UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

EUGÊNIO XIMENES ANDRADE

A POLÍTICA PÚBLICA AEROPORTUÁRIA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A CONCESSÃO DO AEROPORTO INTERNACIONAL PINTO MARTINS EM FORTALEZA-CE

FORTALEZA – CEARÁ
2022

EUGÊNIO XIMENES ANDRADE

A POLÍTICA PÚBLICA AEROPORTUÁRIA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A CONCESSÃO DO AEROPORTO INTERNACIONAL PINTO MARTINS EM FORTALEZA-CE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof. Dr. José Joaquim Neto Cisne.

FORTALEZA – CEARÁ

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Andrade, Eugenio Ximenes.
A política pública aeroportuária e o princípio da eficiência: um estudo de caso sobre a concessão do Aeroporto Internacional Pinto Martins em Fortaleza-CE [recurso eletrônico] / Eugenio Ximenes Andrade. - 2022.
129 f. : il.

Dissertação (MESTRADO PROFISSIONAL) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas - Profissional, Fortaleza, 2022.
Orientação: Prof. Dr. Jose Joaquim Neto Cisne.
1. Princípio da eficiência. 2. Políticas públicas. 3. Concessão de aeroportos. 4. Aeroporto de Fortaleza. I. Título.

EUGÊNIO XIMENES ANDRADE

A POLÍTICA PÚBLICA AEROPORTUÁRIA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A CONCESSÃO DO AEROPORTO INTERNACIONAL PINTO MARTINS EM FORTALEZA-CE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Ciências Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para à obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 08/09/2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Joaquim Neto Cisne
Universidade Estadual do Ceará – UECE

Prof. Dr. José Raulino Chaves Pessoa Júnior
Universidade Estadual do Ceará – UECE

Profa. Dra. Thiciane Mary Carvalho Teixeira
Universidade Estadual do Ceará – UECE

Aos pilares que sustentam minha existência: Glícia (esposa); Aldrin, Leonardo e Artur (filhos); Chico e Ana Maria (pais); e Julyana e Isabela (irmãs).

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, quero agradecer a Deus, pela minha vida, minha família, minha saúde e pela determinação para ultrapassar os inúmeros obstáculos que enfrentei durante essa pesquisa.

À Universidade Estadual do Ceará – UECE, em especial à coordenação, corpo docente e funcionários do Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, pelo esforço e obstinação em manter a excelência do ensino mesmo durante os desafios impostos pela pandemia da Covid-19.

Ao meu orientador, Prof. José Joaquim Neto Cisne, pelos ensinamentos, correções e, acima de tudo, paciência e empatia para com as minhas dificuldades.

Aos membros das bancas, Profs. José Raulino Chaves Pessoa Júnior e Thiciane Mary Teixeira, pelas contribuições e por aceitar o convite com tão pouca antecedência.

Aos amigos que dividiram comigo os bancos estudantis do Colégio Nossa Senhora das Graças, Greenwich High School, Unifor e UECE. Crescemos e aprendemos juntos, e sem vocês eu não seria o pesquisador que me tornei.

Aos amigos e companheiros de trabalho, que tanto me ensinaram nas experiências laborais como professor e advogado, desde meus tenros 18 anos, no Fisk, Vicunha, Grupo Edson Queiroz, Fraport, FAC e AMT-Eusébio.

Aos meus amigos de trabalho da Faculdade Ari de Sá. Conviver e aprender com os melhores te faz sempre buscar ser melhor.

Aos meus sócios do GNXADV, pela confiança na parceria para empreender, de forma embrionária, algo que não tenho dúvidas, será de grande relevância para a advocacia cearense.

Aos meus avós (*in memoriam*), pela base, bem como aos meus tios e tias, sogros, cunhados, cunhadas e primos, pelo carinho e oportunidades.

Aos meus pais, Chico Andrade e Ana Maria e às melhores irmãs que uma pessoa poderia ter, Julyana e Isabela, além de suas respectivas famílias, por todo o amor.

À minha esposa Glícia e meus filhos Aldrin, Leonardo e Artur, as razões da minha existência.

“Inventar é imaginar o que ninguém pensou; é acreditar o que ninguém jurou; é arriscar o que ninguém ousou; é realizar o que ninguém tentou.”

(Alberto Santos Dumont)

RESUMO

Este trabalho objetivou analisar se as políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuária aplicadas ao Aeroporto de Fortaleza têm garantido o atendimento ao princípio da eficiência. O objetivo geral da pesquisa, portanto, consistiu em identificar se o contrato de concessão do Aeroporto de Fortaleza efetivamente melhorou a prestação dos serviços à população. Para alcançar o objetivo geral, a pesquisa traçou como objetivos específicos a apresentação das regras utilizadas nos seis blocos de concessão pública de aeroportos no Brasil realizados até 2022, a análise do desempenho das políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuária no Aeroporto de Fortaleza em comparação às experiências estrangeiras no setor e a apresentação do Contrato de Concessão nº 04/2017 do Aeroporto de Fortaleza firmado pela ANAC e a empresa alemã Fraport AG. A pesquisa utilizou as metodologias de pesquisa de natureza descritiva, exploratória e explicativa, desenvolvidas de acordo com a abordagem dedutiva, utilizando fontes secundárias de pesquisa, como o levantamento bibliográfico e análise documental, por meio de livros, artigos, legislação pertinente e dados oficiais obtidos por fontes digitais. A pesquisa também obteve informações sobre a concessão do Aeroporto de Fortaleza através da realização de entrevistas com a CEO da empresa Fraport e seus atuais e ex-empregados que já laboraram para a INFRAERO. Ademais, investigou por meio da realização de questionário o grau de satisfação dos usuários do Aeroporto de Fortaleza, com os serviços prestados e com a infraestrutura após a concessão pública. Por fim, a hipótese levantada por esta pesquisa, que se tornou o problema central do estudo, foi parcialmente confirmada, tendo em vista que observou, através dos dados coletados junto aos usuários e órgãos oficiais, que os efeitos das políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuária no Aeroporto de Fortaleza têm atendido o princípio da eficiência. Em contraponto, a pesquisa também identificou pontos de atenção nas políticas públicas de concessão de aeroportos, principalmente em razão da devolução de alguns aeroportos ao Poder Público, bem como insatisfação da concessionária do Aeroporto de Fortaleza quanto à rigidez tarifária imposta pelo contrato de concessão.

Palavras-chave: Princípio da Eficiência. Políticas Públicas. Concessão de Aeroportos. Aeroporto de Fortaleza.

ABSTRACT

This study aimed to analyze whether public policies for the concession of airport infrastructure applied to Fortaleza Airport have guaranteed compliance with the principle of efficiency. The general objective of the research, therefore, was to identify whether the Fortaleza Airport concession contract effectively improved the provision of services to the population. To achieve the general objective, the research outlined as specific objectives the presentation of the rules used in the six blocks of public concession of airports in Brazil carried out until 2022, the analysis of the performance of public policies for the concession of airport infrastructure at Fortaleza Airport in comparison to the foreign experiences in the sector and the presentation of the Concession Agreement nº 04/2017 of Fortaleza Airport signed by ANAC and the German company Fraport AG. The research used descriptive, exploratory and explanatory research methodologies, developed according to the deductive approach, using secondary research sources, such as bibliographic research and document analysis, through books, articles, relevant legislation and official data obtained by digital sources. The research also obtained information about the concession of the Fortaleza Airport through interviews with the CEO of the company Fraport and its current and former employees who have worked for INFRAERO. In addition, it investigated, by means of a questionnaire, the degree of satisfaction of users of the Fortaleza Airport, with the services provided and with the infrastructure after the public concession. Finally, the hypothesis raised by this research, which became the central problem of the study, was partially confirmed, considering that it was observed, through data collected from users and official bodies, that the effects of public policies for the concession of infrastructure at Fortaleza Airport have met the principle of efficiency. In contrast, the research also identified points of attention in public policies for airport concessions, mainly due to the return of some airports to the Public Power, as well as dissatisfaction of the Fortaleza Airport concessionaire regarding the tariff rigidity imposed by the concession contract.

