante da gestão, mesmo que não defina processos concorrenciais defensivos ou ofensivos para o efetivo gerenciamento das suas atividades”. O Entrevistado 9 aponta para a importância das discussões sobre a modelagem da concessão e os critérios para a decisão sobre quais aeroportos deveriam ser concedidos:

Quando você vai privatizar aeroportos, como país, quais são os mais interessantes para se privatizar? Os maiores aeroportos. No México, o que eles fizeram foi o seguinte: se vamos vender os aeroportos separadamente, vamos vender os maiores. Então o que realmente fizeram? Fizeram pacotes, vendemos um grande aeroporto com alguns aeroportos menores. A receita do maior aeroporto subsidia os menores. Isso porque era o único meio de privatizar os aeroportos no país. No Brasil, venderam os mais interessantes, mas a INFRAERO permanece na sociedade. Imagino que seja para utilizar o dinheiro dos aeroportos maiores para subsidiar os menores (ENTREVISTADO 9 - Tradução da autora).

A decisão tomada pelo governo brasileiro em privatizar os maiores e mais rentáveis aeroportos do país foi na contramão do que preconizavam os estudos feitos sobre o tema conforme relata o Entrevistado 16.

Uma coisa que foi marcante para o setor foi um estudo desenvolvido pela McKinsey sobre o setor de aviação civil em que eles indicavam a

importância das concessões para os gargalos e um ponto que eles chamaram a atenção foi a necessidade de fazer concessões mais ao mesmo tempo destacando a falta de maturidade das instituições brasileiras em relação a este assunto. Uma sugestão da McKinsey foi que essas concessões fossem feitas de maneira atrativa, partindo de aeroportos menores e em sequência concedendo aeroportos de médio porte para só ao final com o modelo mais maduro partir para a concessão de ativos de maior significância no modelo aeroportuário brasileiro. O que o governo fez em seguida, apesar desses estudos, foi o contrário, lançou Editais para alguns dos maiores aeroportos do Brasil: aeroporto de Guarulhos, Viracopos que tinha uma perspectiva muito grande de se tornar um grande hub e o aeroporto de Brasília com potencial muito grande de *hub* e indo contrariamente às sugestões da McKinsey o governo optou logo para fazer essas concessões (ENTREVISTADO 16).

O segundo grupo de códigos formado pelo agrupamento das menções dos especialistas diz respeito à delegação para a iniciativa privada da operação de um ativo estratégico. Os especialistas fizeram 26 menções que foram divididas em 5 códigos em relação à desestatização como estratégia adotada por um governo para a operação de um ativo tão importante para o desenvolvimento sócio econômico de um país. O Entrevistado 9 aponta esta estratégia como:

Parte da criação de valor que um aeroporto proporciona para um país. Se falamos sobre o impacto econômico de um aeroporto, não estamos falando de retorno para o acionista, estamos falando das externalidades, externalidades positivas para o país (ENTREVISTADO 9). Tradução da autora).

A estratégia da desestatização no setor aeroportuário permite ao Estado:

Enfrentar as mudanças requeridas pela globalização, bem como os desafios e grandes riscos que lhes são impostos em ambientes de alta tecnologia, como é o caso do ambiente aeroportuário (ENTREVISTADO 15).

O pensamento estratégico do gestor público deve conduzir à integração entre a gestão aeroportuária (seja ela pública ou privada) com os demais modais como estratégia de desenvolvimento de um país independente de influências políticas. O trecho a seguir discute esta reflexão:

Embora os gestores aeroportuários não devam sofrer influências políticas ou administrativas em relação aos órgãos de governo onde estão inseridos, não se pode descartar a necessidade da interação dos aeroportos com o setor público, o que é fundamental para as estratégias regionais das cidades e sua integração na matriz de transportes dos estados onde se encontram (ENTREVISTADO 15).

Sobre a integração da malha de transportes no Brasil, a McKinsey (2010, p 16) também pontua que “[...] seria preciso caminhar para um planejamento integrado não apenas das atividades-chave do setor aéreo, mas deste com os outros modais”. A falta de experiência da gestão pública de Gana em PPP é um dos fatores de risco apontados por Ameyaw e Chan (2015) e que, no caso brasileiro, demandaria planejamento prévio para discussões e amadurecimento do processo. Babatunde *et al.* (2015) fizeram um levantamento sobre as barreiras que influenciam PPP em países em desenvolvimento. Dentre os resultados obtidos, os autores apontaram a deficiência dos parceiros públicos e privados e a falta de boa vontade como influenciadores dos resultados dos processos naquele país africano. A experiência na implantação de projetos na estratégia da PPP é um fator determinante para o sucesso deste modelo na Rússia conforme estudos de Lukmanova e Mishlanova (2015).

Os objetivos da concessão brasileira compõem o terceiro grupo de códigos sobre o processo de concessão implantado em outros países e no Brasil. É fundamental para o sucesso de uma concessão a definição correta de seus objetivos e daquilo que é de fato acordado entre as partes. O Entrevistado 9 (Tradução da autora) aponta o problema ocorrido no processo de desestatização no Chile cujo prazo de concessão aeroportuária foi estabelecido em 10 anos, muito curto na sua percepção.

Vale aqui ressaltar que Pereira Neto *et al.* (2016) em seu estudo sobre o caso brasileiro de concessão, sinalizam que os governos devem desenhar as restrições regulatórias levando em consideração a existência da competição entre aeroportos. Por outro lado, estas restrições devem ser cuidadosamente planejadas e desenhadas para que atinjam seus objetivos.

O controle do aporte do capital privado:

Não é de mais ninguém a não ser da empresa privada. A empresa é responsável por cumprir o contrato. Uma vez constituída a SPE, claro, a não ser casos excepcionais, mas a responsabilidade é da empresa. Então não mais que se falar em Changi, não há mais que se falar em Invepar, não há mais que se falar em INFRAERO. Essas empresas num primeiro momento, dentro das proporções dadas pelo contrato, fizeram aportes para integralizar o capital, fizeram uma primeira injeção de recursos que não têm rótulo, que não têm nome, o dinheiro está lá no total a integralizar na concessionária. Houve empréstimos concedidos pelo BNDES, mas esse recurso também sem rótulo também sem nome vai ter que ser devolvido conforme os juros que o BNDES está cobrando. O dinheiro é um só, é da concessionária e a responsabilidade de integralizar é dos sócios e se alguém não integralizar,

existem mecanismos do direito civil, do direito empresarial que geram sanções (ENTREVISTADO 16).

Ou seja, o investidor privado faz um aporte de capital inicial para integralização, mas depois, durante a operação do negócio, é a concessionária que faz o investimento necessário e previsto em contrato. A McKinsey (2010, p. 11) aponta para a necessidade de investimentos para dar conta do aumento em 2,4 vezes a capacidade de operação de passageiros nos aeroportos brasileiros, ou seja, “de 130 milhões para 310 milhões passageiros ano ou o equivalente a nove aeroportos de Guarulhos”.

O quarto grupo de códigos organizado sobre a concessão brasileira e considerando também as discussões sobre processos de desestatização no mundo aborda as razões que levam os países a privatizar ativos públicos e a relação deste processo com a eficiência. O Entrevistado 11 aponta a ausência de capacidade de gestão de recursos para esta decisão governamental:

No fundo, elas revelam uma incapacidade por parte do Estado ou dos organismos estatais que não conseguem assumir a totalidade do investimento que necessitam de fazer e, portanto, eles não conseguem colocar seu capital público que deve ser colocado a serviço das populações, que deve ser colocado ao serviço de um determinado território para que o setor privado se sinta mais atraído para fazer investimento nesse território (ENTREVISTADO 11).

Conforme pontua ainda o Entrevistado 11, não necessariamente a parceria com a iniciativa privada é definida para atrair capital para investimento. No caso português, como ele relata, havia capital, mas não havia habilidades de gestão de recursos:

O governo português confrontado com a necessidade de dotar o território de um conjunto de infraestrutura de transportes havia dinheiro, mas não havia equipamentos, não havia empresas para construir isso, então as PPP com alguns concessionários onde manteve sempre a maioria onde obteve a mão de obra braçal para fazer a construção de um determinado conjunto de infraestrutura (ENTREVISTADO 11).

O Entrevistado 11 chama ainda a atenção para o fato de que fatores econômicos, sociais e políticos interferem no sucesso da estratégia de concessão do bem público para a iniciativa privada fazendo com que a desestatização se torne um peso para o Estado porque “temos aí alguns setores que acabam fazendo

campanha contra a privatização. Então passa de um modelo entre o público e o privado para ser um modelo na mão dos privados”. Por outro lado, o Entrevistado 9 traz exemplos de aeroportos cuja gestão é pública e estão entre os melhores do mundo, pois sua operação é feita com se privados fossem buscando produtividade, eficiência e lucro além de retornos sociais e econômicos:

Em Cingapura, por exemplo, os aeroportos são 100% públicos, mas são operados como se fossem uma empresa privada. O aeroporto é regulado. Há regulações econômicas. Na Holanda, são públicos com uma pequena porcentagem no setor privado, mas que são operados com o objetivo da maximização do lucro. No Canadá, os aeroportos são de propriedade do poder público, mas eles são organizações sem fins lucrativos. Há diferentes maneiras de se olhar para este negócio no mundo. [...] não precisa ser privado para buscar lucros. Ainda que seja público, os gestores deveriam buscar lucro. No caso de Cingapura, de Amsterdam, Schipol, estes aeroportos pensam em termos comerciais. Esta é a chave para a eficiência. Você toma decisões de uma maneira eficiente [...]. O problema das PPP no mundo é que não há equilíbrio. Normalmente, as PPP favorecem um lado ou o outro. Para ter sucesso, a PPP tem que favorecer ambos os lados. Existe a sociedade, existe o público e o privado. (ENTREVISTADO 9 – Tradução da autora).

Outra questão que se apresenta quando da decisão sobre a entrada da iniciativa privada na gestão de um ativo público é que, conforme sinaliza o Entrevistado 11 com base no ocorrido em Portugal, o monopólio passa da mão do público para o privado. O trecho a seguir descreve esta situação:

Acaba que em territórios onde estas estruturas acabem por ser únicas, por exemplo, na nossa região do interior para se construir esta tal autoestrada que depois foi partilhada que foi concessionada é claro que foram utilizados alguns troços de uma rodovia rápida que já existia anteriormente. Fazer uma autoestrada por cima destes troços significa que já não existe alternativas que sejam credíveis em termos de rapidez em termos de segurança, já não existe isso. O que significa? Se não existe esta alternativa, os próprios concessionários acabam por se tornar quase um monopólio sobre determinadas áreas ou determinados territórios (ENTREVISTADO 11).

Os resultados desta configuração monopolística, assim como outras características sociais, econômicas, políticas e culturais são objeto de discussão quando se aborda o tema dos custos de transação como quinto grupo de códigos organizado a partir das menções dos especialistas conforme depoimento a seguir:

A literatura de custos de transação tem mostrado que atratividade de uma concessão de infraestrutura varia na proporção direta dos custos de transação envolvidos em determinado ambiente institucional. Se os custos de transação são muito baixos a atratividade é baixa. Se os custos de transação são altos a atratividade também é baixa [...]. Ou seja, tem um ponto ótimo (ENTREVISTADO 14).

Os impactos sócio-ambientais sobre um processo de concessão aparecem como o sexto e último grupo de códigos.

4.4.2.2 A desestatização aeroportuária no mundo

A análise das contribuições feitas pelos especialistas internacionais sobre processos de desestatização aeroportuária ocorridos no mundo indica que cada país adotou um modelo que julgou mais adequado para si. Divergências e convergências entre as opiniões destes especialistas sobre processos de desestatização no mundo estão agrupadas e resumidas no Quadro 28.

Três grupos surgem da análise das contribuições dos especialistas internacionais. O primeiro grupo indica que o controle do ativo é decisivo para o sucesso da privatização. O segundo grupo se divide entre fazer a desestatização aeroportuária em bloco, como foi o caso da privatização no Reino Unido, para uma única operadora e fazer a desestatização em separado, entregando os aeroportos individualmente para diferentes empresas operadoras. O terceiro grupo apresenta divergência de percepção entre entregar 100% do ativo para a iniciativa privada, como foi o caso do Reino Unido, ou manter a propriedade do ativo com a gestão pública.

A análise das convergências e divergências das opiniões dos especialistas internacionais indica que não há um modelo único, adequado e bem-sucedido a ser seguido por um país.

Quadro 28 - Percepção dos especialistas internacionais sobre a desestatização aeroportuária no mundo

Grupos	Sub grupos	Contribuição dos especialistas internacionais a respeito do tema
O controle do ativo é fator crítico de sucesso da desestatização	Controle determina percepção dos investidores	Privatizações que não oferecem para o investidor a maior parte do controle do aeroporto raramente são vistas como bem-sucedidas pelos investidores.
Desestatização dos aeroportos individualmente ou em bloco	Desestatização deve ser feita em separado e operados por empresas diferentes	Sobre o Reino Unido, o erro do processo foi privatizar 7 aeroportos em um só bloco ao invés de conduzir processos individuais. O processo no Reino Unido falhou neste ponto porque vendeu os três maiores aeroportos de Londres para uma única empresa. A Argentina cometeu o mesmo erro oferecendo seus maiores aeroportos para uma única empresa prejudicando a concorrência.
	Desestatização deve ser feita em bloco e operação feita por única empresa	Múltiplos aeroportos poderiam ser operados pela mesma empresa como é o caso dos aeroportos de London City, Gatwick e Edinburgo. Esta é uma excelente maneira de evitar o risco de gestão, desenvolver novas demandas e atrair companhias aéreas.
Entrega ou não do ativo para a iniciativa privada	Entregar o ativo para a iniciativa privada é positivo	O governo atingiu resultados favoráveis ao vender ativos da Coroa, mas o preço de venda foi muito baixo. Os acionistas, por outro lado, tiveram um retorno extraordinário. O que foi feito no Reino Unido na época de Margaret Thatcher assim como o exemplo da Austrália (<i>leasing</i> de longo prazo) seja o melhor para as economias mais desenvolvidas abrindo mão da propriedade do aeroporto.
	Entregar o ativo para a iniciativa privada é uma decisão drástica que pode comprometer o processo de desestatização	É importante não perder a propriedade da infraestrutura que é um ativo estratégico dado o serviço prestado para a sociedade e sua contribuição para o desenvolvimento da economia do país.

Fonte: dados da pesquisa, 2016. Tradução da autora.

Observa-se que em nenhum dos e-mails recebidos, é mencionado que o Estado participa da sociedade com a iniciativa privada tanto no papel de principal como no papel de agente como é o caso da concessão aeroportuária brasileira.

4.4.3 A concessão aeroportuária brasileira do ponto de vista dos gestores

A análise de conteúdo feita nos textos das entrevistas realizadas apresenta o resultado mapeado sobre a concessão mapeado na Figura 8 apresentada a seguir.

A análise da frequência dos códigos atribuídos às menções feitas pelos especialistas sobre a concessão aeroportuária no Brasil soma 71 menções distribuídas em 28 códigos. Para facilitar a análise, estes códigos foram agrupados por afinidade em 4 grupos conforme o Quadro 29.

Quadro 29 – Frequência de códigos e menções dos gestores sobre a concessão aeroportuária

Grupo	Descrição dos códigos	Total menções por código	Total códigos por grupo	Total menções por grupo
Decisões de governo se sobressaem em detrimento de decisões de Estado	Motivos para concessão (Qualidade do serviço, ineficiência gestão pública, urgência Copa e Olimpíadas (4), pressões econômicas (2), dificuldade investimento INFRAERO)	9	9	27
	Contexto político	7		
	Modelo mental do poder público e Raiz histórica, cultural, modelo mental da gestão pública	3		
	NASP	2		
	Critério na escolha de aeroportos	2		
	Aspectos culturais	1		
	Apoio da sociedade	1		
	Prazo curto e insuficiente para a modelagem	1		
	Diferentes modelos no Brasil	1		
Ingerência governamental na concessão	Presença do governo para combater oportunismo	7	7	15
	Órgãos públicos autônomos nos aeroportos	2		
	Aeroporto: diversos entes e responsabilidades	2		
	Ingerência do governo no processo	1		
	Participação do governo na concessão	1		
	Várias concessões dentro de uma concessão	1		
	Aeroporto: ente federal	1		
Objetivos estratégicos e operacionais influenciados pelas decisões de governo	Transferência de tecnologia para INFRAERO	6	7	14
	Concorrência entre aeroportos concedidos e não concedidos	3		
	Melhoria qualidade de serviço de aeroportos concedidos e não concedidos	3		
	Ampliação de investimentos provenientes do setor privado	1		
	Investidor estrangeiro tem restrições para novos investimentos	1		
	Cenário para próximas rodadas	1		
	Aeroporto: mundo de negócios (exploração aeroportuária)	1		
Dilema da desestatização versus eficiência	Por que países privatizam?	3	5	12
	Viés da eficiência pela desestatização	3		
	Delegações exitosas no mundo	3		
	Agilidade da gestão privada no Brasil	2		
	Delegação de serviços: a prática no mundo	1		
Total de códigos			28	
Total de menções				71

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

O primeiro grupo de fatores de impacto, conforme as menções feitas pelos gestores colocam em discussão a relação entre a estratégia da concessão e as razões que norteiam a tomada de decisão como a agilidade do setor privado. Além da agilidade na tomada de decisão do setor privado que não se limita à legislação que rege a gestão pública, também se mostra um fator importante, no caso brasileiro, a capacidade de aporte de capital para investimentos no setor aeroportuário atendendo à expansão da demanda por este serviço. A Copa do Mundo de Futebol, as Olimpíadas e Paralimpíadas foram citados no contexto da motivação para a concessão aeroportuária brasileira. Fatores econômicos pressionavam o governo brasileiro na época para uma decisão imediata sobre a operação aeroportuária conforme depoimento a seguir:

O governo sabia que a economia não caminhava bem e enxergava no investimento em infraestrutura a oportunidade de alavancar a economia. Havíamos saído de um 'pibão' de 7,5%, em 2010, ano da eleição da Dilma para um PIB de 3,5%, com tendência de declínio. Além disso, particularmente em relação aos aeroportos, havia a pressão decorrente da realização dos grandes eventos. (ENTREVISTADO 5).

O contexto político em que foram tomadas as decisões para a concessão brasileira de aeroportos é o segundo código que mais teve menções dos gestores. Este segundo grupo de menções reforça o anterior uma vez que diz respeito ao cenário político na época das concessões. Esta colocação se evidencia nos trechos a seguir:

Antes de entrar nestas questões é preciso uma breve contextualização acerca do cenário político em que se deu a decisão de conceder os aeroportos. Era um governo que, ideologicamente não acreditava nesse modelo de parceria público-privada. (ENTREVISTADO 5).

Então ao avaliarmos detidamente a influência partidária sobre a gestão do país, verificamos (...) uma ingerência do Estado sobre um tipo de investimento que poderia ser 100% de capital privado. Isso na visão de investimentos de grande monta em projetos de longo prazo pode trazer impactos negativos no decorrer da execução dos contratos (...). (ENTREVISTADO 6).

Nesse sentido, o discurso sobre a concessão aeroportuária necessária diante dos motivos já expostos pelos especialistas e pelos gestores precisava então ser alinhado ao discurso ideológico naquela época. Inclusive, conforme assinala o Entrevistado 5 “o governo tinha resistência à iniciativa dentro do seu próprio partido

de sustentação.”.

Os entrevistados pontuam frequentemente que um dos motivos para a concessão foi a proximidade dos eventos esportivos: a Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas. É importante lembrar que a definição do Brasil como sede da Copa do Mundo de 15 de junho a 31 de julho de 2014 foi anunciada pela FIFA em 30/10/2007. Com prazo de mais de 4 anos de antecedência, teoricamente, haveria tempo suficiente para discussões sobre o processo de concessão para atender às pressões impostas pelos eventos esportivos internacionais. Contudo, as discussões sobre as diretrizes do cenário político à época tiveram impacto sobre o processo desde 2007 até o lançamento do Edital 02/2011 conforme explicado a seguir.

As discussões relativas à concessão de aeroportos à iniciativa privada eram antigas e se intensificaram em 2007, logo após a implantação da ANAC e dos eventos trágicos que atingiram o setor. Desde 2007, vários órgãos discutiam a melhor maneira de fazer isso. A iniciativa de conceder o ASGA foi formatada nesse período. Os estudos começaram em 2008. A licitação em si só aconteceu em 2010, com a consequente assinatura do contrato em 2011. Por que? Em grande medida, pela acentuada resistência que se tinha a esse tipo de iniciativa. (ENTREVISTADO 5).

O resultado das pressões políticas sobre o processo decisório foi um modelo:

Que não foi maturado, eu creio que todo o processo demorou 5 meses. Obviamente foi pouco maturado independentemente da capacidade técnica que quem esteve envolvido nisso tivesse não houve tempo nem para comparar com outros modelos internacionais. Tinha tempo de ter feito de outra forma (ENTREVISTADO 2).

O apoio da sociedade é outro fator importante diante da perspectiva política em períodos de eleição já que “se houvesse uma crítica acentuada da população a esse processo, haveria o risco de que a iniciativa parasse nesses três aeroportos. O governo não avançaria no processo de desestatização da infraestrutura aeroportuária.” (ENTREVISTADO 5).

Os critérios para a escolha dos aeroportos a serem concedidos são o resultado, na prática, da demora em definir a estratégia para gestão do setor aeroportuário brasileiro, resultou na necessidade premente de se incluir os grandes aeroportos do país já nas primeiras rodadas de concessão, contrariando as recomendações do estudo feito pela McKinsey (2010). O depoimento a seguir aborda este tema discutido na época.

A gente tinha dois grandes eventos mundiais que exigiam a ampliação da capacidade dos nossos aeroportos. Viracopos nem tanto, mas Guarulhos e Brasília com certeza. Viracopos vem porque tanto Congonhas como Guarulhos apresentam um nível de saturação já estabelecido e, em princípio, não têm como expandir. Logo, era importante sinalizar para o mercado que haveria um outro aeroporto capaz de absorver o tráfego para essa região tão estratégica, como é a região de São Paulo. (ENTREVISTADO 5).

A gestão pública brasileira, ainda que orientada por um ordenamento jurídico que somente permite que se execute aquilo que a lei determina poderia

Dar uma atuação mais eficiente e racional. Compreender o papel da autonomia e independência funcional das instituições, sem se esquivar das responsabilidades decorrentes, é claro. É importante racionalizar a atividade de controle. A forma de atuação das instituições que o exercem na atualidade, permite a cada um deles questionar tudo a todo momento e sem qualquer tipo de coordenação. Isso dispersa e tira o foco do gestor das questões prioritárias. Eu costumo dizer que há uma cadeia alimentar no setor público que explica bem o que eu estou querendo dizer: o gestor responde à auditoria interna, à AGU, que hoje também faz controle, às vezes até mesmo se imiscuindo no juízo técnico, à CGU, ao TCU e ao Ministério Público. Ou seja: Há 5 órgãos ou instituições controlando o que um órgão faz. (ENTREVISTADO 5).

No Brasil, conforme ressalta o Entrevistado 5, “o gestor gasta mais tempo se justificando pelo que ele fez do que executando o que ele deveria fazer” o que lhe toma tempo precioso em relação aos debates que exige o atendimento ao interesse público, razão de seu trabalho como servidor público. Relacionadas à formação do modelo mental do gestor público brasileiro, estão as influências culturais formadas e aprimoradas desde a colonização do Brasil. A cultura está intimamente relacionada ao modelo da gestão pública de um país. Neste sentido, quando se observa modelos de relação público-privada em outras culturas, tem-se que:

São modelos que funcionam em países muito peculiares porque há um trabalho de casa que antecede tudo isso de dezenas de anos que é a tal cultura, civismo, espírito comunitário. Não é fácil implementar esses modelos. Funciona em países que estão em determinados estágios de maturação (ENTREVISTADO 2).

Ainda como aspecto percebido no processo de concessão brasileiro no setor aeroportuário está a tomada de decisão do poder público conforme apresentado anteriormente e que exemplifica a maneira a gestão pública no Brasil faz a gestão de seus ativos. Um exemplo desta gestão é a autorização para a construção do NASP já que

No momento do desenvolvimento do projeto não era previsto um novo ativo com capacidade de concorrência tão próxima, isto é, na mesma região de atendimento. A efetiva implantação de um novo aeroporto muda toda a dinâmica do modelo criado e o projeto como um todo precisa ser revisto. (ENTREVISTADO 3)

Esta decisão acende um alerta muito forte do ponto de vista regulatório para o investidor e mostra para o mercado uma certa instabilidade regulatória. O papel do governo em uma relação entre a gestão pública e a gestão privada integra o segundo grupo de fatores de impacto. O aspecto apontado com mais frequência pelos gestores entrevistados sobre este tema diz respeito à participação governamental na gestão da concessão.

A presença de órgãos públicos autônomos nos aeroportos é um reflexo da complexidade da participação da gestão pública na operação privada. Um detalhamento das diferentes responsabilidades dos entes públicos e autônomos presentes no aeroporto é dado a seguir:

O responsável pela infraestrutura do sítio aeroportuário é o operador aeroportuário, o contrato de concessão é claro, o operador aeroportuário é responsável pela exploração, ampliação e manutenção do sítio aeroportuário; mas o responsável pelo transporte do passageiro de ponta a ponta é a companhia aérea; o responsável pela bagagem do passageiro é a companhia aérea; o responsável por manter a esteira funcionando é o operador aeroportuário, mas quem é responsável por colocar sua mala na esteira é a companhia aérea; o responsável por colocar a escadinha para você descer do avião é a companhia aérea; o responsável pelo taxiamento da aeronave no pátio aéreo é o DECEA, responsável pelo tráfego aéreo é o DECEA, é a Força Aérea Brasileira; o responsável pela aduana, pela fila na hora de fazer a sua inspeção de bagagem, pelo rigor ou não rigor na inspeção é a Receita Federal, já a imigração, entrada e saída de passageiros dentro do Brasil, e seus acessos, é a Polícia Federal. (ENTREVISTADO 6).

Há outra situação verificada nos aeroportos que diz respeito à atuação dos órgãos públicos autônomos que é importante pontuar. Para o passageiro não há repartição de responsabilidades. Para os passageiros, todas as operações são de responsabilidade da concessionária. Com o impacto deste descontentamento na avaliação do passageiro, a gestão do aeroporto é penalizada como um todo.

O terceiro grupo reflete os impactos causados pelos dois grupos anteriores e diz respeito ao alcance dos objetivos estratégicos e operacionais do processo de concessão. Dentre os objetivos estratégicos, está a atração de investimentos privados para o setor aeroportuário brasileiro. No que diz respeito às próximas

rodadas de concessão:

Deve haver um apetite um pouco menor, já existe uma concorrência instalada e muito mais cautelosa. E também um cenário distinto ao de 2012 com outra condição econômica e da conjuntura, então é absolutamente diferente na defasagem do tempo. (ENTREVISTADO 3)

Vale aqui pontuar que, a mudança de governo e o momento que o país vive não melhoraram a percepção do investidor internacional cuja “expectativa foi bastante reduzida [...] a expectativa de retorno, ela é sem dúvida é rebaixada [...] a expectativa era muito alta, os grandes eventos suportavam”. Em vista da restrição de investidores no país, os investidores para as próximas rodadas “não veem com a mesma empolgação, ou seja, a empolgação inicial”. A tendência é “ser um investidor internacional que talvez tenha mais experiência e venha com outras práticas e possa entender isso melhor” (ENTREVISTADO 3).

Com relação ao objetivo definido em contrato a respeito da exploração comercial, o Brasil tem uma característica diferente de outros países. “Para o americano, ir de Los Angeles a Nova Iorque [...] ele quer chegar. Eles estão focados na massificação do transporte aéreo”. Nos Estados Unidos, o aeroporto “é uma estrutura para processar gente, mais nada. Ninguém tem tempo pra ir às compras. Se quiser fazer compras não se vai ao aeroporto até porque se quiser conseguir mais barato, não é no aeroporto” (ENTREVISTADO 2). A respeito da possibilidade de exploração comercial no aeroporto

São poucos negócios de infraestrutura no mundo que promovem tantos negócios complementares como os que os aeroportos promovem: estacionamento, *real estate*, varejo, marketing, publicidade, relações públicas, carga, passageiros, conexão, ou seja, é um leque de negócios num único ambiente. Você não tem outro setor de negócios em que você consiga amarrar tantas oportunidades comerciais ou mercadológicas num único ambiente. No Brasil, essa característica de negócios pode ser drasticamente afetada, diferentemente do que em outros países, por questões de atuação de entes do Estado que ali trabalham, por ausência de projetos de mobilidade que interligam as cidades nos aeroportos, por mudanças regulatórias ou até mesmo legais, devido a ausência de centralização de políticas para este setor. (ENTREVISTADO 6).

A melhoria qualidade do serviço aeroportuário é outro objetivo estratégico que diz respeito não somente aos aeroportos concedidos já que:

Essa visão foi muito trazida seja pelo operador privado que foi parceiro na formação do consórcio como inteligência e também pela maior flexibilidade que a concessão tem por ser privado de buscar esse *benchmarking* e trazer isso para a realidade nacional identificou-se dentro da INFRAERO potencial também de reversão e exploração dos outros ativos que ela tem 100% de sua gestão (ENTREVISTADO 3).

Também se beneficiam da melhoria da qualidade do serviço os aeroportos que continuam sob a administração da INFRAERO já que, conforme o Entrevistado 6 “a ANAC pretende utilizar o modelo de avaliação de qualidade e produtividade das concessões e estabelecer isso para a INFRAERO”.

O quarto grupo diz respeito ao viés da eficiência pela desestatização em relação à eficiência sob a gestão pública. Esta discussão se inicia pelas razões que, do ponto de vista dos gestores, levam um país a promover uma relação público-privada para a gestão de ativos estratégicos. A cultura de um país é um fator relevante apontado pelo Entrevistado 2 que sinaliza que em muitos países, independente de ser público ou privado, o funcionário faz aquilo que ele é pago para fazer e o faz da melhor maneira, senão é demitido. Para o Entrevistado 2, “não é necessário ser privado para que se tenha eficiência”.

4.4.4 Considerações finais sobre a concessão aeroportuária brasileira

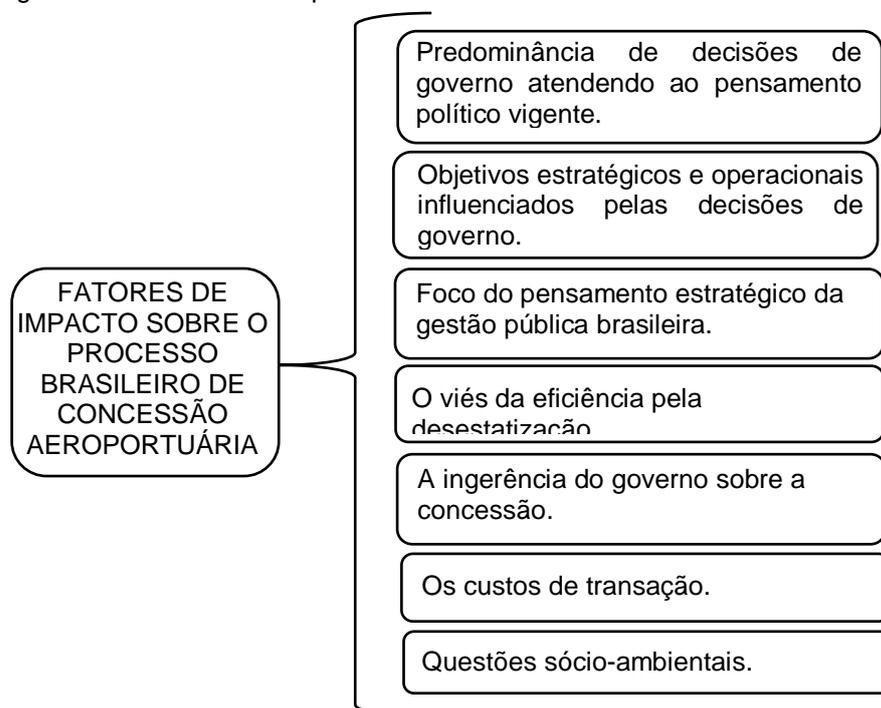
Os especialistas que participaram do levantamento de dados primários fizeram contribuições não somente sobre o caso brasileiro de concessão aeroportuária, mas também sobre a parceria que os governos em diferentes países fazem com a iniciativa privada. Abordaram também casos específicos de desestatização além de fazerem referência a aeroportos administrados pelo setor público, em outros países. Já os gestores, em sua grande maioria, trataram especificamente o caso brasileiro de concessão aeroportuária. Em algumas entrevistas, houve citações a respeito de casos internacionais e casos de desestatização em outros setores, além da infraestrutura.

A partir das contribuições dos participantes do levantamento de dados, foram determinados os fatores de impacto que influenciam a concessão e que, no caso brasileiro, são determinantes para o alcance dos objetivos tanto estratégicos como operacionais. Estes fatores de impacto estão resumidos na Figura 9.

Para se chegar nestes fatores de impacto, partiu-se dos códigos

apresentados já apresentados anteriormente para as discussões e entrevistas realizadas com especialistas e gestores bem como os códigos relativos ao levantamento realizado via email. Estes códigos foram reagrupados por afinidade dentro de grupos de fatores de impacto. Feito isto, os códigos foram renomeados de acordo com seu tema e seu foco. Estes fatores estão resumidos nos Quadros apresentados a seguir em ordem decrescente de impacto conforme a quantidade de menções feitas pelos especialistas e gestores. Após a apresentação de cada fator de impacto, tem-se um resumo dos resultados estudos empíricos publicados em diversos países no período de 2006 a 2016 que dizem respeito aos fatores indicados em cada grupo.

Figura 9 - Fatores sobre o processo brasileiro de concessão em ordem decrescente de impacto



Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Dentre os fatores de impacto verificados, sobressaiu-se, com 51 menções, a influência que causa a origem da decisão sobre a estratégia da relação público privada para a gestão de um ativo estratégico público (QUADRO 30). Se a origem desta decisão é uma política de Estado, isto significa que a estratégia será conduzida e seguirá seu curso no longo prazo independente do pensamento político de quem estiver à frente do governo e da gestão pública. No Brasil, conforme se observou pelos depoimentos dos entrevistados, a estratégia da relação público-

privada foi decidida pela adoção do modelo da concessão formatado de maneira a convergir com as diretrizes do pensamento político na época que direcionava as decisões governamentais.

Quadro 30 - Fator de impacto sobre o processo de concessão: Decisões de governo

Fator de impacto	Temas encontrados na pesquisa de campo	Estudos empíricos anteriores
<p>Os interesses políticos predominam. Decisões de governo em detrimento de decisões de Estado. Deste cenário decorrem: decisões sobre as regras do jogo; a participação da INFRAERO na sociedade; o critério para escolha dos aeroportos e o prazo insuficiente para discussões. O apoio da sociedade tem fundamento para eleição e reeleição. O modelo mental do poder público brasileiro proveniente de sua raiz cultural e sua história desenha uma característica da gestão pública brasileira. Essa característica acarreta falta de visão e a consequente ausência de planejamento. Retarda processos de desenvolvimento. Estudos anteriores são preteridos em função dos interesses políticos. O aprendizado vem com o erro. Os erros são fatais para a atração de investimento nas próximas rodadas de concessão.</p>	<p>Contexto político; Mudança nas regras do jogo (NASP); Critério na escolha de aeroportos; Prazo curto e insuficiente para a modelagem; Raiz histórica, cultural e modelo mental da gestão pública brasileira; Aprendizado próximas rodadas; Estratégias emergentes e o aprendizado; Cenários para as próximas rodadas; Investidor estrangeiro tem restrições para novos investimentos.</p>	<p>Tsamboulas, Verma e Moraiti (2013); Ismail (2014); Babatunde <i>et al.</i> (2015).</p>

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

A concepção do modelo foi feita com urgência, sob a pressão da proximidade da Copa do Mundo de Futebol e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, portanto sem prazo suficiente para discussões, reflexões, e *benchmarking* internacional. O processo para concessão aeroportuária foi iniciado no final de junho de 2011, conforme análise documental apresentada. A FIFA havia anunciado o Brasil como sede da Copa do Mundo já no final de outubro de 2007. Portanto 4 anos se passaram sem ações efetivas para atração de investimentos e redução do déficit no setor aeroportuário.

Uma vez iniciado o processo com a chamada pública para estudos dos aeroportos, foram decorridos pouco mais de 5 meses, quando em maio de 2011 foi publicado o Edital referente à primeira rodada de concessões para construção do aeroporto em São Gonçado do Amarante e, em dezembro de 2011 foi publicado o Edital para leilão dos aeroportos a serem concedidos na segunda rodada. Em

meados de junho de 2012 foi assinado o contrato com as concessionárias para ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília. Em fevereiro e março de 2013 encerrou-se a fase de transição e os aeroportos passaram para a gestão integral das concessionárias. Havia então pouco menos de um ano para cumprir o primeiro prazo determinado no contrato de concessão, ou seja, a construção de novos terminais para movimentação de passageiros. No ano seguinte, realizou-se a Copa do Mundo de Futebol conforme cronograma definido com sete anos de antecedência.

A demora nas concessões, a baixa aceitação social assim como a falta de boa vontade dos parceiros foram fatores de risco identificados por Babatunde *et al.* (2015) nas PPP na Nigéria. As pressões da economia além da história de um país, suas questões sociais e políticas refletem motivações fundamentais para que se adote um modelo de relação público privada (ISMAIL, 2014). O fracasso das PPP em Portugal deveu-se a dois aspectos: rejeição que os servidores públicos demonstraram de que um ativo público poderia ser mais eficiente e qualificação e experiência dos servidores públicos no país (ARAÚJO; SILVESTRE (2014). A experiência do governo com o modelo PPP bem como o desenvolvimento do mercado de serviços públicos foram fatores determinantes para as PPP na Rússia conforme estudos de Lukmanova e Mishlanova (2015). Babatunde *et al.* (2015) identificaram que ações inadequadas do governo nigeriano foram barreiras para as PPP naquele país. Ameyaw e Chan (2015) identificaram que a falta de experiência da gestão pública em PPP foi um dos fatores de risco das PPP para projetos de distribuição de água em Gana. Medda, Carbonaro e Davis (2013) sinalizam que a atuação da Comunidade Europeia para harmonizar mercados, disseminar instrumentos e promover redes de transporte e projetos entre os países foram medidas importantes para o sucesso das PPP na Europa. O apoio da sociedade é fundamental para a implantação do modelo público-privado conforme indicam os estudos empíricos de Tsamboulas, Verma e Moraiti (2013), Ismail, (2014) e Babatunde *et al.* (2015).

A discussão sobre os objetivos da concessão e sobre as motivações do governo para a adoção desta estratégia compõe o fator de impacto classificado em segundo lugar, com 33 menções. O Quadro 31 resume as características deste fator de impacto e os temas encontrados na pesquisa relacionando-os com estudos empíricos já publicados sobre o tema.