Keywords: Principle of Efficiency. Public policy. Airport concession. Fortaleza Airport

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – lustração da descentralização administrativa..... 33
Figura 2 – Ilustração da operação aeroportuária Lado Ar..... 46
Figura 3 – Ilustração da operação aeroportuária lado ar com aeronave em solo..... 47
Figura 4 – Projeto de ampliação do Aeroporto de Fortaleza até o fim da concessão em 2047..... 82
Figura 5 – Projeto Aeroporto Cidade da Fraport Brasil com acesso pela BR-116..... 83
Figura 6 – Projeto Estação VLT Aeroporto de Fortaleza..... 84

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de passageiros por frequência de utilização do Aeroporto de Fortaleza..... 105

Gráfico 2 – Propósito para utilizar a estrutura do Aeroporto de Fortaleza..... 106

Gráfico 3 – Escala de satisfação do usuário antes da concessão do Aeroporto de Fortaleza..... 107

Gráfico 4 – Escala de satisfação do usuário depois da concessão do Aeroporto de Fortaleza..... 108

Gráfico 5 – Serviços mais importantes para os usuários do Aeroporto de Fortaleza..... 109

Gráfico 6 – Percentual de usuários pesquisados que considera a estrutura do Aeroporto de Fortaleza melhor após a Concessão..... 110

Gráfico 7 – Percentual de usuários pesquisados que considera o nível de serviços do Aeroporto de Fortaleza melhor após a Concessão..... 110

LISTA DE FOTOS

Foto 1 – Trabalhadores do aeroporto ao lado de bagagens dispostas do lado de fora do Terminal 2 do aeroporto de Heathrow, em Londres..... 43

Foto 2 – Campo de Pouso do Alto da Balança – Cocorote..... 70

Foto 3 – Cearense Euclides Pinto Martins, ao centro..... 71

Foto 4 – Antiga fachada do Aeroporto Pinto Martins, que funcionou entre 1952/1997..... 72

Foto 5 – Novo terminal do Aeroporto de Fortaleza após a construção em 1998..... 73

Foto 6 – Obra inacabada do Aeroporto de Fortaleza. Obra suspensa pela INFRAERO em 2014..... 76

Foto 7 – Puxadinho para atender demanda da Copa do Mundo de 2014 no Aeroporto de Fortaleza..... 77

Foto 8 – Aeroporto de Fortaleza após a finalização da Fase I do contrato de concessão nº 4/2017..... 81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Percentual de aeroportos privatizados no mundo..... 52

Tabela 2 – Ranking das 5 principais companhias de operação aeroportuárias no mundo..... 53

Tabela 3 – Primeira à quarta rodadas de concessão de aeroportos brasileiros..... 58

Tabela 4 – Quinta e sexta rodadas de concessão de aeroportos brasileiros..... 61

Tabela 5 – Vencedores da Quinta rodada de concessão de aeroportos brasileiros..... 63

Tabela 6 – Vencedores da Sexta rodada de concessão de aeroportos brasileiros..... 63

Tabela 7 – Projeto inicial da sétima rodada de concessão de aeroportos brasileiros..... 65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFL	Sigla IATA - Aeroporto de Alta Floresta, Mato Grosso
AJU	Sigla IATA - Aeroporto de Aracajú, Sergipe
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
APOC	Airport Operations Center
ASGA	Sigla ANAC do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, Rio Grande do Norte
ATM	Sigla IATA - Aeroporto de Altamira, Pará
AVSEC	Aviation Security
BAA	British Aiports Authority
BEL	Sigla IATA - Aeroporto de Belém, Pará
BFH	Sigla IATA - Aeroporto de Bacacheri, Curitiba, Paraná
BGX	Sigla IATA - Aeroporto de Bagé, Rio Grande do Sul
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BSB	Sigla IATA - Aeroporto de Brasília, Distrito Federal
BVB	Sigla IATA - Aeroporto de Boa Vista, Roraima
CBA	Código Brasileiro de Aeronáutica
CCR	Companhia de Concessões Rodoviárias
CE	Estado do Ceará
CEO	Chief Executive Officer
CF	Constituição Federal
CGB	Sigla IATA - Aeroporto de Cuiabá, Mato Grosso
CGH	Sigla IATA - Aeroporto de Congonhas, São Paulo, Capital
CGR	Sigla IATA - Aeroporto de Campo Grande, Mato Grosso do Sul
CGU	Controladoria Geral da União
CINDACTA III	3º Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo
CKS	Sigla IATA - Aeroporto de Carajás, Parauapebas, Pará
CMG	Sigla IATA - Aeroporto de Corumbá, Mato Grosso do Sul
CNF	Sigla IATA - Aeroporto de Confins, Belo Horizonte, Minas Gerais
COMAER	Comando da Aeronáutica
CONAC	Conselho de Aviação Civil
CONAERO	Comissão Nacional das Autoridades Aeroportuárias

CPC	Companhia de Participações em Concessões
CPV	Sigla IATA - Aeroporto de Campina Grande, Paraíba
CWB	Sigla IATA - Aeroporto de São José dos Pinhais, Paraná
CZS	Sigla IATA - Aeroporto de Cruzeiro do Sul, Acre
DAC	Departamento de Aviação Civil
DECEA	Departamento do Espaço Aéreo
EBITDA	Earnings before interests, taxes, depreciation and amortization
EUA	Estados Unidos da América
FLN	Sigla IATA - Aeroporto de Florianópolis, Santa Catarina
FNAC	Fundo Nacional de Aviação
FOR	Sigla IATA - Aeroporto de Fortaleza, Ceará
GIG	Sigla IATA - Aeroporto do Galeão, Rio de Janeiro, Capital
GRU	Sigla IATA - Aeroporto de Guarulhos, São Paulo
GYN	Sigla IATA - Aeroporto de Goiânia, Goiás
IATA	International Air Transport Association
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICAO	International Civil Aviation Organization
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDSUS	Índice de Desenvolvimento do Sistema de Saúde
IGU	Sigla IATA - Aeroporto de Foz do Iguaçu, Paraná
IMP	Sigla IATA - Aeroporto de Imperatriz, Maranhão
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
JAP	Sigla IATA - Aeroporto de João Pessoa, Paraíba
JDO	Sigla IATA - Aeroporto de Juazeiro do Norte, Ceará
JOI	Sigla IATA - Aeroporto de Joinville, Santa Catarina
LAX	Sigla IATA - Aeroporto de Los Angeles, California, EUA
LDB	Sigla IATA - Aeroporto de Londrina, Paraná
LHR	Sigla IATA - Aeroporto de Heathrow, Londres, Reino Unido
MAB	Sigla IATA - Aeroporto de Marabá, Pará
MAO	Sigla IATA - Aeroporto de Manaus, Amazonas
MCP	Sigla IATA - Aeroporto de Macapá, Amapá
MCZ	Sigla IATA - Aeroporto de Maceió, Alagoas
MEA	Sigla IATA - Aeroporto de Macaé, Rio de Janeiro

MG	Estado de Minas Gerais
MINFRA	Ministério da Infraestrutura
MOC	Sigla IATA - Aeroporto de Montes Claros, Minas Gerais
MPF	Ministério Público Federal
MS	Estado de Mato Grosso do Sul
NAT	Sigla IATA - Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, Rio Grande do Norte
NVT	Sigla IATA - Aeroporto de Navegantes, Santa Catarina
OPO	Sigla IATA - Aeroporto Francisco Sá Carneiro, Porto, Portugal
OPS	Sigla IATA - Aeroporto de Sinop, Mato Grosso
PA	Estado do Pará
PDIN	Plano de Demissão Incentivada da INFRAERO
PEA	Plano de Exploração Aeroportuária
PET	Sigla IATA - Aeroporto de Pelotas, Rio Grande do Sul
PMG	Sigla IATA - Aeroporto de Ponta Porã, Mato Grosso do Sul
PMW	Sigla IATA - Aeroporto de Palmas, Tocantins
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNZ	Sigla IATA - Aeroporto de Petrolina, Pernambuco
POA	Sigla IATA - Aeroporto de Porto Alegre, Rio Grande do Sul
PPP	Parceria Público-Privada
PR	Estado do Paraná
PSA	Profissional de Serviços Aeroportuários da INFRAERO
PVH	Sigla IATA - Aeroporto de Porto Velho, Rondônia
RBR	Sigla IATA - Aeroporto de Rio Branco, Acre
REC	Sigla IATA - Aeroporto de Recife, Pernambuco
RFB	Receita Federal do Brasil
RJ	Estado do Rio de Janeiro
RN	Estado do Rio Grande do Norte
ROO	Sigla IATA - Aeroporto de Rondonópolis, Mato Grosso
RRJ	Sigla IATA - Aeroporto de Jacarepaguá, Rio de Janeiro, Capital
RTE	Sigla IATA - Aeroporto do Campo de Marte, São Paulo, Capital
SAC	Secretaria de Aviação Civil
SBFZ	Sigla ICAO - Aeroporto de Fortaleza, Ceará
SC	Estado de Santa Catarina

SDU	Sigla IATA - Aeroporto Santos Dumont, Rio de Janeiro, Capital
SEPLAN	Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará
SETUR	Secretaria de Turismo do Estado do Ceará
SLZ	Sigla IATA - Aeroporto de São Luís, Maranhão
SP	Estado de São Paulo
SSA	Sigla IATA - Aeroporto de Salvador, Bahia
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Sigla IATA - Aeroporto de Santarém, Pará
TAG	Terminal de Aviação Geral
TBT	Sigla IATA - Aeroporto de Tabatinga, Amazonas
TCU	Tribunal de Contas da União
TECA	Terminal de Cargas Internacional
TFF	Sigla IATA - Aeroporto de Tefé, Amazonas
THE	Sigla IATA - Aeroporto de Teresina, Piauí
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
UBA	Sigla IATA - Aeroporto de Uberaba, Minas Gerais
UDI	Sigla IATA - Aeroporto de Uberlândia, Minas Gerais
URG	Sigla IATA - Aeroporto de Uruguaiana, Rio Grande do Sul
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
VCP	Sigla IATA - Aeroporto de Viracopos, Campinas, São Paulo
VIX	Sigla IATA - Aeroporto de Vitória, Espírito Santo
VLT	Veículo leve sobre trilhos

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO**	**18**
2	**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E SUA IMPORTÂNCIA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS**	**23**
3	**DAS CONCESSÕES PÚBLICAS DE AEROPORTOS**	**31**
3.1	**Conceituação e regulamentação da concessão pública no Brasil**	**31**
3.2	**O aeroporto como um sistema operacional**	**37**
3.3	**Experiências internacionais de concessão de aeroportos**	**49**
3.4	**Histórico brasileiro das políticas públicas de concessão de Aeroportos**	**55**
4	**ESTUDO DE CASO DO AEROPORTO DE FORTALEZA**	**69**
4.1	**Breve histórico do Aeroporto de Fortaleza**	**69**
4.2	**O Contrato de Concessão nº 04/2017 (Aeroporto de Fortaleza)**	**75**
5	**METODOLOGIA**	**85**
5.1	**Público-alvo da pesquisa e suas etapas: Entrevistas**	**87**
5.2	**Público-alvo da pesquisa e suas etapas: Questionário**	**89**
6	**RESULTADOS E DISCUSSÃO**	**93**
6.1	**Análise dos dados pesquisados por questionário**	**103**
7	**CONSIDERAÇÕES FINAIS**	**112**
	REFERÊNCIAS	**117**
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO	**127**
	ANEXO A – TERMO DE ANUÊNCIA	**129**

1 INTRODUÇÃO

Os aeroportos e toda a infraestrutura operacional são elementos importantes para o desenvolvimento de um país, especialmente uma nação emergente, como é o caso do Brasil, um país com dimensões continentais. Entretanto, ao longo dos anos esses equipamentos públicos vêm sofrendo com diversos problemas.

Tal fato se percebe pelas várias crises vividas pelo setor de transporte aéreo brasileiro, iniciando nos anos de 2006 e 2007, tendo sido batizada de “caos aéreo” ou “apagão aéreo”, deflagrada por sucessivos acidentes aéreos com perda de centenas vidas humanas, havendo, inclusive, um descontrole operacional dos principais aeroportos do país, com grandes prejuízos aos usuários (OLIVEIRA *et al.*, 2009).

Somando-se a tais fatos, o Brasil foi escolhido como sede da Copa do Mundo de Futebol Masculino em 2007 e das Olimpíadas em 2009, gerando uma enorme desconfiança se a infraestrutura aeroportuária brasileira estava preparada para tamanho desafio.

Muitos países pelo mundo, já estão experimentando políticas públicas de concessão de infraestruturas aeroportuárias através de diferentes modelos de privatização, o que gerou no Poder Público brasileiro um senso de urgência decorrente da necessidade de adequação do Brasil aos padrões internacionais de aviação determinados pela International Air Transport Association - IATA e International Civil Aviation Organization - ICAO, principalmente em razão dos eventos de magnitude global que se avizinhavam.

Sob o ponto de vista legal, o Brasil deu o primeiro passo para o início da implementação de políticas públicas de concessão de aeroportos, tendo em vista que já havia criado, ainda na década dos anos 1990, o Programa Nacional de Desestatização – PND, porém, foi a necessidade emergente dos eventos internacionais que de fato impulsionaram a privatização de aeroportos brasileiros.

O Aeroporto Internacional Pinto Martins, em Fortaleza (CE), em especial – estudo de caso da presente pesquisa – teve problemas sérios para atender a demanda da Copa do Mundo de 2014, posto que a obra de expansão do seu Terminal de Passageiros havia sido suspensa pela INFRAERO, a empresa pública gestora, em razão de irregularidades com o consórcio construtor, obrigando-a a

improvisar um terminal remoto que à época foi batizado pejorativamente de “puxadinho”, chegando tal estrutura custar R$ 1,79 milhões ao erário público.

Inclusive, até o presente momento, vários países pelo mundo, em todos os continentes, vêm acumulando diferentes experiências, inclusive o Brasil que, até o momento, realizou seis rodadas de concessão de aeroportos, concedendo 44 diferentes aeroportos em todas as regiões do país.

Assim, a presente pesquisa procura responder o seguinte problema: as políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuária aplicadas ao Aeroporto de Fortaleza têm garantido o atendimento ao princípio da eficiência?

Trata-se de uma temática relevante, principalmente ao se considerar que no Brasil, somente em 2019, antes da pandemia provocada pelo novo coronavírus, quando houve o fechamento dos aeroportos e uma considerável diminuição no fluxo de passageiros, segundo a Agência Nacional da Aviação Civil – ANAC, os 20 maiores aeroportos brasileiros movimentaram mais de 185 milhões de passageiros, tendo o Aeroporto de Fortaleza contribuído com mais de 7 milhões neste mesmo período.

Diante de uma temática de tamanha importância, a presente pesquisa fornecerá subsídios e informações sobre o tema, especialmente no que tange à eficiência e eficácia das concessões públicas de infraestrutura aeroportuária aos usuários do Aeroporto Internacional Pinto Martins, em Fortaleza (CE).

O objetivo geral desta pesquisa, portanto, consiste em identificar se as políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuária aplicadas ao Aeroporto de Fortaleza têm atendido ao princípio da eficiência, especialmente no que se refere à efetivação de uma melhora real na prestação dos serviços à população, a ser medida através de dados oficiais obtidos junto à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e da aplicação de questionário que teve como público alvo pessoas que já se utilizaram dos serviços do Aeroporto de Fortaleza antes e depois da concessão ocorrida em 2017.

Para se ter uma resposta mais acurada para esse objetivo geral, traçou-se os objetivos específicos, a seguir:

a) apresentar as regras utilizadas em cada um dos seis blocos de concessão pública de aeroportos no Brasil, realizados até 2022;

b) analisar o desempenho das políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuária no Aeroporto de Fortaleza, em comparação às experiências estrangeiras no setor;

c) apresentar o Contrato de Concessão nº 04/2017 do Aeroporto de Fortaleza, firmado pela ANAC e a empresa alemã Fraport AG, observando se seus ditames estão sendo cumpridos no que tange ao princípio da eficiência;

d) obter informações sobre a concessão do Aeroporto Internacional Pinto Martins através da realização de entrevistas com a Chief Executive Officer - CEO da empresa Fraport e seus empregados que já laboraram para a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO; e

e) investigar por meio da realização de questionário o grau de satisfação dos usuários do Aeroporto de Fortaleza, com os serviços prestados e com a infraestrutura após a concessão pública.

Além desta introdução, considerada a primeira seção, o presente trabalho está dividido em mais seis seções, sendo que a segunda seção, por meio de uma ampla pesquisa bibliográfica, conceitua princípio da eficiência e a sua relevância para as políticas públicas de concessões de aeroportos no Brasil.