Quadro 31 - Fator de impacto sobre o processo de concessão: discussão e definição dos objetivos da delegação da operação de um ativo estratégico

Fator de impacto	Temas encontrados na pesquisa de campo	Estudos empíricos anteriores
<p>Definição adequada de objetivos estratégicos e operacionais da concessão. Disso decorre o sucesso da concessão e o benefício para os stakeholders. O investidor privado se beneficia da concessão porque o negócio é rentável.</p>	<p>Motivos para concessão (Melhoria da qualidade do serviço, ineficiência gestão pública, pressão externa (4), pressões econômicas internas (2), dificuldade recurso público); Transferência de tecnologia para INFRAERO; Concorrência entre aeroportos concedidos e não concedidos; Melhoria qualidade de serviço de aeroportos concedidos e não concedidos; Delegação de serviços: objetivos públicos e privados; Ampliação de investimentos provenientes do setor privado; Impacto nos objetivos do processo; Aeroporto: mundo de negócios (exploração aeroportuária).</p>	<p>Evenhuis e Vickerman (2010); Graham (2011); Gitto e Mancuso, (2012); Babatunde <i>et al.</i> (2015).</p>

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Novamente, se observa que as pressões externas da FIFA e do Comitê Olímpico Internacional (COI) para a melhoria da infraestrutura aeroportuária e consequente melhoria na qualidade do serviço foram tão significativas quanto as pressões internas originadas no cenário econômico nacional e na falta de recursos da INFRAERO para investir na modernização dos aeroportos brasileiros no curto espaço de tempo que ainda restava para a ampliação e manutenção da infraestrutura deste setor. Uma maneira encontrada pelo governo de atualizar a gestão da INFRAERO em relação à gestão privada conduzida pelo consórcio vencedor do leilão foi incluir como um dos objetivos estratégicos do processo a transferência de tecnologia para a empresa estatal. Esta transferência de tecnologia é questionada pelos entrevistados uma vez que não foram feitos, ao longo do tempo, investimentos na atualização dos gestores e técnicos da INFRAERO para que novos recursos fossem assimilados pelos aeroportos de todo país.

Os entrevistados pontuaram que medidas complementares precisam ser tomadas num processo de concessão para que seu sucesso seja percebido. Não ocorreu a concorrência entre aeroportos concedidos e não concedidos com o objetivo de criar um ambiente de melhoria na prestação do serviço dos aeroportos administrados pela INFRAERO tendo como modelo aqueles geridos pela iniciativa

privada. Este estudo permite observar a impossibilidade de um aeroporto deficitário concorrer com um aeroporto superavitário. Aqui novamente se traz a questão da necessidade de investimento na gestão pública com capacitação e atualização em relação a processos já utilizados no mundo todo no setor.

A melhoria da prestação do serviço nos aeroportos concedidos é monitorada pela pesquisa de satisfação do consumidor conforme indicadores previstos na legislação brasileira, por meio da Lei 8987 promulgada em 1995 (BRASIL, 1995). Ocorre que em 2016, o melhor aeroporto na opinião dos usuários foi o de Curitiba, gerido pela INFRAERO. Sem qualquer referência sobre o tema, o leitor poderia acreditar que a concessão não teria alcançado o objetivo da melhoria na qualidade do serviço. Entretanto, é importante ressaltar que a pesquisa de satisfação para aeroportos não concedidos não segue o mesmo padrão da pesquisa aplicada para aeroportos concedidos, pesquisa esta que atende aos requisitos estabelecidos em contrato em conformidade com a Lei 8987/1995. A ampliação de investimentos provenientes do setor privado, outro objetivo estratégico da concessão aeroportuária brasileira, fica comprometido para as próximas rodadas.

Conforme observado neste estudo, a instabilidade do processo decisório da gestão pública brasileira diminui a empolgação dos investidores internacionais. Um exemplo disso, muito citado entre os entrevistados é a autorização para construção do NASP. Ao autorizar um novo entrante no mercado do Estado de São Paulo, conforme orienta Porter (1979), o governo brasileiro ameaçou a rentabilidade das duas concessionárias já estabelecidas nos aeroportos de Guarulhos e Viracopos. Além disso, abriu espaço para questionamentos dos investidores sobre as motivações do processo decisório da gestão pública brasileira e seu nível de parceria com o setor privado. Outro exemplo é a diversidade de modelos de gestão existente no Brasil ensejando a instabilidade na gestão estratégica de ativos públicos. Além disso, uma vez concedidos os maiores e mais rentáveis aeroportos brasileiros, o interesse do investidor internacional diminui.

Estudos empíricos publicados que se relacionam com este fator de impacto revelam que a harmonização da concorrência e da regulação é uma opção melhor, segundo Evenhuis e Vickerman (2010) para atrair investimentos do que basear contratos em desempenho. Os objetivos das concessões estão relacionados com o nível de desenvolvimento dos países (GRAHAM, 2011). A atração de investimentos é mais bem-sucedida quando a concessão aeroportuária é total (GITTO;

MANCUSO, 2012). A falta de competição foi apontada por Babatunde *et al.* (2015) como fator de risco presente nas PPP na Nigéria.

O pensamento estratégico, conforme resumido no Quadro 32, é fator de impacto que se sobressai em terceiro lugar com 25 menções, foi desconsiderado no processo decisório para a concepção do modelo brasileiro de concessão aeroportuária em detrimento das expectativas ideológicas que na época direcionavam o governo. As forças ambientais e seu impacto sobre a gestão estratégica conforme salientam Johnson *et al.* (2007) estão presentes no macro ambiente detalhado por Clegg *et al.* (2011) onde estão alguns dos públicos com os quais a organização se relaciona e no microambiente onde estão os recursos da organização e o público interno.

Quadro 32 - Fator de impacto sobre o processo de concessão: Pensamento estratégico

Fator de impacto	Temas encontrados na pesquisa de campo	Estudos empíricos anteriores
O setor aeroportuário é estratégico para o desenvolvimento do país. O pensamento estratégico do gestor público é fator chave de sucesso.	Estratégia para o setor aeroportuário; Aeroporto: ativo estratégico; Estratégia e competição.	Araújo e Silvestre (2014).

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

A literatura é ampla em discussões sobre a preparação dos gestores para lidar com os fatores ambientais que impactam na gestão organizacional. A criação de valor para manutenção da vantagem competitiva tratada por Ghemawat (1998) é uma das características do setor aeroportuário que no Brasil, além do transporte de passageiros e cargas também tem muito forte o aspecto da exploração comercial do aeroporto atribuindo a este modal um glamour inexistente em aeroportos americanos, por exemplo. O desenvolvimento de setores da economia é um resultado direto do investimento no setor aeroportuário brasileiro. A ausência de um órgão planejador foi pontuada pela McKinsey (2010) que recomendou, especialmente visando à melhoria da infraestrutura brasileira, a sua criação no Ministério dos Transportes. Em 12/05/2016, portanto durante o governo interino de Michel Temer, foi aprovada a Medida Provisória (MP) nº 726 extinguindo a Secretaria de Aviação Civil (SAC) como órgão integrante da Presidência da República e transferindo suas funções para o então criado Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

A discussão sobre a inclusão da iniciativa privada na gestão de ativos

estratégicos de um país é uma decisão que se apresenta como fator de impacto nesta pesquisa com 22 menções (QUADRO 33). Esta foi uma reflexão observada neste estudo com 10 menções no sentido de promover uma discussão a respeito das razões que levam um governo a preferir a estratégia da desestatização. Isto se dá porque, conforme disseram principalmente os especialistas, existe um viés importante na compreensão dos gestores de que ao privatizar um ativo, a eficiência será alcançada. Esta afirmação se desmistifica com o exemplo norte-americano.

Quadro 33 - Fator de impacto sobre o processo de concessão: Viés da eficiência pela desestatização

Fator de impacto	Temas encontrados na pesquisa de campo	Estudos empíricos anteriores
<p>O caminho para alcançar os objetivos definidos no caso de uma relação público-privada pode ser alcançado pela gestão pública conforme evidenciado em outros países no setor aeroportuário.</p> <p>Existe o viés da eficiência pelo caminho da gestão da iniciativa privada, mas também existe o caminho do investimento na gestão pública, uma vez que os melhores aeroportos no mundo são geridos pelo poder público e existe ainda um terceiro caminho do modelo híbrido público-privado.</p>	<p>Por que países privatizam? Viés da eficiência pela desestatização</p> <p>Delegações de serviços públicos para a iniciativa privada exitosas no mundo;</p> <p>Agilidade no processo de tomada de decisão e ação da iniciativa privada;</p> <p>Delegação de serviços: a prática no mundo;</p> <p>Quando a desestatização se torna um peso para o Estado;</p> <p>Quando a desestatização se torna um monopólio</p>	<p>Oum, Yan e Yu (2006; 2008);</p> <p>Cruz e Marques (2011);</p> <p>Scotti <i>et al.</i> (2012);</p> <p>Mantin (2012);</p> <p>Ülkü (2015);</p> <p>Rolim, Bettini e Oliveira (2016).</p>

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Nos Estados Unidos, os aeroportos são públicos, conforme sinalizam os especialistas. Os processos conduzidos naquele país para a inclusão da iniciativa privada na gestão aeroportuária não foram bem-sucedidos e os aeroportos voltaram para a gestão pública. Na China, ao contrário, as *joint ventures* são bem-sucedidas em parceria com um governo que, em tese, seria contrário às privatizações. A decisão de manter ativos públicos sob a gestão pública passa pela capacitação de gestores e técnicos do setor público cuja atualização com as melhores práticas mundiais precisa ser um motivo de investimento público. Esta decisão deve integrar o pensamento estratégico da gestão pública, mas o que se observa é sua ausência no que diz respeito à gestão aeroportuária brasileira.

A respeito do pensamento estratégico importante para as organizações públicas, Cruz e Marques (2011) sinalizam que o *benchmarking* internacional é dificultado pela falta de transparência nas relações público-privadas. Aeroportos privatizados alcançam mais altos índices de eficiência do que aqueles operados pelo

setor público (OUM; YAN; YU, 2006; 2008). Ao comparar a eficiência de aeroportos na Espanha e Turquia, Ülkü (2015) identificou que a estratégia de PPP contribui para a eficiência aeroportuária além de prover recursos para sua modernização. Rolim, Bettini e Oliveira (2016) argumentam que um aeroporto privatizado não somente atrai novas companhias aéreas como é mais eficaz na criação de estratégias para dividir o risco com as companhias aéreas. Aeroportos administrados pelo setor público são mais eficientes que aqueles operados pela iniciativa privada (SCOTTI *et al.*, 2012; MANTIN, 2012). O Quadro 34 resume os temas encontrados na pesquisa relativos ao processo de concessão.

Quadro 34 - Fator de impacto sobre o processo de concessão: atuação do governo durante a concessão

Fator de impacto	Temas encontrados na pesquisa de campo	Estudos empíricos anteriores
O investidor privado é percebido como oportunista. O governo intensifica o controle sobre a concessão por meio de suas instituições para coibir o comportamento oportunista da iniciativa privada.	Presença do governo para combater oportunismo; Controle é fator crítico de sucesso; Ingerência do governo no processo; Delegação de serviços: processos exitosos no mundo; Participação do governo na concessão; Várias concessões dentro de uma concessão; Aeroporto: ente federal.	Ortiz e Buxbaum (2008); Curi, Gitto e Mancuso (2010); Gillen (2011); Zhang e Durango-Cohen (2012).

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

O investidor privado visa ao lucro, ao retorno do investimento feito muito embora diversos autores apontem para o equilíbrio sócio-ambiental como promotor da sustentabilidade. Dentre eles, Elkington (2012) orienta o gestor para equilibrar a busca pelo lucro com o atendimento às expectativas sociais e às necessidades ambientais e Mintzberg (2015) ressalta o papel do Setor Plural no sentido de mobilizar a sociedade para questões sociais e ambientais. O oportunismo, objeto das ponderações de Williamson (1985) está relacionado à busca do autointeresse. Então, pode-se fazer uma avaliação de que o governo brasileiro estaria buscando coibir o autointeresse do investidor privado ao limitar suas decisões sobre as tarifas que lhe trariam maior retorno sobre o investimento feito. É como se o governo dissesse para o investidor privado que ele deve fazer o papel do Estado de prestar serviços públicos atendendo a qualidade prevista em lei, mas ele não pode lucrar com isso. Ora, esse é o papel da empresa pública e não da empresa privada. Esse

era, então, o papel da INFRAERO antes da concessão e continua sendo agora já que estão sob sua administração de aeroportos brasileiros. Esta reflexão conduz novamente ao fator de impacto anterior que discute a importância do investimento na capacitação e atualização da gestão pública para que não seja necessário buscar um gestor privado para a prestação do serviço.

Por um lado, especialistas internacionais que participaram do levantamento feito sobre os casos exitosos de desestatização no mundo mencionaram que o controle sobre a gestão do ativo é questão chave para o sucesso da desestatização. Por outro lado, a pró-atividade do governo é também um fator crítico para o sucesso de privatizações conforme estudos realizados por Zhang e Durango-Cohen (2012). Tanto o controle como a próatividade podem ser exercidos pela gestão pública por meio da criação de políticas públicas para concessão como foi o caso italiano mencionado por Curi, Gitto e Mancuso (2010).

Para Ortiz e Buxbaum (2008), apesar de o governo limitar os lucros excessivos das concessionárias por meio de cláusulas contratuais e arranjos de participação nos lucros, isso reduz o valor potencial da concessão. Para Gillen (2011) alguns governos estão mais propensos a maximizar retorno financeiro ao privatizar aeroportos enquanto outros preferem a promoção da concorrência ou ainda há aqueles que adotam a regulação intensa para disciplinar os preços. Curi, Gitto e Mancuso (2010) concluíram que as políticas públicas italianas para concessão total dos aeroportos mantendo a sua propriedade pública têm impacto positivo sobre a eficiência.

A relação entre os custos de transação e a atração de investimentos é o penúltimo fator de impacto (QUADRO 35) verificado neste estudo com 9 menções. Zhang e Jia (2010) sinalizam que o nível de justiça nos procedimentos de formulação de políticas, governança e gestão e entre os entes de uma relação público-privada é crítico para que os resultados sejam positivos.

O modelo PPP apresenta mais intensidade em termos de especificidade dos ativos e incertezas (consórcios privados investem com alto risco de não recuperar os investimentos), e frequência das transações (menor no caso das PPP do que os modelos tradicionais adotados pelos governos para a prestação de serviços) conforme Schepper, Haezendonck e Doms (2015).

Quadro 35 - Fator de impacto sobre o processo de concessão: custos de transação

Fator de impacto	Temas encontrados na pesquisa de campo	Estudos empíricos anteriores
Relação entre os custos de transação no país e a atração de investimento estrangeiro.	Relação entre custos de transação e atração de investimentos.	Zhang e Jia (2010); Schepper, Haezendonck e Dooms (2015).

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

O último fator de impacto, com 5 menções aponta para duas direções (QUADRO 36). A primeira delas é a articulação da sociedade civil organizada atuando para harmonizar a atuação empresarial com as questões sociais e a preservação do meio ambiente. A segunda direção diz respeito à legislação. Se por um lado a legislação promove a preservação de áreas ambientais, por outro também coloca obstáculos para a expansão da estrutura de transportes necessária para atender às demandas sócio-econômicas de um país.

Quadro 36 - Fator de impacto sobre o processo de concessão: Impactos sócio ambientais

Fator de impacto	Temas encontrados na pesquisa de campo	Estudos empíricos anteriores
Restrições legais e movimentos da sociedade civil organizada por meio de ONG.	Questões sócio-ambientais.	Olusoa <i>et al.</i> (2015).

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

A construção de uma nova pista de um aeroporto assim como rodovias, ferrovias e portos depende da ampliação da infraestrutura que, muitas vezes, não é realizada por decisões impostas pela lei ambiental. Problemas ambientais e sociais foram apontados nos estudos de Olusoa *et al.* (2015) como barreiras para projetos no modelo PPP na Nigéria. A estes fatores de impacto sobre a concessão aeroportuária brasileira, serão somados também outros provenientes das análises a serem feitas na sequência sobre a estrutura da concessionária, o contrato de concessão e a regulação econômica.

4.5 A ESTRUTURA DA CONCESSIONÁRIA BRASILEIRA NO MODELO PÚBLICO-PRIVADO

A concessionária que assinou o contrato de concessão com a ANAC como representante do Estado tem uma estrutura que será apresentada, discutida e

analisada neste item. Sua estrutura é formada por uma empresa pública e um consórcio de empresas privadas. Na concessão aeroportuária brasileira em sua segunda rodada, “a empresa pública INFRAERO é sócia para que lhe seja assegurado o repasse de dividendos. Isso se dá porque as receitas de aeroportos antes operados por esta empresa pública passam a ser repassados para a concessionária que conta com um investidor privado como sócio” (INFRAERO, 2016). Outras razões além desta são apontadas neste item permitindo as análises que serão conduzidas na sequência.

Neste item, são apresentados e analisados os dados secundários e primários coletados junto às fontes consultadas: relatórios disponíveis no *websites* da ANAC forneceram dados sobre a composição acionária das concessionárias e eventuais modificações na composição dos consórcios; os Acórdãos e relatórios disponíveis no *website* do TCU apresentam as avaliações feitas por este órgão de controle e suas recomendações para a agência reguladora; relatórios disponíveis nos *websites* da ACI e da Skytrax classificam os aeroportos do mundo segundo critérios de avaliação de cada entidade. Os dados primários foram coletados junto aos especialistas que participaram das discussões durante a etapa exploratória e especialistas entrevistados durante a pesquisa de campo, assim como gestores em nível estratégico foram entrevistados. Uma vez apresentados os dados secundários e primários, será feita sua análise à luz dos resultados alcançados por pesquisas já realizadas sobre privatizações em diversos países. Este item se encerra com as considerações finais sobre os fatores de impacto sobre a estrutura da concessionária discutindo sua influência sobre os objetivos estratégicos e operacionais da concessão, conforme previsto no segundo objetivo específico desta pesquisa.

4.5.1 A estrutura da concessionária a partir da análise documental

Este subitem apresenta dados secundários coletados a partir da análise documental está dividido em duas partes. Na primeira parte são trazidos dados para detalhar a estrutura dos consórcios que se formaram no Brasil para participar dos Editais de concessão aeroportuária. Na segunda parte, são apresentados dados secundários relativos aos modelos adotados em outros países. Os modelos escolhidos são aqueles adotados em aeroportos classificados como os melhores do

mundo segundo organizações mundiais atuantes no setor. Os dados secundários desta segunda parte foram obtidos nos *websites* destas organizações mundiais. O objetivo desta segunda parte é organizar dados que subsidiem a análise comparativa entre a estrutura brasileira e as estruturas adotadas em outros países.

4.5.1.1 A estrutura no modelo brasileiro de concessão

Além da participação da INFRAERO com 49% na sociedade, a concessionária conta também com consórcios formados entre empresas privadas. As empresas privadas fizeram consórcios com operadores aeroportuários cuja experiência no setor atendesse ao requisito técnico para participação nos leilões realizados. Este requisito técnico previa a experiência com a movimentação anual de passageiros conforme já apresentado anteriormente nesta pesquisa. O Quadro 37 resume a composição dos consórcios vencedores dos leilões realizados.

Quadro 37 - Vencedores dos leilões na segunda promovidos pelo governo brasileiro para concessão aeroportuária

Aeroporto	Lance mínimo (R\$)	Lance vencedor (R\$)	Ágio	Consórcio vencedor	Composição do consórcio vencedor	Duração do contrato
Guarulhos (SP)	3,424 bilhões	16,213 bilhões	373%	Invepar ACSA	Invepar Investimentos e Participações em Infraestrutura S/A (90%) e Airports Company South Africa (ACSA) (10%)	20 anos
Viracopos (SP)	1,471 bilhão	3,821 bilhões	160%	Aeroportos Brasil	Triunfo Participações e Investimentos (45%); UTC Participações (45%) e Egis Airport Operation - França (10%)	30 anos
Brasília (DF)	582 milhões	4,5 bilhões	673%	Inframérica Aeroportos	Infravix Participações S/A (50%) e Corporation America S/A - Argentina (50%)	25 anos

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Observa-se que, em relação ao lance mínimo estabelecido pelo governo brasileiro, o ágio mais alto foi constatado no lance dado para o aeroporto de Brasília. O consórcio Inframérica Aeroportos, formado pela Corporation America S/A e a Infravix Participações S/A ofereceram um lance com um ágio de 673%. O ágio mais baixo foi de 66% feito pelo Consórcio Aero Brasil formado pelas empresas brasileiras CCR e Andrade Gutierrez e a alemã Flughafen Zürich AG.

Sobre a participação da INFRAERO na SPE, o TCU recomendou por ocasião da segunda rodada de concessões que

(...) em virtude dos riscos acima expostos, entende-se pertinente **recomendar à Agência Nacional de Aviação Civil que reconsidere a obrigatoriedade de participação da Infraero na futura SPE ou que seja estabelecido, na minuta de contrato, mecanismo que possibilite e estimule a diminuição gradativa dessa participação no capital social da concessionária.** (TCU, 2011, p. 21; TCU 2011a, p. 19; TCU 2011b, p. 18). Grifos no original.

Para o TCU,

É possível conceber inúmeras formas alternativas para custear a manutenção e a ampliação da malha aérea nacional [...] sendo que várias dessas maneiras resultam menos distorcidas do que a operação do serviço por uma SPE composta por expressiva participação de entidade pública (TCU, 2011a, p. 19).

Em seu relatório de acompanhamento dos processos de concessão dos aeroportos na segunda rodada, o TCU faz uma série de considerações. Dentre elas, está sua avaliação sobre a composição acionária da Sociedade de Propósito Específico (SPE) criada para gerir os aeroportos concedidos. Para o TCU,

A automática inclusão da INFRAERO como participante da SPE gerenciadora da concessão surge desarrazoada, não se encontrando, nos autos, argumentação que a sustente. A automática inclusão da Infraero como participante da SPE gerenciadora da concessão surge desarrazoada, não se encontrando, nos autos, argumentação que a sustente. Regidos por lógicas distintas, vislumbra-se que a coexistência da empresa pública e do agente privado na SPE responsável pela gestão do aeroporto ostenta significativa possibilidade de extenso prejuízo à capacidade decisória da concessionária, em detrimento da eficiência originalmente almejada pelo instituto da concessão. Sublinha-se, assim, que a obrigatoriedade de participação da Infraero potencializa os riscos quanto à governança corporativa da SPE. (TCU, 2011a, p. 18).

4.5.1.2 A estrutura em modelos adotados em outros países

Considera-se importante conhecer e analisar a estrutura da gestão nos aeroportos em outros países. Na sequência são apresentadas as classificações feitas por duas organizações mundiais do setor aeroportuário que, utilizando cada um de seus próprios indicadores, elegem os melhores aeroportos do mundo. Indica-

se, em cada caso, de quem é a propriedade do ativo, quem realiza a operação aeroportuária e quem faz a sua gestão. Isto é relevante para que se possa situar o caso brasileiro de concessão diante do panorama no setor aeroportuário mundial.

O Quadro 38 apresenta a classificação feita pela ACI em 2015 apontando, os melhores aeroportos do mundo em termos de qualidade do serviço prestado (ASQ) divididos por quantidade de passageiros movimentados anualmente. Neste mesmo quadro indica-se o nome do aeroporto e o país onde ele se encontra, além de apontar o seu proprietário e a estrutura da gestão do aeroporto, ou seja, se a gestão é 100% pública, 100% privada ou público-privada. Este resumo possibilita uma avaliação da relação entre classificação do aeroporto pela percepção da qualidade do serviço, tamanho do aeroporto e a estrutura da gestão. Vale observar que até a finalização do texto deste estudo ainda não havia sido publicada pela ACI a classificação referente ao ano de 2016, razão pela qual foram considerados os dados relativos ao ano anterior publicadas por esta organização.

Houve um empate no primeiro lugar dos aeroportos com movimentação entre 25 e 40 milhões de passageiros classificando os aeroportos de Nova Delhi e Mumbai nesta categoria. Também houve um empate no primeiro e segundo lugares dos aeroportos com movimentação anual acima de 40 milhões de passageiros. Foram classificados em primeiro lugar os aeroportos de Cingapura e Incheon e em segundo lugar os aeroportos de Shanghai Pudong e Beijing, ambos na China.

Quadro 38 - Classificação ACI 2015 de aeroportos no mundo pela qualidade do serviço prestado divididos por quantidade de passageiros movimentados anualmente

Classificação	Aeroporto	Cidade	País	Proprietário	Operador	Estrutura da gestão
MOVIMENTAÇÃO ANUAL DE 2 A 5 MILHÕES DE PASSAGEIROS/ANO						
1º lugar	Jaipur	Jaipur	Índia	Autoridade aeroportuária da Índia		100% público
MOVIMENTAÇÃO ANUAL DE 5 A 10 MILHÕES DE PASSAGEIROS/ANO						
1º lugar	Sanya Phoenix	Sanya/Hainan	China	<i>Civil Aviation Administration of China</i>		100% público
MOVIMENTAÇÃO ANUAL DE 15 A 25 MILHÕES DE PASSAGEIROS/ANO						
1º lugar	Gimpo	Seoul	Coreia do Sul	<i>Korean Airport Authority</i>		100% público
MOVIMENTAÇÃO ANUAL DE 25 A 40 MILHÕES DE PASSAGEIROS/ANO						
1º lugar	Indira Gandhi	Nova Delhi	Índia	Governo da Índia	<i>Delhi International Airport Limited (DIAL) Joint Venture GMR Group (54%, Airports Authority of India (26%) e Fraport AG (10%) e Eraman Malaysia (10%)</i>	100% público com operação privada
1º lugar	Mumbai	Mumbai	Índia	Autoridade aeroportuária da Índia	Mumbai International Airport Limited	100% público
MOVIMENTAÇÃO ANUAL ACIMA DE 40 MILHÕES DE PASSAGEIROS/ANO						
1º lugar	Incheon	Incheon	Coreia do Sul	Governo da Coreia do Sul		100% público
1º lugar	Aeroporto de Changi Cingapura		Cingapura	Autoridade de Aviação Civil de Cingapura		100% público

Fonte: Adaptado de ACI, 2015.

A ACI divulga também anualmente uma classificação dos melhores aeroportos por região. Para esta classificação, não apenas a qualidade do serviço prestado é considerada, mas também a estrutura aeroportuária, incluindo o acesso ao aeroporto. O Quadro 39 apresenta esta classificação por região, indicando também a propriedade do aeroporto e a estrutura de sua gestão.

Quadro 39 - Melhores aeroportos no mundo por região segundo classificação ACI 2015

Classificação	Aeroporto	Cidade	País	Proprietário	Operador	Estrutura da gestão
AFRICA						
1º lugar	Sir Seewoosagur Ramgoolam Int Airport	Port Louis	Ilhas Maurício	Airports of Mauritius Co. Ltd (AML). O governo é o principal acionista		100% pública
ÁSIA PACÍFICO						
1º lugar	Incheon Intl Airport	Seul	Coreia do Sul	Governo Sul Coreano		100% pública
EUROPA						
1º lugar	Keflavik International Airport	Keflavik	Islândia	Isavia Limited (o governo é o proprietário desta empresa privada)		100% pública
AMÉRICA LATINA E CARIBE						
1º lugar	José Joaquín de Olmedo Intl Airport	Guayaquil	Equador	Autoridad Aeroportuaria de Guayaquil	Terminal Aeroportuario de Guayaquil S.A. (TAGSA) e Dellair Services S.A.	Público-privada. Concessão por 20 anos 2004-2024. TAGSA detém 50,25%
AMÉRICA DO NORTE						
1º lugar	Indianapolis Intl Airport	Indianápolis	EUA	Autoridade aeroportuária de Indianápolis		100% pública
ORIENTE MÉDIO						
1º lugar	Queen Alia Intl Airport	Amman	Jordânia	AIG group & Government of Jordan		100% pública

Fonte: Adaptado de ACI, 2015.

Outro quadro de classificação aeroportuária traz o resultado da pesquisa anual feita pela Skytrax. A Skytrax é uma empresa estabelecida em 1989 cuja sede se localiza em Londres, na Inglaterra. Orienta companhias aéreas e aeroportos na busca pela excelência e inovação da experiência do consumidor. O aprimoramento de padrões de qualidade é feito por especialistas que trabalham na organização. Anualmente, desde 1989, a Skytrax certifica os melhores aeroportos do mundo segundo seus critérios de avaliação. O Quadro 40 apresenta um resumo dos 10 melhores aeroportos do mundo segundo a classificação da Skytrax para o ano de 2015. A localização do aeroporto, a propriedade do aeroporto, sua operação e a estrutura da gestão aeroportuária são apontados.

Quadro 40 - Os 10 melhores aeroportos do mundo na classificação Skytrax, 2016

Classificação	Aeroporto	Cidade	País	Proprietário	Operador	Estrutura da gestão
1º lugar	Changi Cingapura		Cingapura	Governo de Cingapu Autoridade de Aviação Civil de Cingapura		100% pública
2º lugar	Incheon Intl Airport	Incheon	Coreia do Sul	Autoridade aeroportuária da Coreia do Sul		100% pública
3º lugar	Munich Airport	Munique	Alemanha	Flughafen München GmbH: Free State of Bavaria (51%); Federal Republic of Germany (26%); City of Munich (23%)		Joint Venture por 40 anos 2003-2043
4º lugar	Tokyo Intl Haneda Airport	Tóquio	Japão	Governo do Japão	Civil Aviation Bureau, MLIT (airfield) Japan Airport Terminal Co., Ltd. (Terminal 1 and 2) Tokyo International Air Terminal Corp. (International Terminal)	Concessão de 2 terminais
5º lugar	Hong Kong Intl Airport	Chek Lap Kok	China	Autoridade aeroportuária de Hong Kong		100% pública
6º lugar	Chubu Central Japan Intl Nagoya	Tokoname	Japão	Governo do Japão	Tokyo International Air Terminal Corp	Concessão de 2 terminais
7º lugar	Zurich Airport	Zurique	Suíça	Flughafen Zürich AG (FZAG) (62%)		62% da FZAG
8º lugar	London Heathrow	Londres	Reino Unido	Heathrow Airport Holdings		100% privada
9º lugar	Kansai International Airport	Ilha na Baía de Osaka	Japão	Governo do Japão	Kansai International Airport Corporation (80% Orix and Vinci e 20% empresas como a Panasonic estabelecidas em Kansai)	Público-privado Concessão de 45 anos
10º lugar	Hamad International Airport	Doha	Qatar	Autoridade aeroportuária do Qatar		100% público

Fonte: Adaptado de Skytrax, 2016.

Três observações são pertinentes a respeito da classificação Skytrax para os melhores aeroportos do mundo: 1) Até o oitavo lugar na classificação de 2016 estão listados os mesmos aeroportos classificados em 2015 com pequenas alterações de posição; 2) Em 11º lugar na classificação Skytrax de 2015 e ficando em 14º lugar na classificação de 2016 está o aeroporto de Vancouver com um modelo de gestão integralmente sem fins lucrativos. A Transport Canada é a agência governamental proprietária do aeroporto e responsável pela regulação, desenvolvimento de políticas públicas e prestação serviços de transporte no país. A operação aeroportuária fica a

cargo da autoridade portuária representada pela Vancouver Airport Authority; 3) Nenhum aeroporto brasileiro integra a classificação de melhor aeroporto conforme a Skytrax. O Quadro 41 apresenta um resumo da estrutura de gestão dos melhores aeroportos do mundo segundo as classificações da Skytrax e ACI.

Quadro 41 - Resumo da estrutura da gestão dos melhores aeroportos do mundo segundo Skytrax e ACI

Critério para classificação	Ranking	Quantidade de aeroportos	Estrutura	Resumo
Melhores aeroportos por movimentação anual de passageiros	ACI 2015	4	Propriedade e operação pública	13 aeroportos têm propriedade e operação públicas
		1	Propriedade pública Operação por uma joint venture público-privada	
Melhores aeroportos por região	ACI 2015	4	Propriedade e operação pública	3 aeroportos são de propriedade pública e a operação via joint venture público-privada
		2	Propriedade pública Operação privada	
10 Melhores aeroportos	Skytrax 2015	5	Propriedade e operação pública	2 aeroportos são de propriedade pública e a operação privada
		2	<i>Joint Venture</i>	
		1	Propriedade pública Concessão de 2 terminais para iniciativa privada	1 aeroporto é de propriedade pública com 2 terminais concedidos para a iniciativa privada
		1	Propriedade e operação privadas	
Total		20		

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Obs.: O aeroporto de Incheon aparece nos 3 *rankings*, foram excluídas duas citações neste quadro.

O aeroporto de Changi aparece em 2 *rankings*, foi excluída uma citação neste quadro.

Observa-se neste estudo que, dos 20 melhores aeroportos do mundo, 13 aeroportos são operados pela gestão pública e permanecem como ativos de propriedade pública. Três dos melhores aeroportos no mundo apresentam uma relação público-privada. Nestes três casos, a propriedade do ativo permanece com o poder público e sua operação é feita no modelo público-privado, por meio de uma joint-venture entre o Estado e a empresa privada. Entre os melhores aeroportos do mundo 2 deles têm sua operação totalmente privada e a propriedade mantida pelo Estado. Um único aeroporto foi totalmente privatizado e sua propriedade também foi

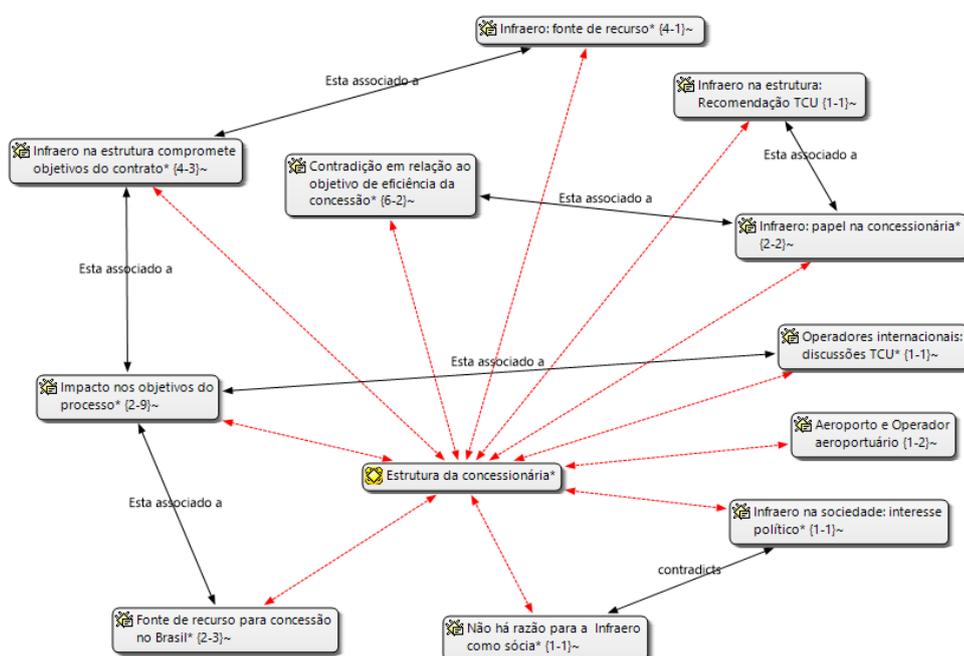
entregue para a iniciativa privada. Dentre os melhores aeroportos do mundo, apenas em um caso foi adotada desestatização parcial com dois terminais concedidos para operação da iniciativa privada mantendo a propriedade do ativo com o Estado. Por fim, é relevante pontuar que em nenhum destes 20 aeroportos listados como os melhores do mundo tanto pela ACI como pela Skytrax a gestão é feita por uma concessionária em que o governo é sócio, como é o caso brasileiro.

4.5.2 A estrutura da concessionária do ponto de vista dos especialistas

A estrutura da concessionária diz respeito à formação da sociedade entre a empresa pública INFRAERO com 49% e o consórcio privado com 51% do controle acionário. O consórcio privado, por sua vez, é formado por uma empresa brasileira que, por unanimidade, é uma empreiteira e um operador internacional. A participação deste operador internacional se fez necessária para atender ao requisito técnico dos Editais da segunda rodada. Este requisito técnico será detalhado quando for analisada a categoria contrato, mas, em resumo, diz respeito à experiência com a operação anual de uma determinada quantidade de passageiros.

A análise de conteúdo feita neste estudo sobre o tema da estrutura da concessionária apresenta o resultado mapeado na Figura 10 apresentada a seguir.

Figura 10 - Rede “Estrutura da concessionária segundo especialistas”



Fonte: dados da pesquisa, 2016.

A análise de conteúdo realizada indica que as menções dos entrevistados podem ser divididas em 10 códigos. O Quadro 42 resume a frequência de menções feitas pelos entrevistados por código.

Quadro 42 - Frequência de códigos e menções dos especialistas sobre a estrutura da concessionária

Grupo	Descrição do código	Total de menções por código	Total de códigos por grupo	Total de menções por grupo
Objetivos estratégicos e operacionais	Contradição em relação ao objetivo de eficiência da concessão	6	3	12
	INFRAERO na estrutura compromete objetivos do contrato	4		
	Impacto nos objetivos do processo	2		
Papel da INFRAERO na estrutura	INFRAERO: fonte de recurso	4	5	9
	INFRAERO e seu papel na concessionária	2		
	INFRAERO na sociedade por interesse político	1		
	Não há razão para INFRAERO como sócia	1		
	Recomendação TCU	1		
Operador internacional na estrutura	Operadores internacionais: discussões TCU	1	1	1
Total de códigos para a categoria Estrutura da concessionária			9	
Total de menções para a categoria Estrutura da concessionária				22

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Foram feitas 22 menções a respeito dos impactos da estrutura da concessionária. Estas menções foram distribuídas em 9 códigos criados. A análise de conteúdo destas menções possibilitou o agrupamento dos códigos em 3 grupos distintos.

O primeiro grupo faz referência aos objetivos estratégicos e operacionais reuniu 4 códigos com 18 menções que abordam o impacto da estrutura da concessionária tanto sobre os objetivos estratégicos do processo de concessão como sobre os objetivos operacionais, definidos no contrato firmado entre a ANAC e a concessionária. O tema que se sobressai quando os especialistas abordam a participação da INFRAERO na concessionária é o fato de uma empresa pública cujas práticas são regidas, no Brasil, por uma legislação que compromete a eficiência do processo. Esta percepção se verifica no depoimento do Entrevistado 15 ao afirmar que “a INFRAERO é uma Empresa Pública, conseqüentemente regida por modelos burocráticos que engessam sobremaneira qualquer atividade”. Confirmando esta percepção, a INFRAERO na sociedade com o investidor privado:

Reduz a eficiência produtiva porque você incorpora na concessão um operador cujas práticas são de empresa estatal, sem estímulo à eficiência. Você incorpora na concessão um agente decisor de investimentos que tem fortes limitações de *procurement* e fortes limitações de planos de cargos e salários e rigidez de pessoal. Isso pra mim reduz brutalmente a eficiência produtiva da concessão onde esse cara participa. Tira a flexibilidade (ENTREVISTADO 14).