Em seguida, na terceira seção do trabalho, será abordado a conceituação e a regulamentação das políticas públicas de concessão aeroportuárias no Brasil, destacando o aeroporto enquanto um complexo sistema operacional, as experiências internacionais das concessões aeroportuárias, bem como o histórico das concessões de aeroportos no Brasil ao longo dos seis leilões já realizados até 2022.

Para tanto, a presente pesquisa recorrerá às diversas referências doutrinárias da área das políticas públicas de desestatização, principalmente na modalidade concessão, destacando fontes das ciências jurídicas, notadamente no que tange ao direito constitucional e administrativo, aliadas a melhor literatura técnica no que concerne à atividade aeroportuária e sua complexidade, colhendo dados e requisitos de qualidade na prestação de serviços ao usuário.

Além disso, analisar-se-á na seção três a legislação pertinente ao tema, como base fundamental ao entendimento das questões técnicas de desestatização de serviços de infraestrutura, inclusive com análise de contratos públicos de

concessão aeroportuária e relatórios de atividades de PND exarados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

Nesta cadência, na quarta seção deste trabalho, se fará um aprofundado estudo de caso da concessão do Aeroporto de Fortaleza, destacando um breve histórico do Aeroporto de Fortaleza, trançando paralelos com momentos históricos no mundo, além de informações pitorescas sobre suas peculiaridades.

Em especial, na referida seção a presente pesquisa empreenderá uma leitura mais pormenorizada sobre o Contrato de Concessão Pública nº 04/2017, firmado entre a ANAC e a empresa alemã Fraport, no intuito de observar todas as fases da execução do contrato, além das obrigações e contrapartidas a serem realizadas pela empresa concedida no que tange à qualidade e eficiência dos serviços prestados e infraestrutura, além dos valores investidos e revestidos ao erário.

Na quinta seção, será feita a exposição da metodologia utilizada na pesquisa para colhimento das informações e dados necessários à conclusão do trabalho, principalmente no que tange à observação do princípio da eficiência nas concessões de aeroportos, notadamente no Aeroporto de Fortaleza.

Neste sentido, a referida seção destacará a natureza descritiva, exploratória e explicativa da pesquisa, desenvolvida de acordo com a metodologia dedutiva, utilizando fontes secundárias de pesquisa, como o levantamento bibliográfico e análise documental, por meio de livros, artigos, legislação pertinente e dados oficiais obtidos por entre outros meios, a internet.

Na seção cinco haverá, ainda, o destaque sobre as entrevistas realizadas pelo pesquisador, bem como o questionário que foi respondido pelos usuários do Aeroporto de Fortaleza para investigar o nível de satisfação deste em relação aos serviços restados após a concessão, feito na modalidade tipo *survey*, requestando a opinião desses atores por meio de 10 perguntas formuladas pelo pesquisador.

Em consequência, a seção seis destacará os dados empíricos obtidos através das entrevistas semiestruturadas realizadas com atores que tem uma ligação direta com a concessão do Aeroporto de Fortaleza, ou seja, a CEO da empresa Fraport, bem como três ex-funcionários públicos da INFRAERO, que atualmente trabalham ou trabalharam para a Fraport, no Aeroporto de Fortaleza, sub

a égide do Contrato de Concessão nº 04/2017, nas funções de Diretor de Operações, Gerente de Manutenção e Coordenador de APOC[1].

As referidas entrevistas foram feitas para possibilitar uma interação social direta entre o pesquisador e os entrevistados, visando obter informações sobre a concessão do Aeroporto de Fortaleza, especialmente no que tange ao Contrato de Concessão nº 04/2017 e as diferenças de gestão entre a INFRAERO e a concessionária Fraport Brasil.

O questionário foi aplicado com o objetivo de captar informações não captadas pelas entrevistas e obter dados analíticos obtidos sobre o nível de satisfação dos usuários do Aeroporto de Fortaleza, tendo como público-alvo os usuários dos serviços prestados pelo Aeroporto de Fortaleza.

Na seção sete da presente pesquisa, serão expostas as considerações finais do trabalho, onde o autor procurará analisar e concluir se o objetivo geral, bem como os objetivos específicos, foram alcançados, e ainda, se o problema central foi devidamente elucidado, bem como todas as contribuições trazidas pela presente pesquisa à sociedade.

Por fim, serão destacadas todas as referências necessárias ao autor para melhor aprofundamento da pesquisa, em anuários, pareceres e relatórios publicados pelo poder público brasileiro e no exterior, assim como recorrerá aos diversos autores relacionados ao tema, além da legislação pertinente.

Serão citados diversos autores de direito administrativo e de políticas públicas para analisar os conceitos de princípio da eficiência e de concessões públicas, assim como também serão analisadas as melhores fontes técnicas sobre as operações aeroportuárias, que o pesquisador dividiu em dois importantes campos, os dados de eficiência dos aeroportos privatizados e as melhores práticas da operacionais na área aeroportuária, visando a eficiência das prestações de serviços.

[1] Airport Operations Center. Setor técnico dos aeroportos responsável pela interligação do aeroporto com a torre de controle de voos, além de coordenar as operações aeroportuárias junto às companhias aéreas (definição do próprio autor).

2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E SUA IMPORTÂNCIA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O Princípio da Eficiência e a administração pública no Brasil, especialmente no que tange às suas políticas públicas, guardam uma intrínseca correlação, isto porque o referido princípio está constitucionalmente previsto como requisito fundamental à administração pública, direta ou indireta, consoante assevera o artigo 37 da Constituição Federal de 1988:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988, online).

Assim, sendo a administração pública uma atividade não discricionária, que precisa manter sua conduta restrita aos ditames legais, as políticas públicas por ela desenvolvidas também devem observar todos os princípios destacados no dispositivo constitucional mencionado, especialmente no que tange à eficiência, tendo em vista que será esta a consequência imediatamente sentida pelos atores e grupos sociais para os quais são elas desenvolvidas.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2018), renomado doutrinador do Direito Administrativo, o princípio da eficiência pode ser definido como,

> [...] o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 2018, p. 105).

Por sua vez, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018) corrobora com o entendimento do saudoso Professor Meirelles quando assevera que, quanto à eficiência

> [...] o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2018, p. 111).

Sob a ótica da teoria política, é importante destacar que mesmo diante da latente ineficiência das políticas públicas, hodiernamente são visíveis as tentativas do poder público em criar ferramentas para desenvolver e aplicar o princípio da eficiência, notadamente quando desenvolve ferramentas como o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e o Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde - IDSUS para tentar medir a eficácia da prestação de serviços públicos.

Parece ser senso comum no Brasil que o princípio da eficiência, implementado no ordenamento jurídico e social pela via constitucional, no que tange às diversas políticas públicas já implementadas, ainda não se estabeleceu a contento, mesmo com todas as ferramentas desenvolvidas visando a melhoria dos serviços públicos.

Quando a eficiência é observada como fator determinante ao planejamento e desenvolvimento de políticas públicas, é importante destacar que ela não pode ser o único foco ou o único objetivo a ser alcançado pela administração pública. É sempre conveniente, neste sentido, discutir a relação do princípio da eficiência com outros princípios.

Neste tocante, além da relação do princípio da eficiência com os demais princípios constitucionais aplicáveis à administração pública, ou seja, legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade, é curial destacar que no planejamento e desenvolvimento de política públicas também guarda relação direta com os princípios da eficácia e da efetividade.

Segundo Paulo Roberto Motta (1992), “[...] a eficácia refere-se a alcance de resultados. Em outras palavras, eficácia se relaciona à quantidade e à qualidade de produtos, serviços e alocações de valores produzidos. Assim, busca-se, no âmbito desse princípio, produzir informações sobre os resultados alcançados e verificar suas discrepâncias com os objetivos pretendidos” (MOTTA, 1992, p. 234).

O mesmo autor, por sua vez, também destaca que a “[...] efetividade se refere ao impacto da decisão política e possui dimensões mais comuns às diferentes dimensões de políticas públicas, pois envolve um dimensionamento do bem-estar da comunidade. A efetividade é, pois, uma medida valorativa” (MOTTA, 1992, p. 235).

Portanto, sendo o princípio constitucional da eficiência um norte a ser seguido pelo agente público quando no exercício de seu múnus, especialmente quando está a planejar e desenvolver políticas públicas, não pode ele olvidar a importância da eficácia na observação do alcance dos resultados desta política, bem

como a sua efetividade, que objetiva a produção de informações sobre os valores dos resultados produzidos pelas políticas públicas.