O processo decisório é afetado por este ente público na sociedade uma vez que ele é:

Desafiado pelas crises impostas pelas inadequações da burocracia estatal no atendimento às demandas de uma atividade que exige prontas respostas. As organizações de natureza pública, normalmente, são altamente burocráticas. E a burocracia, é muitas vezes definida de forma pejorativa, como morosa na solução de questões (ENTREVISTADO 15).

Além da morosidade no processo decisório, este estudo aponta o impacto negativo que tem a participação da INFRAERO na concessionária sobre os objetivos do contrato. Além de impactar nos objetivos operacionais estabelecidos em contrato, o Entrevistado salienta que existe também o impacto sobre os objetivos da estratégia de concessão.

O segundo grupo com 5 códigos e 9 menções trata do papel da INFRAERO na estrutura da concessionária. Se sobressai neste grupo o fato de a estatal ser vista como fonte de recurso para a concessionária. Nesse sentido, é importante pontuar que o capital aportado na SPE tem fonte em recursos públicos por meio de dotação orçamentária.

Conforme prevê o contrato de concessão, a respeito da realização de obras públicas no aeroporto:

Caso a INFRAERO não celebre os contratos sob sua responsabilidade no prazo fixado, a Concessionária poderá, para garantir o cumprimento do Contrato de Concessão, contratar a obra ou serviço listado no Anexo 3 – Obras do Poder Público no mercado, observadas as disposições da Lei no 8666/1993 [...] (ANAC 2012, cap. 2, seção VII, cláusula 2.47, p. 20).

Considerando que os investidores privados brasileiros vencedores dos leilões são grupos econômicos que têm empreiteiras em suas composições, elas poderiam participar das licitações para a construção das obras públicas previstas para os aeroportos seguindo as orientações da Lei 8666/1993 conforme previsto em contrato. Conforme sinaliza o Entrevistado 16, o TCU “auditou a INFRAERO para ver

se ela estava exercendo adequadamente seu papel como sócia minoritária” no sentido de acompanhar estas licitações.

Sobre a composição da estrutura da concessionária

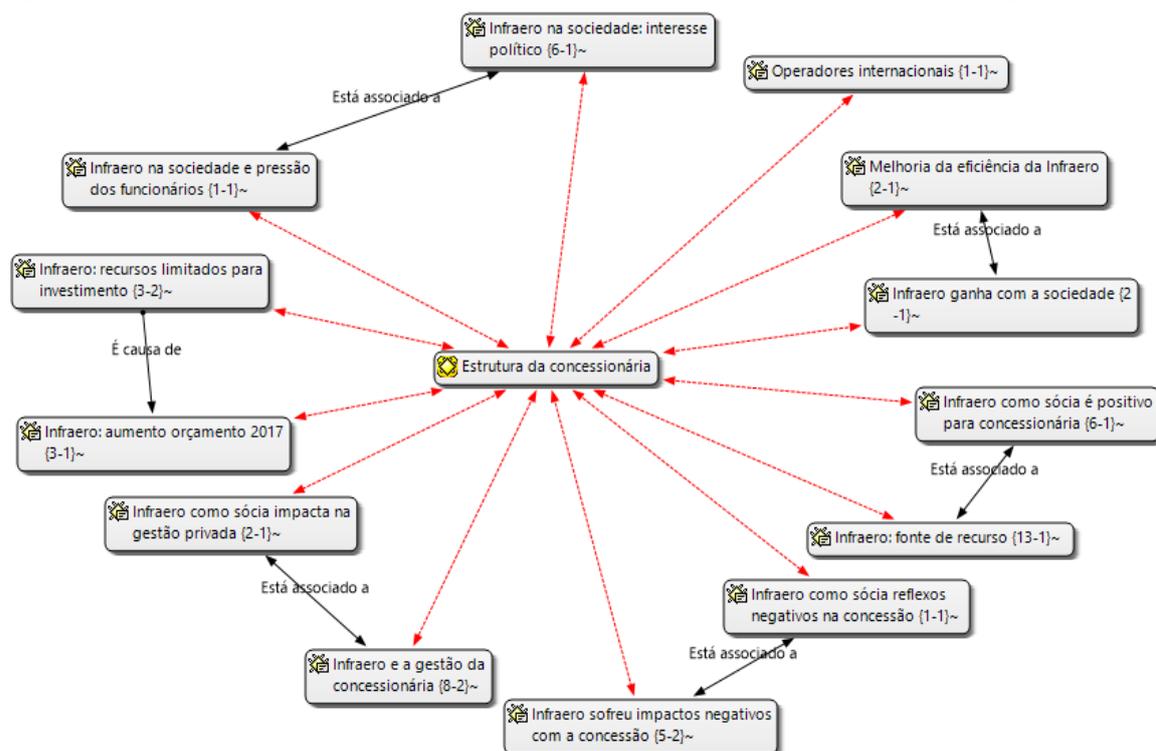
o TCU desde esse momento [as discussões iniciais para a concessão] já recomendava que a INFRAERO não fosse incluída como sócia na concessão porque isso destoava e desvirtuava as premissas que embasam o uso de uma concessão que é você atribuir ao ativo a exploração privada com capital privado oferecendo ali toda uma gama de riscos e lucros compatíveis com esses riscos. Colocar uma empresa pública como sócia tão relevante, estou falando de 49% de uma concessão, desvia... ela abala um pouco os pilares dessas premissas que levam o Estado a fazer uma concessão [...] (ENTREVISTADO 16).

Esta recomendação foi objeto de nova afirmação do Entrevistado 16 quando reforçou que “desde cedo, o TCU já recomendou isso na concessão na segunda rodada, Viracopos, Brasília e Guarulhos. Recomendou também que a INFRAERO não entrasse na concessão de Galeão e Confins”. Também a participação de operadores internacionais foi objeto de discussão proposta pelo TCU e que contou com a justificativa da área técnica da ANAC no sentido de que seria importante não somente a experiência com operações internacionais, mas também seria relevante o aporte de recurso financeiro deste investidor.

4.5.3 A estrutura da concessionária do ponto de vista dos gestores

São apresentadas a seguir as percepções dos gestores a respeito da modelagem da concessão aeroportuária brasileira. O conteúdo das entrevistas foi codificado e os códigos foram agrupados nas categorias de análise. O resultado deste agrupamento na categoria modelagem da concessão está mapeado por meio da rede “Estrutura da concessionária segundo os gestores em nível estratégico” apresentada na Figura 11.

Figura 11 - Rede “Estrutura da concessionária segundo os gestores em nível estratégico”



Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Foram feitas um total de 53 menções sobre a estrutura da concessionária. Estas menções foram divididas em 13 códigos. Os códigos foram agrupados por afinidade de abordagem em grupos. A análise deste resultado revela a existência de dois grupos conforme indicado no Quadro 43. O primeiro grupo denomina-se “Aspectos positivos e negativos da INFRAERO na concessionária”. Há mais aspectos positivos com a presença da INFRAERO na sociedade com 23 menções do que aspectos negativos, com 13 menções feitas pelos gestores.

Quadro 43 - Frequência de códigos e menções dos gestores sobre a estrutura da concessão

Grupo		Código	Total de menções por código	Total de códigos por grupo	Total de menções por grupo
ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA INFRAERO NA CONCESSIONÁRIA	Aspectos positivos	INFRAERO como fonte de recurso	13	4	23
		INFRAERO na sociedade é positivo para a concessionária	6		
		INFRAERO ganha com a sociedade	2		
		Melhoria de eficiência da INFRAERO	2		
	Aspectos negativos	INFRAERO sofreu impactos negativos com a concessão	5	5	14
		INFRAERO: Recursos limitados para investimentos	3		
		INFRAERO: aumento do aporte federal para o orçamento da INFRAERO	3		
		INFRAERO como sócia impacta na gestão privada	2		
		Reflexos negativos nos objetivos operacionais estabelecidos em contrato	1		
Papel da INFRAERO na concessionária	INFRAERO e gestão da concessionária	8	1	8	
Pressões em relação à presença da INFRAERO na concessionária	Interesse político	6	2	7	
	Pressão dos servidores da INFRAERO	1			
Operador internacional na sociedade	Requisito técnico	1	1	1	
Total de códigos				13	
Total de menções					53

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

O papel da INFRAERO na concessionária foi citado em 8 menções feitas constituindo o segundo grupo desta análise. As pressões em relação à presença da INFRAERO na sociedade formam o terceiro grupo com 2 códigos e 7 menções feitas pelos gestores. Observa-se que os interesses políticos foram os direcionadores para a decisão da participação da INFRAERO na estrutura da concessionária. A pressão dos servidores da INFRAERO foi uma questão abordada em apenas uma menção feita por um dos entrevistados.

Apesar de ter tido apenas uma menção, decidiu-se manter no quadro de frequências a pressão dos servidores devido à importância deste aspecto que se relaciona com o apoio da sociedade. Foi mantida também a única menção feita à presença dos operadores internacionais porque este aspecto é o resultado do requisito técnico imposto nos Editais de leilão e que levaram os investidores privados brasileiros a formar sociedade com um investidor internacional.

Vale ressaltar que a receita aeroportuária é gerida pela SPE formada pela sociedade entre a empresa privada e a INFRAERO. Por ocasião da concessão, a INFRAERO já operava havia 40 anos a infraestrutura aeroportuária brasileira. É importante relembrar este fato, para se refletir sobre a importância de se investir na preparação da gestão de uma empresa pública.

Em relação à participação da INFRAERO um dos erros em consequência dessa decisão foi não se ter pensado no nível de estrutura, a estruturação que essa atuação da INFRAERO como acionista iria exigir dela (ENTREVISTADO 5).

Não houve tempo para se fazer esta preparação em função do prazo exíguo destinado à modelagem do processo de concessão: “as decisões precisavam ser tomadas de forma rápida, a qualificação para o processo não veio no mesmo *timing*” (ENTREVISTADO 5). O aporte via orçamento público federal se faz necessário devido à falta de recursos da INFRAERO.

Além do impacto financeiro com o qual tem que lidar a gestão da estatal, também os órgãos de controle impõem retornos sobre os procedimentos adotados pela estatal conforme salienta o Entrevistado 5: “hoje todos os órgãos públicos enfrentam questionamentos dos órgãos de controle.” Também a gestão privada é impactada com a presença da INFRAERO na sociedade uma vez que, por exemplo, a concessionária é obrigada a concluir as obras públicas para que possa cumprir com as metas estabelecidas no contrato.

As menções dos entrevistados não foram apenas sobre aspectos negativos da participação da INFRAERO na concessionária. O grupo formado por menções positivas a esse respeito contou com 23 depoimentos distribuídos em 4 códigos. Se sobressai o código que apresenta a INFRAERO como fonte de recurso, com 13 menções, seguido do código com 6 menções que sinalizam que a presença da estatal é positiva para a concessionária.

No que diz respeito à estatal como fonte de recurso, o Entrevistado 5 aponta que, de fato, “tinha alguns benefícios implícitos que era o próprio compartilhamento dos riscos e mesmo o compartilhamento do valor da outorga”. É importante esclarecer que é a concessionária, e não o investidor privado sozinho, quem paga a outorga definida conforme o lance vencedor do leilão. Contudo, caso o aeroporto não gere receita suficiente para o pagamento, o montante que faltar para

complementar a parcela fixa anual é dividido na mesma proporção da sociedade, ou seja, o investidor privado aporta 51% e a INFRAERO, 49%.

Para a concessionária, é positiva a participação da INFRAERO na sociedade, por exemplo, por receber da estatal a tecnologia já desenvolvida bem como as informações necessárias para a gestão dos aeroportos concedidos. Também para a INFRAERO foi positiva a sua participação na sociedade, pois ela ganha 49% da receita e recebe também com o pagamento da outorga. Com relação à participação da estatal na concessionária, este estudo apresenta 8 menções indicando que a estatal não participa da gestão.

Há que se considerar na estrutura da concessionária, a participação do operador internacional. Este investidor está presente na estrutura para atender ao requisito técnico da experiência com a operação anual de milhões de passageiros conforme já detalhado anteriormente na análise documental desta pesquisa. Conforme já explicitado em depoimentos anteriores, por parte do TCU, também houve a questão do aporte de recursos financeiros como motivo para a participação deste operador. Ocorre que a baixa participação percentual destes operadores internacionais, conforme já apresentado neste estudo, não enseja nem seu interesse econômico-financeiro nem técnico na concessão conforme se observa no trecho a seguir:

Penso que o que devia ter sido feito é ter havido mais rigor da parte da União em definir o nível da capacidade técnica dos operadores aeroportuários que iriam fazer as parcerias para concorrer aos leilões e mais, a obrigatoriedade bem definida e com possibilidade da União poder na realidade verificar e fiscalizar que o aporte financeiro destas empresas teria que ser maior do que foi. Seria assegurar: vocês querem vir para o Brasil, mas vem para o Brasil quem tiver estas condições e mais, como demonstração de que vocês querem mesmo investir no Brasil, de que querem gerir o negócio e ter voz ativa nas concessionárias vocês não podem ter só 10% vocês vão ter que chegar com 30 a 35%. Isso não foi feito e isso é o que acontece lá fora. Ou seja, é primar pela capacidade (ENTREVISTADO 2).

Ainda que tivesse sido organizada participação societária equilibrada entre o investidor privado brasileiro com recursos financeiros e o operador internacional que além do capital, entraria na sociedade com experiência na movimentação aeroportuária seria ainda necessária a fiscalização por parte dos órgãos públicos brasileiros para que a concessão rendesse os frutos desejados em sua proposta inicial.

4.5.4 Considerações finais sobre a estrutura da concessionária

A análise de conteúdo deste estudo considerando a quantidade de menções feitas e os temas que foram abordados permite observar que os aspectos políticos resultantes das decisões do governo à frente do processo de concessão decidiram pela participação da INFRAERO na sociedade com o investidor privado. Define-se então o primeiro fator de impacto importante no que diz respeito à estrutura da concessionária: as decisões de governo que se sobressaem às decisões de Estado. Destas decisões, conforme apresentado na Figura 12, decorrem impactos tanto negativos como positivos.

A INFRAERO deve contribuir com 49% do investimento que se fizer necessário para o cumprimento dos compromissos de contrato bem como para o pagamento de eventuais multas pelo descumprimento do contrato de concessão. A participação da INFRAERO como sócia na concessionária traz consigo a obrigatoriedade da realização de obras públicas que, conforme observado neste estudo, não foram contratadas e, se o foram, não foram realizadas. Isto significa dizer que, se estas obras forem relevantes para que a concessionária cumpra com sua parte no contrato, então ela deve arcar com este investimento.

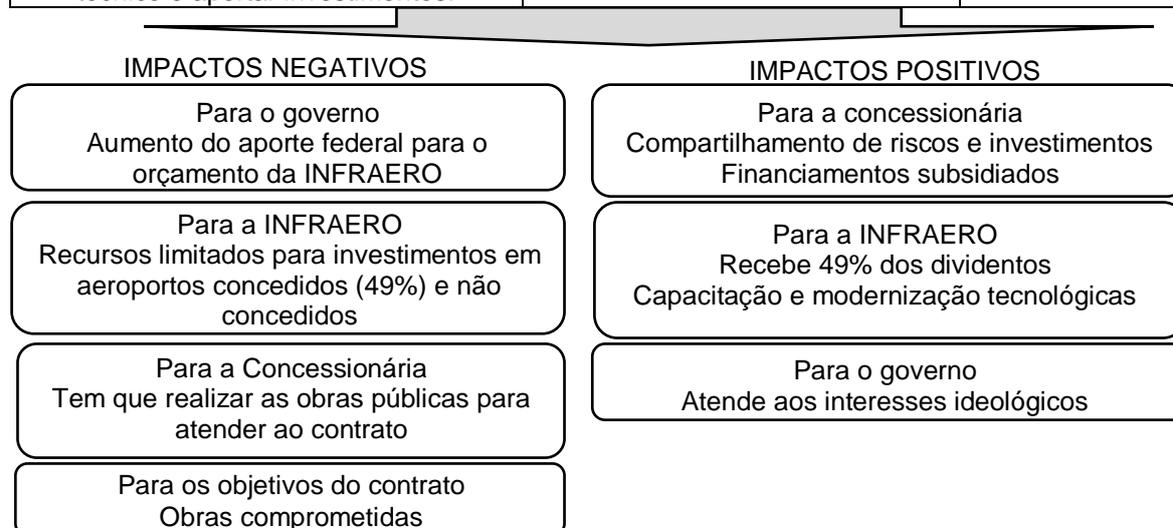
A participação do operador internacional poderia ser um recurso não somente financeiro, mas também tecnológico e de gestão considerando-se sua experiência na operação aeroportuária mundial. As menções que se teve a respeito deste tema tanto de especialistas como dos gestores colocam em questionamento se estes recursos estão sendo explorados e acompanhados.

Quanto aos aspectos positivos da participação da INFRAERO na concessionária, observa-se que tanto a concessionária quanto a própria estatal se beneficiam da estrutura formada. Para a concessionária foi positivo porque contribui com parcela significativa do aporte de capital que se faz necessário em caso de receita aeroportuária insuficiente para os compromissos tanto da parcela fixa da outorga como os demais compromissos do negócio aeroportuário. Com a INFRAERO na sociedade, conforme algumas menções feitas, financiamentos são subsidiados por taxas mais atrativas. A INFRAERO também se beneficia de sua participação na concessionária com o conhecimento adquirido do modelo de gestão privado e a transferência de tecnologias. É verdade que a estatal tem que fazer aportes de 49% dos montantes para os compromissos da concessionária, mas

também é fato que ela recebe dividendos do negócio aeroporto, na mesma proporção. E este negócio, conforme evidenciado pelos entrevistados tem se beneficiado com a gestão privada pela agilidade na decisão. Quanto ao governo, este se viu atendido ao convergir com o pensamento político vigente que preconizava o controle do investidor privado por meio da presença da empresa pública na sociedade para evitar preços e ações abusivas do ente privado. Conforme já apontado na análise documental, as recomendações do TCU não foram consideradas pela ANAC com relação à participação da INFRAERO na sociedade com o investidor privado para formar a concessionária, na segunda rodada.

Figura 12 - Fator de impacto sobre a estrutura da concessionária: Decisões de Estado ou de governo

Fator de impacto	Temas encontrados na pesquisa de campo	Estudos empíricos anteriores
Os interesses políticos conduzem a INFRAERO para a sociedade na concessionária mantendo a necessidade de investimento por parte da estatal. O resultado é o aumento do orçamento da INFRAERO para fazer frente aos investimentos em aeroportos concedidos e não concedidos. Por outro lado, a estrutura beneficia a concessionária ao compartilhar riscos e investimentos. A presença do operador internacional para cumprir requisito técnico e aportar investimentos.	Diretrizes governamentais; Pressão dos servidores públicos. INFRAERO na estrutura compromete objetivos do contrato; As recomendações do TCU não foram seguidas A INFRAERO não participa da gestão; Presença do operador internacional na sociedade.	Zhang e Durango-Cohen (2012) Zangouinezhad e Azar (2014) Ismail (2014) Ameyaw e Chan (2015) Babatunde <i>et al.</i> (2015)



Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Apesar de apenas uma menção ter sido feita à presença do operador internacional na estrutura da concessionária, considera-se importante mencioná-lo como fator de impacto dada a abrangência que esta pesquisa tem dado para o

estudo sobre a gestão público-privada do setor aeroportuário em outros países. Já se discutiu nestas análises o fato de haver um viés em relação à desestatização para obtenção da eficiência aeroportuária. A análise documental feita sobre o tema da estrutura da concessionária brasileira para o setor aeroportuário indentificou que a maioria dos melhores aeroportos no mundo é de propriedade pública e sua gestão é feita pelo setor público. Tanto nas classificações feitas pela ACI como pela Skytrax, dos 20 melhores aeroportos do mundo, 14 são operados pela gestão pública. Destes, é importante ressaltar que o operador internacional que é sócio com 10% de participação no consórcio vendedor do leilão para operação do aeroporto de Guarulhos é o mesmo operador do Aeroporto Internacional de Cingapura, melhor do mundo nas classificações ACI e Skytrax. O operador internacional que hoje opera o aeroporto concedido de Confins bem como o ASGA que foi objeto da primeira rodada de concessões, pertence ao mesmo grupo que opera o aeroporto de Guayaquil, considerado o melhor da América Latina e Caribe, segundo a classificação ACI. A operadora internacional sócia com 25% no consórcio que venceu o leilão para operação do aeroporto de Confins tem 62% de participação no aeroporto de Zurique, o 6º melhor do mundo segundo a classificação Skytrax. Isto significa que estas operadoras têm experiência e resultados reconhecidos na gestão que faz em outros países.

Estudos realizados por Zhang e Durango-Cohen (2012) abordam a participação do governo na sociedade e sinalizam que esta participação depende da porção do investimento inicial que ele tem que prover assim como depende de sua habilidade de gerar receita das tarifas durante o estágio de operação. No caso brasileiro, se a INFRAERO é sócia tanto em aeroportos concedidos com necessidade de investimentos previstos em contratos sob pena de multa como em aeroportos não concedidos sob sua integral responsabilidade, então a geração de receitas precisa ser ainda mais elevada, convergindo com as necessidades de cada modelo de gestão em que a estatal participa. Com relação aos investimentos governamentais, com a participação da iniciativa privada, conforme enfatizam Zangouinezhad e Azar (2014), o governo se libera para poder colocar recursos em projetos prioritários.

Ismail (2014) sinaliza que o investimento privado em inovação e qualidade dos serviços, financiamento público e pressão da economia sobre a demanda são fatores que influenciam os resultados de uma PPP. Este estudo permite observar

que foi reduzida significativamente a vantagem de se fazer uma concessão integral para a iniciativa privada uma vez que o investimento privado na concessão aeroportuária brasileira foi definido em 51%. Com relação ao financiamento público, este recurso tem sido utilizado nas concessões aeroportuárias pelo investidor privado que se beneficia de taxas mais interessantes. Por fim, o governo continua a enfrentar a pressão da economia apesar de ter concedido os aeroportos uma vez que uma empresa pública se encontra na sociedade e agora, além de dar conta de vencer as pressões nos aeroportos sob sua administração, tem ainda que contribuir para superar estas pressões nos aeroportos concedidos. Ameyaw e Chan (2015) em seu estudo sobre projetos de concessão de fornecimento de água em Gana apresentam 20 fatores de risco. Dentre estes fatores estão: a depreciação da moeda; altos custos operacionais; volatilidade da taxa da inflação; custos superiores ao previsto; flutuação das taxas de juros; preços e tarifas; financiamento; aquisição de terras. Integrando a concessionária, o governo continua tendo que lidar com todos estes aspectos uma vez que se encontra representado pela INFRAERO.

Então, uma empresa pública que poderia encontrar outro caminho para mitigar e eliminar fatores de risco também apontados por Ameyaw e Chan (2015) como a falta de experiência com PPP, descontentamento político, conflitos e resistência da sociedade, terá que lidar com todos estes problemas como sócia na concessionária. Os estudos de Babatunde *et al.* (2015) apresentam outras barreiras com as quais a concessionária e, conseqüentemente o governo por meio da INFRAERO, tem que lidar. Dentre eles estão as deficiências dos parceiros, a falta de boa vontade e a instabilidade das condições econômicas.

Levitt e Eriksson (2016) sinalizam que, numa PPP, a participação do governo numa PPP deve ser de prover uma estrutura institucional com contratos e autoridade necessária para a interação entre os entes públicos e privados. A supervisão governamental é importante para salvaguardar o interesse público, conforme estes autores que não sinalizam a participação do governo na estrutura da concessionária como necessária para atingir seus objetivos. Aliás, nenhum dos estudos considerados nesta pesquisa aponta para a participação do governo na sociedade com o ente privado. Os estudos tratam da PPP dentro do conceito já apresentado anteriormente, mas sem a presença do governo na sociedade gestora da concessionária e responsável pela prestação do serviço.

4.6 O CONTRATO DE CONCESSÃO NO SETOR AEROPORTUÁRIO BRASILEIRO

O contrato de concessão foi assinado pela ANAC, representando o Estado, e pela concessionária. Por parte da concessionária, assinaram o referido contrato a empresa pública INFRAERO e os representantes do consórcio formado pelo investidor privado brasileiro e pelo operador internacional. O investidor privado brasileiro com maior poder acionário no consórcio é apresentado na análise documental. O operador internacional no consórcio é uma empresa com experiência na operação anual de passageiros para atender ao requisito técnico estabelecido no Edital de concessão.

Neste item serão apresentados: os dados secundários provenientes da análise documental a respeito do contrato de concessão para o setor aeroportuário brasileiro; os dados primários levantados tanto nas discussões com especialistas durante a etapa exploratória como nas entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo com especialistas e gestores. As entrevistas seguiram o roteiro semiestruturado já apresentado anteriormente.

Os dados secundários serão apresentados em forma de textos e quadros. Os dados primários serão apresentados inicialmente por meio das redes geradas com apoio do software Atlas ti versão 7.5.16 e na sequência por meio dos quadros com as frequências de menções feitas pelos participantes das discussões e entrevistas. Finalmente, serão apresentadas as considerações finais a respeito dos dados levantados e a análise final determinando os fatores de impacto sobre o contrato de concessão e sua relação com os objetivos estratégicos e operacionais da concessão aeroportuária brasileira atendendo ao terceiro objetivo específico deste estudo.

4.6.1 O contrato de concessão a partir da análise documental

Serão apresentados a seguir alguns detalhes do contrato de concessão importantes para a compreensão do que será apresentado pelos especialistas e gestores. Além disso, estes dados permitem a compreensão de outras menções feitas ao longo da apresentação deste estudo. No Quadro 44 são apresentados dados relativos à participação acionária, contribuição fixa a ser paga durante o prazo da concessão em depósitos anuais cujos valores são atualizados conforme contrato; a contribuição variável e o prazo da concessão para a segunda rodada.

Quadro 44 - Detalhamento das características do contrato de concessão aeroportuária no Brasil na segunda rodada

Itens detalhados na Resolução	2º rodada de concessões Resolução 11/2011 (BRASIL, 2011) Guarulhos, Viracopos e Brasília
Participação acionária	Art. 1º Parágrafo 3º - A Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO deterá até 49 (quarenta e nove) por cento das Sociedades de Propósito Específico que administrarão cada um dos aeroportos concedidos, conforme estabelecido no Edital de Concessão.
Contribuição fixa (Valor mínimo do lance)	Art. 3º - O valor mínimo de Contribuição Fixa ao Sistema a ser pago pela concessionária será de: I – Aeroporto Internacional Presidente Juscelino Kubitschek: R\$ 582.000.000,00 (quinhentos e oitenta e dois milhões de reais); II – Aeroporto Internacional de Viracopos: R\$ 1.471.000.000,00 (um bilhão e quatrocentos e setenta e um milhões de reais); III – Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro: R\$ 3.424.000.000,00 (três bilhões e quatrocentos e vinte e quatro milhões de reais).
Contribuição variável	Art. 3º Parágrafo único - Poderá ser previsto, adicionalmente, e observadas as especificidades de cada infraestrutura aeroportuária, o pagamento de Contribuição Variável ao Sistema, na forma estabelecida no Edital e no Contrato de Concessão. Contribuição variável de 2% sobre a receita bruta/ano (SAC, 2015).
Prazo da concessão	Art. 6º - O prazo da concessão será de 25 (vinte e cinco) anos para o Aeroporto Internacional Presidente Juscelino Kubitschek, 30 (trinta) anos para o Aeroporto Internacional de Viracopos e 20 (vinte) anos para o Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro.
Experiência no processamento de passageiros	Foi definida no Edital 02/2011 na Subseção IV – Da Habilitação Técnica: 1.46.1. experiência mínima de 5 (cinco) anos como Operador Aeroportuário, e 4.46.2. processamento mínimo de 5 (cinco) milhões de passageiros anuais, considerado o somatório de passageiros embarcados, desembarcados e em conexão, em pelo menos um ano nos últimos 10 (dez) anos. (ANAC, 2011).

Fonte: adaptado das Resoluções 11/2011-15/2013 da Presidência da República e do Edital de leilão 02/2011 da ANAC.

Este estudo faz referência à matriz de risco que está detalhada contrato de concessão em seu Capítulo V – Da alocação dos riscos, especificamente na Seção II – Dos Riscos da Concessionária. Em seu item 5.4 descreve 24 riscos a serem suportados pela concessionária conforme resumido no Quadro 45.

Quadro 45 - Resumo da Matriz de Risco do contrato de concessão

Sub item da Seção II – Dos Riscos da Concessionária – Capítulo V do Contrato de Concessão	Descrição resumida do risco atribuído à concessionária
5.4.1.	aumentos de preço nos insumos para execução das obras [...];
5.4.2.	investimentos, custos ou despesas adicionais decorrentes da elevação dos custos operacionais [...] e de equipamentos;
5.4.3.	não efetivação da demanda projetada ou sua redução por qualquer motivo [...];
5.4.4.	estimativa incorreta do custo dos investimentos [...];
5.4.5.	investimentos, custos ou despesas adicionais [...] para atendimento do PEA [...];
5.4.6.	estimativa incorreta do cronograma de execução dos investimentos;
5.4.7.	prejuízos decorrentes da falha de segurança no local [...] das obras;
5.4.8.	situação geológica do Aeroporto [...];
5.4.9.	aumento do custo de capital [...] aumento das taxas de juros;
5.4.10.	variação das taxas de câmbio;
5.4.11.	variação da demanda pelos serviços [...];
5.4.12.	inadimplência dos usuários pelo pagamento das tarifas;
5.4.13.	prejuízos a terceiros, causados direta ou indiretamente pela Concessionária [...];
5.4.14.	prejuízos decorrentes de erros na realização das obras [...];
5.4.15.	atrasos decorrentes da não obtenção de autorizações, licenças e permissões da Administração Pública Federal exigidas para construção ou operação das novas instalações, exceto se decorrente de fato imputável à Administração Pública Federal;
5.4.16.	mudanças de projetos [...];
5.4.17.	mudanças tecnológicas implantadas pela Concessionária;
5.4.18.	greves realizadas por empregados contratados pela Concessionária ou pelas Subcontratadas [...];
5.4.19.	custos de ações judiciais [...];
5.4.20.	responsabilidade civil, administrativa e criminal por danos ambientais, salvo aqueles decorrentes diretamente das obras realizadas pelo Poder Público [...];
5.4.21.	impossibilidade de atingimento das capacidades previstas no Anexo 10 – Capacidade do Sistema de Pistas [...];
5.4.22.	ocorrência de eventos de força maior ou caso fortuito [...];
5.4.23.	custo de eventual rescisão dos contratos [...] fase I-A;
5.4.24.	quaisquer outros riscos afetos à execução do objeto da Concessão que não estejam previstos no item 5.2 [item 5.2 trata Dos Riscos do Poder Concedente].

Fonte: adaptado de ANAC, 2012, p. 37-38.

Na sequência, serão apresentadas as recomendações feitas pelo TCU por meio de Acórdãos e relatórios que se encontram publicados no *website* deste órgão de controle. Ao avaliar a partição de riscos na segunda rodada de concessões, o TCU considerou que

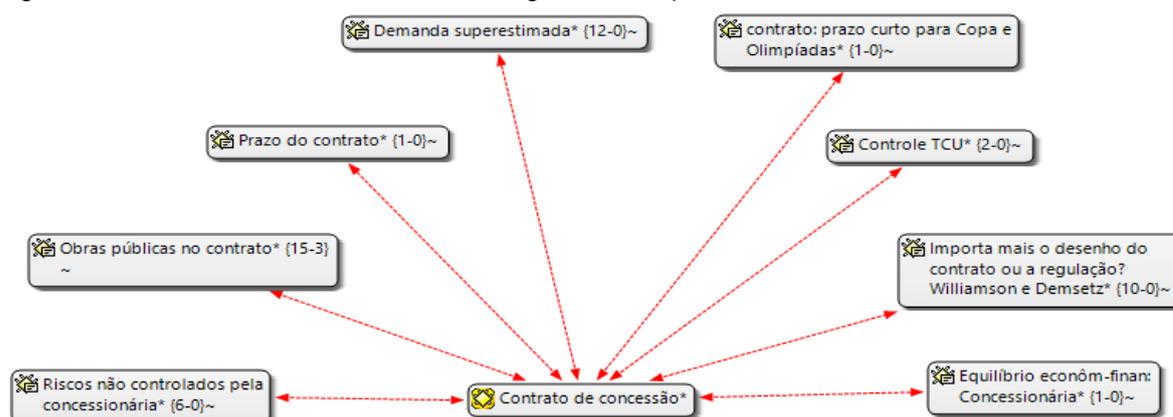
Salvo os riscos expressamente alocados ao poder concedente no contrato, que poderão ensejar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, a concessionária será responsável por todos os demais riscos relacionados à concessão, entre os quais se destacam: aumento de preços dos insumos para a execução de obras (exceto os decorrentes de mudanças tributárias), não efetivação ou variação da demanda projetada, situação geológica diferente da prevista para a execução de obras, aumento do custo de capital decorrente da elevação das taxas de juros e da variação das taxas de câmbio e custo de eventual rescisão dos contratos de cessão de espaços em vigor na data de eficácia do contrato de concessão (TCU, 2011 p. 79; TCU 2011a, p. 72; TCU, 2011b p. 70).

Outros dados relativos ao contrato de concessão serão apresentados por ocasião das menções feitas pelos especialistas e gestores considerando que tratam de temas relativos às cláusulas deste acordo assinado entre as partes.

4.6.2 O contrato de concessão do ponto de vista dos especialistas

A análise de conteúdo feita nos textos das entrevistas realizadas com os especialistas sobre o tema do contrato de concessão possibilitou o agrupamento das menções em códigos conforme apresenta a seguir a Figura 13.

Figura 13 - Rede “Contrato de concessão segundo os especialistas”



Fonte: dados da pesquisa, 2016.

A análise da rede sobre a categoria de análise contrato de concessão indica que 8 códigos foram identificados neste estudo. Nestes códigos, os especialistas fizeram um total de 48 menções em relação ao tema do contrato de concessão. O Quadro 46 resume a frequência de códigos e menções feitas.

Quadro 46 - Frequência de códigos e menções dos especialistas sobre o contrato de concessão

Grupo	Descrição dos códigos	Total de menções por código	Total de códigos por grupo	Total de menções por grupo
Eficiência	Obras públicas no contrato	15	1	15
Atração de investimentos	Demanda superestimada	12	2	13
	Prazo do contrato	1		
Dilema entre um contrato detalhado ou uma forte regulação	Importa mais o desenho do contrato ou a regulação? Williamson x Demsetz	10	1	10
Riscos	Riscos não controlados pela concessionária	6	1	6
Controle governamental	Recomendações do TCU	2	1	2
Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro	Decisões de governo que levam ao pedido de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro pela concessionária	1	1	1
Ausência de planejamento	Prazo curto para cumprimento das metas até a Copa e Olimpíadas	1	1	1
Total de códigos			8	
Total de menções				48

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Os códigos foram agrupados por afinidade para dar a dimensão da percepção dos especialistas sobre o tema. O tema mais citado relaciona-se ao impacto que tem sobre a eficiência aeroportuária a realização de obras públicas pela INFRAERO nos aeroportos concedidos. A abordagem feita sobre este tema relaciona esta obrigação contratual ao alcance dos objetivos estratégicos da concessão e operacionais do próprio contrato.

Para que se conheça os termos da obrigatoriedade contratual a respeito da realização de obras públicas e se compreenda seu impacto nos objetivos, conforme ressaltam os especialistas, faz-se necessário alguns esclarecimentos prévios. As obras públicas são responsabilidade da INFRAERO conforme previsto no contrato de concessão, no Capítulo II, Seção VII – Das Obras do Poder Público:

As obras e serviços listados no Anexo 3 – Obras do Poder Público são de responsabilidade da INFRAERO, a quem cabe promover todos os atos necessários à contratação e completa execução dos respectivos contratos, observado o cronograma estabelecido no referido Apêndice, arcando com os pagamentos específicos (ANAC, 2012a, p. 20; ANAC 2012b, p. 20; ANAC 2012c, p. 20).

As referidas obras públicas estão descritas no contrato de concessão firmado entre a ANAC e as concessionárias, em seu Anexo 3 precedido dos seguintes textos de Introdução e apresentação:

1. Introdução 1.1 O presente Anexo tem por objetivo especificar as obras cuja realização é de responsabilidade do Poder Público. 1.2 O Anexo detalha as obras a serem realizadas pelo Poder Público, de forma que a Concessionária possa se planejar para a realização daquelas obras sob sua responsabilidade. 1.3 Aplicam-se ao disposto neste Anexo todas as regras e procedimentos previstos pelo Contrato de Concessão. 2. Obras a serem realizadas pelo Poder Público 2.1 Observadas as regras previstas pelo Contrato de Concessão, constitui-se em obrigação do Poder Público a realização das obras indicadas na Tabela 1. 2.2 O detalhamento técnico e a discriminação das obras referentes a esse item constam dos instrumentos jurídicos que serão disponibilizados à Concessionária em até 5 (cinco) dias úteis após a celebração do Contrato de Concessão. (ANAC, 2012a, Anexo 3; ANAC, 2012b, Anexo 3; ANAC, 2012c, Anexo 3).

Nesta pesquisa, os Anexos A, B e C reproduzem a relação das obras públicas a serem realizadas pela INFRAERO nos aeroportos concedidos. Vale esclarecer que:

2.46 Eventuais atrasos na celebração dos contratos de que trata este item ou na sua execução, que gerem descumprimento de quaisquer das datas fixadas no cronograma previsto no Anexo 3 – Obras do Poder Público, não desobrigam a Concessionária de seu dever de cumprir o Contrato (ANAC, 2012a, p. 20; ANAC 2012b, p. 20; ANAC 2012c, p. 20).

Ou seja, se uma obra pública não tiver sido executada pela INFRAERO no prazo previsto em contrato, então a concessionária poderá realizar esta obra especialmente se dela depender o cumprimento das cláusulas impostas à concessionária por contrato. Contudo:

Caso a Concessionária tenha celebrado um novo contrato [...] este contrato deverá ter o mesmo objeto indicado no Apêndice 3 – Obras do Poder Público e o valor máximo limitado ao montante indicado no mesmo Apêndice. (ANAC, 2012a, p. 20; ANAC, 2012b, p. 20; ANAC, 2012c, p. 21).

Ficou então determinado pelo contrato de concessão que a concessionária será remunerada pelo preço máximo estabelecido para as obras públicas que realizar em lugar da INFRAERO.

O segundo grupo com 13 menções relaciona-se a aspectos contratuais que têm impacto negativo no curto prazo sobre o desempenho da concessionária e, a

longo prazo, tem impacto igualmente negativo na percepção que os investidores têm da concessão aeroportuária brasileira. A demanda superestimada foi o código com mais menções neste grupo. Doze citações dos especialistas indicam que as projeções feitas pelo governo e que justificaram as metas previstas em contrato, como “exigências de aumento de terminal, de impacto, em vários casos essas exigências estão superestimadas, estão muito acima do que a curva de demanda que se tinha na época”. Do ponto de vista do ENTREVISTADO 16 “num primeiro momento é exigida a execução de investimentos e esse investimento tem um custo muito alto”. O TCU inclusive discutiu a demanda prevista com os técnicos da ANAC antes da implantação da concessão conforme evidencia o trecho a seguir: “teve discussões técnicas durante a análise do TCU sobre a demanda prevista para esses aeroportos, sobre a projeção de PIB que foi utilizada, enfim uma série de discussões foram feitas” (ENTREVISTADO 16).

A razão apontada para as projeções de demanda relaciona-se à expectativa de que o governo da época deixasse para o futuro uma marca de seus movimentos para promover o investimento em infraestrutura. Na época, avaliações foram feitas relacionando o alto investimento inicial e o prazo necessário para que a receita cobrisse ou superasse as despesas. Assim foi determinado o prazo do contrato, conforme se observa no trecho a seguir:

Certamente a receita que estas empresas receberiam nos primeiros anos não seria suficiente para cobrir estes investimentos milionários. Como é feita a conta? A empresa, ela vai investir um valor estimado e tem que fazer investimentos estimados, estabelecidos em contrato e ao mesmo tempo ela vai ter custos para manter esta operação por muitos anos, mas ela vai ter receitas crescentes se a demanda for crescente. Colocando isso numa planilha ao longo do tempo, vai chegar um momento que as receitas vão superar ou vão se igualar às despesas, aos investimentos e ao custo de oportunidade. Nesse momento, que pode ocorrer em 20 anos, em 25, em 30, enfim, nesse momento o contrato se encerra e você atingiu o valor de equilíbrio para aquela concessão (ENTREVISTADO 16).

A discussão que se coloca quando se avalia questões contratuais em uma concessão é se de fato o controle deveria ser feito via detalhamento de metas e de indicadores chave de desempenho ou se a regulação econômica deveria ser tal que permitisse à agência reguladora, no caso a ANAC o controle de preços, mitigando um comportamento abusivo do agente, no caso a concessionária, e protegendo o consumidor. Uma discussão presente na literatura aborda a origem dos problemas na relação entre principal e agente. O Entrevistado 14 salienta que “é justamente

esse ponto. Importa o desenho da concessão ou a regulação? Qual é o mecanismo mais adequado pra estabelecer eficiência em monopólios naturais”. Complementa ainda:

(...) aí você retomou a velha polêmica Williamson-Demsetz. Isso está no capítulo 13 [da obra Instituições Econômicas do Capitalismo, Williamson (1985)]. Demsetz diria que basta esse desenho e no caso brasileiro de aeroportos eu tendo a achar, minha posição nesta polêmica é que eu acho mais importante o desenho de contrato e a agência tem um papel de *enforcement*, um papel pouco discricionário. Então é desenho do contrato à la Demsetz e o *enforcement* do contrato com baixa discricionariedade pela ANAC (ENTREVISTADO 14).

Ainda sobre as questões envolvidas no contrato de concessão, o compartilhamento de riscos é um tema trazido neste estudo. A concorrência no setor é um risco que a concessionária não consegue controlar. Isso se dá porque quem autoriza a entrada de novos concorrentes neste setor é a ANAC. A autorização para a construção do NASP, conforme já mencionado anteriormente como um exemplo de processo de decisão de governo, retorna aqui como um exemplo de risco incontrolável para a concessionária.

O controle governamental feito por meio do TCU é um aspecto também citado com 2 menções feitas no sentido de esclarecer a atuação deste órgão já que “um equívoco recorrente é quando o TCU avalia os estudos e a mídia diz que o TCU aprovou os estudos. Não, o TCU não aprovou ou reprovou os estudos de viabilidade para uma futura licitação” (ENTREVISTADO 16). Conforme já apresentado na análise documental desta pesquisa, o TCU fez inclusive recomendações fundamentadas em avaliações que não foram aceitas pela agência reguladora. Um exemplo foi a recomendação para que a INFRAERO não participasse da estrutura da concessionária. Outra recomendação foi no sentido de que a participação da INFRAERO, caso fosse realmente necessária, diminuísse ao longo do tempo. A atuação do TCU como órgão de controle, fica esclarecido no depoimento a seguir:

O TCU fez uma análise limitada em razão do tempo sobre o escopo daquele estudo, fez alguns apontamentos. Então feita essa parte, o TCU vai em seguida analisar o Edital, feita essa análise, o TCU vai analisar os julgamentos de propostas e depois vai analisar a assinatura do contrato. É um controle *pari passu* com o que está sendo feito porque uma vez o ativo sendo privatizado não há mais como voltar atrás e dizer que aquele processo teve erros graves. A mesma coisa numa concessão, uma vez assinado o contrato de concessão é muito pior deixar para que o controle tenha efeitos depois. O principal do TCU no processo é apontar falhas antes que elas tenham um caráter de contrato firmado. O propósito do TCU é dar

O Quadro 47 resume a frequência de códigos e menções dos entrevistados:

Quadro 47 - Frequência de códigos e menções dos gestores sobre o contrato de concessão

Grupo	Código	Total de menções por código	Total de códigos por grupo	Total de menções por grupo
Riscos	Riscos não controlados pela concessionária	10	3	14
	Risco da INFRAERO que participa também dos pagamentos das multas	3		
	Riscos compartilhados	1		
Atração de investimentos	Demanda superestimada	8	2	13
	Prazo curto do contrato	5		
Modelagem	Importa mais o desenho do contrato ou a regulação?	6	2	7
	Cláusulas engessadas	1		
Eficiência	Obras públicas no contrato	4	2	6
	Padrões internacionais x decisões de governo	2		
Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro	Recomposição do equilíbrio econômico financeiro solicitado pela concessionária	1	2	2
	Recomposição do equilíbrio econômico financeiro solicitado pela INFRAERO	1		
Total de códigos			11	
Total de menções				42

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

A análise das menções feitas pelos entrevistados aponta a matriz de risco como o tema que mereceu a maior atenção em relação ao contrato de concessão. Das 14 menções deste grupo, 10 dizem respeito aos riscos não controlados pela concessionária. A avaliação da qualidade da prestação do serviço tem impacto sobre a tarifa aeroportuária como será visto adiante, mais detalhadamente. O passageiro insatisfeito com qualquer serviço prestado no aeroporto vai deixar isso claro na pesquisa de satisfação e a concessionária será penalizada. Ocorre que muitos serviços são prestados por órgãos federais autônomos conforme já sinalizado anteriormente neste estudo, pelos especialistas. Sobre estes órgãos, a concessionária não tem ingerência, portanto, trata-se de um risco que ela não controla, mas que impacta em sua avaliação. Isto fica claro na explicação dada pelo trecho a seguir:

Então a União fez a delegação hoje de serviço público para um operador privado e ela o avalia constantemente, por meio do contrato através de indicadores de qualidade e serviços, há também indicadores de produtividade, os chamados Fator Q e Fator X, e em algumas vezes esses fatores podem ser afetados pela ineficiência do próprio Estado. Por que? Porque os entes públicos ou prestadores de serviços públicos (ANVISA,

VIGIAGRO, RECEITA FEDERAL e POLÍCIA FEDERAL) por possuírem amarras impostas pela própria lei 8666, que os fazem se restringir ou até mesmo não poder acompanhar com investimento em suas atividades ou melhorias de processos, prejudicam a percepção de qualidade que o passageiro terá da prestação dos serviços aeroportuários. Hoje por exemplo, está tendo greve dos servidores da Vigiagro no aeroporto de Guarulhos. Isso significa morosidade na fiscalização e possibilidade, por exemplo, de atraso nas bagagens de passageiros vindos de voos internacionais e, por consequência, demora no tempo de encerramento de sua viagem no aeroporto. Isso pode gerar então uma insatisfação do usuário que não consegue distinguir o que é responsabilidade do Estado e o que é responsabilidade do Operador Aeroportuário, e, por consequência, se for questionado em uma pesquisa de satisfação, dar uma nota negativa para o aeroporto, podendo até mesmo no limite, questionar a própria concessão. Por que conceder se enfrento filas e minha mala não chega? (ENTREVISTADO 6).

Ainda com relação aos riscos, vale a pena ressaltar que assim como os investimentos devem ser feitos pela concessionária, ou seja, investidor privado e empresa pública, também no caso de descumprimento contratual o valor da multa é pago pela concessionária. Então os riscos são também da concessionária e não apenas do investidor privado.

O segundo grupo de menções que mereceram a atenção dos entrevistados foi com relação aos fatores que impactam na atração de investimentos que é um dos objetivos estratégicos da concessão. A projeção da demanda é o primeiro argumento dos entrevistados, uma vez que foi superestimada e não é condizente com a realidade conforme depoimento a seguir.

Tudo era superestimado tudo foi condicionado em princípio com premissas que tudo estaria bom, tudo estaria bombando. Quando você parte desses pressupostos, tudo que vem na execução do projeto e da própria modelação do projeto, tudo é superestimado. Este foi o primeiro grande erro do contrato (ENTREVISTADO 2).

Foi realizado o investimento previsto em contrato para a construção de novas estruturas em função do aumento projetado de demanda. Contudo, a demanda prevista não ocorreu. Esta afirmação é ainda reforçada pelo depoimento a seguir:

Os números caíram significativamente, estamos com uma queda de passageiros nos aeroportos brasileiros de 12%, mas mesmo que não tivesse acontecido a crise aquela demanda que estava prevista nos contratos de concessão nunca iria acontecer (ENTREVISTADO 2).

Para as projeções de demanda no setor aeroportuário, é possível consultar a ICAO cujo trabalho desde o fim da Segunda Grande Guerra tem sido no sentido de

orientar os Estados neste setor. A ICAO tem estudos e faz recomendações no âmbito da regulação do espaço aéreo internacional assim como orienta os Estados-Membros na implantação da regulação em seus territórios. As recomendações da ICAO são tema de estudos empíricos. Medeiros, Silva e Bouson (2012), por exemplo, abordam uma tecnologia de aproximação de aeronaves a ser implantada no Arquipélago dos Açores, em Portugal. Esta tecnologia, segundo os autores, está em conformidade com as regras de segurança da ICAO e que são recomendadas a todos os Estados-Membros. Arblaster e Hooper (2015) também abordam as recomendações da ICAO em seu trabalho sobre o modelo de regulação adotado na Austrália e Nova Zelândia conhecido como *light-handed regulation* que pode ser entendido como uma regulação por meio de “monitoramento dos preços praticados em aeroportos com a intenção de só intervir se realmente necessário” (TEIXEIRA; TUROLLA; OLIVEIRA, 2014, p. 182-183). Dentre as publicações a ICAO estão também recomendações para a ampliação de estrutura aeroportuária em função do aumento de demanda.

O segundo fator que tem impacto sobre a atração de novos investimentos no setor aeroportuário brasileiro, conforme mencionado 5 vezes pelos entrevistados, é o prazo curto das concessões realizadas. Considerando os altos investimentos necessários em um aeroporto, especialmente nos aeroportos concedidos, gestores em nível estratégico julgam insuficiente o prazo estabelecido para esta concessão. Isto fica claro nos depoimentos a seguir:

Se utilizarmos como exemplos metrô, porto, aeroporto, ferrovia, entre 5 e 10 anos, temos um início da reversão do prejuízo acumulado. Em sua grande maioria, para compensar os grandes investimentos e custos iniciais, os acionistas necessitam realizar aportes de capital ou aprovar outras fontes de captação de recursos como debêntures, notas promissórias, etc. (ENTREVISTADO 6).

Quando comparados com contratos fora do Brasil, principalmente com o modelo europeu, que na época a SAC se baseou, o primeiro ponto que se nota é [...] prazos muito curtos. A discussão é que o termo do contrato, 20, 25, 30 anos, são considerados prazos curtos para algo com investimento de capital tão dinâmico que é aplicado num negócio desse. Uma expectativa de retorno forte em cima de um investimento curto de um valor muito alto. Então é um prazo que qualquer oscilação econômica gera dificuldades muito grandes para um projeto. (ENTREVISTADO 3).

O prazo estabelecido para a concessão no Brasil impacta na atração de novos investidores que poderiam ser parceiros do setor aeroportuário como por

exemplo, o setor imobiliário. Este exemplo é retomado, conforme segue:

Para se estimular novos parceiros e garantir novos investimentos no sítio aeroportuário, principalmente no que tange o desenvolvimento de *real estate*, o prazo é fator crucial para realização desse tipo de projeto e os termos dos contratos atuais nos aeroportos são curtos para esse segmento. Existe grande dificuldade de garantia de *payback* para o investidor. (ENTREVISTADO 3).

O terceiro grupo de menções feitas neste estudo diz respeito à modelagem contratual, recebendo 7 menções. A discussão se deu em torno daquilo que é mais viável para uma concessão: detalhar cláusulas contratuais a serem cumpridas o que levaria a um engessamento regulatório ou não intervir tão fortemente na modelagem contratual e fazer o controle via regulação. Como na época da modelagem da concessão não havia ainda no Brasil um histórico no setor aeroportuário que pudesse orientar as discussões e decisões, os profissionais da agência reguladora fizeram uma série de ponderações diante das possibilidades a serem consideradas. Isto fica claro no depoimento a seguir:

O setor aeroportuário não apresenta um arcabouço normativo consolidado de regulação econômica, ele está em construção. Logo, à época, o dilema era entre consolidar contratualmente dispositivos ainda não detidamente estudados ou deixar aspectos a serem regulamentados a posteriori. Além disso, o nível de intervenção do governo no desenho dos contratos levou a agência a optar por deixar algumas questões para a regulamentação posterior. (ENTREVISTADO 5).

A expectativa que a agência reguladora tinha na época das discussões sobre a modelagem da concessão era de dar oportunidade para crescimento da agência em discussões com a empresa privada investidora na concessão:

Grande parte das supostas lacunas que você vai ver no contrato é exatamente a oportunidade para a agência crescer e, em diálogo com o privado e a sociedade, normatizar. Ao normatizar isso em contrato, a agência perderia flexibilidade regulatória. Assim, as supostas lacunas observadas no contrato, em grande parte, resultam de cautela da agência para que, ao longo do tempo, com maturidade, vivência e experiência estruturasse e consolidasse, de forma participativa e transparente, a boa regulação. (ENTREVISTADO 5).

O contrato prevê a obrigatoriedade de operar 90% a 95% dos passageiros em pontes de embarque. Conforme apresentado a seguir, esta é uma recomendação da IATA integrando as boas práticas aeroportuárias. Atender a este requisito contratual

significa investimentos em estrutura em um país tropical onde as condições climáticas permitiriam que os passageiros fossem operados via ônibus ou ainda caminhassem em vias seguras até a aeronave:

Existem alguns parâmetros contratuais que são complicados. Não há como utilizar um manual da IATA que fala de *best practice*, e definir como cláusula contratual. Isso é um *best practice* desejável pela IATA, que representa as companhias aéreas, e que já foi excluído na nova versão de tal manual. Quando se coloca isso como obrigatoriedade contratual gera-se uma pressão de expansão incompatível a necessidade aos *benchmarks* mundiais, nesse país não neva, não há problemas de variação de temperatura tão grande como existe no Oriente Médio [...] e países com essa característica não atuam nesse tipo de *benchmarking* (ENTREVISTADO 3).

A eficiência do setor aeroportuário, um dos objetivos estratégicos da concessão, compõe o quarto grupo de referências feitas pelos entrevistados com 6 menções. A inclusão de obras públicas no contrato foi o primeiro tema trazido com 4 menções a esse respeito. Outro tema que tem impacto sobre a eficiência aeroportuária e que foi mencionado durante as entrevistas diz respeito à diminuição da distância entre aeronaves permitindo o aumento de movimentos em um aeroporto. Por razões de segurança, a distância entre os movimentos de pouso e decolagem é recomendada pela ICAO. Conforme aponta o Entrevistado 2, na Inglaterra, esta distância é de 2 milhas e meia. No restante da Europa, 3 milhas e meia. No Brasil, esta distância varia entre 5 e 7 milhas conforme o depoimento a seguir:

Separação de duas milhas e meia que é o que se faz na Inglaterra, 3 milhas e meia que é o que se faz no resto da Europa (...) e a separação de tráfego de 5 milhas, 6 milhas ou 7 que é o que é feito em Viracopos. Como a gestão do tráfego aéreo não consegue colocar mais aviões num espaço aéreo mais curto, a decisão da União é: vamos construir mais pátios e mais pistas para que se consiga um aumento de tráfego sem mexer na eficiência da gestão do espaço aéreo. Este é o erro principal (ENTREVISTADO 2).

Com a distância maior entre as aeronaves, é menor a quantidade de movimentos em um aeroporto. Consequentemente, também é menor o número de passageiros e de tarifas diminuindo a receita aeroportuária. Da mesma maneira, há menos passageiros para circular no sítio impactando na receita não aeroportuária.

Outro argumento importante a ser considerado sobre a eficiência aeroportuária diz respeito ao tempo para decolagem das aeronaves. O padrão

internacional, conforme o Entrevistado 2, orienta para um tempo máximo de 18 segundos entre o recebimento da autorização da torre de controle e a efetiva decolagem da aeronave. No Brasil, a medição é de 34 segundos para que a pista esteja desocupada para o pouso da aeronave que está na fila de espera. Segue o depoimento que explicita esta situação:

[...] e tem mais um mecanismo que não foi atribuído às concessionárias no Brasil que é o estabelecimento do SLA, *Standard Level Agreement* com as operadoras e com as operadoras aéreas e com os operadores dos sistemas de ground landing o que acontece? Só pra dar um exemplo técnico: em Lisboa (...) [há] acordos com as empresas aéreas em que os pilotos recebem desde que recebem o *clearance* para decolagem eles ainda não alinham na pista, estão na posição de espera. Assim que têm autorização, o *clearance* que está pronto para alinhar e decolar, o tempo começa a contar e desde que ele inicia para decolagem ele tem no máximo 18 segundos para fazer esse procedimento. É a eficiência, ou seja, os pilotos já têm que ter todos os *checks before take off*. *Check* ela tem que ser feita na posição de espera. Recebe a *clearance, roger*, para, freia, faz o *check* e depois leva os motores à frente. A nossa medição no Brasil é de 34 segundos da ocupação de pista (ENTREVISTADO 2).

Esta situação foi trazida para pontuar que, no contrato de concessão assinado no Brasil não há um dispositivo que permita à concessionária dialogar com as companhias aéreas no sentido da promoção da adoção dos padrões internacionais para eficiência aeroportuária: “Não foi atribuído às concessionárias qualquer mecanismo para (...) estabelecer SLA com os operadores” (ENTREVISTADO 2).

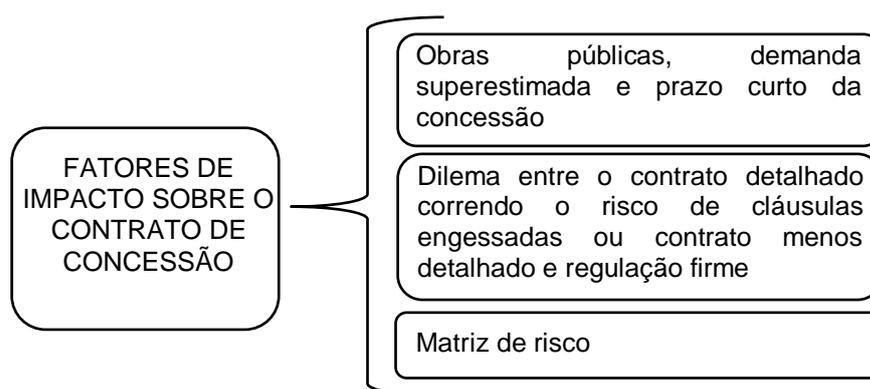
O quinto grupo de menções dos entrevistados diz respeito ao equilíbrio econômico-financeiro. Conforme o contrato de concessão, quando são “atendidas as condições do contrato e respeitada a alocação de riscos nele estabelecida” o equilíbrio econômico-financeiro é atingido, conforme estabelecido no Capítulo VI do contrato de concessão (ANAC, 2012, p. 39). Caso a concessionária entenda que houve prejuízo em relação às condições contratuais e em relação à matriz de risco, ela poderá pedir a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

Os procedimentos para esta recomposição também estão previstos em contrato por meio de alteração do valor de tarifas, do prazo da concessão ou das obrigações contratuais. Na percepção do Entrevistado 1, o problema não está na forma contratual, mas na sua aplicação: “independentemente disso o modelo na forma teórica não está mal, mas na sua implantação está mal. Todos os aeroportos privados têm problema e todos vão entrar com uma pauta de equilíbrio”.

4.6.4 Considerações finais sobre o contrato de concessão

A análise de conteúdo das contribuições feitas tanto pelos especialistas como pelos gestores sobre o contrato de concessão apresenta 3 fatores de impacto apresentados na Figura 15. Vale lembrar que estes fatores serão apresentados por ordem decrescente conforme a quantidade de menções que receberam dos entrevistados durante a pesquisa de campo.

Figura 15 - Fatores de impacto sobre o contrato de concessão



Fonte: dados da pesquisa, 2016.

O primeiro fator verificado diz respeito ao impacto que o contrato de concessão tem sobre a eficiência aeroportuária e sobre a atração de investimentos, objetivos estratégicos do próprio processo de concessão. Além destes, também apresenta o contrato, da maneira como está concebido, a possibilidade de solicitação de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro tanto por parte da concessionária, como por parte da INFRAERO.

O Quadro 48 resume as características deste primeiro fator de impacto bem como os estudos empíricos já realizados com os quais se relacionam os temas encontrados na pesquisa de campo.

Quadro 48 - Fator de impacto presente no contrato de concessão: sua relação com os objetivos estratégicos da concessão

Fator de impacto	Temas encontrados na pesquisa de campo	Estudos empíricos anteriores
Obras públicas, demanda superestimada, prazo da concessão impactam nos objetivos do contrato e da concessão além de conduzir ao pedido de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro	Eficiência: a inclusão de obras públicas no contrato e a ausência de padrões internacionais de eficiência Atração de investimentos: demanda superestimada com projeção que não condiz com a realidade e prazo curto para a concessão. Recomposição do equilíbrio econômico financeiro por parte da concessionária e da INFRAERO	Cruz e Marques (2011) Brandão <i>et al.</i> (2012) Zangouinezhad e Azar (2014) Harisankar e Sreeparvathy (2013)

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Para Zangouinezhad e Azar (2014) o modelo ideal de contrato adotado é um dos fatores críticos de sucesso de uma PPP. Esta afirmação é corroborada por Harisankar e Sreeparvathy (2013) ao afirmarem que um contrato de concessão bem formatado foi um dos fatores chave de sucesso nas privatizações realizadas no Brasil, na China e na Índia de 1990 e 2009. Dentre os mecanismos para mitigar os riscos de uma PPP está a:

Garantia de demanda que transfere para o Estado parte do risco de o tráfego futuro de passageiros ser menor do que o projetado. [...] o impacto da garantia de demanda e da limitação de capacidade de tráfego de passageiros é assimétrico, o que faz com que a probabilidade de o Governo do Estado receber pagamentos da concessionária por excesso de passageiros seja pequena [...]. Aumentar a garantia de demanda e reduzir o valor da contraprestação é o caminho para reduzir o nível de risco de um projeto (BRANDÃO *et al.*, 2012, p. 20-21).

O segundo fator de impacto (QUADRO 49) verificado diz respeito a uma discussão entre a concepção de um contrato muito detalhado, correndo o risco de engessar cláusulas e comprometer o seu cumprimento ou um contrato mais cauteloso, deixando para que eventuais questionamentos sejam resolvidos por meio da regulação. Este é o motivo de uma polêmica existente na literatura entre Williamson (1985) e Demsetz (1968).

Quadro 49 - Fator de impacto presente no contrato de concessão: dilema entre contrato e regulação

Fator de impacto	Temas encontrados na pesquisa de campo	Estudos empíricos anteriores
Dilema entre a realização de um contrato detalhado correndo o risco de cláusulas engessadas ou um contrato menos rígido, mas com uma regulação que permita discussões futuras.	Polêmica entre Williamson e Demsetz justamente sobre contrato e regulação; Cláusulas engessadas do contrato de concessão.	Graham (2011); Gillen (2011).

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

É grande a preocupação que têm os governos com o abuso do poder de mercado por parte das concessionárias é razão para que exista algum tipo de regulação (GRAHAM, 2011). Decisões de regulação e governança com os objetivos dos governos em privatizar aeroportos. Estes objetivos podem estar relacionados à maximização do retorno financeiro e outros podem colocar foco na promoção da concorrência entre companhias aéreas. Uma intensa regulação econômica é feita para disciplinar os preços estabelecidos pela empresa privada com o objetivo de proteger o consumidor. Por outro lado, a desregulação aérea permitiu a concorrência que beneficiou os consumidores (GILLEN, 2011).

O terceiro fator de impacto (QUADRO 50) diz respeito à matriz de risco definida pelo contrato que apresenta riscos que, conforme salientam os entrevistados não podem ser controlados pela concessionária. Além destes, também a INFRAERO assume riscos que ela mesma não pode controlar. Se o objetivo da concessão é transferir para a iniciativa privada o ônus da gestão aeroportuária, então os riscos compartilhados precisariam ser mais bem concebidos uma vez que, da maneira como se apresentam, ainda deixam a INFRAERO com responsabilidades que justamente querem ser evitadas num processo de concessão para a iniciativa privada.

Quadro 50 - Fator de impacto presente no contrato de concessão: Matriz de risco

Fator de impacto	Temas encontrados na pesquisa de campo	
Matriz de risco	Riscos não controlados pela concessionária; Riscos da INFRAERO na concessão; Riscos compartilhados.	Cruz e Marques (2011); Bailey, Valkama e Anttiroiko (2013); D'Alessandro, Bailey e Giorgino (2014).

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Em seus estudos, Cruz e Marques (2011) sinalizam que o compartilhamento dos riscos via contrato é fundamental para que este instrumento seja menos incompleto. Problemas contratuais podem ser reduzidos a partir da adoção de uma abordagem multidimensional de governança tanto no âmbito interno quanto externo da organização. Isso evitaria uma abordagem tecnocrática baseada simplesmente na transferência do risco via contrato (BAILEY; VALKAMA; ANTTIROIKO, 2013; D'ALESSANDRO; BAILEY; GIORGINO, 2014).

É importante sinalizar que os estudos de Greco (2015) apontam que os contratos público-privados têm sido tipicamente afetados pela incompletude e pela assimetria informacional. É preciso alinhar os custos sociais da eficiência operacional da infraestrutura e os benefícios sociais diretos e indiretos da qualidade da infraestrutura. As implicações do desalinhamento destes fatores recaem sobre a governança da concessionária e conseqüentemente na busca do equilíbrio entre incentivos para melhorias de qualidade na infraestrutura e eficiência operacional.

4.7 A REGULAÇÃO ECONÔMICA NO SETOR AEROPORTUÁRIO BRASILEIRO

Neste item serão apresentados: os dados secundários provenientes da análise documental a respeito da regulação para o setor aeroportuário brasileiro; os dados primários levantados nas discussões com especialistas durante a etapa exploratória e durante as entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo com especialistas e gestores. As entrevistas seguiram o roteiro semiestruturado. Os dados secundários serão apresentados em forma de textos e quadros. Os dados primários serão apresentados inicialmente por meio das redes geradas com apoio do software Atlas ti versão 7.5.16 e na sequência por meio dos quadros com as frequências de menções feitas pelos participantes das discussões e entrevistas. Finalmente, serão apresentadas as considerações finais a respeito dos dados

levantados e a análise final determinando os fatores de impacto sobre a regulação aeroportuária no Brasil e sua relação com os objetivos estratégicos e operacionais da concessão aeroportuária brasileira atendendo ao quarto objetivo específico desta pesquisa.

4.7.1 A regulação econômica a partir da análise documental

Criada em 1944, a *International Civil Aviation Organization* (ICAO) é uma agência da Organização das Nações Unidas (ONU) que atua junto aos 191 Estados-Membros bem como grupos industriais oferecendo suporte para a administração e governança da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, assinada em Chicago, nos Estados Unidos. Padrões e Práticas Recomendadas (SARP) desenvolvidas pela ICAO oferecem suporte para que as operações e a regulação na aviação civil estejam em conformidade com normas globais. A Comissão de Aviação Civil para a América Latina (LACAC) aprovou, durante uma conferência realizada em 2008, em Montréal, no Canadá a Resolução A 17-03 denominada “Fatores a serem considerados quando aeroportos forem concedidos”. A Resolução A 17-03 da LACAC que orienta os Estados-Membros para que conduzam da melhor maneira os processos de concessão. Um conjunto de recomendações baseadas nas melhores práticas no setor foram consensadas durante a conferência de 2008. Além da aprovação desta Resolução, a LACAC promove a troca de experiências para que os Estados-Membros tenham elementos suficientes para a decisão dos gestores no sentido de otimizar seus projetos de concessão (LACAC, 2008). Uma síntese destes elementos é apresentada no Quadro 51.

Quadro 51 - Elementos a serem considerados nos processos de concessão aeroportuária

1. Estabelecer claramente objetivos e metas do Estado bem como suas responsabilidades para garantir a provisão eficiente e efetiva dos serviços aeroportuários aplicáveis em consonância com padrões internacionais.
2. Estabelecer a concessão por um período apropriado de tempo e compatível com o investimento feito .
3. O objetivo principal da infraestrutura aeroportuária é atender aos requisitos operacionais de aeronaves e usuários e não deve ser afetado por atividades comerciais.
4. Identificar os serviços aeronáuticos e não-aeronáuticos a serem transferidos para o setor privado bem como aqueles que permanecem sob o controle do Estado, descrevendo os padrões a serem aplicados na definição da qualidade do serviço.
5. Desenvolver <i>master plans</i> bem como planos de investimento para a concessão priorizando a efetividade do custo da concessão , além de permitir sua revisão baseada na demanda e

levando em consideração as necessidades dos usuários, requisitos estatais e observância dos padrões internacionais.
6. O contrato entre o Estado e o operador privado deve ser o resultado de um leilão que garanta a eficiência do processo e onde todas as condições exigidas sejam estabelecidas com absoluta transparência e de conhecimento de todos os <i>stakeholders</i> .
7. O Estado deve se reservar o direito de tomar medidas relevantes para monitoramento e controle do contrato de concessão em todos os seus aspectos por meio de procedimentos de auditoria.
8. Quando concede aeroportos, o Estado deve criar uma entidade neutra e independente para impor o cumprimento das cláusulas do contrato e para tomar decisões com base em conhecimento técnico, com transparência e critérios previsíveis. No caso de conflito, os usuários devem ter o direito de apelar para a autoridade regulatória e receber o recurso da arbitragem.
9. O Estado deve tomar as medidas necessárias para evitar a rescisão do contrato de concessão, mas, caso ocorra, deve contemplar mecanismos para a continuidade da prestação do serviço.
10. Incluir no contrato de concessão os elementos necessários para que a concessionária obtenha crédito, ou seja, financiada por instituições financeiras. É preciso considerar práticas e requisitos necessários para este fim.
11. Tanto quanto possível, o Estado deve tentar criar condições competitivas para os provedores dos diversos serviços buscando mecanismos para que as concessionárias atinjam a eficiência em termos de custos. No caso de monopólios, as tarifas devem ser definidas antes da concessão contemplando mecanismos para reajustes posteriores.
12. Estados devem evitar subsídio cruzado para evitar déficit uma vez que este modelo distorce a finalidade das taxas cobradas dos usuários, além de ter um efeito negativo para o crescimento da atividade aeronáutica.
13. Definir políticas que encorajem o Estado a reinvestir no mesmo setor a receita proveniente da indústria aeronáutica comercial.
14. O sistema de concessão deveria ser baseado no Estado e iniciativa privada assumindo os seus riscos na implantação do projeto aeroportuário.
15. As tarifas para provisão de serviços aeronáuticos deveriam ser reguladas: a) baseadas na transparência de custos e eficiência do serviço; b) em consonância com acordos internacionais e com as obrigações do Estado; e c) em alinhamento com os princípios da ICAO e as políticas relativas aos usuários.
16. O Estado deveria oferecer para a iniciativa privada um negócio factível com estimativa de tráfego e projeções conservadoras de negócio.
17. Para gerar um contrato de concessão equilibrado de maneira que direitos, poderes e discricção do Estado (regulação técnica e econômica, alfândega, imigração, polícia e serviço de controle aéreo) não estejam restritas às atividades do operador aeroportuário.
18. O contrato de concessão deve permitir alguma flexibilidade para ajustar novas condições de mercado resultantes da dinamicidade da indústria aeronáutica e considerando os longos prazos de duração dos contratos.
19. Nos processos de concessão aeroportuária, o Estado deveria claramente estabelecer a diferença entre cada tipo de usuário para que suas características específicas estejam refletidas na regulação e nas tarifas.
20. Para adotar medidas relevantes, o Estado deve levar em consideração a opinião dos operadores aéreos e aeroportuários nas discussões sobre políticas aeronáuticas e nas negociações sobre direitos de tráfego.
21. Definir padrões de qualidade para o desenho, estrutura e operação do contrato de concessão dos serviços públicos e privados fornecidos nos aeroportos.
22. Tomar as medidas necessárias para prevenir problemas que surjam com contratos de concessão na América Latina em relação ao tempo de pagamento dos royalties, atraso nos investimentos, definição de competências e coordenação da gestão.
23. Os Estados devem considerar os documentos publicados pela ICAO, especialmente: a) Airport Planning Manual (Doc. 9184); b) Airport Services Manual (Doc. 9137); c) Airport Economics Manual (Doc. 9562); d) Manual on Air Navigation Services Economics (Doc. 9161); e) ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (Doc. 9082); e f) Privatisation of airports and air navigation services (Cir. 284).

Fonte: LACAC, 2008, p. A-2 e A-3. Grifo da autora.

A primeira recomendação feita pela LACAC diz respeito aos objetivos de

Estado (e não de governo) a serem definidos claramente. O prazo da concessão adequado é também uma questão trazida pelos entrevistados uma vez que a atração de investimentos do setor imobiliário, por exemplo, fica comprometido com uma concessão com os prazos estipulados no Brasil. O atendimento a requisitos operacionais se relaciona com a eficiência aeroportuária, razão pela qual se encontra entre as recomendações. A efetividade dos custos da concessão e sua revisão periódica remetem ao que já foi citado anteriormente com relação às discussões posteriores à concessão entre agência reguladora e concessionária. A “entidade neutra e independente” de que trata o item 8 se refere à agência reguladora e sua soberania na tomada de decisões. As “condições competitivas” de que trata o item 8 ficam comprometidas com a presença da INFRAERO na composição acionária das concessionárias e na administração dos demais aeroportos brasileiros. O “subsídio cruzado” (item 12) diz respeito à possibilidade da concessão em bloco, ou seja, um aeroporto mais rentável e outros menos rentáveis. A flexibilidade contratual é um dos temas abordados pelos entrevistados em relação à receita da concessionária da qual, no Brasil, faz parte também a INFRAERO. O item 20 remete à composição da CONAERO como autoridade aeroportuária que, no Brasil, não inclui a concessionária.

Para os aeroportos concedidos, o contrato firmado determina que incidem dois fatores para o cálculo do reajuste tarifário: a qualidade dos serviços (Fator Q) e a produtividade aeroportuária (Fator X). A determinação do Fator Q depende do resultado das pesquisas de satisfação respondidas pelos usuários. Estas pesquisas são elaboradas com base na Lei 8.987/1995 que estabelece a definição para “serviço adequado” como sendo aquele que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” e com isso, baliza as pesquisas de satisfação para aeroportos concedidos (BRASIL, 1995).

Os Indicadores da Qualidade de Serviço (IQS) considerados para a avaliação da satisfação do usuário estão descritos no Apêndice D deste estudo. A pesquisa de satisfação aplicada nos aeroportos concedidos junto aos seus usuários conforme estabelecido no contrato de concessão está reproduzida no Apêndice E deste trabalho. Vale aqui ressaltar que a pesquisa de satisfação aplicada para os aeroportos não concedidos, portanto sob a administração da INFRAERO compõe-se de itens diferentes e é aplicada de maneira diferente.

Com relação às receitas aeroportuárias e o reajuste das tarifas, os contratos de concessão levam em conta os fatores de produtividade (Fator X) e de qualidade (Fator Q). Quanto à produtividade, a metodologia adotada para o cálculo do fator X “deverá ser orientada pelos ganhos observados e potenciais de produtividade da indústria aeroportuária relevante e/ou do Aeroporto”. Conforme estabelece o contrato de concessão, “a base de dados utilizada para o cálculo da produtividade poderá conter dados referentes ao movimento de passageiros, pouso de aeronaves, peso máximo de decolagem, número de trabalhadores, receitas, investimentos, custos operacionais, entre outros”. (BRASIL, 2012, cap. VI, seção I, p. 40). Na segunda rodada (Guarulhos, Brasília e Viracopos), o contrato de concessão previa: “O fator X terá valor igual a zero nos dois primeiros anos da Concessão, contados a partir da Data de Eficácia do Contrato”.

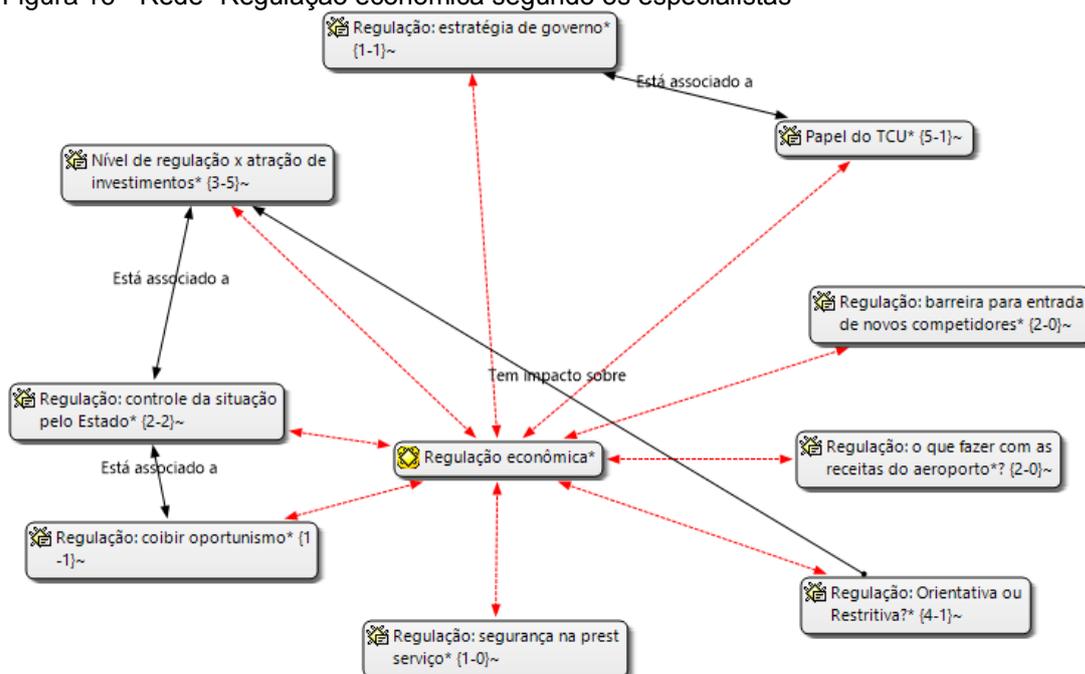
O cálculo do fator X será feito conforme estabelecido no contrato, ou seja, “A determinação do fator X terá como base um valor de referência de 2,06%”. A redução percentual do reajuste tarifário, aplicada a partir do terceiro ano da concessão, será feita por aeroporto concedido na segunda rodada. Isto se dá, considerando que para cada caso há uma projeção diferenciada de produtividade. (ANAC, 2012a; ANAC, 2012b; ANAC, 2012c anexo XI, p. 1).