Para alcançar os objetivos almejados com suas políticas públicas, as instituições públicas necessitam estabelecer um *modus operandi* através de suas próprias características, seus quadros e até mesmo sua estrutura e cultura organizacional. Nesse processo, há ainda outras vertentes e variáveis importantes, como o próprio viés político implementando por agentes públicos não concursados, ocupantes de cargos eletivos ou comissionados, ou seja, os agentes decisórios.

No caso específico das políticas públicas de concessão de infraestruturas aeroportuárias, o referido viés político, permeado pelas diferentes ideologias que se sucederam no Poder Executivo no Brasil, não desvirtuou a implementação de tal política pública, tanto que a alternância de governos neoliberais, progressistas e conservadores não freou a concessão de aeroportos no Brasil.

Assim, mesmo sendo as políticas públicas um conjunto de fatores que envolvem múltiplas estratégias desenvolvidas em razão de fruto da aspiração de também múltiplos atores, que atuam conforme suas próprias convicções, as políticas públicas de concessão aeroportuárias têm passado incólumes pelas mudanças dos agentes decisórios no Brasil.

Ainda que possa haver falta de unicidade ou convergência nas ideologias dos governantes brasileiros, desde o início do processo de concessão pública de aeroportos no Brasil, as rodadas de licitação têm se sucedido ao longo dos anos, ao ponto de já haver uma sétima concessão para acontecer no ano de 2023, garantindo uma continuidade dessa política pública e a busca da eficiência, efetividade e eficácia almejadas.

Nesta cadência, Enrique Saraiva (2006) define as políticas públicas como “[...] um fluxo de decisões públicas orientando a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar uma realidade” (SARAIVA, 2006, p. 28). Portanto, a influência dos diferentes valores, ideias, crenças de variados grupos sociais, dentro de uma malha social, podem alterar e até mesmo comprometer os resultados almejados nas políticas públicas.

Neste sentido, Cunha e Cunha (2002) já destacaram em sua obra sobre políticas públicas sociais, que elas são respostas do Estado às demandas da sociedade, traduzindo-se as mesmas em uma espécie de compromisso público de

atuação daquele agente público, o que demonstra que a influência dos valores e ideologias desses atores compromete diretamente os resultados obtidos.

Entretanto, no entendimento de Saraiva (2006), definir as políticas públicas a partir da simples perspectiva de que são elas meras respostas às demandas sociais comandadas por inspirações e estímulos racionais é deveras ingênuo, sendo relevante entender que o processo das políticas públicas não dispõe de uma ordenação tranquila ou de uma racionalidade empírica, onde cada ator social desempenha seu papel da forma esperada.

É importante, pois, destacar outras perspectivas de definição das políticas públicas para melhor compreender esse complexo processo social e político, inclusive com a observação e o olhar de doutrinadores estrangeiros. Assim, tangenciando por esta direção, pode-se acrescentar as menções da autora Celina Souza (2006), que destacou os conceitos de Lawrence Mead, professor de políticas públicas na New York University - NYU, que entende a política pública como "[...] um campo dentro do estudo da política, que analisa o governo à luz de grandes questões públicas" (1995 *apud* SOUZA, 2006, p. 24).

Souza (2006) ainda cita Lawrence Lynn Jr. (1995), que define políticas públicas como "[...] um conjunto de ações de governo que irá produzir efeitos específicos" (1980 *apud* SOUZA, 2006, p. 24); B. Guy Peters, para o qual a concepção de "[...] políticas públicas é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos (1986 *apud* SOUZA, 2006, p. 24); e Thomas Dye, que simplesmente resume a política pública em: "[...] o que o governo escolhe fazer ou não fazer" (1984 *apud* SOUZA, 2006, p. 24).

Em análise a todas essas definições de políticas públicas, Souza (2006, p. 25) chegou à conclusão de que tais definições sobre políticas públicas "[...] deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões do governo". Tal observação é importante, pois a implementação de qualquer política pública, independente da definição que se dá a mesma, deve observar todo um contexto social e histórico onde ela se aplica, sem olvidar a possibilidade, inclusive, de que deve contar com a colaboração também de diversos personagens sociais.

Ao analisar criticamente as definições de políticas públicas sob o olhar de renomados acadêmicos e autores internacionais, observa-se, muitas vezes, o

distanciamento de tais conceitos à aplicabilidade e desenvolvimento de políticas públicas em estruturas sociais complexas como a brasileira, por exemplo.

Nesse contexto, é desafiador compreender as políticas públicas, especialmente sob o viés do Princípio da Eficiência focado na eficácia e efetividade, em um tecido social em que há exponenciais desigualdades de ordem econômica e social, onde os agentes decisórios detêm uma grande influência dentro de todo o contexto de criação e aplicação das políticas públicas.

Esses agentes decisórios, por sinal, podem ter um papel determinante na formação e aplicação das políticas públicas, até mesmo ao ponto de se distanciarem de práticas mais eficientes, dominados por um conjunto de interesses próprios ou de seus pares, a despeito das reais demandas e prioridades dos grupos sociais aos quais são aplicadas aquelas políticas públicas.

Por outro lado, Degennszajh (2000) tem um entendimento mais legalista da política pública, a ponto de minimizar a influência do agente decisório no processo, pois entende que a política pública é uma "[...] linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei" (DEGENNSZAJH, 2000, p. 59).

Em termos de Brasil, essa visão de Degennszajh (2000) pode vir a ser compreendida como distante da realidade das políticas públicas brasileiras, pautadas muito mais nos interesses daqueles agentes decisórios que ocupam o poder, do que propriamente nas reais necessidades dos grupos sociais aos quais a política pública deve ser implementada.

Nesta cadência, cumpre destacar o entendimento de Oscar Oszlak e Guillermo O'Donnell, que evidenciam a forte influência de que o interesse dos agentes decisórios tem sobre a formação das políticas públicas, a despeito das demandas sociais sobre produção de bens e serviços:

> Um conjunto de ações e omissões que manifestam certa modalidade de intervenção do Estado em relação a um tema que atrai a atenção, interesse e mobilização de outros atores da sociedade civil. A partir dessa intervenção, pode-se inferir uma certa direcionalidade, uma certa orientação normativa, que previsivelmente afetará o curso futuro do processo social desenvolvido em torno da questão até então.[2] (OSZLAK *et al.*, 1976, p. 21, tradução nossa)

[2] Un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés y movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una

Destaca-se, portanto, que para Oszlak e O'Donnell, em seu trabalho apresentado em Atlanta-GA (USA), na reunião da Latin American Studies Association, em 1976, a complexa implementação das políticas públicas não se distanciam dos interesses e mobilizações de diversos atores da sociedade, podendo tal influência ser determinante a ponto de interferir na direção a ser tomada.

A complexidade do processo de planejamento e implementação de políticas públicas é algo muito mais abstruso do que o senso comum imagina, pois não estão fundadas exclusivamente em entendimentos de ordem técnica, ou até mesmo motivadas ou inspiradas em questões objetivas, racionais e cartesianas. Há uma teia de interesses políticos de costumam direcionar as políticas públicas, ampliando a própria dimensão política do processo, em razão da atuação desses agentes decisórios.

Portanto, as agendas políticas dos agentes decisórios influenciam diretamente a questão do planejamento e execução de políticas públicas, até mesmo porque não se pode olvidar que tais atores, que detêm o poder de decisão, são providos de autoridade legítima, devendo basear suas ações nos procedimentos legalmente estabelecidos por lei, devendo, por conseguinte, vincular aquelas políticas públicas aos grupos sociais que necessitam daquela ação estatal.

No entanto, por mais utópica ou idealista que seja a ideia de que a efetivação das políticas públicas decorre necessariamente das demandas sociais mais urgentes, não se pode ignorar o papel determinante dos agentes decisórios e suas agendas políticas.

Neste sentido, para Enrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi (2006), a política pública é "[...] um fluxo de decisões políticas, orientando manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade" (SARAIVA *et al*., 2006, p. 30). Essa visão sobressai aos valores e ideologias daqueles que detêm o poder de decisão, e pode ser determinantes à formação da política pública.