Isto significa dizer que nos dois primeiros anos de contrato as tarifas aplicadas pelos aeroportos concedidos serão aquelas previstas no Anexo 4 do Contrato de Concessão reajustadas pelo IPCA conforme detalhado na cláusula 6.3 da Seção I – Do Reajuste: “O reajuste incidirá sobre as Tarifas previstas no Anexo 4 – Tarifas a fim de preservar o equilíbrio econômico-financeiro pactuado, com exceção das tarifas fixadas em percentuais” (ANAC, 2012, p. 41). Outra questão importante que deve ser aqui pontuada é que “As revisões dos Parâmetros da Concessão serão realizadas a cada período de 5 (cinco) anos do período da concessão” (ANAC, 2012, p. 42).

4.7.2 A regulação econômica do ponto de vista dos especialistas

A análise de conteúdo feita nos textos das discussões feitas durante a etapa exploratória com especialistas e as entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo aponta o resultado mapeado na Figura 16 apresentada a seguir para a categoria regulação econômica.

Figura 16 - Rede “Regulação econômica segundo os especialistas”



Fonte: dados da pesquisa, 2016.

A análise da rede “Regulação econômica segundo os especialistas” indica que houve 21 menções sobre o tema. Estas menções foram divididas em 9 códigos que foram agrupados resultando em 4 grupos. O Quadro 52 resume a frequência de códigos e menções feitas pelos entrevistados bem como sua divisão nos grupos, por temas. Os especialistas internacionais que participaram do levantamento feito via email durante a etapa exploratória também apresentaram suas percepções sobre a regulação.

Quadro 52 - Frequência de códigos e menções dos especialistas sobre a regulação

Grupo	Descrição dos códigos	Total de menções por código	Total de códigos por grupo	Total de menções por grupo
Decisões de governo	Regulação orientativa ou restritiva?	4	5	9
	Controle da situação pelo governo	2		
	Atende à estratégia de governo	1		
	Coibir oportunismo	1		
	Lucro com mais aeronaves <i>versus</i> segurança no serviço	1		
Atuação do órgão de controle	Papel do TCU	5	1	5
Objetivos da concessão	Atração de investimentos	3	2	5
	Barreira de entrada para novos competidores	2		
Objetivos do contrato	Destino dado às receitas do aeroporto	2	1	2
Total de códigos			9	
Total de menções				21

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Uma análise das contribuições feitas pelos especialistas internacionais resulta na percepção de que há uma divergência em relação à necessidade de um aparelho regulatório para a desestatização aeroportuária no mundo. Se por um lado a maioria dos especialistas aponta que a regulação protege o consumidor de preços abusivos praticados pela gestão privada, por outro lado, o exemplo australiano indica que não necessariamente a regulação é necessária para esta finalidade. Na Austrália, a concorrência e a legislação aplicada adequadamente parecem ser suficientes para proteger o consumidor de qualquer abuso tarifário cometido pelo prestador de serviço aeroportuário. O Quadro 53 apresenta as contribuições destes especialistas sobre este tema.

Quadro 53 - Contribuições dos especialistas internacionais sobre a regulação

Tema	Pontos de divergência em relação à regulação	Contribuição dos especialistas internacionais a respeito da regulação
Presença ou ausência de regulação	As leis da concorrência substituem a regulação	A Austrália parece ter se saído muito bem na gestão de casos como este sem a necessidade de regulação de preço de qualquer natureza. Sob a “light-handed regulation” para o setor aeroportuário, os aeroportos australianos são tratados como qualquer outro negócio sujeito às leis da concorrência. Qualquer companhia aérea ou passageiro pode reclamar para as autoridades australianas sobre práticas de um aeroporto e as autoridades investigam o caso, adotando ações corretivas se concluírem que tal fato procede.
	Ausência de regulação beneficia o governo em detrimento do consumidor	Retirando a regulação, o governo recebeu um adicional de 750 milhões de dólares australianos em uma concessão de 50 anos. Isso resultou em tarifas mais altas para usuários (companhias aéreas e indiretamente para passageiros e cargas) do que no caso da existência da regulação.
	Regulação protege o consumidor	Característica tipicamente monopolista dos aeroportos com alto poder de precificação a menos que haja regulação.
		Na América Latina, a mudança de Estado provedor para Estado regulador de serviços públicos tem sido mais lenta do que nos países desenvolvidos. Por isso, o Estado tem feito parte da PPP e se vê forçado a aprimorar o aparelho regulatório para dar conta da participação do setor privado e do atendimento aos usuários.
Regulação pode inviabilizar a desestatização aeroportuária	Especialmente em regiões onde há um único aeroporto servindo a cidade, muitos acreditam que, para proteger os passageiros e as companhias aéreas do preço de monopólio é preciso que haja uma regulação de preço.	
		Na prática, contudo a maioria dos processos PPP no mundo resultou no desenvolvimento dos ativos, mas sem o retorno esperado pelos investidores privados o que inviabilizou muitos projetos. As principais razões para que isto ocorra são: riscos regulatórios potenciais que podem aumentar o custo do projeto.

Fonte: dados da pesquisa, 2016. Tradução da autora.

Uma análise das contribuições feitas pelos especialistas internacionais resulta na percepção de que há uma divergência em relação à necessidade de um aparelho regulatório para a desestatização aeroportuária no mundo. Se por um lado a maioria dos especialistas aponta que a regulação protege o consumidor de preços abusivos praticados pela gestão privada, por outro lado, o exemplo australiano indica que não necessariamente a regulação é necessária para esta finalidade. Na Austrália, a concorrência e a legislação aplicada adequadamente parecem ser suficientes para proteger o consumidor de qualquer abuso tarifário cometido pelo prestador de serviço aeroportuário.

Com relação aos especialistas que participaram da discussão durante a etapa exploratória e das entrevistas durante a pesquisa de campo, observa-se que se

sobressai com 9 menções o grupo que aborda as decisões de governo e sua relação com a relação aeroportuária no Brasil. Neste grupo, discute-se mais ênfase, por meio de 4 menções o papel da regulação. O setor aeroportuário demanda grandes somas de investimentos por sua própria estrutura, pelo ativo estratégico que representa para o Estado, pelo impacto que tem na geração de valor para um país e consequentemente para sua economia e também pela integração que proporciona com diversos setores da economia. O Entrevistado 9 (Tradução da autora) pontua que no setor aeroportuário “nada acontece isoladamente. Tudo está interrelacionado”. E complementa afirmando que “a dinâmica da indústria aeroportuária do ponto de vista econômico está ligada a outros aspectos da indústria” Para ele, “Provavelmente um dos aspectos que tem mais impacto sobre o aeroporto é a legislação”. A desregulação do transporte aéreo foi o resultado da intervenção do governo tanto nos Estados Unidos como na Europa, conforme apresentado a seguir:

Dois eventos importantes que ocorrem na indústria aeroviária: 1. Desregulamentação do transporte aéreo em 1978, nos Estados Unidos, com Alfred Khan no governo Carter; 2. Desregulamentação do transporte aéreo na Europa em 1992 que durou até 1997. No restante do mundo, muitas coisas aconteceram também. Estes dois acontecimentos levaram à reestruturação da indústria aeroviária nos EUA (ENTREVISTADO 9 – Tradução da autora).

Por outro lado, as restrições impostas pela especificidade deste ativo, bem como pela complexidade do contrato e o controle sobre as concessionárias formem um conjunto mais difícil para os investidores lidarem do que buscar um meio para competir, conforme salienta o Entrevistado 8: “Os ativos são do Estado, o contrato é complexo sobre as concessionárias, o controle é enorme o que significa que talvez as restrições sejam um problema maior do que encontram um meio de competir”.

Particularmente no Brasil, as restrições se tornam ainda mais complexas quando se trata de lidar com decisões de governo que, como já foi abordado anteriormente nesta pesquisa, acompanha um pensamento político contrário à entrada da iniciativa privada na gestão de ativos públicos.

O controle da situação é desejado pelo governo na mesma medida em que deseja um retorno satisfatório por meio da prestação do serviço. Isto fica claro no depoimento a seguir:

Por que um governo faz uma PPP? Porque sozinho não consegue fazer sozinho porque não tem os recursos para fazer. Mas pode pensar que em algum tempo poderá tê-los. Será que o Estado está totalmente interessado que as parcerias sejam em sua gênese completamente transparentes? Será que elas não são enviesadas por uma tentativa do Estado querer colocar uma alavanca que permita em qualquer momento voltar a ter o controle da situação. [...] o Estado em si mesmo, será que isso não será, inconscientemente o fato de o Estado manter uma alavanca de controle (ENTREVISTADO 11).

Mecanismos de regulação são criados para restringir a atuação da iniciativa privada que, em situação de monopólio na prestação do serviço, podem definir preços que prejudiquem o consumidor. Além disso, mecanismos regulatórios buscam a garantia do cumprimento das cláusulas contratuais, conforme sinaliza o Entrevistado 11:

Será que o Estado, estes mecanismos criados não serão também para garantir que as regras vão ser de fato cumpridas? Do lado do privado, o que pretende é o lucro. Muitas parcerias são então feitas com restrições de serviço público. Se nós entregarmos para uma companhia aérea para, digamos aqui o nosso arquipélago dos Açores, podemos cair no risco de criar um monopólio que no mercado de livre concorrência, o que acontece? Os principais operadores o que fazem? Vão tomando conta de pouco em pouco, vão baixando os preços [...].(ENTREVISTADO 11).

Em princípio, a redução de preços é um resultado esperado da concorrência favorecendo o consumidor. Contudo, o exemplo a seguir relata um efeito contrário que, ao invés de beneficiar os consumidores com os preços baixos, acaba por constituir um monopólio:

Me lembro de um caso na Inglaterra. Entrou um concessionário para fazer o *ferry boat*, a travessia do canal. E a primeira coisa que esta empresa fez foi baixar os preços. Mas baixou os preços de tal forma que os operadores pequenos não aguentaram e quebraram. Quando não tinham mais concorrência, aumentaram os preços do serviço para onde queriam e pronto. Hoje em dia as regras já não são mais assim (ENTREVISTADO 11).

O aumento da receita tanto aeroportuária quanto não-aeroportuária depende diretamente da quantidade de passageiros. O aumento do número de aeronaves em um aeroporto é, então, decisivo para o aumento de passageiros. Contudo, o Entrevistado 11 chama a atenção para a regulação em relação ao aspecto da segurança relacionado ao aumento do número de aeronaves em um aeroporto:

O que é verdade é que o próprio serviço público se não for bem cuidado [...] muitas vezes o que ele pode fazer para manter algum controle é essa tal regulação. No setor aéreo se vê muito isso. Provavelmente o que pode acontecer? Se neste momento todas as aeronaves quisessem aterrissar, não haveria lugar para todas. Uma forma que nós temos de acumular mais aeronaves no mesmo espaço aéreo é diminuir a separação horizontal e vertical entre elas. O que iríamos fazer? Aumentar o nível de segurança que iriam disparar logo, portanto, são setores econômicos que acabam por criar mais obstáculos a isso. Do ponto de vista econômico poderiam ser mais lucrativos, mas do ponto de vista operacional e da segurança trariam mais problemas, mais inconvenientes (ENTREVISTADO 11).

No que diz respeito ao controle sobre a concessionária, o que se observa no Brasil é que a agência reguladora é o órgão com competência para estabelecer as regras a serem seguidas e fiscalizar seu cumprimento. Órgãos de controle como o TCU desempenha o papel de analisar os estudos realizados pela agência reguladora do ponto de vista legal e econômico. Questionamentos são feitos para a agência reguladora pelos técnicos do TCU no sentido de evitar danos para a Administração Pública. Como no Brasil a ANAC estava iniciando sua atuação no âmbito da regulação para aeroportos concedidos, o TCU realizou a fiscalização das concessões não somente do ponto de vista da concessionária, mas também em relação à atuação da INFRAERO.

O TCU, contudo, “não entra no mérito da questão regulatória, isso seria invadir de maneira ilegal a competência da agência”. O que o TCU avalia é “se aquela decisão regulatória considerou os diversos aspectos necessários para a tomada de decisão. Se a decisão foi tomada de maneira justificada, se a motivação está explícita no processo e assim por diante” (ENTREVISTADO 16).

O nível de regulação de um país está relacionado com o nível de atração de investimentos internacionais. Em países como o Reino Unido “como o ambiente é bastante estável, o risco é baixo, a taxa de retorno é baixa” (ENTREVISTADO 14). Como no Brasil o investidor internacional sabe que a regulação é intensa, “o operador privado observa que, como há regulação econômica nos aeroportos brasileiros, então o caminho para ganhar dinheiro é o comercial para dar retorno aos investidores”. Por outro lado, as receitas tarifárias não são reguladas em todos os países do mundo, “na Austrália e na Nova Zelândia você pode fazer o que quiser. Regulação econômica aeroportuária é um buraco negro” (ENTREVISTADO 9 – Tradução da autora).

Os investidores internacionais buscam, portanto, países que tenham um ponto ótimo de regulação e risco para decidirem sobre os investimentos. Isso fica claro na explicação a seguir:

O investidor prefere o Brasil ao Reino Unido e o Brasil a Angola por conta de que o Brasil tem um retorno alto com risco médio. Ele prefere essa relação retorno alto e risco médio em aeroportos brasileiros a assumir retornos altíssimos com riscos espetaculares em Angola do que retornos baixíssimos com riscos baixíssimos no Reino Unido (ENTREVISTADO 14).

Outro impacto do nível de regulação está criação de barreiras para a entrada de novos competidores. Baixo nível de regulação ou mesmo a desregulação resultam na atração de novas companhias aéreas e, possivelmente, melhores preços para os consumidores, como ocorre na Europa. Em casos onde a regulação é mais intensa não permitindo, por exemplo, a entrada de companhias aéreas de outros países, como ocorre o Brasil, surgem as alianças. Empresas estrangeiras estabelecem alianças com companhias aéreas para que possam transportar seus passageiros. Com isso adicionam valor ao negócio e atraem mais clientes, aumentando a receita. Isso fica claro no depoimento a seguir:

Se eu sou Lufthansa, eu digo, eu quero voar para uma cidade na China porque eu sei que há muitas pessoas na Alemanha que precisam ou querem voar para essa cidade. Há muitas fábricas em Munique, há muitas fábricas nessa cidade chinesa. Eu sei que há negócios lá. O que eu faço? Vou para o acordo bilateral e vejo: “posso voar para essa cidade?”. Talvez não. Os voos devem ser para Xangai ou Beijing. Isso não pode ser mudado. Isso só muda se a Alemanha falar com a China e eles concordarem com a mudança. Como isso é mais complicado, o que a Lufthansa faz? Uma aliança com uma companhia aérea na China, então ela voa até Xangai ou Beijing porque isso é permitido. A Lufthansa não pode voar internamente, na China. Então entregamos nossos passageiros para a Air China em Beijing ou Xangai e a Air China os transporta até o destino final na China. Você não tem liberdade para voar para onde quiser (ENTREVISTADO 9 – Tradução da autora).

A regulação econômica determina o que se pode e o que não se pode fazer em relação às receitas tarifárias além de determinar como se dá a relação entre as receitas tarifárias e as não tarifárias. Vale recordar que:

Há dois tipos de receita: 1. Receitas tarifárias: aqueles diretamente ligados aos passageiros e às companhias aéreas. A companhia aérea paga pelo espaço em pátio, pela ponte de acesso ao aeroporto, etc. O passageiro paga pelo terminal, pela segurança, etc. Isso é regulado. Alguém diz a você quanto você pode cobrar e se você pode ou não pode mudar esses preços.

2. Receitas não tarifárias: são as comerciais, os restaurantes, anúncios, estacionamento, lojas etc etc (ENTREVISTADO 9 – Tradução da autora).

Um debate intenso entre companhias aéreas e aeroportos está na utilização de modelos que permitam ou não o subsídio das tarifas aeroportuárias pelas tarifas não-aeroportuárias. Havendo o subsídio, o cliente paga menos e, conseqüentemente, prefere uma determinada companhia aérea que voa para um determinado aeroporto. Estes modelos são o *single till* e o *dual till*, conforme explicado na sequência:

Dual till significa que a receita tarifária é calculada com base no custo para fornecer a infraestrutura aeroportuária e não são subsidiados pelas receitas não tarifárias. Este é o fator mais importante na relação entre companhias aéreas e aeroportos. Há muito debate em torno da utilização de um ou outro modelo. As companhias aéreas obviamente querem o modelo *single till*, querem o subsídio. Nós, os aeroportos, dizemos, não. Este é um aspecto importante para que uma empresa decida investir ou não investir em um aeroporto. Assim, a regulamentação econômica é um aspecto fundamental para as PPP. Fundamental! (ENTREVISTADO 9 – Tradução da autora).

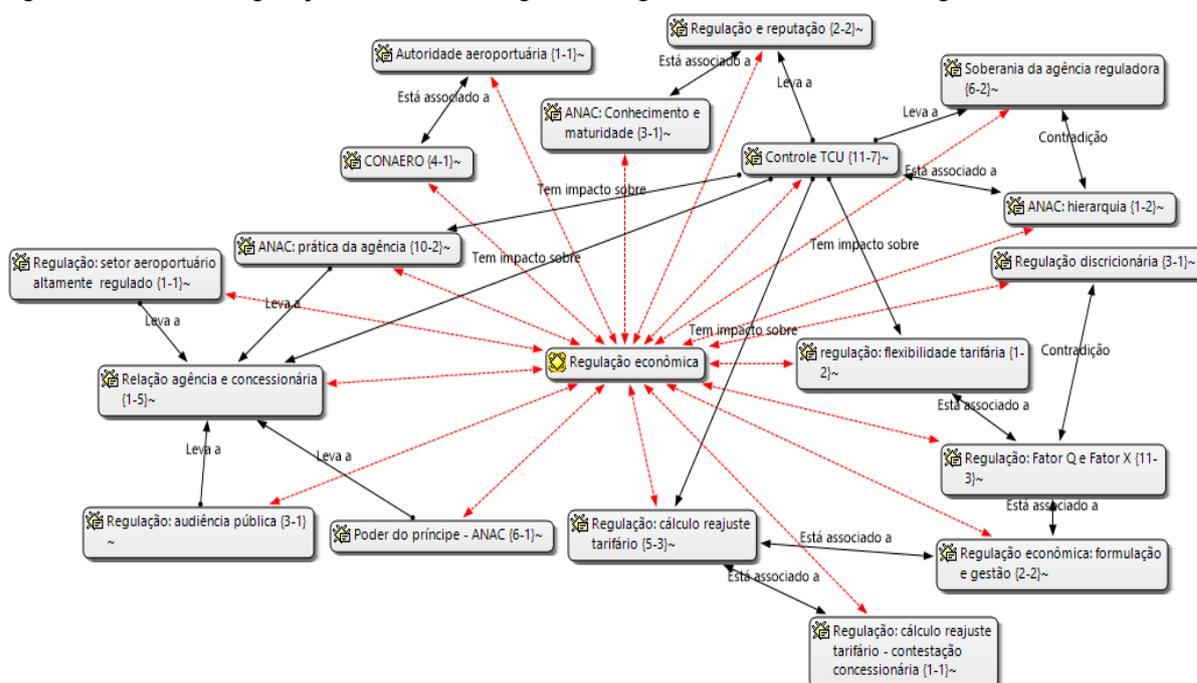
Como resultado indireto, o subsídio aumenta a receita do aeroporto. Ou seja, a definição do modelo com ou sem subsídio é fator chave de sucesso para o retorno da concessionária. A definição deste modelo sinaliza para o operador aeroportuário as oportunidades de negócio que ele tem. Se ele não pode trazer mais voos para seu aeroporto porque a regulação é intensa e não permite, então o negócio é restrito e a receita será também restrita. Nesse sentido, “se você está na Europa, não há restrição. Na Europa, qualquer companhia aérea em qualquer país pode voar para onde ela quiser. A maior companhia aérea em quantidade de passageiros voando para a Espanha hoje é irlandesa”.

Enquanto isso, no Brasil, “o acordo bilateral entre Brasil e Argentina não permite que a Aerolíneas Argentinas voe no Brasil. Tam não pode voar na Argentina”. Na Europa, “isso não existe porque é uma decisão filosófica. Eles perguntam: Por que não? É uma decisão que aumenta a competição e joga os preços para baixo. Isso é tratar a indústria aeroviária como uma indústria normal”. Um dos maiores desafios da desestatização aeroportuária é oferecer ao investidor uma rentabilidade atrativa. Se “número de aterrisagens é regulado, de onde vem o dinheiro então? A média mundial é de 57% para receitas tarifárias e 43% não tarifárias. No Brasil é 65/35. Na Ásia é 50/50” (ENTREVISTADO 9 – Tradução da autora).

4.7.3 A regulação econômica do ponto de vista dos gestores

Os gestores foram entrevistados a respeito da regulação econômica definida pelo governo para a concessão aeroportuária brasileira. A Figura 17 traz os códigos em que foram categorizadas as menções feitas por estes entrevistados. Estes códigos compuseram uma rede cujos temas se relacionam e foram agrupados por afinidade, conforme será apresentado na sequência.

Figura 17 - Rede “Regulação econômica segundo os gestores em nível estratégico”



Fonte: dados da pesquisa, 2016.

A análise da rede sobre a categoria de análise “Regulação” indica 17 códigos identificados nas entrevistas com os gestores em nível estratégico que foram distribuídos em 4 grupos. Os entrevistados fizeram um total de 66 menções em relação à regulação. O Quadro 54 resume a frequência de códigos e menções feitas pelos entrevistados. A independência da agência reguladora foi o tema que mais se sobressaiu considerando as 27 menções feitas pelos gestores em nível estratégico em 8 códigos. Os dois primeiros códigos, com 10 e 6 menções, tratam respectivamente das práticas da agência reguladora e da sua soberania. Estes temas serão tratados na sequência por estarem vinculados.

Quadro 54 - Frequência de códigos e menções dos gestores sobre a regulação

Grupo	Descrição dos códigos	Total de menções por código	Total de códigos por grupo	Total de menções por grupo
Independência da agência reguladora	Práticas da agência	10	8	27
	Soberania da ANAC	6		
	Conhecimento e maturidade	3		
	Audiência pública	3		
	Reputação	2		
	Hierarquia	1		
	Relação agência e concessionária	1		
	Setor aeroportuário altamente regulado	1		
Política tarifária	Fator Q e Fator X	11	6	23
	Cálculo do reajuste tarifário	5		
	Regulação discricionária	3		
	Formulação e gestão da regulação econômica	2		
	Cálculo do reajuste tarifário: contestação concessionária	1		
	Flexibilidade tarifária	1		
Atuação do órgão de controle	Controle do TCU	11	1	11
Autoridade aeroportuária	CONAERO	4	2	5
	Autoridade aeroportuária	1		
Total de códigos			17	
Total de menções				66

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Sobre as práticas da agência reguladora, vale lembrar que ela se utiliza do contrato de concessão para monitorar o cumprimento daquilo que foi estabelecido na concessão. É o contrato que rege os atos da agência reguladora. Para tanto, é preciso que existam normas aprovadas que regulem o cumprimento do contrato. Somente por meio dessas normas a agência pode fiscalizar os atos da concessionária. Isso fica explicado conforme o trecho a seguir.

A ANAC (...) tem que motivar seus atos por meio de regulação, conforme preconiza o Direito Administrativo e a Lei de Processos Administrativos. Deve-se utilizar de uma resolução, uma norma, uma portaria para determinar os atos a serem seguidos no ambiente em que regula. Tudo que é motivação tem que ser regulado e regulação tem que ser realizada por ato administrativo. Esse ato administrativo que deve ser predisposto por uma consulta pública ou uma audiência pública (ENTREVISTADO 6).

Ocorre que nem sempre o contrato é suficiente para dirimir dúvidas. Neste caso, na percepção do Entrevistado 3 “se o contrato não tem uma definição adequada, então é tentar uma solução em conjunto e tentar melhorar para os próximos. Essa é a visão do ponto de vista de melhorar o sistema”. De fato, no

Brasil, o gestor público só faz o que determina a legislação com base em um arcabouço jurídico positivista conforme o trecho a seguir que esclarece os fundamentos da prática da agência reguladora no Brasil.

Quando se faz uma análise do modelo de agências reguladoras estabelecido no Brasil, observa-se que os países dos quais os modelos foram importados têm sistema jurídico distinto do brasileiro. O modelo europeu, com o qual temos mais semelhanças, e mesmo o americano, se inserem em um sistema jurídico conhecido como *Common Law*, baseado nos costumes, no direito consuetudinário... assim, a experiência conta no processo decisório. Aqui não, aqui é muito positivista. As nossas instituições são muito positivistas. Então no nosso arcabouço administrativo e normativo é muito preto no branco: é ou não é, pode não pode. Regulação não é isso. Regulação é depende! (ENTREVISTADO 5).

O ordenamento jurídico é o balizador dos atos da agência reguladora. Ainda que a ANAC tenha buscado referências em outros modelos no mundo, é importante que se considere que no Brasil a tradição romano-germânica, muito embora sofra influências do Direito não escrito de origem anglo-saxã, não abre espaço para que o gestor público tenha “uma flexibilidade para adotar o remédio adequado conforme a situação”. Tem-se em países da Europa e nos Estados Unidos referências de agências reguladoras. Atribui-se a estes modelos qualidades como “inovação de gestão, tem autonomia, independência, mas assim, os dois países que têm e adotaram inicialmente essa forma de gestão, eles têm características de ordenamento jurídico diferente do nosso” (ENTREVISTADO 5).

A autonomia da agência reguladora é importante para que decisões sejam tomadas buscando as melhores soluções para o interesse público, independentemente de influências políticas. Ocorre que, “tem meios de você influenciar e estrangular uma agência reguladora. Um dos maiores fatores inibidores de decisão é a leitura dos órgãos de controle” o que tira a autonomia decisória da agência “e como as nossas agências, dada a rigidez do ordenamento jurídico que rege a administração pública, não eram bem vistas pelos seus mecanismos de flexibilidade, independência e autonomia, isso acabou sendo enfraquecido” (ENTREVISTADO 5).

Uma discussão que tem sido trazida nesta pesquisa é a polêmica entre se definir um contrato detalhado especificando os deveres e direitos das partes ou deixar o contrato mais aberto e deixar que as eventuais discussões sejam feitas por meio da regulação. Existe um rito para estas discussões. Este rito passa pelas

audiências públicas que, numa democracia, dão à sociedade o direito de avaliar o que está sendo proposto e contribuir no sentido de promover melhorias. O trecho a seguir apresenta um resumo de como se dá a prática de audiências públicas no âmbito aeroportuário brasileiro.

Ela [a agência reguladora] coloca em consulta pública, em audiências públicas, que é o que predispõe o Direito Administrativo, visando criar ou atualizar uma norma específica para o setor. Para isso, ela necessariamente é obrigada a seguir vários requisitos, entre eles a ampla divulgação pública para que todos os entes que serão afetados possam contribuir com a norma proposta. Quando ela escreve uma norma, ela publica no site, no Diário Oficial e diz: 'olha vocês têm tantos dias para mandar suas contribuições'. Desta forma, a população e os entes privados e públicos fazem suas análises, e encaminham suas contribuições. Assim, a ANAC tem que analisar estas contribuições e mandar um relatório para a sociedade informando o que foi aceito e o que não foi aceito, motivando seus atos caso não tenha aceitado. Caso não siga os ritos previstos em seus regimentos internos ou na legislação em vigor, o ato pode ter efeito nulo. (ENTREVISTADO 6).

O interesse público deve dar o tom para as decisões da agência reguladora. Por isso ela deve ser autônoma, soberana em suas decisões. A flexibilidade decisória, ainda que não seja presumida na base da legislação brasileira, confere dinamismo ao processo. Contudo, como já se viu e discutiu neste estudo, a concessão aeroportuária brasileira foi feita inclusive contando com a agilidade do processo decisório da iniciativa privada que não convive bem na gestão pública justamente devido à norma jurídica. Isto fica claro no depoimento a seguir:

O nosso ordenamento não convive bem com essa flexibilidade regulatória. O regulador precisa ter respostas mais dinâmicas e não convencionais para realizar o interesse público nesses setores regulados. Os órgãos de controle não têm uma visão muito favorável a isso, mas você consegue construir uma relação de confiança com esses agentes quando consegue demonstrar que suas decisões são adequadamente fundamentadas e geram bons resultados, essa é uma postura que pode se consolidar. (ENTREVISTADO 5).

O sucesso da relação público-privada depende de vários fatores, entre eles está a atuação da agência reguladora. Seu papel volta-se para o monitoramento da delegação do serviço a fim de proporcionar o bem público. Há diversos modelos no mundo, cada um atendendo a sociedade local de acordo com suas normas e sua cultura:

Não existe um único modelo. O êxito ou fracasso não depende tanto de como nasceu, mas de como se regula. O êxito ou fracasso está muito mais na relação entre a entidade reguladora e a nova entidade público-privada. Para mim esse é o segredo. (ENTREVISTADO 1).

O segundo grupo de códigos que mais teve menções na categoria “regulação”, com 23 citações, diz respeito à política tarifária definida em contrato e regulada pela agência reguladora do setor aeroportuário. O primeiro tema que aparece com 11 menções neste grupo diz respeito ao Fator Q relacionado à qualidade na prestação do serviço e ao Fator X relacionado à produtividade. Conforme visto na análise documental apresentada nesta pesquisa a respeito da regulação, tanto o Fator X como o Fator Q são utilizados para o reajuste da tarifa aplicada nos aeroportos concedidos.

O reajuste tarifário de uma concessão de aeroporto é realizado por meio do IPCA + o fator de Qualidade, fator Q + o fator de Produtividade, fator X. Então é IPCA + fator Q + fator X. Então essa pesquisa de satisfação com o usuário + a avaliação da qualidade da infraestrutura somadas dão o fator de reajuste das tarifas. A questão da produtividade, que é o fator X, que é a entrega, a entrega da infraestrutura: até tal data o concessionário tem que melhorar a pista, até tal data tem que entregar o terminal; esses são os requisitos do PEA. Então o concessionário, todo ano, é avaliado e tem o seu reajuste tarifário influenciado pela percepção de qualidade do próprio usuário, pela nota que o usuário dá para o aeroporto. (ENTREVISTADO 6).

A aplicação do Fator Q e do Fator X, já detalhada na análise documental sobre a regulação, é explicada e exemplificada conforme segue:

E o fator de qualidade, para você ter uma ideia, ele vai de -7... -7,5 se não me engano.... até +2, ou seja, vou te dar um exemplo, se o concessionário tira 78%... se a nota da pesquisa de satisfação dele for 78% ele tem zero de aumento no fator Qualidade, ou seja, ele tem que ser...o padrão de qualidade da prestação de serviço de limpeza de banheiro, de internet, de iluminação, de lojas, de estacionamento, de carrinho de bagagem tem que ser superior a 78% na pesquisa de satisfação pra que ele consiga sair de zero até +2. Ou seja, se ele for 100%, o máximo que ele consegue é +2. Então existe um *range* que vai de -7...-7,5 até +2. Então se o concessionário... se a prestação de serviço dele for muito ruim ele vai ter -7,5% de redução na sua tarifa. Então você usa o IPCA que é 10% vamos assim dizer e se o concessionário não fizer nada ele vai a -7,5% de redução da tarifa, ou seja, ele tem um reajuste tarifário de apenas 2,5%. O fator de produtividade que é o fator X, ele vai de -2 até zero. Ou seja, se ele não entregar a infraestrutura ele tem -2, mas se ele entregar a infraestrutura ele não tem bônus, ele tem apenas o zero. Ele apenas anula o efeito negativo do fator X. Então, o que isso significa? A única possibilidade que o concessionário tem de ampliar a sua receita tarifária é por meio de uma prestação de serviço de qualidade e pela entrega da infraestrutura (ENTREVISTADO 6).

Atribui-se à concessionária o dever de prestar serviços de qualidade em nome do poder público que, aliás, não deixa de ser o efetivo responsável pela entrega destes serviços ainda que exista a concessão. Por um lado, exige-se do concessionário que faça a prestação dos serviços de acordo com requisitos estabelecidos em lei que foram transpostos para a pesquisa de satisfação. São estabelecidas em contrato as estruturas físicas que devem ser entregues atendendo a requisitos específicos e cumprindo um cronograma de entregas sujeito a penalidades. Por outro lado, faz-se uma regulação tal que tira a flexibilidade tarifária da concessionária sob o argumento de coibir um comportamento abusivo da iniciativa privada para proteger os interesses do consumidor. Uma vez indisponível o aumento da receita tarifária, o acionista privado recorre às receitas não tarifárias para ter um aumento de receita especialmente nos primeiros anos da concessão em que os investimentos são altos. Neste cenário,

Os incentivos têm que ser claros, aí você fala: eu quero que você faça um investimento de bilhões, mas eu não quero te dar liberdade de precificar como você precificaria porque eu não posso ter uma tarifa abusiva para o consumidor (ENTREVISTADO 5).

A atuação do TCU é citada pelos gestores com 11 menções que foram agrupadas. O último grupo que reúne menções feitas pelos gestores diz respeito à ausência da concessionária na CONAERO. Trata-se de uma comissão que reúne representantes de nove órgãos públicos brasileiros responsáveis pela atuação de todos os entes presentes no aeroporto. Conforme já detalhado na análise documental apresentada na categoria “concessão aeroportuária” estudada neste estudo, nem a concessionária nem o Ministério dos Transportes integram a CONAERO. A respeito da atuação da CONAERO, vale ressaltar que

No Brasil se confunde a Autoridade Aeroportuária com a (...) Comissão FALSEC (Facilitation & Security). A existente A.A. é a CONAERO, um fórum constituído pelos principais órgãos anuentes, coordenado (não presidido) por um representante da Infraero (sócio minoritário) e da qual a concessionária não integra. Nos países com modelos maduros, a Autoridade Aeroportuária (Airport Authority) é a autoridade investida num representante da Concessionária ou shareholder maioritário, geralmente no Diretor do Aeroporto (não necessariamente no CEO da empresa), proposto pela concessionária e aprovado pelo Ministério que tutela o transporte aéreo. Preside a comissão FALSEC, tem poderes atribuídos por regulamentação especial e recai nele toda a responsabilidade civil e criminal decorrente do que acontece no aeroporto. Daí, ser a Autoridade

Aeroportuária. É assim na Europa, em Hong Kong, Cingapura, etc. O modelo brasileiro é, também nisto, atípico (ENTREVISTADO 2).

Para encerrar a apresentação de dados e as análises sobre a regulação aeroportuária no Brasil, vale ressaltar que a McKinsey em estudo realizado em 2010 já havia recomendado que, antes de partir para a concessão de aeroportos maiores, o Brasil adquirisse experiência e maturidade concedendo ativos menores para a iniciativa privada. Esta perspectiva é corroborada pelo Entrevistado 5 ao afirmar que “não seria equivocado concluir que a burocracia brasileira não estava devidamente preparada para trabalhar com o conceito de regulação.”.

4.7.4 Considerações finais sobre a regulação econômica do setor aeroportuário brasileiro

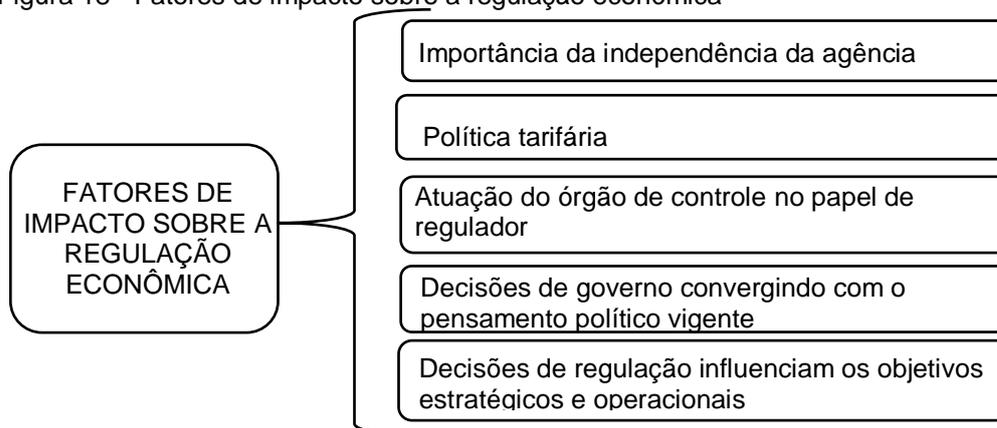
Para a análise da categoria “regulação econômica” foram considerados dados secundários e dados primários. Os dados secundários levantados foram obtidos em duas fontes: na documentação publicada no website da LACAC, órgão da OACI para a América Latina e Caribe; e no contrato de concessão assinado pelas partes na segunda rodada de concessões aeroportuárias no Brasil. Os dados primários foram obtidos em três fontes: junto aos especialistas internacionais por meio de um levantamento feito por email durante a etapa exploratória; junto a especialistas internacionais por meio de discussões realizadas durante a etapa exploratória; e junto aos gestores, conforme já descrito anteriormente.

A análise documental foi apresentada no início da abordagem da categoria “regulação econômica” por meio de quadros e textos resumindo os dados relevantes para a compreensão do tema. Os dados primários foram apresentados por meio de redes com o apoio do *software* Atlas ti versão 7.5.16, seguidas de quadros estatísticos apresentando a frequência de menções feitas pelos participantes das discussões e entrevistas. A análise de conteúdo dos dados primários após seu agrupamento por afinidade de temas, revela 5 fatores de impacto, conforme Figura 18, que serão apresentados e discutidos na sequência por ordem decrescente conforme a quantidade de menções que receberam dos entrevistados durante a pesquisa de campo.

Os especialistas internacionais que participaram do levantamento de dados sobre os processos de delegação de serviços aeroportuários no mundo sinalizaram

alguns temas importantes relativos à regulação e seus impactos sobre os processos de concessão. As leis da concorrência, como no caso da Austrália, podem substituir a regulação, conforme estudos de Gillen (2011). Pereira Neto *et al.* (2016) sinalizam que os governos devem desenhar as restrições regulatórias levando em conta a existência da competição em aeroportos. No caso australiano, o governo foi beneficiado com o aumento da receita proveniente da desestatização, mas o consumidor foi prejudicado uma vez que todas as disputas são judicializadas o que implica prazos muitas vezes longos para a resolução de disputas, conforme apontado por Harisankar e Sreeparvathy (2013) em seus estudos.

Figura 18 - Fatores de impacto sobre a regulação econômica



Fonte: dados da pesquisa, 2016.

A “ausência de organismos reguladores, proposta pelo leilão de Demsetz” conforme sinalizam Souza Junior e Balbinotto Neto (2006, p. 1) “potencializa o surgimento de incertezas e comportamentos oportunistas em cenários cujas falhas de mercado e a especificidade dos ativos sejam predominantes”. Contudo, a desregulação pode ser considerada como um caminho futuro, mas depende de um trabalho prévio de:

Regulação setorial aplicando-se políticas regulatórias distintas para segmentos que apresentam características econômicas diferentes, aproveitando o potencial de eficiência alocativa e produtiva, derivado da competição, onde possível, e regulando-se com vistas ao avanço no ciclo de vida do serviço (OLIVEIRA; TUROLLA, 2013, p. 124).

Considerando este aspecto, a regulação seria um mecanismo de proteção ao consumidor, mas com a possibilidade de colocar em risco o processo de

desestatização. O dilema da regulação persiste como já se discutiu anteriormente neste estudo. A análise de conteúdo das discussões e entrevistas realizadas sinalizaram que a maioria das menções aponta para a importância da independência da agência reguladora como fator de impacto sobre o sucesso do processo de concessão no Brasil, conforme resume o Quadro 55.

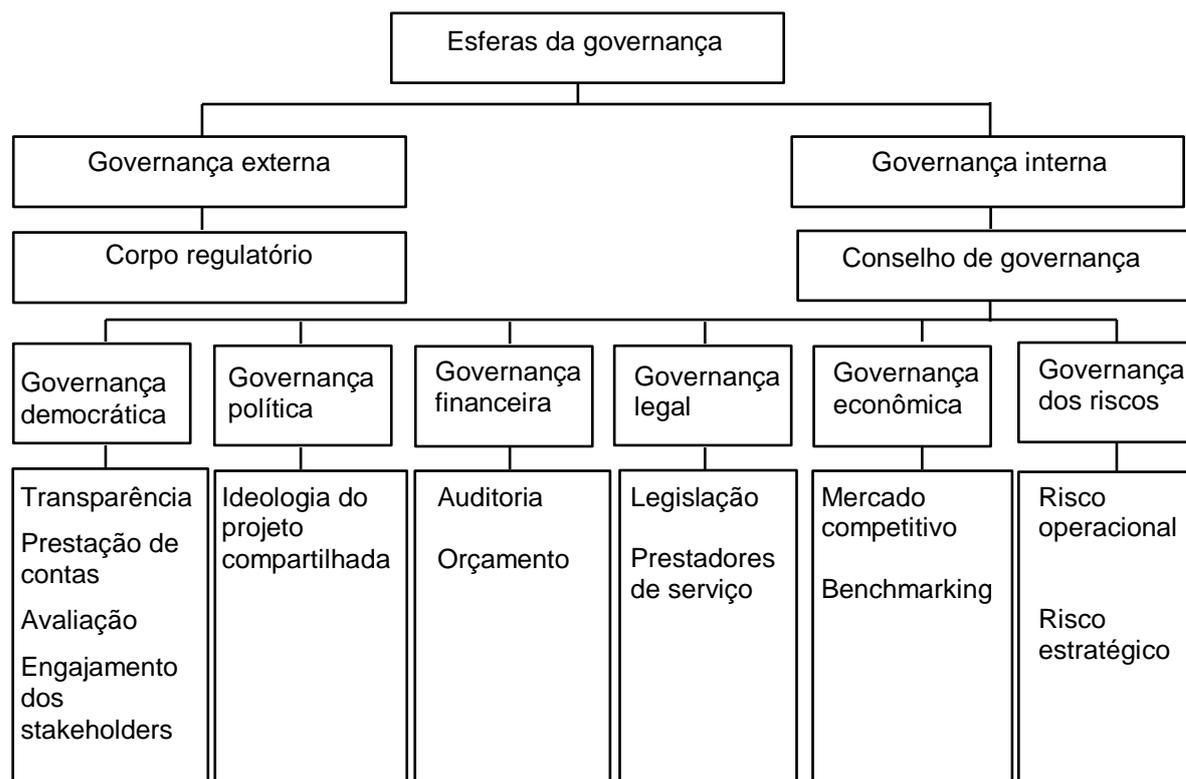
Quadro 55 - Fator de impacto sobre a regulação: Independência da agência reguladora

Fator de impacto	Temas encontrados na pesquisa	Estudos empíricos
Importância da independência da agência reguladora	Práticas da agência; Soberania nas decisões; Conhecimento e maturidade; Legitimidade das audiências públicas; Impacto da reputação sobre a tomada de decisão do órgão regulador; Relação entre a agência e a concessionária; Hierarquia em relação aos demais poderes da República; Setor aeroportuário altamente regulado.	Babatunde <i>et al.</i> (2015); Bailey <i>et al.</i> (2014)

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Uma vez definido que no Brasil a prática da regulação econômica é necessária em função do ordenamento jurídico positivista, ainda que com influências anglo-saxãs, então a agência reguladora brasileira para o setor aeroportuário precisa incrementar suas práticas fundamentadas no conhecimento e no amadurecimento. Estudos feitos por Babatunde *et al.* (2015) sinalizam que problemas legais e regulatórios representam uma das barreiras para o sucesso de projetos desenvolvidos no modelo PPP na Nigéria. Com relação à governança, Bailey *et al.* (2014) retratam as esferas resumidas na Figura 19. Dois são os âmbitos de ação da governança: externa e interna. A governança externa é realizada por meio de um corpo regulatório e a governança interna é praticada por um conselho que, para estes autores, tem seis esferas de atuação. A proposta do projeto é apresentada nesta proposição no sentido de compartilhar com as demais esferas o conceito do processo para que seja legitimado por todos os envolvidos.

Figura 19 - Esferas da governança



Fonte: Bailey *et al.* 2013, p. 10.

O segundo fator de impacto que obteve mais menções dos especialistas participantes das discussões e entrevistados sobre o tema foi a política tarifária, conforme sinaliza o Quadro 56. O reajuste tarifário, conforme apontado neste estudo, é feito de maneira diferenciada para aeroportos concedidos e aeroportos não concedidos. Segundo os entrevistados, o contrato prevê uma revisão dos termos para o reajuste tarifário após o prazo de cinco anos da concessão. Isto foi feito para possibilitar a discussão entre Poder Concedente e concessionária, depois de decorrido algum tempo da concessão, a fim de atualizar as normativas. A flexibilidade tarifária, conforme se viu é fator que impacta na receita aeroportuária o que se reflete na atração de novos investimentos para as próximas rodadas das concessões no setor.

A presença da regulação faz sentido para, Souza Junior e Balbinotto Neto (2006, p. 1) que, em seus estudos apontaram que “a ausência de organismos reguladores, proposta pelo leilão de Demsetz, potencializa o surgimento de incertezas e comportamentos oportunistas em cenários cujas falhas de mercado e a especificidade dos ativos sejam predominantes”.

Quadro 56 - Fator de impacto sobre a regulação: política tarifária

Fator de impacto	Temas encontrados na pesquisa	Estudos empíricos
Política tarifária	Relação entre fatores de qualidade e produtividade e o reajuste tarifário para a concessionária; Regulação discricionária entre aeroportos concedidos e não concedidos; Formulação e gestão da regulação econômica; Flexibilidade tarifária e a receita aeroportuária da concessionária.	Souza Junior e Balbinotto Neto (2006, p. 1); Medda, Carbonaro e Davis (2013); Defilippi (2015); Adler <i>et al.</i> (2015).

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Os estudos de Morillos e Amekudzi (2008) sinalizam que a prestação de serviços pode ser compensada por meio de pagamentos feitos pelo governo ou ainda pode oferecer retorno por meio de taxas e tarifas. Medda, Carbonaro e Davis (2013) sugerem em seus estudos que o principal benefício potencial do modelo PPP para os transportes assim como em outros setores é a sua flexibilidade para adaptar a estrutura de incentivos e o compartilhamento de riscos à estrutura do projeto e aos ambientes econômicos e institucionais. Defilippi (2015) indica em seus estudos que procedimentos transparentes contribuem para a legitimidade de decisões regulatórias especialmente em países em desenvolvimento onde os recursos públicos são limitados e as instituições são fracas. Adler *et al.* (2015) sinalizam que tanto em países europeus assim como na Índia, tem havido uma mudança gradual em termos de regulação aeroportuária com base em incentivos. O Fator X, para estes autores, tem sido complementado com um conjunto de incentivos, dentre eles a qualidade da prestação do serviço.

O terceiro fator de impacto, apresentado no Quadro 57, apontado conforme as menções dos participantes da pesquisa de campo foi o papel do TCU no processo de concessão.

Quadro 57 - Fator de impacto sobre a regulação: atuação do órgão de controle

Fator de impacto	Temas encontrados na pesquisa	Estudos empíricos
Atuação do órgão de controle	Papel do TCU	Pereira Neto <i>et al.</i> (2016); Arblaster e Hooper (2015)

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Conforme se observa neste estudo, o órgão de controle tem o cuidado de não interferir na regulação que é papel da agência reguladora. Contudo, a percepção

que alguns entrevistados têm é de que o TCU tem feito o papel de regulador. Isso pode ser resultado da falta de conhecimento e maturidade que já foram apontados nesta pesquisa como características da imaturidade da burocracia brasileira para processos de concessão.

Restrições regulatórias devem ser cuidadosamente planejadas e desenhadas, conforme sinalizam Pereira Neto *et al.* (2016) para que atinjam seus objetivos. Arblaster e Hooper (2015) estudam o modelo australiano e neo-zelandês de regulação conhecido como *light-handed regulation* em que o governo somente intervém quando realmente necessário o que permite prescindir de uma estrutura de regulação que implica custos além de promover soluções negociadas para conflitos entre as partes.

O Quadro 58 apresenta as decisões de governo como fator de impacto conforme apontado no levantamento de dados por meio das discussões e entrevistas realizadas.

Quadro 58 - Fator de impacto sobre a regulação: decisões de governo

Fator de impacto	Temas encontrados na pesquisa	Estudos empíricos
Decisões de governo	Papel orientativo ou restritivo da regulação relacionado às políticas de governo; Controle da situação pelo governo para atender às suas estratégias; Regulação para coibir o oportunismo do ente privado; Discussão sobre o aumento do lucro com mais movimentos x segurança na prestação do serviço	Gillen (2011); Graham (2011); Vasigh e Howard (2012).

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Durante o levantamento de dados observou-se que o papel da regulação tem sido direcionado no sentido de coibir comportamentos oportunistas do ente privado o que atenderia às determinações do governo cujo pensamento político é contrário à desestatização. Neste sentido, se observa que o papel da regulação tem sido mais restritivo do que orientativo. O resultado tem sido, conforme aponta este estudo, o excesso de burocracia e a ausência de retornos da agência reguladora sobre pedidos de recomposição do equilíbrio-econômico financeiro. Em países da Europa continental, especialmente a Alemanha, entendem que deve haver regulação para disciplinar o comportamento de preços. Outros países preferem a concorrência entre companhias aéreas o que tem impacto sobre a movimentação de passageiros em determinados aeroportos em detrimento de outros.

Graham (2011) aponta para a preocupação dos governos com o abuso do poder de mercado levando à necessidade de algum tipo de regulação. A estrutura de governança e as instituições envolvidas têm impacto sobre custos e benefícios em um processo de concessão (GILLEN, 2011). A competição de mercado é apontada por Vasigh e Howard (2012) como um dos fatores de impacto sobre o desempenho. Exemplo disso ocorre nos Estados Unidos onde, segundo o autor, as autoridades aeroportuárias são tão eficientes quanto aquelas de aeroportos privatizados em outros países.

O último fator de impacto, apresentado no Quadro 59, apontado no levantamento de dados foi o fato de as decisões no âmbito da regulação afetarem os objetivos tanto estratégicos como operacionais da concessão.

Quadro 59 - Fator de impacto sobre a regulação: Decisões de regulação influenciam objetivos da concessão

Fator de impacto	Temas encontrados na pesquisa	Estudos empíricos
Decisões de regulação influenciam os objetivos estratégicos e operacionais	Atração de investimentos é influenciada devido à política do governo; A regulação pode inviabilizar a delegação de serviços aeroportuários para a iniciativa privada.	Souza Junior e Balbinotto Neto (2006); Gillen (2011); Bendinelli e Oliveira (2015).

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Gillen (2011) sinaliza que as decisões sobre a governança e a regulação estão associadas aos objetivos do governo em privatizar aeroportos. Bendinelli e Oliveira (2015, p. 20) apontam em seus estudos que “a capacidade de atrair capital necessário varia de acordo com diferentes tipos de regulação ou combinações de propriedade” Os investidores internacionais observam as decisões durante o andamento das concessões aeroportuárias realizadas no Brasil para avaliar sua entrada em novos processos nesse setor. Em seus estudos, Souza Junior e Balbinotto Neto (2006, p. 1) salientam que na ausência de um aparelho regulatório, as incertezas e o comportamento oportunista são potencializados em cenários onde predominam falhas de mercado e especificidade dos ativos, como é o caso dos aeroportos. Diaz (2016) analisa o modelo de PPP adotado no Peru e sinaliza que fatores como: risco de demanda, escala, fonte de recursos e tecnologia influenciaram significativamente a decisão do governo Peruano para incluir provisões regulatórias nos contratos de PPP.

4.8 ANÁLISE TEÓRICO EMPÍRICA DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

Este estudo foi desenvolvido com o objetivo de apresentar como o *design* estratégico adotado no Brasil para as concessões aeroportuárias se relaciona com os objetivos estratégicos e operacionais que o processo de concessão se propõe alcançar. Para atingir este objetivo, o caso brasileiro foi estudado por meio da análise de quatro categorias: 1. Concessão; 2. Estrutura da concessionária; 3. Contrato de concessão; 4. Regulação econômica. As discussões realizadas durante a etapa exploratória e as entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo geraram um total de 407 menções feitas pelos participantes do levantamento de dados primários que foram categorizadas em 126 códigos, conforme detalha o Quadro 60.

Quadro 60 - Total de códigos e menções por categoria de análise

Categoria	Menções feitas pelos entrevistados		Códigos criados a partir das menções	
	Especialistas	Gestores	Especialistas	Gestores
Concessão	84	71	31	28
Estrutura da concessão	22	53	9	13
Contrato de concessão	48	42	8	11
Regulação econômica	21	66	9	17
Sub total	175	232	57	69
Total	407		126	

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Apresenta-se neste subitem uma discussão teórico-empírica fundamentada nos resultados desta pesquisa discutindo sua relação com as teorias da estratégia, governança e teorias econômicas conforme já explicitado anteriormente. Em relação às teorias da estratégia, estes temas abordam: a gestão estratégica cujo centro envolve a habilidade do gestor para lidar com o ambiente e suas incertezas pela conquista e manutenção da vantagem competitiva (MONTGOMERY; PORTER, 1998; JOHNSON *et al.*, 2007; CLEGG *et al.*, 2011); as influências presentes tanto no macroambiente (CLEGG *et al.*, 2011) onde opera a organização por meio de fatores políticos, ambientais, sociais, tecnológicos, econômicos e legais como no microambiente (PENROSE, 1955), onde está presente a gestão dos recursos internos e externos de que dispõe a organização.

A gestão estratégica organizacional relaciona-se ainda com: a conquista e

manutenção da vantagem competitiva que, para Ghemawat (1998) vai além da produção de bens e serviços, relacionando-se também ao caráter institucional da organização e sua relação com os governos; as forças competitivas presentes no mercado que, segundo Porter (1979) influenciam o desempenho das organizações; a estratégia pretendida ou deliberada com base na racionalidade e sistematização (WEBER, 1982) e a estratégia emergente que, para Mintzberg (1998), no contexto da escola do aprendizado (MINTZBERG *et al.*, 2000), pauta-se pela formação da estratégia ao longo do tempo com a participação de diversas pessoas que buscam soluções de acordo com seus valores pessoais (LINDBLOM, 1959) já que é limitada a racionalidade do indivíduo (SIMON, 1950; MARCH; SIMON, 1958) que não pode prever de antemão tudo que ocorrerá durante a aplicação do planejamento estratégico. A gestão pública brasileira tem se utilizado do termo “governança para resultados” no contexto da mudança organizacional e mensuração do desempenho de suas atividades previstas na CF (1988). Seu papel de “orquestrador, direcionador estratégico, indutor e fomentador absolutamente essencial para a ativação e orientação das capacidades dos demais atores” é fundamental nas relações com outros entes tanto públicos quanto privados (BRASIL, 2009, p. 5). Com relação às teorias econômicas, aborda-se nesta discussão teórico-empírica a relação entre principal e agente preconizada pela teoria da agência (COASE, 1937), na economia dos custos de transação (WILLIAMSON, 1985), considerando a assimetria informacional (AKERLOF, 1970) e a incompletude dos contratos (HART; MOORE, 1985).

Quando um governo decide delegar para a iniciativa privada a prestação de serviços que são de sua responsabilidade, inicia-se uma relação entre os participantes de um sistema que Coase (1937) denomina de principal (Estado por meio do governo) e agente (a concessionária delegatária da prestação do serviço). Inicia-se uma relação que é institucional (GHEMAWAT, 1998) ao vincular a iniciativa privada às decisões governamentais. Neste sistema, a propriedade do ativo e seu controle são entregues a diferentes entes o que pode ser a origem de conflitos de interesse entre os participantes (COASE, 1937). Neste contexto da relação principal e agente insere-se também o elemento da maximização da utilidade que busca cada uma das partes o que, para Coase (1937) é um indicador de que o agente tenderá a agir conforme seus próprios interesses e não atendendo aos interesses do principal caracterizando, então o custo da agência. Jensen e Meckling (1976) apontam três

elementos importantes da teoria da agência: 1. Despesas de monitoramento que o principal faz para garantir que o agente o represente adequadamente; 2. Despesas de monitoramento que o principal faz para garantir que o agente não o prejudicará; 3. Perdas resultantes da diferença entre a decisão que teria maximizado o bem-estar do principal e a decisão do agente. Um contrato é firmado entre o ente público e o ente privado e seu cumprimento ao ser fiscalizado pela agência reguladora se insere num contexto de governança que prevê, entre outras coisas, a definição de normas para que a relação público-privada se desenvolva com qualidade e quantidade que permitam o funcionamento dos mercados e a adequada gestão de recursos (BANCO MUNDIAL, 1992).

A concessão aeroportuária brasileira se caracteriza pela relação entre o principal, representado pelo Estado que por meio do governo eleito faz a gestão pública com o objetivo de promover o bem-estar social conforme a CF (1988), e o agente, representado pela concessionária formada por um ente público e um ente privado para quem foi delegada a prestação dos serviços nos aeroportos concedidos. A responsabilidade pela prestação do serviço, bem como, a propriedade do ativo continua sendo do Estado. Com o término do período de concessão, o ativo retorna para a gestão da Administração Pública. Ao se analisar o caso brasileiro do ponto de vista da teoria da agência, têm-se conflitos que se originam já no próprio *design* da concessão cujo fundamento, conforme se apurou nesta pesquisa, está relacionado ao pensamento político vigente que norteava as decisões do governo, na época. No Reino Unido, “existe uma questão filosófica: Primeiro, o poder público não gerencia os aeroportos. Segundo: Criou uma empresa. Terceiro: Listou a empresa na bolsa de valores”. Para os britânicos, também se trata de uma questão ligada aos interesses políticos, ou seja, “politicamente é mais palatável, a companhia tem mais valor e a maneira como a empresa será vendida e trará retorno será por meio dos investidores privados” (ENTREVISTADO 9. Tradução da autora). Inclusive, a decisão pela privatização aeroportuária no Reino Unido previu a entrega da propriedade do ativo para a iniciativa privada atendendo ao pensamento político vigente no governo. Apresenta-se aqui a primeira observação deste estudo sobre estas reflexões: o que se discute nesta pesquisa não é o fato de que um determinado pensamento político foi preponderante no processo decisório. O que se discute são as consequências da influência do pensamento político sobre as decisões durante a relação entre o principal e o agente e sua repercussão sobre o

alcance tanto dos objetivos estratégicos da concessão como dos objetivos operacionais do contrato.

O *design* de uma concessão parte da situação em que “uma agência governamental precisa contratar uma empresa para prover um determinado serviço de infraestrutura” (CARRASCO; JOAQUIM; MELLO, 2014, p. 22-23). No caso brasileiro, a agência governamental é a ANAC que firma um contrato com uma concessionária para prestar serviços aeroportuários. Com relação à estrutura da concessionária (agente), o governo à época decidiu pela inclusão de uma empresa pública como sócia do investidor privado. De acordo com Coase (1937) diante do elemento da maximização da utilidade, o agente tende a adotar atitudes oportunistas. No caso brasileiro, ao se observar o comportamento tanto do principal quanto do agente, tem-se que não somente a concessionária (agente), mas também o governo (principal) tomaram decisões buscando a maximização da utilidade: a estatal com 49% de participação acionária na concessionária tem direito a 49% das receitas aeroportuárias e não aeroportuárias. Foi satisfatória e não ótima (LINDBLUM, 1959) a decisão sobre a estrutura adotada que era, inclusive, mandatária para que houvesse a concessão conforme salienta o Entrevistado 5: “ou a INFRAERO participa ou não se concede”. Insere-se aqui a segunda observação resultado deste estudo: conforme se observou nesta pesquisa, o *design* estratégico da concessão foi concebido com base em soluções satisfatórias de curto prazo para o governo correspondendo ao pensamento político vigente.

Como resultado da estrutura da concessionária, as cláusulas do contrato firmado entre as partes bem como a atuação do aparelho regulatório terão efeitos não somente sobre o investidor privado, mas também sobre a empresa pública. A agência reguladora, inserida no contexto brasileiro da governança, monitora a atuação da concessionária para garantir, conforme apontam Jensen e Meckling (1976), que o Estado seja representado adequadamente e de que o agente não o prejudique. Assim, a INFRAERO, como sócia ainda que minoritária e não atuante da gestão, tem um papel a desempenhar e é auditada pelo TCU nesse sentido. Buscando a maximização dos recursos, conforme Barney (1998), a gestão da concessionária optou pela melhor alternativa para realizar as obras necessárias nos aeroportos. Apresenta-se aqui a terceira observação oriunda deste estudo fundamentada na teoria sobre estratégia apresentada neste estudo: o gestor privado, conhecedor das características do ambiente, fez a gestão dos recursos

internos de que dispõe (PENROSE, 1955) para conquistar e manter sua vantagem competitiva (MONTGOMERY; PORTER, 1998; JOHNSON *et al.*, 2007; CLEGG *et al.*, 2011).

Esta situação poderia ser utilizada como exemplo do que Williamson (1985) apontou como a busca pelo autointeresse do agente e que, conforme sinaliza Coase (1937) é uma das razões dos conflitos na agência. Williamson (1985, p. 47) chama de oportunismo “a busca do autointeresse com avidez”. O que ocorreu no Brasil por ocasião do *design* da concessão é que o pensamento estratégico da gestão pública foi influenciado pelo pensamento político imediatista de governo ao invés de ser direcionado para os interesses de longo prazo do Estado. Este estudo apresenta então a quarta observação a partir das reflexões feitas até agora. No caso brasileiro de concessão aeroportuária, a empresa privada e a empresa pública estão buscando o autointeresse e ambas estão agindo conforme as leis de mercado, maximizando o retorno sobre o investimento. Conforme observou o Entrevistado 9 (Tradução da autora) “não precisa ser privado para buscar lucros. Ainda que seja público, os gestores deveriam buscar lucro. No caso de Cingapura, de Amsterdam, Schipol, estes aeroportos pensam em termos comerciais”.

Na prática do caso brasileiro, algumas constatações são relevantes: 1. A INFRAERO ganha com sua participação na concessionária porque recebe 49% das receitas de um ativo gerido conforme as estratégias da iniciativa privada e o investidor privado ganha porque ao invés de aportar 100% do capital, ele entra com 51% quando se faz necessário o aporte; 2. O governo perde com a participação da INFRAERO na sociedade porque continua tendo que aportar capital ainda que não seja integral, mas em um percentual relevante de 49%; o investidor privado também perde porque deixa de receber 49% da receita do aeroporto; 3. Tanto o governo quanto a concessionária perdem em termos de vantagem competitiva porque a empresa pública carrega consigo as limitações de aquisições e pessoal o que compromete a agilidade da gestão da concessionária e coloca em risco o resultado final na redução do déficit da infraestrutura. Esse conjunto impacta na percepção que o investidor internacional tem do país e isso reduz o interesse desse investidor.

Ainda com o objetivo de limitar o comportamento oportunista do investidor privado, definiu-se um contrato de concessão com algumas características que foram apontadas como fatores de impacto neste estudo. Contratos podem ser elaborados em termos gerais considerando que a racionalidade dos indivíduos é

limitada (SIMON, 1950; MARCH; SIMON, 1958) e que oportunamente questões não apontadas no contrato seriam discutidas no âmbito da governança por meio da regulação. Williamson (1985, p. 45) aponta a racionalidade limitada como um dos pressupostos sobre os quais se assenta a economia dos custos de transação. Um caminho proposto por Demsetz (1968) coloca foco no processo de escolha, feito de tal maneira que o vencedor forneceria adequadamente o serviço se poderia prescindir da regulação. Para ele, os custos do aparelho regulatório poderiam ser substituídos por um processo que concedesse a franquia à empresa que ofertasse o serviço ou o produto nos melhores termos. Tem-se a polêmica entre Demsetz (1968) com foco no processo de escolha e ausência de regulação e Williamson (1985) com ênfase nas estruturas de governança para suprir as questões que o contrato, devido à racionalidade limitada dos indivíduos, não conseguiu prever. A quinta observação que este estudo coloca nesta discussão refere-se à possibilidade de um *design* híbrido para as próximas concessões com um processo seletivo diferenciado que de fato atraia investimento com gestão da concessionária integralmente privada e com forte participação societária de operadores internacionais. A propriedade pública seria mantida, sem abrir mão da intensa capacitação da INFRAERO para modernização da gestão dos aeroportos não concedidos e absorção de novas tecnologias.

Outra questão importante no contrato e que foi apontada pelos entrevistados como um fator de impacto relevante é a matriz de risco. Conforme contrato, foram atribuídos à concessionária, riscos sobre os quais ela não tem controle e com os quais ela tem que lidar ao longo do tempo. Um exemplo citado com frequência pelos entrevistados é a realização de obras pela empresa pública nos aeroportos concedidos. Esta decisão criou um problema para a concessionária, pois a INFRAERO não realizou a maior parte das obras o que originou pedidos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias. Conforme o Entrevistado 6 até final de 2016 “Esses pedidos, de todos os concessionários juntos, somam uma monta aproximada de R\$ 2,2 bilhões”. Outro exemplo de riscos não controláveis é a autorização para construção de novos aeroportos, como foi o caso do NASP, permitindo a entrada de novos concorrentes, impactando as forças de mercado (PORTER, 1979). A sexta observação feita a partir deste estudo é em relação à atração de novos investimentos privados internacionais para as próximas rodadas de concessão. As decisões tomadas pelo governo e citadas neste estudo

podem diminuir o interesse dos investidores internacionais.

Parte-se então para os fatores de impacto sobre a regulação que são apontados pelos entrevistados. Neste caso, o item que apresenta mais intensidade é justamente a importância da independência da agência reguladora. O conhecimento, a experiência e o amadurecimento da burocracia brasileira são dimensões apontadas nesta pesquisa que precisam ser desenvolvidas pela agência reguladora do setor aeroportuário brasileiro. A sétima observação que este estudo possibilita retoma o conceito já discutido na fundamentação teórica desta pesquisa. Trata-se da qualidade da governança, seja ela pública ou privada, como “exercício da autoridade, controle, gestão e poder de governo” que influencia diretamente nos resultados dos processos (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 3). O *design* da concessão aeroportuária brasileira passa pela estrutura em que participa o ente público como sócio do ente privado, cláusulas contratuais que reforçam o monitoramento governamental e uma governança mediada pela agência reguladora. A direção das definições estratégicas, o estabelecimento de normas, e o monitoramento conforme (WHEELER; HUNGER, 2004; CASTOR; ZUGMAN, 2008) além da definição de instrumentos de controle (LEHFELD, 2008) são os caminhos para que a agência reguladora cumpra sua missão de salvaguardar o bem público, o bem-estar social, a prestação do serviço e a proteção do consumidor. A atuação da agência regulatória deve ser autônoma e suas decisões soberanas, sem influências de outros órgãos públicos e, especialmente, sem influências políticas convergindo com o pensamento político vigente no governo, à época. Em uma democracia, respeitam-se os entes públicos autônomos da mesma maneira que se considera as contribuições da sociedade nas audiências públicas sobre questões que digam respeito ao bem-estar do povo. Conforme foi apontado nos depoimentos e nos estudos empíricos sobre a regulação, o amadurecimento do aparelho regulatório passaria, com o tempo, a assimilar a influência do ordenamento jurídico anglo-saxão que considera os hábitos e costumes nas suas decisões. Daí a inclusão no processo decisório da reputação dos entes envolvidos no processo de concessão que deve ser harmonioso entre o poder concedente e a concessionária com a mediação da agência reguladora sempre no sentido do bem público. Se para atingir o benefício público de uma concessão estima-se, entre outras coisas a atração de investimentos privados tanto nacionais quanto internacionais, então o amadurecimento da regulação é fator de alto impacto como foi explicado pelos especialistas e conforme apontado pela

literatura sobre o tema. Trata-se de um processo que precisa ser amadurecido no Brasil.

Para finalizar estas reflexões, aborda-se o terceiro elemento trazido por Jensen e Meckling (1976) e que faz referência às perdas resultantes da diferença entre a decisão que teria maximizado os interesses do principal e as decisões tomadas pelo agente. Considerando as contribuições dadas pelos entrevistados, observa-se que, em relação aos objetivos estratégicos da concessão houve perdas significativas (necessidade de aporte de capital público, obras públicas paralisadas ou nem iniciadas comprometendo as obras da concessionária, baixa atração de investimentos privados internacionais para as próximas rodadas), para o Estado em função das decisões de governo. Em relação à atração de investimentos privados, a própria estrutura da concessionária já limitou em 51% o aporte de capital privado. A agilidade dos investimentos fica comprometida já que a participação de uma empresa pública “reduz a eficiência produtiva porque você incorpora na concessão um operador cujas práticas são de empresa estatal, sem estímulo à eficiência”. A INFRAERO na sociedade com o investidor privado é um “agente decisor de investimentos que tem fortes limitações de *procurement* e fortes limitações de planos de cargos e salários e rigidez de pessoal” (ENTREVISTADO 14).

A redução no déficit da infraestrutura aeroportuária conforme proposto como objetivo da concessão pode ser vista nos aeroportos concedidos com a construção de novos terminais. Contudo, esta obrigação contratual se fundamenta em demandas que, segundo os entrevistados, foram superestimadas. Como resultado, têm-se terminais ociosos que demandam gastos com manutenção. Quanto às novas experiências trazidas pela gestão privada para o amadurecimento da INFRAERO, este estudo aponta que o *modus operandi* da INFRAERO em relação às boas práticas mundiais exige atualização constante da gestão da estatal. É importante e necessário que o governo federal faça um trabalho neste sentido, independente das concessões. Quanto aos objetivos operacionais do contrato, a ampliação e manutenção do sítio aeroportuário estão sendo feitas com atenção ao previsto em contrato e os terminais de passageiros estão sendo ampliados possibilitando a exploração comercial por parte da concessionária. Vale ressaltar, contudo, que o investimento para atingir estes objetivos não é feito pelo investidor privado, mas sim pela concessionária, com as receitas tarifárias e não tarifárias do aeroporto. Isso leva novamente ao primeiro objetivo estratégico que ficou comprometido, ou seja,

atração de investimentos do setor privado com maior agilidade.

A relação entre principal e agente por si só implica conflitos conforme preconizam Coase (1937) e Williamson (1985). Quando o principal se coloca também no papel de agente em sociedade com o investidor privado convergindo com o pensamento político vigente no governo, então os conflitos se intensificam. A busca pelo autointeresse continua sendo um risco com o qual o principal tem que lidar, mas na estrutura adotada nesta concessão, torna-se ainda mais complexa porque inclusive tem impacto sobre os objetivos da própria relação público-privada. Esta relação coloca em risco o processo de concessão já que ela se torna: público+(público-privada) resultando em uma relação público²-privada. Entende-se a partir daí que na relação entre principal e agente, o agente público tem duas vezes mais poder que o agente privado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresenta as considerações finais a respeito do tema pesquisado. Inicialmente, abordam-se o objetivo geral e aos objetivos específicos articulando os resultados alcançados com a literatura sobre o tema. Com base nestes resultados, discutem-se os pressupostos considerados na proposta para a realização desta pesquisa. A tese que se defende neste estudo é tratada, discutindo-se as implicações dos resultados alcançados. Na sequência, abordam-se as limitações adotadas para a realização deste trabalho. Por fim, apresentam-se sugestões para futuras pesquisas a serem desenvolvidas no âmbito de concessões aeroportuárias.

5.1 CONCLUSÕES

Conforme estudos realizados pela McKinsey (2010), atendendo a uma demanda do BNDES e por Campos Neto e Souza (2011) do IPEA, já há algum tempo, investimentos se fazem necessários no setor aeroportuário brasileiro. A necessidade de providências do governo para suprir a deficiência de infraestrutura deste setor já era, portanto, um fato apresentado em estudos anteriores feitos e contratados pelos próprios órgãos governamentais. Com a proximidade de eventos esportivos com visibilidade mundial, a urgência de um encaminhamento levou à elaboração do processo de concessão no setor aeroportuário com objetivos estratégicos e operacionais a serem atingidos. Prazos foram estipulados para que a ampliação dos principais aeroportos do país atendesse à expectativa da chegada de turistas para os eventos.

Os objetivos estratégicos da concessão aeroportuária brasileira, conforme já citados anteriormente preveem: atração de investimentos privados e a agilidade de sua aplicação; redução no déficit da infraestrutura aeroportuária brasileira; concorrência entre aeroportos concedidos e não concedidos; compartilhamento de experiências com a INFRAERO. Os objetivos operacionais previstos no contrato de concessão compõem-se da ampliação, da manutenção e da exploração do sítio aeroportuário pela concessionária.

Analisando-se o processo de concessão aeroportuária no Brasil, verificou-se um problema que motivou o desenvolvimento desta pesquisa: o *design* público-

privado adotado pelo governo brasileiro para a concessão aeroportuária é contraditório na sua origem colocando em risco os objetivos estratégicos e operacionais da concessão. Isso ocorre porque, neste *design*, além de legislador, regulador e fiscalizador do cumprimento do contrato de concessão, o Estado por meio do governo eleito e representado pela ANAC é também sócio (representado pela INFRAERO) do ente privado. O *design* de um processo de concessão, conforme Carrasco, Joaquim e Mello (2014), compõe-se da contratação feita por uma agência governamental para que um determinado serviço de infraestrutura seja prestado.

O monitoramento da prestação deste serviço é feito para determinar a eficiência da empresa contratada. Têm-se então como elementos do *design* de uma concessão: a empresa contratada que neste estudo teve sua estrutura estudada; o contrato firmado entre a agência reguladora contratante e a empresa contratada; a regulação econômica que prevê o monitoramento da prestação do serviço e seu impacto sobre o reajuste tarifário.

O problema de pesquisa identificado e que motivou o desenvolvimento deste estudo gerou quatro pressupostos que se positivaram e que são resumidos e discutidos no Quadro 61.

Quadro 61 - Discussão dos pressupostos iniciais

Pressupostos	Discussão final
Se o setor público brasileiro elaborou um processo de concessão do serviço aeroportuário para a iniciativa privada com o objetivo de atrair investimentos, então, permanecer na sociedade por meio da INFRAERO é uma contradição já na origem da modelagem do processo uma vez que a empresa pública assume 49% dos aportes necessários para a concessionária.	A concessionária é o ente responsável por honrar os compromissos relativos ao aeroporto. Suas receitas tarifárias e não tarifárias pagam a outorga, as despesas, as obras previstas ou não em contrato, as multas, entre outros. Caso seja necessário, o aporte de capital privado se limita ao percentual de 51% já que o governo, por meio da INFRAERO deve entrar com 49%. Assim, a presença da estatal na concessionária representa uma contradição com os objetivos de atração de investimentos e agilidade no processo de gestão.
Se a concessão aeroportuária para a iniciativa privada foi feita para aumentar a eficiência em determinados aeroportos, então a permanência do governo na sociedade por meio da INFRAERO compromete a flexibilidade do poder decisório já que permanecem as características próprias da gestão pública como as limitações tanto para aquisições impostas pela Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993) como para gestão de pessoal impostas pela Lei 8.112/1990 (BRASIL, 1990).	Fazendo parte da sociedade da concessionária, a INFRAERO leva consigo suas limitações de aquisição e gestão de pessoas previstas em lei. O controle feito pelo TCU se faz presente inclusive porque a estatal como sócia tem obrigações em relação às contratações feitas pela concessionária. Estas obrigações, conforme se apurou na pesquisa, dizem respeito inclusive aos procedimentos adotados para as contratações feitas pela concessionária.

Pressupostos	Discussão final
Se um dos objetivos do processo é estimular a concorrência no setor aeroportuário brasileiro, impulsionando a eficiência operacional então é contraditório que a empresa pública reconhecidamente carente de inovações esteja em todos eles.	Conforme se observou na pesquisa, tanto especialistas como gestores sinalizaram a impossibilidade de se promover uma concorrência se o mesmo ente está presente em todos os aeroportos. A eficiência operacional fica comprometida devido às limitações que a empresa pública leva consigo para a sociedade e à falta de mecanismos contratuais para a concessionária negociar com as companhias aéreas e demais entes públicos autônomos presentes nos aeroportos. A ausência da concessionária na CONAERO exemplifica a falta de mecanismos para o exercício da gestão eficiente da concessionária.

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Para estudar o problema identificado, foi realizada esta pesquisa com o objetivo geral de apresentar como o design estratégico adotado no Brasil para as concessões aeroportuárias se relaciona com os objetivos estratégicos e operacionais que o processo de concessão se propõe alcançar. O Quadro 62 sintetiza os resultados que se relacionam ao atendimento do objetivo geral que a pesquisa se propôs alcançar.