Não obstante ao papel engajado e determinante que as decisões políticas têm sobre as políticas públicas, ainda há de se evidenciar o não menos importante marco fronteiriço da formação e execução das políticas públicas: a lei. Assim, em razão de tantas vertentes a serem seguidas, ou seja, interesses políticos, demandas

---

determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión.

de grupos sociais e a própria lei, é que Souza (2006, p. 35) evidenciou a tendência dos países em desenvolvimento como o Brasil, em estimular e implementar uma "[...] política pública de caráter participativo", que visa conciliar os mais diferentes interesses e objetivos:

> Concorrendo com a influência do "novo gerencialismo público" nas políticas públicas, existe uma tentativa, em vários países do mundo em desenvolvimento, de implementar políticas públicas de caráter participativo. Impulsionadas, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, por mandamentos constitucionais e pelos compromissos assumidos por alguns partidos políticos, várias experiências foram implementadas visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas (SOUZA, 2006, p. 35-36).

Vale destacar, no entanto, que a eficiência, consoante já asseverado, tem um papel determinante dentro desse caráter participativo que se tem adotado. Ainda mais pelo fato de que deve a eficiência estar insofismavelmente acompanhada pelos critérios de eficácia e efetividade, formando o que Hironobu Sano e Montenegro Filho (2013) definem como "3Es" (SANO *et al*., 2013, p. 37).

Nesse sentido, é de bom alvitre destacar que é muito importante, e tal assertiva é dotada de razoável consenso, a criação de instrumentos de implementação de políticas públicas que aprimorem o que Sano e Montenegro Filho chamaram de "3Es". Aliás, o aprimoramento de ferramentas de medição de qualidade (eficácia) e valoração (efetividade) evitam o que o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID chama de ineficiência em gastos públicos:

> No caso do Brasil, essas ineficiências [em gastos públicos] podem representar um prejuízo de até US$ 68 bilhões por ano, ou o equivalente a 3,9 por cento do PIB do país. Isso significa que há amplo espaço para a melhorar os serviços oferecidos à população sem implicar em aumento dos gastos públicos (BID, 2019, p. 47).

Tal assertiva demonstra de forma insofismável que a não observação da eficiência, principalmente no que tange aos critérios da eficácia e efetividade, podem comprometer inclusive o crescimento do país, especialmente quando o vetor de decisões for exclusivamente os critérios de natureza política.

Mendes (2014) discorre exatamente sobre os motivos pelos quais a falta de eficiência nas políticas públicas pode comprometer o país como um todo, especialmente no caso do Brasil, após a sua redemocratização e promulgação da Constituição de 1988, pois, segundo o autor:

> O Brasil possui graves gargalos de infraestrutura devido a uma combinação de: (a) preferência política por despesas correntes em detrimento dos investimentos públicos; (b) baixa capacidade do governo para coordenar e planejar investimentos no setor; (c) fragilidade política e financeira das agências reguladoras, além de outras fragilidades institucionais que impedem uma participação mais intensa do setor privado (MENDES, 2014, p. 45)

O autor em questão faz uma importante consideração sobre como a ineficiência das políticas públicas podem influenciar, ou até mesmo impedir que o setor privado seja atraído em participar ativamente como agente executor de políticas públicas.

Até o momento, refletiu-se sobre a complexidade da implementação de políticas públicas em razão das diversas vertentes que podem influenciar o processo em razão das diferentes definições de políticas públicas, destacando o caráter constitucional, mas também político que permeia e influencia os agentes decisórios.

O caráter legal da observância do princípio da eficiência, além da falta de comprometimento com a eficiência, eficácia e efetividade dos processos, pode afugentar investidores da iniciativa privada para determinados segmentos importantes, como a infraestrutura, por exemplo, pois questões políticas, ideológicas e até culturais influenciam os agentes decisórios no que tange ao próprio entendimento sobre privatização e sobre os modelos de concessão utilizados no Brasil.

Assim, a próxima seção do presente trabalho abordará as políticas públicas de concessão aeroportuária no Brasil, observando, para tanto, a sua regulamentação, assim como as nuances e peculiaridades da operação aeroportuária através dos modelos de concessão de aeroportos no Brasil e no mundo.

3 DAS CONCESSÕES PÚBLICAS DE AEROPORTOS

Para compreender a eficiência e até a efetividade das políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuária, esta seção se divide em aprofundar os conceitos e regulamentações inerentes às concessões públicas no Brasil e do Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, destacando ainda o conceito de operações aeroportuárias no sentido de compreender a importância da eficiência e eficácia em seus processos.

Em seguida, a presente seção destaca, uma vez dominados os conceitos acima destacados, a análise das experiências com concessões aeroportuárias pelo Brasil e o mundo, observando se os modelos utilizados têm resultado em uma prestação de serviços eficientes, atendendo as demandas e expectativas dos atores sociais impactados.

3.1 Conceituação e regulamentação da concessão pública no Brasil

A política pública de concessão de serviços públicos, no Brasil, foi inicialmente disciplinada pela própria Constituição Federal de 1988, quando em seu artigo 175 estabeleceu 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” (BRASIL, 1988, online).

Como o próprio texto constitucional estabeleceu, seria preciso a promulgação de uma lei para regulamentar a concessão e permissão de serviços públicos, porém, o mesmo dispositivo magno estabeleceu a necessidade de adoção do processo licitatório, que somente foi estabelecido cinco anos depois pela Lei nº 8.666/93, que por sua vez foi recentemente revogada pela nova Lei de Licitações, de nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

De qualquer forma, além da regulamentação do procedimento licitatório, era preciso, de fato, que fosse criada uma lei que tivesse o condão de regulamentar toda a concessão e a permissão, razão pela qual, oito anos depois da promulgação da Carta Magna, a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, foi promulgada.

A referida Lei dispunha sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, o que tornaria possível que esse dispositivo magno fosse devidamente aplicado,

viabilizando todas as políticas públicas de concessão e permissão que se iniciaram no Brasil desde então.

Entretanto, é de curial relevância destacar que, além da concessão, o artigo 175 da Constituição Federal também faz referência ao instituto da permissão, de igual demanda à regulamentação legal e que, por tal razão, também foi abordado na Lei nº 8.987/95. Meirelles (2018) muito bem conceitua e diferencia a concessão da permissão:

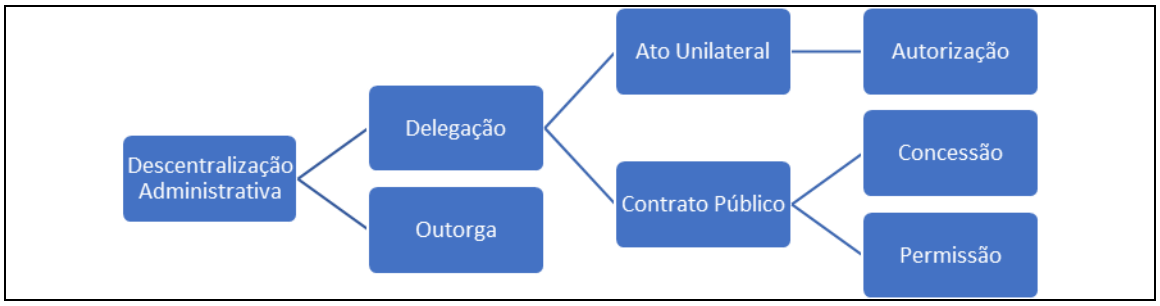
> Permissão é o ato administrativo negocial, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público faculta ao particular a execução de serviços de interesse coletivo, ou o uso especial de bens públicos, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pela Administração. Não se confunde com a concessão, nem com a autorização (MEIRELLES, 2018, p. 214).

Observe-se que o autor cuidou em estabelecer uma diferença não somente da concessão e da permissão, que estão devidamente instituídas pelo dispositivo constitucional já citado, como também da autorização, que “[...] é um ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, [...] tais como o uso especial de bem público, o porte de arma o trânsito por determinados locais etc.” (MEIRELLES, 2018, p. 213).

Segundo Meirelles (2018), o serviço público se divide em: a) centralizado e b) descentralizado, sendo o primeiro o serviço “[...] que o Poder Público presta por suas próprias repartições, em seu nome e sob sua exclusiva responsabilidade” (MEIRELLES, 218, p. 297).

Porém, o foco deste estudo deve recair sobre o serviço público descentralizado, que por sua vez é subdividido em: b1) outorga e b2) delegação; sendo este último subdividido ainda em: b1.i) permissão, b1.ii) concessão, provenientes de contratos públicos e, finalmente, b1iii) autorização, advindo de atos unilaterais dos agentes decisórios.