Quadro 62 - Objetivo geral e resultados alcançados

OBJETIVO GERAL	Apresentar como o design estratégico adotado no Brasil para as concessões aeroportuárias se relaciona com os objetivos estratégicos e operacionais que o processo de concessão se propõe alcançar.
RESULTADOS ALCANÇADOS	
<p><i>Design:</i> estrutura, contrato e regulação.</p> <p>Estrutura: A participação da empresa pública como sócia da concessionária traz benefícios para a ela própria, assim como para a INFRAERO e para o governo. Por outro lado, compromete os objetivos da concessão e é negativo para o governo e para a INFRAERO.</p> <p>Contrato: A inclusão de obras públicas em cláusula contratual teve impacto negativo sobre a relação público-privada bem como sobre as obras da concessionária. A matriz de risco impõe para a concessionária riscos sobre os quais ela não tem controle.</p> <p>Regulação: Faz-se necessário o aparelho regulatório para dirimir conflitos devido à incompletude contratual. É importante que a ANAC seja soberana para tomar suas decisões. A política tarifária tem reajuste baseado em fatores de qualidade e produtividade que não oferecem flexibilidade para a concessionária em termos de aumento de receita. O órgão de controle faz papel de agente regulador devido à inexperiência, desconhecimento e imaturidade da agência.</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p>O <i>design</i> do processo colocado em prática tem impacto negativo sobre: A percepção do investidor privado internacional, portanto influencia a atração de novos investimentos;</p> <p>OBJETIVOS ESTRATÉGICOS A agilidade da utilização de recursos para investimento uma vez que a INFRAERO leva para a concessionária suas limitações para aquisições e gestão de pessoal; O compartilhamento de experiências com a INFRAERO que carece de investimentos na capacitação de pessoal e na adoção de padrões e boas práticas internacionais; A concorrência entre aeroportos uma vez que a INFRAERO está presente em todos eles;</p> <p>OBJETIVOS OPERACIONAIS Ampliação aeroportuária uma vez que há obras públicas inseridas no contrato e que o sócio estatal presente na concessionária precisa de aporte de orçamento federal para dar conta de seus compromissos; Manutenção de áreas ociosas construídas para atender ao contrato devido a demandas superestimadas levando ao desperdício de recurso financeiro da concessionária; Exploração comercial do sítio aeroportuário depende da construção de novas áreas e da cessão de espaço para os entes federais autônomos que coexistem no aeroporto e sobre os quais o investidor privado não tem ingerência. A ausência da concessionária na CONAERO a coloca à parte das decisões sobre a administração do aeroporto.</p>	

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Para atingir o objetivo geral a que a pesquisa se propõe foram definidos quatro objetivos específicos. O Quadro 63 resume os resultados da pesquisa atendendo aos objetivos específicos propostos.

Quadro 63 - Objetivos específicos e resultados alcançados

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	RESULTADOS ALCANÇADOS
1. Identificar os fatores de impacto da concessão e sua relação com seus objetivos estratégicos e operacionais;	1. Decisões de governo se sobressaem às decisões de Estado; 2. Objetivos estratégicos e operacionais influenciados pelas decisões de governo; 3. Foco do pensamento estratégico da gestão pública; 4. O viés da eficiência pela desestatização; 5. A ingerência do governo sobre a concessão; 6. Os custos de transação; 7. Questões sócio-ambientais.
2. Compreender os fatores de impacto da estrutura da concessionária discutindo sua influência sobre os objetivos estratégicos e operacionais da concessão;	1. Presença da empresa pública na concessionária em sociedade com o investidor privado. 2. Impactos negativos para o governo, INFRAERO, concessionária e para o alcance dos objetivos da concessão. 3. Impactos positivos para a concessionária, para a INFRAERO, para o governo.
3. Apresentar os fatores de impacto do contrato de concessão discutindo sua influência sobre os objetivos estratégicos e operacionais da concessão;	1. Presença de obras sob a responsabilidade da empresa pública; 2. Dilema entre o contrato detalhado prescindindo do aparelho regulatório ou contrato considerando as limitações cognitivas dos indivíduos deixando que a estrutura de governança se encarregue de futuros conflitos; 3. Matriz de risco.
4. Descrever os fatores de impacto da regulação econômica, discutindo sua influência sobre os objetivos estratégicos e operacionais da concessão;	1. Importância da independência da agência reguladora; 2. Política tarifária com reajustes pautados por fatores de qualidade e produtividade, sem flexibilidade para a concessionária; 3. Atuação do órgão de controle no papel de agência reguladora; 4. Decisões de governo que se sobressaem às decisões de Estado; 5. Decisões de regulação.

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

A proposta destes objetivos específicos envolve os fatores de impacto existentes na concessão e em cada um dos elementos constitutivos do *design* da concessão. São eles: identificar os fatores de impacto sobre a concessão; compreender os fatores de impacto sobre a estrutura da concessionária; apresentar os fatores de impacto sobre o contrato de concessão; e descrever os fatores de impacto sobre a regulação econômica.

Foram então discutidos os resultados obtidos em relação aos elementos constitutivos do *design* estratégico da concessão relacionando-os com os objetivos estratégicos e operacionais do processo e articulando-os com as teorias econômicas. A teoria da agência (COASE, 1937) é a primeira teoria econômica considerada nesta pesquisa para a discussão da relação entre o Estado que por meio do governo eleito promove um processo de concessão para que uma concessionária preste serviços aeroportuários em seu nome. A teoria da agência aborda a relação entre uma empresa responsável pela prestação de serviços

(principal) que contrata outra empresa para, em seu nome, prestar estes serviços (agente). Para Coase (1937), surgem nesta relação os conflitos de agência quando o agente busca seus próprios interesses em detrimento dos interesses do principal que ele representa.

A segunda teoria econômica utilizada neste estudo diz respeito aos custos de transação que, para Williamson (1985) envolvem três elementos importantes: o oportunismo do agente que busca com avidez seu autointeresse; a racionalidade limitada que conforme Simon (1950) e Simon e Moore (1958) decorre da limitação cognitiva dos indivíduos para preverem todas as contingências futuras; e a especificidade dos ativos que diz respeito à singularidade do ativo, objeto da prestação do serviço. A teoria da assimetria informacional é a quarta teoria econômica que oferece suporte para as discussões ao orientar para a ausência de compartilhamento de informações entre as pessoas o que pode beneficiar ou prejudicar as partes. Hart e Moore (1985) orientam para a incompletude contratual que é a quinta teoria econômica considerada neste estudo. No âmbito das discussões sobre a rigidez contratual, estão as discussões encontradas na literatura entre Demsetz (1961) e Williamson (1985). Williamson (1985) sustenta que a racionalidade limitada dos indivíduos os impede de preverem todas as possíveis contingências de uma relação e que, portanto, os conflitos podem ser resolvidos em esferas de governança que inclui o aparelho regulatório. Demsetz (1968) entende que mais do que prever relações contratuais e mecanismos de governança, os conflitos podem ser evitados por meio de uma seleção prévia do agente cuja prestação dos serviços seria feita da maneira mais adequada em nome do principal.

Considerando que os objetivos específicos foram atingidos e, portanto, também foi atingido o objetivo geral, respondeu-se à pergunta de pesquisa que interroga a maneira como o *design* estratégico adotado no Brasil para as concessões aeroportuárias se relaciona com os objetivos estratégicos e operacionais que a concessão se propõe alcançar.

Considerando os gestores entrevistados e as contribuições dos especialistas consideradas, o estudo aqui realizado comprovou a tese de que o *design* estratégico adotado no Brasil para a concessão aeroportuária coloca em risco os objetivos estratégicos e operacionais estabelecidos na concessão.

O pensamento estratégico adotado no processo decisório fundamentou-se no pensamento político vigente que norteou o *design* da concessão para atender aos

objetivos imediatistas de governo mais do que os objetivos de longo prazo anunciados para o processo. A atração e agilidade de investimentos ficaram comprometidas uma vez que na estrutura da concessionária decidiu-se pela inclusão de uma estatal. A estratégia espelha o posicionamento estratégico da organização. A singularidade de suas ações sustenta o diferencial competitivo desta organização, requisito para a garantia de sua perenidade. Ao conseguir surpreender o mercado, ela conquista e mantém a vantagem competitiva. No caso brasileiro, a INFRAERO ao transitar simultaneamente nos bastidores tanto da gestão pública como da gestão privada compromete o *strategic backstage* fundamental para vencer a concorrência.

Quanto aos objetivos estratégicos da concessão, observa-se com este estudo que o investimento privado ficou limitado a 51% enquanto que o governo continua a aportar 49% do capital quando necessário. A transferência de tecnologias e modelos de gestão da iniciativa privada para a INFRAERO fica comprometida na medida em que ainda se fazem necessários investimentos na capacitação da estatal para assimilar conhecimentos e atualizar sua gestão. A concorrência entre aeroportos concedidos e não concedidos fica comprometida na medida em que a INFRAERO aparece em todos eles comprometendo o *strategic backstage* necessário para a concorrência, além de levar consigo as limitações de aquisição e gestão de pessoal de uma estatal. Quanto aos objetivos operacionais definidos no contrato, para a ampliação da infraestrutura, a concessionária tem que lidar com obras públicas sob a responsabilidade da INFRAERO que se encontram paralisadas ou sequer foram iniciadas. Além disso, por contrato, investiu-se na construção de novos terminais justificados por uma demanda superestimada e que se encontram atualmente ociosos demandando manutenção e desperdiçando recursos. A eficiência da operação da concessionária é comprometida uma vez que ela não tem nenhum mecanismo contratual que lhe permita negociar com os entes governamentais autônomos presentes no aeroporto e, para os quais, ela deve oferecer suporte de infraestrutura. Isso deixa claro que, no caso estudado, não somente o principal tem custos de agência (COASE, 1937) com os quais ele deve arcar, mas também o agente se depara com a maximização do autointeresse (WILLIAMSON, 1985) do principal.

Este trabalho traz contribuições para as teorias da estratégia na medida em que discute a relação entre principal e agente do ponto de vista da gestão tanto do ente privado como da Administração Pública na busca pela maximização dos

recursos, criação e manutenção da vantagem competitiva (MONTGOMERY; PORTER, 1998; JOHNSON *et al.*, 2007; CLEGG *et al.*, 2011). Nesta abordagem consideram-se as influências do microambiente (PENROSE, 1955; BARNEY, 1998) e do macroambiente (CLEGG *et al.*, 2011). Numa concessão, a relação entre principal e agente é institucional (GHEMAWAT, 1998) além dos impactos que causam as decisões do principal sobre as forças de mercado (PORTER, 1979). Estratégias deliberadas do principal fundamentadas na racionalidade formal (WEBER, 1982) se complementam com estratégias emergentes (MINTZBERG *et al.*, 2000) a partir do aprendizado proporcionado pelo processo uma vez que a racionalidade dos indivíduos é limitada (SIMON, 1950; MARCH; SIMON, 1958) impedindo que consigam prever todas as ações necessárias dentro dos processos decorrentes da estratégia.

As contribuições práticas que esta pesquisa oferece se concentram nas discussões sobre o *design* estratégico de um processo de concessão para os próximos processos realizados no Brasil, não somente no setor aeroportuário, mas em outros setores da economia. A influência do pensamento político vigente no governo é colocada em pauta discutindo-se suas consequências sobre o *design* da concessão e seus reflexos em longo prazo para o país. Coloca-se em discussão a estrutura da concessão, o contrato e a regulação no sentido de promover reflexões para os próximos processos brasileiros.

5.2 RECOMENDAÇÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

O tema escolhido para esta pesquisa, ou seja, a relação público-privada e a contextualização definida para o estudo, a concessão aeroportuária, geraram, ao longo do desenvolvimento dos trabalhos, inúmeras possibilidades para novas pesquisas. A seguir, apresentam-se algumas possibilidades para os pesquisadores interessados em se aprofundar sobre o tema.

- a) analisar a modelagem da concessão da prestação de serviços para a iniciativa privada em outros setores da economia brasileira como saúde, comunicações e energia;
- b) analisar os impactos sócioambientais sobre a concessão de serviços públicos para a iniciativa privada e a ação do setor plural;

- c) discutir a relação entre a atividade aeroportuária e o desenvolvimento sócio-econômico da região;
- d) discutir a relação entre o operador aeroportuário e os entes presentes no aeroporto que prestam serviços como transporte e alimentação;
- e) compreender a relação entre o operador aeroportuário e os entes públicos que atuam no aeroporto e que compõem o CONAERO analisando os impactos desta relação sobre a prestação do serviço aos passageiros;
- f) levantar a atuação da autoridade aeroportuária em outros aeroportos privatizados no mundo estabelecendo sua relação com a gestão privada aeroportuária;
- g) discutir os impactos do processo de concessão aeroportuária sobre o transporte de cargas considerando que alguns aeroportos colocam foco neste serviço;
- h) analisar a modelagem da quarta rodada de concessões de aeroportos brasileiros previsto para lançamento em 2017 comparando-a com a modelagem dos processos anteriores na segunda e terceira rodadas;
- i) descrever a gestão privada do aeroporto de São Gonçalo do Amarante do ponto de vista da regulação e do contrato de concessão na relação com o governo brasileiro.

5.3 LIMITAÇÕES DESTE ESTUDO

Esta pesquisa teve como pano de fundo o processo brasileiro de concessão aeroportuária em sua segunda rodada, considerando os aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília. Esta limitação se fez necessária, pois o tema deste estudo é a relação público-privada. Por este motivo, este estudo não incluiu o aeroporto que foi objeto da primeira rodada de concessões por se tratar de uma gestão 100% privada. A terceira rodada de concessões apresenta uma configuração público-privada, mas não foi considerada nesta pesquisa por ter características diferentes da primeira rodada, aqui estudada.

Por estudar a relação público-privada, não está incluída aqui a influência do setor plural no processo de concessão do setor aeroportuário brasileiro. Composto por organizações formadas pela sociedade civil organizada voltadas para questões sócio-ambientais, o setor plural tem características próprias que merecem ser

analisadas na relação com o setor público. Esta se configura outra limitação imposta a esta pesquisa.

Os resultados alcançados por este estudo limitam-se aos dados primários levantados junto a um determinado grupo de gestores e especialistas entrevistados bem como aos dados secundários obtidos junto a um conjunto de documentos disponibilizados na *internet*. Por um lado, torna-se difícil a generalização dos resultados para processos de concessão em outros setores da economia. Por outro lado, abre a perspectiva de outros levantamentos de dados primários junto a outros grupos de gestores e especialistas, bem como levantamento de dados secundários em outros documentos, com o objetivo de promover a discussão sobre o tema.

Além disso, o setor aeroportuário tem características específicas conforme foi relatado neste estudo. Esta particularidade do setor também dificulta a generalização dos resultados para outros setores da economia. Assim, as análises realizadas e os resultados obtidos limitam-se somente a este setor. Sobre a metodologia, algumas considerações precisam ser feitas sobre o planejamento e execução da pesquisa.

Uma recomendação final se faz necessária com relação ao planejamento da pesquisa. Investir tempo na etapa exploratória é fundamental para se evitar contratempos ao longo do caminho percorrido pelo pesquisador. A discussão com especialistas sobre o tema pesquisado é tão relevante quanto o aprofundamento do caminho metodológico a ser seguido. Quanto mais o pesquisador se dedicar nesta fase, discutindo seu trabalho, colocando à prova suas ideias, anseios e dúvidas e validando seu modelo com especialistas e outros pesquisadores, mais proveito ele poderá tirar na reta final de sua pesquisa, quando vai analisar os dados coletados na pesquisa de campo e, por fim, delinear suas considerações finais.

5.4 RECOMENDAÇÕES PARA FUTUROS PROCESSOS DE CONCESSÃO NO BRASIL

Com base nos resultados alcançados pela pesquisa realizada e convergindo com as reflexões apresentadas, são compiladas na Figura 20 as recomendações que se faz para o governo brasileiro por ocasião dos próximos processos de concessão.

Este estudo mostrou, com base nos dados primários e secundários

levantados, que a concessão aeroportuária para a iniciativa privada é um caminho que traz benefícios para o setor, contudo, no caso brasileiro da segunda rodada ficou prejudicado pelos fatores de impacto já apresentados e discutidos. A participação integral da iniciativa privada, no caso brasileiro, apresenta-se, conforme aponta o estudo, um aspecto interessante a ser considerado nas próximas concessões de infraestrutura. Esta alternativa não exclui o investimento na capacitação e inovação da INFRAERO como operador aeroportuário nacional, gerido pelo poder público.

Investir na capacitação técnica da gestão pública brasileira é relevante por três motivos: 1. Qualquer que seja o encaminhamento dado à gestão da INFRAERO, esta empresa continuará administrando aeroportos no país nos curto e médio prazos. Independentemente do objetivo de transferência de tecnologia e capacitação em gestão pretendido pelo processo de concessão já implementado nas três primeiras rodadas, é importante que a gestão da estatal receba investimentos para sua atualização em relação a outros processos no mundo bem como para a discussão com especialistas em outros países; 2. A INFRAERO é sócia do consórcio que opera os maiores aeroportos brasileiros e continuará precisando de investimento em termos de capacitação de seu corpo técnico gestor; 3. A INFRAERO tem um histórico de mais de quatro décadas na operação do setor aeroportuário brasileiro que não deveria ser negligenciado, pelo contrário, merece apoio para realização das inovações necessárias para que possa se projetar não somente no cenário nacional, como no cenário internacional. Para que a INFRAERO possa usufruir do conhecimento e da tecnologia compartilhada pelo sócio privado, conforme previsto no processo de concessão, é importante que estejam constantemente atualizados quanto ao que se pratica no mundo em termos de operação aeroportuária.

Muitos estudos já foram realizados por pesquisadores em todo o mundo sobre privatizações de infraestrutura. Esta pesquisa trouxe uma relação destes estudos, mas com certeza outros serão publicados em breve. Este estudo mostrou a relevância de se considerar pesquisas científicas realizadas no mundo. Muitos resultados aos quais chegaram estas pesquisas apontam caminhos para discussões de futuras desestatizações em infraestrutura no Brasil.

Figura 20 - Recomendações para futuros processos de concessão

Categorias de análise	Fatores de impacto	Recomendações
Concessão	<ul style="list-style-type: none"> • Decisões fundamentadas no pensamento político vigente no governo; • Objetivos estratégicos e operacionais influenciados pelas decisões de governo. • O viés da eficiência pela privatização • Os custos de transação • Questões sócio-ambientais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer que as decisões de longo prazo prevalecerão sobre o pensamento político vigente; • Definir uma agenda para o planejamento estratégico da matriz de transportes no Brasil integrando os modais; • Definir objetivos estratégicos e operacionais de acordo com a visão de Estado; • Considerar os estudos realizados no mundo sobre a desestatização na infraestrutura; • Ser parceiro e não concorrente da iniciativa privada, caso a desestatização seja o caminho definido; • Levar em consideração as questões sócio-ambientais envolvidas.
Estrutura da concessão	<ul style="list-style-type: none"> • Participação de uma estatal na concessionária e de um operador internacional; 	<ul style="list-style-type: none"> • No caso da opção pela concessão, estimular a participação <i>in totum</i> da iniciativa privada nas concessões, construindo uma imagem positiva do país e investir na inovação da INFRAERO.
Contrato de concessão	<ul style="list-style-type: none"> • Obras públicas no aeroporto; • Dilema entre contrato abrangente e mecanismos de governança para resolução de conflitos ou seleção prévia no modelo franquia (Demsetz, 1968) 	<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar a finalização das obras para que não representem entraves nas próximas concessões; • A partir da agenda estratégica definida, planejar os futuros processos de desestatização com antecedência tal que possibilite estudos aprofundados de processos em outros países; • Definir uma matriz de risco condizente com uma parceria entre o setor público e a iniciativa privada.
Regulação	<ul style="list-style-type: none"> • Independência da agência; • Política tarifária, qualidade e produtividade; • Órgão de controle no papel de agência reguladora; • Decisões de governo pautadas pelo pensamento político; • Impacto das decisões de regulação sobre os objetivos estratégicos e operacionais 	<ul style="list-style-type: none"> • Definir dentro da própria agência reguladora um órgão de estudos planejamento estratégico para o setor; • Repensar o controle do tráfego aéreo em relação aos padrões mundiais de eficiência; • Coordenar estudos da agência reguladora do setor aeroportuário com as demais agências de transportes terrestres e aquaviários convergindo interesses e decisões.

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

As conclusões a que eles chegaram nestes estudos com certeza merecem ser consideradas nas discussões por ocasião dos próximos processos. Além destas pesquisas acadêmicas, estudos foram já realizados por órgãos como a McKinsey

(2010) e Campos Neto e Souza (2011). Conforme citado nas entrevistas, as decisões tomadas em relação à concessão brasileira de aeroportos fizeram exatamente o contrário do que foi recomendado não somente por estes estudos, mas também pelo próprio TCU que analisou os estudos prévios apresentados pela ANAC. Convém avaliar estas contribuições feitas por estudiosos e especialistas para as próximas concessões brasileiras. Essas experiências certamente contribuirão para diminuir os percalços no desenvolvimento de ações futuras dessa monta.

REFERÊNCIAS

ACI. Airport Council International. Airport Service Quality (ASQ). Current Winners (2015). Disponível em: <<http://www.aci.aero/Airport-Service-Quality/ASQ-Awards/Current-Winners>>. Acesso em: 03 fev. 2017.

ADLER, Nicole; FORSYTH, Peter; MUELLER, Juergen; NIEMEIER, Hans-Martin. An economic assessment of airport incentive regulation. **Transport Policy**, v. 41, p. 5-15, 2015.

AKERLOF, George A. The Market for “lemons”: quality uncertainty and the market mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, p. 488-599, Aug. 1970.

AKITOBY, B.; HEMMING, R.; SCHWARTZ, G. Public Investment and Public-Private Partnership. **International Monetary Fund Economic Issue**, n. 40, 2006.

ALVEAL, Carmen. Estado e Regulação econômica: O Papel das Agências Reguladoras no Brasil e na Experiência internacional. In: SEMINÁRIO DE DIREITO INTERNACIONAL E REGULAÇÃO ECONÔMICA. ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. **Anais...** Núcleo Regional no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 19-20 mai 2003.

AMEYAW, Ernest Effah; CHAN, Albert P.C. Evaluating key risk factors for PPP water projects in Ghana: a Delphi study. **Journal of Facilities Management**, v. 13, Iss 2 p. 133-155, 2015.

ANAC. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Resolução** nº. 192, de 28/06/2011. Estabelece os procedimentos para solicitação, autorização e aprovação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações que subsidiem a modelagem de concessões para exploração da infraestrutura aeroportuária pela iniciativa privada definidas como prioritárias pelo governo federal. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília-DF, 29 de jun. p. 4-5, 2011.

ANAC. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Contrato** de concessão para ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto Internacional de Brasília. Brasília, DF, 2012a.

ANAC. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Contrato** de concessão para ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto Internacional de Campinas. Brasília, DF, 2012b.

ANAC. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Contrato** de concessão para ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto Internacional de Gurulhos. Brasília, DF, 2012c.

ANAC. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Acordo** prorroga garantia de emprego a funcionários da INFRAERO. Disponível em:

<<http://www.aviacao.gov.br/noticias/2014/09/acordo-prorroga-garantia-de-emprego-a-funcionarios-da-INFRAERO-2>>. Acesso em: 15 março 2015.

ANAC. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Edital** do Leilão no 2/2011 para Concessão para ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos internacionais de Brasília – Campinas - Guarulhos. Disponível em: <<http://www2.ANAC.gov.br/GRU-VCP-BSB/>>. Acesso em: 12 out. 2016.

ANDRADE, Celana Cardoso; HOLANDA, Adriano Furtado. Apontamentos sobre pesquisa qualitativa e pesquisa empírico-fenomenológica. **Estudos de Psicologia**, v. 27, n. 2, p. 259-268, abr.-jun., 2010.

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves Araújo; SILVESTRE, Hugo Consciência. As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, p. 571-593, mai./jun., 2014.

ARBLASTER, Margaret; HOOPER, Paul. Light handed regulation – Can it play a role in the developing world? **Transport Policy**, v. 43, p. 32-41, 2015.

ARROW, Kenneth J. Economics welfare and the allocation and resources of invention In: Nelson, Richard R. (ed.). **The rate and direction of inventive activity**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1962.

ASIEDU, Elizabeth; FREEMAN, James. The Effect of Corruption on Investment Growth: Evidence from Firms in Latin America, Sub-Saharan Africa and Transition Countries. **Review of Development Economics**, v. 13, n. 2, may, 2009, p. 200-214

BABATUNDE, Solomon Olusola; PERERA, Srinath; ZHOU, Lei; UDEAJA, Chika. Barriers to public private partnership projects in developing countries: a case of Nigeria. **Engineering, Construction and Architectural Management**, v. 22, n.6, p. 669-691, 2015.

BAILEY, Stephen J.; VALKAMA, Pekka; ANTTIROIKO, Ari-Veikko. Failure of risk governance in public sector ICT-based innovations: analysis and synthesis. **Journal of Risk and Governance**, v. 2, n. 3, p. 1-14, 2013.

BANCO MUNDIAL. **Governance and Development**. Washington (DC), 1992.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 5. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BARNEY, Jay B. Firm resources and sustained competitive advantage. **Journal of Management**, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1998.

BASSO, Leonardo Fernando Cruz; SILVA, Marcelo Roque da. Reflexões sobre a regulamentação. RAC – Revista de Administração Contemporânea, V. 4, n. 2, p. 67-85, Maio/Ago, 2000.

BENDINELLI, William Eduardo; OLIVEIRA, Alessandro, V. M. Modelagem econométrica da demanda em aeroportos privatizados: estudo de caso do Aeroporto

Internacional de Confins, Belo Horizonte. **Journal of Transport Literature**, v. 9, n. 2, p. 20-24, apr. 2015.

BERNSTEIN, Jeffrey.I.; SAPPINGTON, David. E. M. Setting the X Factor in price cap regulation plans. **Cambridge: National Bureau of Economic Research**. (NBER Working Paper Series, n. 6622), 1998.

BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. **Revista de Direito Processual Geral**, n. 56, p. 201-227, Rio de Janeiro, 2002.

BIANCONI, Marcelo; YOSHINO. Joe A. **Empirical estimation of the cost of equity: an application to selected Brazilian utilities companies**. 2012. Disponível em: <http://www.tufts.edu/~mbiancon/Bianconi_Yoshino_Paper_14_PubUtil.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2013.

BITTENCOURT, Marcus Vinícius Corrêa. **Curso de direito constitucional**. Editora Fórum: Belo Horizonte, 2007.

BRAGANÇA, Gabriel Godofredo Fiuza de; CAMACHO, Fernando Tavares. **Uma Nota sobre o repasse de ganhos de produtividade em setores de infraestrutura no Brasil (fator x)**. Repositório do conhecimento do IPEA. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5424>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

BRANDÃO, Luiz Eduardo Teixeira; BASTIAN-PINTO, Carlos de Lamare; GOMES, Leonardo Lima; SALGADO, Marina Schuabb. Incentivos governamentais em PPP: uma análise por opções reais. **Revista de Administração e Economia (RAE)**, v. 52, n. 2, p. 10-23, jan./fev. 2012.

BRASIL. **Decreto** no. 7.624, de 22/11/2011. Dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão. Diário Oficial da União, Brasília, 22 de nov, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**, de 5/10/88. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 set. 2014.

BRASIL. **Decreto-Lei** 200, de 25/02/67. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25/02, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em 20/09/2014.

BRASIL. **Decreto** 86.215, de 25/07/81. Fixa normas para a transferência, transformação e desativação de empresas sob o controle do Governo Federal, nos casos que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, 25 de jul, 1981. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-86215-25-julho-1981-435410-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 set. 2014.

BRASIL. **Decreto** 5.731, de 20/03/2006. Dispõe sobre a instalação, a estrutura organizacional da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e aprova o seu regulamento. Diário Oficial da União, Brasília, 20/03, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5731.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

BRASIL. **Decreto** 7.531 de 21/07/2011. Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND dos Aeroportos Internacionais Governador André Franco Montoro e Viracopos, no Estado de São Paulo, e Presidente Juscelino Kubitschek, no Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 de jul, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7531.htm>. Acesso em: 20 set. /2014.

BRASIL. **Edital** do Leilão no. 2/2011. Diário Oficial, Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.ebpbrasil.com/ebp/web/arquivos/Edital_GRUBSBVCP.pdf>. Acesso em: 20 set. 2014.

BRASIL. **Lei** 8.031 de 12/04/1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 12 de abr, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

BRASIL. **Lei** 8.666, de 21/06/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 de jun, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

BRASIL. **Lei** 8.987, de 13/02/1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 13/fev, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

BRASIL. **Lei** 9.074, de 07/09/1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 07 de set, 1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9074cons.htm. Acesso em 20/09/2014.

BRASIL. **Lei** 9.491, de 10/09/1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 10 de set, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

BRASIL. **Lei** nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Diário Oficial, Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

BRASIL. **Ministério do Planejamento**. Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle

para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do Programa nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Brasil, 2009. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-05-24.1806203210/guia_indicadores_jun2010.pdf>. Acesso em: 20 set. 2014.

BRASIL. **Presidência da República**. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia e Estrutura para um novo Estado**. Revista do Serviço Público. No. 1, Jun-Abr. Brasília: ENAP, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma Gerencial de 1995. **Burocracia e Reforma do Estado**. Cadernos Adenauer II, no 3. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

BREYER, Stephen. **Regulation and its reform**. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

BRITO Barbara Moreira; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, v. 56, n. 1, p. 7-21, 2005.

BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**: os pólos da prática metodológica. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977. 251 p.

BURRELL, Gibson; MORGAN, Gareth. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann Educational Books, 1979.

CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva.; SOUZA, Frederico Hartmann. **Aeroportos no Brasil**: investimentos recentes, perspectivas e preocupações. Diretoria de Estudos Setoriais. Nota n. 5. IPEA. Brasília: 2011.

CANTERO, Daniel San Martin. Teoria fundamentada y Atlas.ti: recursos metodológicos para la investigación educativa. **Revista Electrónica de Investigación Educativa**, v. 16, n. 1, p. 104-122, 2014.

CARRASCO, Vinícius; JOAQUIM, Gustavo; PINHO DE MELLO, João Manoel. Risco regulatório no Brasil: teoria e mensuração. In: CASTELAR, Armando Pinheiro; FRISCHTAK, Cláudio (Orgs.). **Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 21-38, 2014.

CASA CIVIL. **Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial**: Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Os Contornos do Estado e da Burocracia no Brasil. Burocracia e Reforma do Estado. **Cadernos Adenauer II**, n. 3. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; ZUGMAN, Fábio. **Dicionário de termos de estratégia empresarial**. São Paulo: Atlas, 2008.

CERVO, Amado; BERVIAN, Pedro. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CLEGG, Stewart.; CARTER, Chris; KORNBERGER, Martin; SCHWEITZER, Jochen. **Strategy: theory & practice**. London: Sage, 2011.

COASE, Ronald Harry. The nature of the firm. **Economica, New Series**, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov, 1937.

COASE, Ronald Harry. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, oct., p. 1-44, 1960.

CONSTANTINO, Rodrigo. **Privatize já**. São Paulo: Leya, 2012.

COUTO E SILVA, Almiro. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares. Serviço público “à brasileira”?. In: **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, v. 27, n. 57, p. 209-238, 2003.

CRUZ, Carlos Oliveira; MARQUES, Rui Cunha. Contribution to the study of PPP arrangements in airport development, management and operation. **Transport Policy**, v. 18, p. 392-400, 2011

CUÉLLAR, Leila. **Introdução às agências reguladoras brasileiras**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CURI, Claudia; GITTO, Simone; MANCUSO, Paolo. The Italian airport industry in transition: a performance analysis. **Journal of Air Transport Management**. v. 16, p. 218-221, 2010.

D’ALESSANDRO, Laura; BAILEY, Stephen J.; GIORGINO, Marco. PPPs as strategic alliances: from tecnocratic to multidimensional risk governance. **Managerial Finance**, V. 40, Ed. 11, p. 1095 – 1111, <http://dx.doi.org/10.1108/MF-07-2013-0165>, 2014.

DAESP – Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo. Concessão São Paulo Aeroportos. Disponível em: <<http://www.daesp.sp.gov.br/>>. Acesso em: 15 out. 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

D’ARAUJO, Maria Celina. **O segundo Governo Vargas 1951-1954: Democracia, Partidos e Crise Política**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.

DEFILIPPI, Enzo. X-factor regulation in a developing country: The case of Lima's airport. **Transport Policy**, v. 41, p. 16–22, 2015.

DEMB, Ada; NEUBAUER, FRIEDRICH F. **The corporate board: Confronting the paradoxes.** Oxford: Oxford University Press, 1992

DEMSETZ, Harold. Why regulate utilities? **Journal of Law and Economics**, v. 11, n. 1, p. 55-65, apr, 1968.

DIAZ, Gonzalo Ruiz. The contractual and administrative regulation of public-private partnership. **Utilities Policy**, p. 1-13, jun, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia e outras formas.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DIEZ, Manuel Maria. **A revisão na concessão comum de serviço público.** Tese de Doutorado. Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

DOGANIS, Rigas. **The airport business.** Londres: Routledge, 1992.

ELKINGTON, John. Canibals with forks: Triple Bootom Line of 21st Century Business. **New Society Publishers**, 2012.

EMMONS, Willis. The **Evolving Bargain: Strategic Implications of Deregulation and Privatization.** Boston: Harvard Business School Press, 2000.

ENGEL, Eduardo; FISCHER, Ronald; GALETOVIC, Alexander. The Basic Public Finance of Public-private Partnerships. **Cowles Foundation Discussion**, paper 1618, 2008.

EVENHUIS, Emil; VICKERMAN, Roger. Transport pricing and Public-Private Partnerships in theory: issues and sugestions. **Research in Transportation Economics**, v. 30, p. 6-14, 2010.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público.** v. 120 n. 3, Set-Dez. Brasília: ENAP, 1996.

FERREIRA, Fernanda Maria Pinto Freitas Ramos. **Modelo de integração entre o projeto executivo e o planejamento operacional em empreendimentos de edificações comerciais.** Tese (Doutorado) – Escola Politécnica da Universidad de São Paulo. Departamento de Engenharia de Produção. 278 p. São Paulo, 2008.

FLEURY, Paulo. Fernando. Prefácio: In: CASTELAR, Armando Pinheiro e FRISCHTAK, Cláudio (Orgs.). **Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes.** Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 7-10, 2014.

FONTANELLA, Bruno José Barcellos; LUCHESI, Bruna Moretti; SAIDEL, Maria Giovana Borges; RICAS, Janete; TURATO, Egberto Ribeiro; MELO, Débora Gusmão. Amostragem em pesquisas qualitativas: proposta de procedimentos para constatar saturação teórica. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 389-394.fev., 2011.

FORTINI, Cristiana. **Contratos Administrativos**: franquias, concessão, permissão e PPP. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FRANÇA, Phillip Gil. **O Controle da Administração Pública**: Discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

G4 Sustainability Reporting Guidelines. Global Reporting Initiatives - GRI, Mai/2013. Disponível em <https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/GRI-An-introduction-to-G4.pdf>. Acesso em 20/09/2014.

GHEMAWAT, Pankaj. Vantagem Sustentável. In: MONTGOMERY, Cynthia; PORTER, Michael. **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

GILLEN, David. The evolution of airport ownership and governance. **Journal of Air Transport Management**. v. 17, p. 3-13, 2011.

GITTO, Simone; MANCUSO, Paolo. Two faces of airport business: a non-parametric analysis of the Italian airport industry. **Journal of Transport Management**, v. 20, p. 39-42, 2012.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. São Paulo: RAE - **Revista de Administração de Empresas**, v.35, n.2, p.57-63. Mar/Abr, 1995.

GRAHAM, Anne. The objectives and outcomes of airport privatization. **Research in Transportation Business & Management**, v. 1, p. 3-14, 2011.

GRAHAM, Anne. **Managing airports**: an international perspective. 4. ed. Nova Iorque: Routledge, 326 p., 2014.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GRECO, Luciano. Imperfect bundling in Public-Private Partnerships. **Journal of Public Economic Theory**, v. 17, n. 1, p. 136-146, 2015.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 9, n. 42, mar./abr., 2007.

GUIMARÃES, Ester Feche; COUTINHO, Sonia Maria Viggiani; MALHEIROS, Tadeu Fabrício; PHILLIPI JR., Arlindo. Os indicadores do saneamento medem a

universalização em áreas de vulnerabilidade social? **Engenharia Sanitária Ambiental**, v. 19, n. 1, p. 53-60, Rio de Janeiro, jan./mar., 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522014000100053>. Acesso em: 13 set. 2016.

HARISANKAR, K.; SREEPARVATHY, G. Rethinking Dispute Resolution in Public-Private Partnerships for Infrastructure Development in India. **Journal of Infrastructure Development**, v. 5, n. 1, p. 21-32, 2013.

HART, Oliver; MOORE, John. **Incomplete contracts and renegotiation**. Working paper Department of Economics. Number 367. Massachusetts Institute of Technology, January, 1985.

HUANG, Joy; CAI, Liping A. Destination choice model for transitional travel: College students in China. **Tourism Management**, v. 32, n. 3, p. 697-699., 2011.

INFRAERO. **Relatório Anual 2014**. Disponível em: <<http://www.INFRAERO.gov.br/images/stories/INFRAERO/Contas/Relatorios/relatorio2014.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2016.

INFRAERO. **Concessão de aeroportos**. Disponível em: <<https://www.INFRAERO.gov.br/index.php/br/transparencia/concessao.html>>. Acesso em: 12 out. 2016.

INSTITUTE OF DIRECTORS SOUTHERN AFRICA. **King Code of Governance for Southern Africa 2009 (King III)**. África do Sul. Disponível em: <<http://www.iodsa.co.za/?page=kingIII>>. Acesso em: 20 set. 09 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. IBGC. **Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4. ed. São Paulo: IBGC, 2009.

ISMAIL, Suhaiza. Driving forces for implementation of public private partnerships (PPP) in Malaysia and a comparison with the United Kingdom. **Journal of Economic and Administrative Sciences**, Vol. 30 Iss 2 pp. 82 – 95. <http://dx.doi.org/10.1108/JEAS-06-2013-0019>, 2014.

JENSEN, Michael; MECKLING, William. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

JOHNSON, Gerry; SCHOLLES, Kevan; WHITTINGTON, Richard. **Explorando a estratégia corporativa: texto e casos**. Porto Alegre: Bookman, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003.

KAPP, Doderlayne Castro. **Aeroportos Privatizações**: Proposta de privatização aeroportuária para o Brasil. Comando da Aeronáutica. Departamento de Aviação Civil, 2003. Disponível em: <<http://www.reservaer.com.br/estrategicos/Aeroportos.pdf>>. Acesso em: 15 out. 15.

LEHFELD, Lucas de Souza. **Controles das agências reguladoras**. São Paulo: Atlas, 2008.

LEVITT, Raymond E.; ERIKSSON, Kent. Developing a governance model for PPP infrastructure service delivery based on lessons from Eastern Australia. **Journal of Organization Design**, V. 5, n. 7, DOI 10.1186/s41469-016-0009-3, 2016.

LIMA, João Paulo Cavalcante; ANTUNES, Maria Thereza Pompa; MENDONÇA NETO, Octavio Ribeiro de; PELEIAS, Ivam Ricardo. Estudos de caso e sua aplicação : proposta de um esquema teórico para pesquisas no campo da Contabilidade. **Revista de Contabilidade e Organizações**, V. 6, n. 14, p. 127-144, 2012.

LINDBLOM, Charles E. The Science of "Muddling through". **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, Spring, 1959.

LUKMANOVA, Inessa Galejevna; MISHLANOVA, Marina Yuryevna. Determinant Analysis of Public-Private Partnership in Russia. **International Journal of Economics and Financial Issues**. Ed. 5, p. 208-216, 2015.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal**: Paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro. 2 Ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências da mudança no modo de governança. In: **Regulação econômica e democracia**: o debate europeu. São Paulo: Editora Singular, 2006.

MANTIN, Benny. Airport complementarity: private vs. government ownership and welfare gravitation. **Transportation Research**, p. 381-388, 2012.

MARCH, James; SIMON, Herbert Alexander. **Organizations**. New York, NY: Wiley, 1958.

MARCH, James G.; SIMON, Herbert A. **Organizations**. New. York: John Wiley & Sons, Inc., 1958.