Figura 1 – Descentralização Administrativa



Fonte: Elaborado pelo autor.

As políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuária no Brasil têm sido desenvolvidas pela descentralização administrativa através da modalidade de delegação, com a subscrição de contratos públicos de concessão.

Portanto, sendo a concessão uma modalidade de descentralização de serviços públicos, a própria Lei 8.987/95 estabelece critérios rígidos para que ela aconteça:

> Art. 2º, 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 (BRASIL, 1995, online).

Desta forma, por força da própria lei, uma concessão de serviços públicos, que é uma delegação, somente pode ser feita por meio de um contrato público, o Contrato de Concessão, que Meirelles (2018) define como o "[...] ajuste pelo qual a Administração delega ao particular a execução remunerada de serviço ou de obra pública ou lhe cede o uso de bem público, para que explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais" (MEIRELLES, 2018, p. 293).

No caso específico da infraestrutura aeroportuária do Brasil, o poder público tem utilizado uma modalidade especial de concessão, ou seja, a chamada "concessão de serviços públicos precedida de obra pública", consoante dispõe o inciso III do artigo 2º da Lei nº 8.897/95:

> III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que

> demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado (BRASIL, 1995, online).

Nesta cadência, não obstante a delimitação clara que a legislação faz quanto aos tipos de concessão a serem praticados pelos agentes decisórios quando da implementação de políticas públicas, a doutrina tem encontrado dificuldades em estabelecer um conceito único sobre a concessão. Alguns autores, inclusive dividem a concessão em constitutiva e translativa.

Maria Sylvia Zanella di Pietro ensina que “[...] a concessão constitutiva ocorre quando, com base em um poder mais amplo, o Estado constitui, em favor do concessionário, um poder menos amplo; é o que ocorre no caso de concessão de uso de bem público” (DI PIETRO, 2018, p. 335).

A autora também segue definindo a concessão translativa, explicando que:

> Em resumo, a concessão translativa importa a passagem, de um sujeito a outro, de um bem ou de um direito que se perde pelo primeiro e se adquire pelo segundo; os direitos derivados dessa concessão são próprios do Estado, porém transferidos ao concessionário; são dessa modalidade as concessões de serviço público e de obra pública, as concessões patrocinadas e as concessões administrativas, estas últimas quando tiverem por objeto a prestação de serviço público (DI PIETRO, 2018, p. 335).

Porém, no caso específico das concessões das infraestruturas aeroportuárias no Brasil, a União tem aderido à modalidade de concessão patrocinada, ou seja, uma modalidade que se constitui na concessão não somente do serviço público, mas também de obras públicas, em parcerias público-privadas, comumente conhecidas pela sigla PPP, instituída pelo § 1º do artigo 2º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004:

> Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.
> § 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 (BRASIL, 2004, online).

A legislação retrocitada corrobora com o amplo entendimento doutrinário no que tange a possiblidade do titular do serviço público conceder às pessoas jurídicas de direito privado a possibilidade de exploração de serviço, mediante uma

remuneração obtida diretamente do usuário do serviço público. Assim define o renomado doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (2015):

> Concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço (MELLO, 2015, p. 725-726).

Assim, pode-se afirmar que no que tange à infraestrutura aeroportuária, o § 1º do artigo 2º da Lei nº 11.079/04 se aplica perfeitamente, posto que as políticas públicas de concessões dessas importantes infraestruturas no Brasil têm observado justamente a modalidade que envolve a execução de obra pública mediante remuneração do concessionário pela exploração das instalações aeroportuárias, através de tarifas aos usuários, durante um determinado período.

Odete Medauar (2014) especifica de forma precisa o que viria a ser a concessão da exploração dos serviços públicos aeroportuários precedida de obra pública, modalidade bastante consolidada nas políticas públicas brasileiras:

> Concessão de serviço público precedida de obra pública, também denominada concessão de obra pública consiste na construção, conservação, reforma, melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder público, mediante concorrência, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas, para realiza-la por sua conta e risco, remunerando-se o investimento pela exploração do serviço ou da obra por prazo determinado (art. 2º, III da Lei 8.987/95), por exemplo: construção de estrada com remuneração propiciada pelo pedágio (MEDAUAR, 2014, p. 249).

Nesta cadência, as políticas públicas de concessões aeroportuárias no Brasil somente foram possíveis com o advento da Lei nº 8.987/95, que regulamentou o regime de concessões públicas. Por outro lado, não se pode olvidar outro importante marco legal que corroborou com a política pública de concessão de aeroportos no Brasil, sendo ela a já destacada Lei nº 11.079/04, que viabilizou a Parceria Público-Privada – PPP por meio de um contrato administrativo de concessão.

No entanto, para que realmente se possa aplicar as leis supramencionadas, a concessão pública aeroportuária, assim como qualquer outra concessão das demais modalidades de infraestrutura no Brasil, como os dos setores rodoviário, ferroviário, portuário e hidroviário, necessitam de ato do poder executivo

no sentido de formalmente incluir o empreendimento público no Plano Nacional de Desenvolvimento – PND para, a partir daí, haver a licitação e, por conseguinte, haver a efetiva subscrição do contrato de concessão.

Assim, para que acontecessem as seis rodadas de leilão até agora executadas no Brasil (a sétima está em processo licitatório), que concederam à iniciativa privada, até agora, quarenta e quatro aeroportos, com mais quatorze a serem concedidos na sétima rodada, foi necessário que o poder executivo estabelecesse por meio decreto a inclusão dos aeroportos no PND:

> 1ª Rodada: Decretos nº 6.373, de 14 de fevereiro de 2008 e 7.205, de 10 de junho de 2010;
> 2ª Rodada: Decreto nº 7.531, de 21 de julho de 2011;
> 3ª Rodada: Decreto nº 7.896, de 1º de fevereiro de 2013;
> 4ª Rodada: Decreto nº 8.517, de 10 de setembro de 2015;
> 5ª Rodada: Decreto nº 9.180, de 24 de outubro de 2018;
> 6ª Rodada: Decreto nº 9.972, de 14 de agosto de 2019; e
> 7ª Rodada: Decreto nº 10.635, de 22 de fevereiro de 2021.

Vale destacar, outrossim, que a política pública de concessão da infraestrutura aeroportuária deve igualmente obedecer a legislação específica relacionada às atividades aeroportuárias no Brasil, como, por exemplo, o Decreto-Lei nº 32, de 18 de novembro de 1966, que instituiu o Código Brasileiro do Ar e Decreto nº 3.564, de 17 de agosto de 2000, que criou o Conselho de Aviação Civil – CONAC.

Além desses, deve ser observado também o Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986). Segundo a definição do referido texto legal, os aeroportos são aeródromos públicos, dotados de instalação e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas.

Aliás, vale destacar que o CBA é uma legislação infraconstitucional promulgada antes mesmo da Carta Magna, tendo, no entanto, sido recepcionada por ela, pois o seu texto não confronta a CF/88. Aliás, muito pelo contrário, o artigo 36 da referida lei corrobora a possibilidade de concessão de aeroportos através de concessão:

> Art. 36. Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados:
> I - diretamente pela União;
> II - por empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao atual Ministério da Defesa;
> III - mediante convênio com os Estados ou Municípios; ou
> IV - por concessão ou autorização (BRASIL, 1986, online).

Portanto, a concessão de aeroportos à iniciativa privada já estava devidamente prevista na legislação pátria, mesmo antes da promulgação da Constituição Federal, com base no inciso IV do artigo 36 do Código Brasileiro de Aeronáutica.

Assim, diante de tudo o que fora exposto, é possível entender o papel vital que o PND empreendeu nas desestatizações no Brasil, notadamente no que tange às concessões de infraestruturas aeroportuárias, possibilitando que empresas da iniciativa privada, inclusive estrangeiras, pudessem explorar este serviço público.

Mas será que os aeroportos brasileiros, que sempre foram operados por entidades públicas, notadamente a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO, realmente precisavam ter sido incluídos no Programa Nacional de Desestatização? As operações aeroportuárias têm um nível de complexidade que necessita expertises e maior capital de investimento para manter a sua maior eficiência? Para responder tais indagações, é preciso compreender as peculiaridades que envolvem o sistema operacional de um aeroporto, o que será feito na próxima subseção.

3.2 O aeroporto como um sistema operacional

Para melhor entender a infraestrutura operacional de um aeródromo, é preciso compreender que há uma vertente de caráter demasiado importante à operação, mas que, no entanto, às vezes, é imperceptível aos olhos mais desatentos do público em geral, ou seja, a segurança da operação.