MAROLLA, Eugenia Cristina Cleto. **Concessões de serviço público**: a equação econômico-financeira dos contratos. São Paulo: Verbatim, 2011.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. São Paulo: Atlas, 1994.

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral. **Cadernos ENAP**, n 8. Brasília: ENAP, 1997.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração Pública Comparada: Uma Avaliação das Reformas Administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev., 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MATTOS, Paulo Todescan L. (Coord); PRADO, Mariana Mota; ROCHA, Jean Paul Cabral Veida da; COUTINHO, Diogo R.; OLIVA, Rafael (Org.) **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

MATTOS, Paulo Todescan L. **Regulação econômica e democracia: o debate europeu**. São Paulo: Editora Singular, 2006.

MAWHINNEY, Mark. **Sustainable development: understanding the green debate**. Oxford: Blackwell Science, 2002.

MCCLELLAND, Jerry; CHEN, Chen. Standing up for a son at school: experiences of a Mexican immigrant mother. **Hispanic Journal of Behavior Sciences**, v. 19, n. 3, 1997.

MCKINSEY & COMPANY. **Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil: Relatório Consolidado**. Rio de Janeiro: McKinsey & Company, 1 ed., 25/jan, 2010.

MEDDA, Francesca Romana; CARBONARO, Gianni; DAVIS, Susan L. Public private partnerships in transportation: Some insights from the European experience. **IATSS Research**, v. 36, p. 83–87, 2013.

MEDEIROS, Duarte M. C.; SILVA, Jorge Miguel Reis; BOUSSON, Koumana. RNAV and RNP AR approach systems: the case for Pico Island Airport. **International Journal of Aviation Management**, v. 1, n. 3, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO E SOUZA, Melissa; NUNES, Edson. A aviação civil nos Estados Unidos: um estudo sobre o papel do Estado na regulação do setor aéreo. **Observatório Universitário**. Documento de trabalho n. 71, 2007.

MENEZES, A.M.F. Desenvolvimento Econômico Sustentável e seu financiamento: Uma análise da Parceria Público Privada. In: I Encontro de Economia Baiana, 2005, Salvador. **Anais do I Encontro de Economia Baiana**, 2005.

MERLEAU-PONTY, Maurice. **Fenomenologia da percepção**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MIGUEL, Paulo Augusto Cauchick. Estudo de caso na engenharia de produção: estruturação e recomendações para sua condução. **Produção**, v. 17, n. 1, p. 216-229, jan./abr., 2007.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO/SECRETARIA DE GESTÃO. **O Estado numa Era de Reformas: Os Anos FHC**. Parte 1. Brasília: MP/SEGES, 2002.

MINTZBERG, Henry. The strategy concept: five P's for strategy. **California Management Review**, v. 30, 1, p. 11-24, fall, 1987.

MINTZBERG, Henry. **Rise and fall of strategic planning**. Prentice Hall, 1994.

MINTZBERG, Henry. A criação artesanal da estratégia. In: MONTGOMERY, Cynthia A.; PORTER, Michael E. **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998,

MINTZBERG, Henry. **Managing**. São Francisco/CA: Berrett-Koehler Publishers, 2004.

MINTZBERG, Henry. **Rebalancing society**. Oakland: Berrett-Koehler, 2015. Disponível em: <http://www.mintzberg.org/sites/default/files/page/rebalancing_full.pdf>. Acesso em: 1 set. 2016.

MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **The strategy process: concepts, contexts, cases**. 3. ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1996.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. A Escola Ambiental: a formação de estratégia como um processo reativo. In: _____ **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MONTGOMERY, Cynthia A.; PORTER, Michael E. (Orgs.). **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1998.

MORALLOS, Dorothy; AMEKUDZI, Adjo. The state of the practice of value for money analysis in comparing public private partnerships to traditional procurements, *Public Works Management and Policy*, Vol. 13 No. 2, pp. 114-25, 2008.

MOREIRA, Daniel Augusto. **O método fenomenológico na pesquisa**. São Paulo: Thomson, 2002.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das Concessões de Serviço Público: Inteligência da Lei 8987/1995**. Malheiros: São Paulo, 2011.

MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da Administração Pública brasileira nos últimos 40 anos. Rio de Janeiro, **Revista de Administração Pública**, Edição Especial Comemorativa, 1967-2007, p. 87-96, 2007.

MOURAVIEV, Nikolai; KAKABADSE, Nada K. Conceptualising public-private partnerships: a critical appraisal of approaches to meanings and forms. **Society and Business Review**, v. 7, n. 3, p. 260-276, 2012.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. **Revista de Administração Contemporânea (RAC)**, v. 15, n. 4, pp. 731-747, Jul./Ago., 2011.

OLIVEIRA, Alessandro, V. M.; TUROLLA, Frederico Araujo. Financiamento da infraestrutura de transportes. **Journal of Transport Literature**. V. 7, n. 1. P. 103-126. Jan, 2013.

ORTIZ, Iris N.; BUXBAUM, Jeffrey N. Protecting the Public Interest in Long-Term Concession Agreements for Transportation Infrastructure. **Public Works Management & Policy**, v. 13, n. 2, p. 126-137, oct, 2008.

OUM, Tae H., ADLER, Nicole.; YU, C Chunyan. Privatization, corporatization, ownership forms and their effects on the performance of the world's major airports. **Journal of Air Transport Management**, v. 12, n. 3, p. 109-121, 2006.

OUM, Tae H., ADLER, Nicole; YU, Chunyan. Ownership forms matter for airport efficiency: A stochastic frontier investigation of worldwide airports. **Journal of Urban Economics**, v. 64, n. 2, p. 422-435, 2008

PELTZMAN, Sam. The economic theory of regulation after a decade of deregulation. **Brookings Papers on Microeconomics**, p. 1-59, 1989.

PENROSE, Edith. Limits to the growth and size of firms. **The American Economic Review**, v. 45, n. 2, p. 531-543, maio, 1955.

PEREIRA NETO, Cio Mário da Silva; CASAGRANDE, Paulo Leonardo; LANCIERI, Filippo Maria; MORAES, Joaquim Nogueira Porto. Pro-competition rules in airport privatization: international experience and the Brazilian case. **Journal of Air Transport Management**, v. 54, p. 9-16, 2016.

PEREZ, Marco Augusto. **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

PERROW, Charles. Organizational analysis: a sociological view. Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1970.

PIGOU, Arthur Cecil. **The economics of welfare**. 4 Ed. Londres: Macmillan, 1960.

PORTER, Michael. How competitive forces shape strategy. **Harvard Business Review**, v. 57, 137-145, mar.-apr., 1979.

POSNER, Richard A. Theories of economic regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 5, n. 2, p. 335-358, Autumn, 1974.

QUÉLIN, Bertrand; KIVLENIECE, Ilze. Creating and Capturing value in Public-Private Ties: A Private Actor's Perspective. **Academy of Management Review**, v. 37, n. 2, p. 272-299. 2012.

QUINN, James Brian. **Strategies for change: logical incrementalism**. Homewood: Illinois, 1980.

REICH, Norbert. **A crise regulatória: ela existe pode ser resolvida?** In: Regulação econômica e democracia: o debate europeu. São Paulo: Editora Singular, 2006.

REPOLÊS, Luiza Helena Galdino. **Os contratos de Parcerias Público-Privadas sob a perspectiva da Teoria da Agência: como mitigar a assimetria de informação do setor público?** Concurso de monografia em Finanças Públicas. XX Prêmio Tesouro Nacional 2015. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/518296/COR_Tema2_3Lugar_Luiza+Helena+Galdino+Repoles.pdf/11482dcc-22cd-433f-ac18-907282a884b0>. Acesso em: 20 maio 2016.

RIBEIRO, Maurício Portugal. **20 Anos da Lei de Concessões**. 10 Anos da Lei de PPPS. Viabilizando a Implantação e Melhoria de Infraestruturas para o Desenvolvimento Econômico-Social. 2015. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/portugalribeiro/10-anos-da-lei-de-ppp-20-anos-da-lei-de-concessoes>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

ROLIM, Paula; BETTINI, Humberto; OLIVEIRA, Alessandro. Estimating the impact of airport privatization on airline demand: a regression-based event study. **Journal of Air Transport Management**, v. 54, p. 31-41, 2016.

SAC. Secretaria de Aviação Civil. **Programas: Concessões no setor público**. Publicado em 04/06/2013. Disponível em: <<http://www.aviacao.gov.br/assuntos/concessoes-de-aeroportos>>. Acesso em: 13 out. 2016.

SAC. Secretaria de Aviação Civil. **Nota Oficial: Concessão dos aeroportos Galeão e Confins**. Publicado em 03/10/2013. Disponível em: <http://www.aviacao.gov.br/noticias/2013/10/copy138_of_titulo-da-noticia-entre-35-e-90-caracteres-com-espaco>. Acesso em: 19 out. 2016.

SAC. Secretaria de Aviação Civil. **Pesquisa permanente de satisfação do passageiro**. Disponível em: <<http://www.aviacao.gov.br/assuntos/aeroportos/pesquisa-satisfacao>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

SCHEPPER, Steven; HAEZENDONCK, Elvira; DOOMS, Michaël. Transaction cost analysis of public infrastructure delivery. **International Journal of Managing Projects in Business**, v. 8, n. 3, p. 441-456, 2015.

SCOTTI, Davide, MALIGHETTI, Paolo, MARTINI, Gianmaria; VOLTA, Nicola. The impact of airport competition on technical efficiency: A stochastic frontier analysis applied to Italian airport. **Journal of Air Transport Management**, v. 22, p. 9-15, 2012.

SIMON, Herbert Alexander. Administrative behavior. **Australian Journal of Public Administration**. Volume 9, 1a Edição, pág. 241 a 245, Março/1950. Doi 10.1111/j.1467-8500.1950.tb01679.x

SKYTRAX. **Top ten airports of 2016**. Disponível em: <<http://www.worldairportawards.com/>>. Acesso em: 03 fev. 2017.

SOARES, Jakson Renner Rodrigues. **Relación imaxe turística construída e lealdade**: análise dos estudantes internacionais em Galicia. 2015. 311 p. Tese (Doutorado em Direção e Planejamento do Turismo). Universidade da Coruña, Coruña, 2015.

SOUZA JUNIOR, Roberto Tadeu de; BALBINOTTO NETO, Giacomo. A necessidade de agências reguladoras sobre a perspectiva da Nova Economia Institucional. **Anais...Encontro do ANPAD**, 30, Salvador, Bahia, 23 a 27 de setembro, 2006.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. **Pesquisa Qualitativa**: Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada. 2ª. Porto Alegre: Bookman, 2008.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo no. TC 032.695/2011-0. Acórdão 3234/2011. **Acompanhamento do 1º estágio de concessão do aeroporto internacional de Viracopos, localizado em Campinas/SP**; 2011. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/data/files/5F/C2/51/81/F2D0E410504D80E42A2818A8/TC-032-695-2011-0-Viracopos.pdf>. Acesso em 14/05/2016.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo no TC 032.786/2011-5. **Acompanhamento do 1º estágio de concessão do aeroporto internacional de Guarulhos/SP**; 2011a. Disponível em file:///C:/Users/Elaine/Downloads/concessoes_0.pdf. Acesso em 14/05/2016.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo no TC 032.696/2011-6. **Acompanhamento do 1º estágio de concessão do aeroporto internacional de Brasília/DF**; 2011b. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/data/files/BB/03/91/C1/F2D0E410504D80E42A2818A8/TC-032-696-2011-6-Brasilia.pdf> Acesso em 14/05/2016.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Processo no. TC 024.918/2014-8; **Relatório de auditoria operacional. qualidade de serviço nos aeroportos brasileiros**; 2014. Disponível em www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/.../AC_2210_35_15_P.doc. Acesso em 14/05/2016.

TEIXEIRA, Cleveland Prates; TUROLLA, Frederico Araújo; OLIVEIRA, Alessandro Vinícius Marques de. As mudanças recentes e as perspectivas para o setor aeroportuário. In: CASTELAR, Armando Pinheiro; FRISCHTAK, Cláudio (Orgs.). **Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 157-202, 2014.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TOYOSHIMA, Sílvia; FERREIRA, Marcos José. Encadeamento do Setor de Transportes na Economia Brasileira. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. n. 25. IPEA: Brasília, 2002.

TSAMBOULAS, Dimitrios; VERMA, Ashish.; MORAITI, Panayota. Transport infrastructure provision and operations: Why should governments choose private-public partnership? **Research in Transportation Economics**, v. 38, p. 122-127, 2013.

TUROLLA, Frederico A.; LIMA, Maria F. F.; OHIRA, Telma H. Políticas públicas para a melhoria da competitividade da aviação regional brasileira. **Journal of Transport Literature**, vol. 5, n. 4, pp. 188-231, 2011.

ÜLKÜ, Tolga. A comparative efficiency analysis of Spanish and Turkish airports. **Journal of Air Transport Management**, v. 46, p. 56-68, 2015.

VASIGH, Bijan; HOWARD, Clara Vydyanath. Evaluating airport and seaport privatization: a synthesis of the effects of the forms of ownership on performance. **Journal of Transport Literature**, v. 6, n. 1, p. 8-36, 2012.

VILLELA, Annibal V.; MACIEL, Claudio S. **A Regulação do setor de infra-estrutura econômica: uma comparação internacional**. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 1999.

WANKE, Peter F. Capacity shortfall and efficiency determinants in Brazilian airports: evidence from bootstrapped DEA estimates. **Socio-Economic Planning Sciences**, v. 46, p. 216-229, 2012.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WERNERFELT, Birger. A resource-based view of the firm. **Strategic Management Journal**, v. 5, n. 2, p. 171-80, 1984.

WHEELEN, Thomas L. HUNGER, J. David. **Concepts in strategic management and business policy**. 9. ed. Pearson Prentice Hall, 2004.

WHITTINGTON, Richard. **O que é estratégia?** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism**. Nova York: The Free Press, 1985.

WILSON, James. **The politics of regulation**. New York: Basic Books, 1980.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZANGOUEINEZHAD, Abouzar; AZAR, Adel. How public-private partnership projects impact infrastructure industry for economic growth. **International Journal of Social Economics**, v. 41, n. 10, p. 994-1010, 2014.

ZHANG, Zitao; DURANGO-COHEN, Pablo L. A strategic model of public-private partnerships in transportation: Effect of taxes and cost structure on investment viability. **Research in Transportation Economics**, v. 36, p. 9-18, 2012.

ZHANG, Zhe; JIA, Ming. Procedural fairness and cooperation in public-private partnerships in China. **Journal of Managerial Psychology**, v. 25, n. 5, p. 513-538, 2010.

APÊNDICE A - OBRAS DA CONCESSIONÁRIA PREVISTAS EM CONTRATO - AEROPORTO DE GUARULHOS

2012		2013	2014			2016		2018	2032
		FASE I				FASE II			
Assinatura do contrato	Eficácia do contrato	Término da Fase IA Transferência das operações para a concessionária	Término da Fase IB	Início da Fase IC	Fim da Fase IC	Início da Fase II	Entrega dos investimentos obrigatórios	Fim da Fase II	
14/jun	11/jul	15/fev	11/Mai	12/mai	12/mai	13/mai	31/dez	31/dez	11/jul
			Novo terminal de passageiros com capacidade para processar simultaneamente 1.800 passageiros no embarque e 2.200 passageiros no desembarque; Pátio para 32 aeronaves, com 20 posições de estacionamento atendidas por pontes de embarque; Acessos viários e estacionamento; Retirada de obstáculos e nivelamento das faixas preparadas no Sistema de Pistas; Implantação de áreas de segurança de fim de pista.			Manutenção do nível de serviço; Gatilhos de investimento	Alargamento das pistas de pouso e decolagem para comportar aeronaves Código F (Boeing 747 e Airbus 380); Alargamento das pistas de rolamento para comportar aeronaves Código F.	Implantação de áreas de segurança de fim de pista	

Fonte: adaptado de ANAC, 2012c.

APÊNDICE B - OBRAS DA CONCESSIONÁRIA PREVISTAS EM CONTRATO - AEROPORTO DE BRASÍLIA

2012		2013	2014			2016		2018	2037
		FASE I				FASE II			
Assinatura do contrato	Eficácia do contrato	Término da Fase IA Transferência das operações para a concessionária	Término da Fase IB	Início da Fase IC	Fim da Fase IC	Início da Fase II	Entrega dos investimentos obrigatórios		Fim da Fase II
14/jun	24/jul	01/mar	24/Mai	25/mai	25/mai	26/mai	31/dez	31/dez	24/jul
			Novo terminal de passageiros com capacidade para processar simultaneamente 1.000 passageiros no embarque e 1.200 passageiros no desembarque; Pátio para 24 aeronaves, 15 posições de estacionamento devem ser atendidas por pontes de embarque; Acessos viários e estacionamento; Retirada de obstáculos e nivelamento das faixas preparadas no Sistema de Pistas; Implantação de áreas de segurança de fim de pista.			Manutenção do nível de serviço; Gatilhos de investimento	Alargamento das pistas de pouso e decolagem para comportar aeronaves Código F (Boeing 747 e Airbus 380); Alargamento das pistas de rolamento para comportar aeronaves Código F.	Implantação de áreas de segurança de fim de pista	

Fonte: adaptado de ANAC, 2012a.

APÊNDICE C - OBRAS DA CONCESSIONÁRIA PREVISTAS EM CONTRATO - AEROPORTO DE VIRACOPOS

2012		2013	2014			2016	
			FASE I			FASE II	
Assinatura do contrato	Eficácia do contrato	Término da Fase IA	Término da Fase IB	Início da Fase IC	Fim da Fase IC	Início da Fase II	Entrega dos investimentos obrigatórios
14/jun	11/jul	15/fev	11/Mai	12/mai	12/mai	13/mai	31/dez
		Transferência das operações para a concessionária	Novo terminal de passageiros com capacidade para processar simultaneamente 1.550 passageiros domésticos na hora de pico no embarque e 1.550 passageiros domésticos no desembarque; Pátio para 28 aeronaves, atendidas por pontes de embarque; Acessos viários e estacionamento; Retirada de obstáculos e nivelamento das faixas preparadas no Sistema de Pistas; Implantação de áreas de segurança de fim de pista; Alargamento das pistas de rolamento.	Recomposição do nível de serviço conforme demanda prevista no PGI para todas as instalações no aeroporto.		Manutenção do nível de serviço; Gatilhos de investimento	Alargamento das pistas de pouso e decolagem para comportar aeronaves Código F (Boeing 747 e Airbus 380); Alargamento das pistas de rolamento para comportar aeronaves Código F.

Fonte: adaptado de ANAC, 2012b

APÊNDICE C - OBRAS DA CONCESSIONÁRIA PREVISTAS EM CONTRATO - AEROPORTO DE VIRACOPOS (CONT)

2018	2032
	FASE II
Entrega dos investimentos obrigatórios	Fim da Fase II
31/dez	11/jul
Implantação de áreas de segurança de fim de pista nas cabeceiras 15 e 33.	Obrigatoriamente, até o final da fase II ou com 198 mil movimentos, construção da segunda pista de 3.600 metros para aeronaves código F. Obrigatoriamente, até o final da Fase II ou quando a demanda do sistema de pistas atingir 351.000 movimentos anuais, o que ocorrer primeiro, construção de uma terceira pista paralela de pelo menos 2.600 metros de comprimento, projetada para aeronaves Código E. Quando a demanda do sistema atingir 456.000 movimentos anuais, construção de uma quarta pista paralela de pelo menos 2.200 metros de comprimento , projetada para aeronaves Código E.

Fonte: adaptado de ANAC, 2012b.

APÊNDICE D - INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇO (IQS)

Aspectos	Indicadores
Serviços Diretos	1. Tempo na fila de inspeção de segurança (Q) 2. Tempo de atendimento a Passageiros com Necessidades de Assistência Especial – PNAE 3. Número de eventos graves relatados (roubos, furtos, atos violentos etc)
Disponibilidade de Equipamentos e Instalações	4. Elevadores, escadas e esteiras rolantes (Q) 5. Sistema de processamento de bagagens (embarque) (Q) 6. Sistema de restituição de bagagens (desembarque) (Q) 7. Pontes de embarque (Q) 8. Equipamento apropriado para embarque e desembarque de Passageiros com Necessidades de Assistência Especial – PNAE (Q) 9. Fonte de energia elétrica auxiliar 10. Posições de pátio 11. Ar pré-condicionado
Pesquisa de satisfação de passageiros	12. Qualidade das informações: sinalização, informações de voo, sistema sonoro de aviso aos passageiros e outros (Q) 13. Limpeza e disponibilidade de banheiros (Q) 14. Conforto e disponibilidade de assentos no saguão de embarque e outras áreas públicas (Q) 15. Limpeza geral do aeroporto (Q) 16. Cordialidade dos funcionários do aeroporto (Q) 17. Variedade e qualidade de lojas e praças de alimentação (Q) 18. Custo benefício das lojas e praças de alimentação (Q) 19. Disponibilidade de vagas de estacionamento (Q) 20. Disponibilidade de carrinhos para bagagem (Q) 21. Satisfação geral em relação ao aeroporto 22. Conforto térmico e acústico 23. Percepção de segurança no aeroporto 24. Opções de estacionamento e custo benefício 25. Disponibilidade de meio fio para embarque e desembarque 26. Existência de equipamentos para facilitar o deslocamento dentro do terminal de passageiros 27. Organização da fila de inspeção de segurança 28. Disponibilidade, conveniência e localização de serviços bancários 29. Disponibilidade e custo benefício de rede sem fio e outras conexões de internet 30. Disponibilidade de serviços hoteleiros no sítio aeroportuário

Fonte: adaptado de ANAC, 2012a; ANAC, 2012b; ANAC, 2012c.

APÊNDICE E - PESQUISA DE SATISFAÇÃO NOS AEROPORTOS CONCEDIDOS

PERGUNTAS	
<p>Deverão ser elaboradas no formato de questionários e serão entregues e coletadas nos portões de embarque, ou através de entrevista direta. Os questionários deverão estar disponíveis nos idiomas Português, Espanol e Inglês e qualquer outro grupo linguístico importante para o Aeroporto. Seguem alguns exemplos de perguntas. A versão final do questionário estará sujeita à aprovação da ANAC.</p>	
Indicadores	Perguntas
Qualidade das informações: sinalização, informações de voo, sistema sonoro de aviso aos passageiros	<p>1. Qual nota você daria para: a visibilidade, facilidade de compreensão e ajuda das informações e sinalizações de direção?</p> <p>2. Qual nota você daria para: clareza e disponibilidade dos painéis de informação de voos?</p> <p>3. Qual nota você daria para a clareza e ajuda das outras informações fornecidas no aeroporto (isto é sistema sonoro de aviso aos passageiros, balcão de informações)?</p>
Limpeza e disponibilidade de banheiros	<p>4. Qual nota você daria para a limpeza dos banheiros?</p> <p>5. Qual nota você daria para a localização e disponibilidade dos banheiros?</p>
Conforto e disponibilidade de assentos no saguão de embarque e outras áreas públicas	<p>6. Qual nota você daria para a facilidade em achar assento disponível no saguão de embarque?</p> <p>7. Qual nota você daria para o conforto dos assentos no saguão de embarque e das outras áreas do aeroporto?</p>
Limpeza geral do aeroporto	<p>8. Qual nota você daria para o estado geral de limpeza do aeroporto?</p>
Cordialidade dos funcionários do aeroporto	<p>9. Qual nota você daria para a gentileza e auxílio dos funcionários que trabalham na segurança ou fornecem informações do aeroporto? (funcionários de check-in, carregadores, lojas e alimentação não são empregados do aeroporto).</p>
Disponibilidade de carrinhos de bagagem	<p>10. Qual nota você daria para a facilidade em achar carrinhos de bagagem?</p> <p>11. Qual nota você daria para a qualidade dos carrinhos de bagagem?</p>
Disponibilidade de vagas de estacionamento	<p>12. Qual nota você daria para a facilidade em achar vaga no estacionamento?</p>
Custo-benefício das lojas e praças de alimentação	<p>13. Qual nota você daria para a variedade e preços das lojas do aeroporto?</p> <p>14. Qual nota você daria para a variedade e preços dos restaurantes e bares do aeroporto?</p>
<p>AMOSTRA Deverá representar pelo menos 0,05% dos passageiros que estão embarcando no Aeroporto, escalonada durante cada mês, e com no mínimo 150 entrevistas por mês. Em terminais onde a proporção de passageiros internacionais ultrapassar 20% a amostragem mínima será aplicada separadamente para os passageiros domésticos e internacionais.</p> <p>PROGRAMAÇÃO DAS ENTREVISTAS Deverá ter abrangência anual e balanceada com amostras de voos de vários destinos e dos períodos matutino, vespertino e noturno, dias da semana e fins de semana. A ANAC terá o direito de requisitar uma cota representativa de entrevistas por destino ou outro critério.</p> <p>AMOSTRA Na medida do possível, os passageiros deverão ser escolhidos aleatoriamente.</p> <p>ESCALA Deverá ser solicitado ao passageiro que classifique os atributos conforme a escala: muito bom, 5 pontos; Bom, 4 pontos; Satisfatório, 3 pontos; Ruim, 2 pontos; Péssimo, 1 ponto; Não utilizou/não sabe, descartar a resposta.</p>	

Fonte: adaptado de ANAC, 2012a; ANAC, 2012b; ANAC, 2012c.

APÊNDICE F - ESCOPO DA PESQUISA DE SATISFAÇÃO APLICADA PELA INFRAERO CONFORME DIRETRIZES DA SAC

PREMISSAS
Seleção de elementos e indicadores que representem impacto direto na percepção do usuário
Medições diretas de processos aeroportuários pelo método da Observação
AMOSTRA
Voo doméstico e voo internacional
Embarque e desembarque de passageiros
INDICADORES
Tempos de espera em fila
Preservação da área reservada para circulação de passageiros
Número de guichês disponíveis na área-alvo da medição
Número de guichês de atendimento operantes no início da medição
Número de guichês de atendimento operantes no final da medição
DISTRIBUIÇÃO DAS MEDIÇÕES E ENTREVISTAS
Baseia-se na proporção da oferta de assentos por empresa e os voos domésticos e internacionais, considerando-se o horário de transporte (HOTRAN) vigente, conforme sequência:
1. Estudo de todas as companhias aéreas que operam na hora de maior fluxo de passageiros
2. Percentual de cada companhia no horário de maior fluxo de passageiros
3. Aplicação do <i>loadfactor</i> de 0.8
4. Cálculo do número de assentos por mês na hora de maior pico
5. Cálculo estatístico para população finita
6. Amostras distribuídas por companhia aérea
DEFINIÇÃO DOS PERÍODOS DE COLETAS DE DADOS
Os períodos de medição estão associados com os horários de maior movimento do aeroporto. Os seguintes procedimentos devem ser seguidos:
1. Definição dos períodos de maior movimento
2. Dentro desses horários de maior movimento, definir períodos de medição não inferiores a 30 minutos
3. Dentro dos períodos de medição definidos, tomam-se medidas, no intervalo mínimo a cada 5 minutos
Os períodos de coleta de dados são associados à duração dos períodos de maior movimento do aeroporto, significando que as amostras tomadas são proporcionais ao tamanho da população-alvo da pesquisa. Portanto, quanto maior o período de grande movimento no aeroporto, maiores são os tempos de pesquisa e, conseqüentemente, maiores as frequências de medições.
COLETA DE DADOS
1. Medições de processos aeroportuários: coleta eletrônica de dados com registro automático
Elemento processador: meio fio; carrinhos para bagagens; filas de taxi; check-in; inspeção de segurança; emigração; imigração; restituição de bagagens; controle aduaneiro; cartão de embarque.
2. Entrevistas com passageiros
Pesquisa quantitativa nas salas de embarque e desembarque, amostragem probabilística aleatória simples. Amostras distribuídas por companhia aérea com tamanho calculado por meio de cálculo estatístico para população finita uma vez que há o número exato de assentos disponíveis na planilha HOTRAN.
Exemplo do cálculo da amostra: no aeroporto de Congonhas o total geral de passageiros das companhias aéreas Tam e Gol às 8h (horário de pico) é de 53.916 no mês da pesquisa. Considera-se 80% deste total como base para cálculo da amostra, ou seja, 43.133. Distribui-se a amostra por companhia aérea e aplica-se o cálculo de amostragem finita. A Tam processa 63% desses passageiros, portanto tem 127 pessoas entrevistadas. A Gol processa 37% desses passageiros, portanto tem 73 passageiros entrevistados. A escala Likert de 5 pontos é aplicada por meio de cartão resposta entregue ao passageiro no momento da entrevista. O Edital prevê pesquisa ao longo de 11 dias do mês, mas como a empresa adjudicada para a pesquisa tem funcionários do regime CLT em praticamente todos os aeroportos, são alocados aproximadamente 20 dias de pesquisa ao mês.

Fonte: adaptado de SAC (2016).

APÊNDICE G - PROTOCOLO PARA COLETA DE DADOS

Atividades		Procedimentos
ANTES DO CONTATO INICIAL		
1	Levantar dados sobre o entrevistado.	Pesquisa feita previamente à entrevista para conhecer o entrevistado. Dados coletados na internet em website de notícias e no site da Plataforma Lattes.
2	Fazer contato prévio por telefone se possível	Na internet é possível obter o número de telefone da empresa onde o entrevistado trabalha para ligar antes de enviar um email oficial.
3	Organizar dados sobre o pesquisador para a apresentação inicial ao entrevistado.	Currículo em um parágrafo para envio por email ao entrevistado fazendo a apresentação do pesquisador.
4	Resumir o objetivo da pesquisa e definir objetivamente o que será perguntado na entrevista.	Uma frase breve resumindo o tema da pesquisa e um parágrafo indicando claramente os questionamentos para o entrevistado.
CONTATO INICIAL		
5	Telefonar para a secretária do gestor ou para ele diretamente na empresa.	No caso de um gestor de nível estratégico, sugere-se falar com a secretária para explicar a necessidade do contato e pedir apoio para o agendamento. Sugere-se não ligar diretamente no celular, pois pode ser visto como uma invasão de privacidade e comprometer o contato.
6	Enviar email oficializando o contato	A comunicação deve ser clara e breve, mas com todos os dados para avaliação do destinatário: motivo do contato, solicitação da entrevista, questionamentos a serem feitos, breve currículo do pesquisador.
ANTES DA ENTREVISTA		
7	Verificar equipamento e roteiro da entrevista.	Check list: equipamento para gravação, papel e caneta para anotações, celular no silencioso, água. No caso de entrevista pessoalmente, chegar com uma hora de antecedência para evitar atrasos e para se ambientar ao local da entrevista.
DURANTE A ENTREVISTA		
8	Abrir com agradecimento e orientações	Após os agradecimentos, reforçar a confidencialidade da identidade do entrevistado e encaminhamento da pesquisa para validação ao final dos trabalhos. Retomar o objetivo do trabalho.
9	Evitar termos técnicos	Caso seja necessário esclarecer alguns termos técnicos ou relativos à metodologia de pesquisa.
10	Questionamentos	Seguir roteiro previamente preparado.
11	Finalizar da entrevista	Agradecimento e próximos passos.
12	Fazer planilha de despesas	Organizada em Excel para planejamento e acompanhamento do pesquisador.
APOS A ENTREVISTA		
13	Validar material	Por ocasião do envio do material via email para validação, reafirmação do compromisso de confidencialidade da identidade do entrevistado.

Fonte: adaptado de GUERRA, 2010.

APÊNDICE H - EMAIL PARA CONTATO INICIAL COM ENTREVISTADOS

Assunto: Concessão aeroportuária no Brasil: tese de doutorado

Caro(a) Senhor(a)

Estou conduzindo uma pesquisa sobre o processo de concessão aeroportuária realizado no Brasil de 2011 a 2016 para minha tese de doutorado.

É muito importante conversar com o senhor(a) para conhecer suas percepções sobre o processo brasileiro de concessão no setor aeroportuário.

Escrevo para solicitar uma agenda para uma entrevista via Skype no melhor dia e horário para o senhor(a). O objetivo desta conversa é levantar dados sobre:

- a estrutura da concessão: a INFRAERO sócia da empresa privada e seus impactos sobre o negócio;
- os fatores de impacto do contrato de concessão e seus impactos sobre o alcance dos objetivos;
- os fatores de impacto da regulação e seus impactos sobre a gestão;
- a concessão brasileira em relação a outras experiências no mundo.

Desde já, assumo compromisso sobre a confidencialidade da identidade dos entrevistados que participarem do levantamento de dados para esta pesquisa. Ao final dos trabalhos, o capítulo com a apresentação e análise dos dados será enviado para seu conhecimento e validação.

Para se conhecimento, minha formação acadêmica é a seguinte: graduação, especialização e mestrado são em Administração. Sou aluna do programa de doutorado em Administração da PUC/PR desde 2013. Trabalhei por 33 anos na iniciativa privada nas áreas de Comércio Exterior, Marketing e Responsabilidade Social de empresas como Serrana Mineração, Herbarium, O Boticário, Whirpool/Embraco, no Brasil, China, Europa e EUA. Leciono há 12 anos em cursos de graduação e pós-graduação nas modalidades presencial e a distância em instituições como ISAE/FGV e Grupo Uninter. Sou servidora pública, desde 2010 como docente do Instituto Federal do Paraná onde leciono em cursos profissionalizantes de nível médio e na graduação.

Agradeço desde já sua atenção e fico na expectativa de seu retorno.

Elaine Arantes

APÊNDICE I - EMAIL PARA VALIDAÇÃO DO RELATÓRIO

Assunto – Tese de doutorado: Validação dos trechos utilizados da entrevista realizada

Caro(a) Senhor(a)

Agradeço imensamente sua participação no levantamento de dados para a composição da minha tese de doutorado.

Conforme compromisso assumido anteriormente, envio em anexo o Capítulo 4 para sua leitura, avaliação e validação. Foram citados na íntegra alguns trechos da entrevista que fizemos. É importante sua avaliação sobre o texto destas citações. O arquivo segue em word para suas observações. Sinta-se à vontade para suas contribuições.

Peço a gentileza de me encaminhar o arquivo com suas observações para que eu possa proceder às alterações correspondentes.

Peço me retornar até dia ___/___/___ para que eu tenha tempo de finalizar o texto, discutir com meu orientador, entregar para a banca avaliadora e defender a tese no prazo previsto.

Peço-lhe também a gentileza de não compartilhar este texto uma vez que ainda se encontra em construção.

Estou à sua disposição, caso queira conversar sobre o texto que segue em anexo.

Boa semana.

Elaine Arantes

ANEXO A - OBRAS DO PODER PÚBLICO - AEROPORTO INTERNACIONAL DE CAMPINAS/VIRACOPOS

Tabela 1 – Obras do Poder Público – Aeroporto de Campinas/SP

Descrição do projeto		Cronograma		
		Data de início estimada	Data de término estimada	Milhões de reais
1	Projeto básico da segunda pista	Jun/2011	Jun/2012	3,16
2	Supermissão do projeto básico da segunda pista	Jul/2011	Jul/2012	1,05
3	Reforma de equipamentos de elevação de carga (azul e verde)	Mai/2011	Mai/2012	10,79
4	Infraestrutura da construção civil para a pista 33 ILS Cat I.	Fev/2007	Jun/2012	4,19
5	Fornecimento de sistema de check-in de bagagem	Set/2011	Jan/2012	1,26
6	Pista de acesso de serviço e plataforma ao módulo operacional (MOP)	Jan/2012	Mai/2012	3,60
7	Construção de melhoria e ampliação do lote de superfície de estacionamento	Jul/2011	Nov/2012	1,88
8	Plano e projeto de geometria do campo de pouso e programa de melhoria da pavimentação – Converter (restauração e alargamento) Pista de Taxiamento C paralela em pista operacional temporária, restaurar Pista 15/33 existente e ampliar a área de tráfego.	Nov/2008	Dez/2011	1,75
9	Projeto de ampliação do TPS existente	Set/2011	Fev/2012	1,34
10	Alarme contra incêndios e Sistema de Detecção para o Terminal de Carga da INFRAERO.	Nov/2011	Jul/2012	2,28
11	Obras Civas para o Sistema de Esgoto.	Set/2011	Fev/2012	0,50
12	Instalação do ALS.	Fev/2007	Fev/2012	12,10

Fonte: ANAC, 2012.

ANEXO B - OBRAS DO PODER PÚBLICO - AEROPORTO INTERNACIONAL DE BRASÍLIA

Tabela 1 – Obras do Poder Público – Aeroporto de Brasília/DF

Descrição do projeto		Cronograma		
		Data de início estimada	Data de término estimada	Milhões de reais
1	Fornecimento de atualização de subestação e reforma de equipamento para o novo sistema de iluminação da pista 11R.	Abr/2011	Abril/2012	5,54
2	Instalação de sala de espera de partida temporária – MOPB (projeto e construção)	Set/2011	Dezembro/2011	4,55
3	Acordo Clube Militar CCTAB.	Abr/2005	Junho/2012	4,63
4	Pavimentação da área de tráfego e reparação da junta.	Out/2011	Julho/2012	0,80
5	Projeto de reforma e ampliação do TPS 1	Mar/2009	Novembro/2011	6,00
6	Implantação do Programa de aperfeiçoamento do prédio de terminal de passageiros existente – Fase 1: ações prioritárias	Fase 1: Abr/2011	Fase 1: Janeiro/2012	4,90
7	Sistema ALSF para pista de pouso.	Nov/2011	Julho/2013	5,31
8	Implantação dos equipamentos e do sistema de gestão de estacionamento.	Nov/2011	Fevereiro/2013	0,25

Fonte: ANAC, 2012.

ANEXO C - OBRAS DO PODER PÚBLICO - AEROPORTO INTERNACIONAL DE GUARULHOS

Tabela 1 – Obras do Poder Público – Aeroporto de Guarulhos/SP

Descrição do projeto		Cronograma		
		Data de início estimada	Data de término estimada	Milhões de reais
1	Área de tráfego TPS-3 1ª e 1B – Área de depuração de solo e preparação de terraplanagem. Área de depuração de solo deverá ser alterada para o novo local e layout do sistema TPS-3 recomendados.	Mai/2011	Agosto/2012	417,00
2	Implantação do terminal de passageiros remoto (antigo terminal de cargas da Vasp)	Jun/2011	Dezembro/2011	86,00
3	Programa de recuperação da pista 09L/27R (1.000m), saída rápida FF da nova pista 09L/27R e ampliação da seção curta da pista de taxiamento B.	Mai/2010	Janeiro/2012	45,37
4	Renovação dos corredores das companhias aéreas e área de tráfego aviação geral.	Nov/2011	Julho/2012	1,00
5	Reparo das juntas de pavimentação de concreto e flexíveis.	Set/2011	Janeiro/2012	0,90
6	Projeto do novo heliporto.	Set/2011	Abril/2012	0,70
7	Projeto básico do terminal 3.	Ago/2010	Dezembro/2012	13,42
8	Projetos de revitalização da pista de rolamento PR-B	Abr/2011	Janeiro/2012	1,27
9	Implantação armazéns lonados/estruturados.	Mai/2011	Julho/2012	6,40

Fonte: ANAC, 2012.