Um operador de aeroporto, seja público ou da iniciativa privada, tem que estabelecer um equilíbrio importante entre a experiência do usuário daquele serviço público, medido pelas suas experiências pessoais em filas de *check in*, canal de inspeção (raio x), embarque, esteira de bagagens e lojas e restaurantes, e o compromisso com a segurança da operação, cujo custo agregado é extremamente alto.

As políticas públicas relacionadas à infraestrutura aeroportuária e suas operações são responsabilidade da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, que tem natureza jurídica de autarquia pública especial e foi criada pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que lhe atribuiu “independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes”.

Em uma atividade tão técnica e de tamanha importância para a infraestrutura brasileira e desenvolvimento do país, onde o vetor segurança tem um papel vital, foi importante que a legislação tenha concedido independência administrativa e autonomia financeira à ANAC, pois desta forma há uma maior isenção e acuracidade na aplicação dos recursos, sem uma maior influência técnica externa.

Entretanto, a ANAC não é a única responsável pela infraestrutura aeronáutica brasileira. Segundo o Planejamento Integrado de Investimentos da Infraestrutura Aeronáutica, aprovado em 09 de agosto de 1999 (ANAC, 2012, online), a infraestrutura aeronáutica, e, portanto, aeroportuária, “[...] é formada por um complexo sistema de integração e colaboração entre órgãos, instalações e estruturas terrestres de apoio à navegação aérea visando garantir a segurança, eficiência e eficácia do transporte aéreo”.

O papel da ANAC, enquanto autarquia pública especial, é regulamentar e fiscalizar dois setores distintos, mas intrinsicamente ligados ao transporte aéreo e a infraestrutura aeroportuária. Embora o senso comum às vezes tenha dificuldades em distinguir os dois segmentos, eles são extremamente diferentes e igualmente importantes para o desenvolvimento do país.

Fernando Osório (2015) destacou que os serviços aeronáuticos e aeroportuários diferem entre si “[...] na medida em que a aeronave, o contrato de transporte aéreo e as políticas públicas de aviação civil, apesar de consideradas em dadas oportunidades, não constituem núcleo central, mas sim o aeroporto, os serviços aeroportuários e as políticas públicas específicas voltadas para o desenvolvimento do setor aeroportuário” (OSÓRIO, 2015, p. 12).

Destaca-se, outrossim, que Osório (2015) ainda evidencia que,

> [...] em termos de políticas públicas, o desenvolvimento dos serviços aeroportuários e o interesse público aeroportuário possuem enfoque próprio dentro das ações governamentais, não estão meramente inseridos no interesse público do transporte aéreo. Sua importância é crescente e, com

> isso, o estudo jurídico das relações que envolvem aeroportos tornou-se mais evidente (OSÓRIO, 2015, p. 12).

No que tange especificamente às operações aeroportuárias, além da ANAC, que substituiu em 2005 o antigo Departamento de Aviação Civil – DAC, é também responsável pelos serviços públicos aeroportuários, aí incluídos o desenvolvimento da infraestrutura, o planejamento estratégico e de aplicação de recursos e garantia de segurança, eficiência e eficácia, o Departamento do Espaço Aéreo – DECEA.

O DECEA (2019) é uma organização do Comando da Aeronáutica – COMAER, criado pelo Decreto nº 3.954, de 5 de outubro de 2001, que tem por finalidade planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas com o controle do espaço aéreo, com a proteção ao voo, com o serviço de busca e salvamento e com as telecomunicações do Comando da Aeronáutica.

No contexto de um aeródromo no Brasil, toda a estrutura operacional, mesmo nos aeroportos já concedidos à iniciativa privada, está interligada ao DECEA, que controla o tráfego aéreo e os planos de voo de cada aeronave e mantém com os Centros de Operações dos aeroportos uma tratativa direta, de modo a possibilitar a organização na aproximação da aeronave em solo e o seu posicionamento nas pontes de embarque e desembarque.

Esse procedimento é de vital importância para toda a operação aeroportuária, inclusive no que tange à experiência do usuário, pois um mal planejamento da operação desempenhada pelo DECEA pode culminar em atrasos de voo, aumento de filas de embarque, canal de inspeção (raio x), comprometimento do sistema de informações aos passageiros (monitores de informação de chegadas e partidas) e, até mesmo, atrasos no *check in*. Ou seja, trata-se de uma operação totalmente interligada que se movimenta em cadeia.

Isso se dá, principalmente, segundo Ashford *et al.* (2015), porque o “[...] aeroporto é parte essencial do sistema de transporte aéreo, pois é o local físico onde é realizada uma transferência de modo, do aéreo para o terrestre ou vice-versa (ASHFORD *et al.*, 2015, p. 1).

Os autores seguem destacando que o aeroporto:

> É um ponto de interação entre os três principais componentes do sistema de transporte aéreo:

> - O aeroporto, incluindo seus concessionários operacionais, arrendatários, parceiros e, para os propósitos dessa discussão, o sistema de controle de tráfego aéreo;
> - A empresa aérea;
> - O usuário (ASHFORD *et al.*, 2015, p. 1).

Seguem discorrendo Ashford, Stanton, Moore, Coutu e Beasley (2015):

> Para serem bem-sucedidos, o planejamento e a operação de aeroportos devem levar em consideração as interações entre esses três componentes ou agentes principais do sistema. Para que o sistema opere bem, cada um desses agentes deve buscar alcançar alguma forma de equilíbrio com os outros dois. Caso isso não ocorra, o resultado será condições abaixo das ideais, que se manifestarão por meio de diversos fenômenos indesejáveis, indicadores de operação inadequada (ASHFORD *et al.*, 2015, p. 1).

Porém, ao conceito destacado acima, dentro da realidade brasileira, seria de bom alvitre incluir o COMAER, enquanto órgão controlador do tráfego aéreo, como um quarto componente de extrema importância à melhor prestação do serviço público, como também na melhor eficiência e segurança da operação, afinal de contas, é o COMAER um comando ligado outrora ao Ministério da Aeronáutica hoje ao Ministério da Defesa, que funciona e opera de forma independente, mas integrada diretamente aos Centros de Operações dos aeroportos, sejam eles públicos ou desestatizados.

Operacionalmente, dentre os atores envolvidos na operação aeroportuária, a tríade aeroporto-controle-companhia dispõe também de mais dois atores de suma importância para a operação e que viabilizam a interligação necessária entre os aeroportos do mundo inteiro, incluindo o Brasil.

O primeiro desses atores é a International Air Transportation Association – IATA, uma organização internacional ligada diretamente às companhias aéreas, que foi fundada em 1945, em Havana, Cuba, e que atualmente tem sua sede na cidade de Montreal, Canadá.

Dentro desse conceito de interligação, a IATA foi criada por um grupo de companhias aéreas com o objetivo de representá-las em todos os assuntos relacionados à aviação, tanto que segundo seu próprio site institucional, a missão da instituição é representar, liderar e servir a indústrias de aero linhas (IATA, 2022).

Na percepção do usuário, a importância da IATA se dá pela geração dos códigos de três letras que designam os nomes dos aeroportos em todo o mundo, como por exemplo: FOR (Aeroporto de Fortaleza), GRU (Aeroporto de Guarulhos),

LHR (Heathrow, em Londres), LAX (Aeroporto de Los Angeles) OPO (Aeroporto Francisco Sá Carneiro, no Porto, Portugal) etc.

Essa codificação é importante não somente para padronizar, mas para ajudar o usuário e simplificar a operação, tendo em vista que os referidos códigos são usados nas passagens de avião, adesivos de bagagens etc.

Além da IATA, a operação aeroportuária conta com a International Civil Aviation Organization – ICAO, que é uma agência especializada da Organização das Nações Unidas – ONU, também com sede em Montreal, Canadá.

A ICAO foi criada em 1944, pela Convenção de Chicago, que estabeleceu as denominadas “Liberdades do Ar”, que, segundo AIRINSP (2022), são um conjunto de direitos de aviação comercial que concedem às companhias aéreas de um país permissão para entrar no espaço aéreo de outro país e pousar no seu território.

Ademais, segundo o seu site institucional, a referida agência tem como missão:

> Servir como o fórum global de Estados para a aviação civil internacional. A ICAO desenvolve políticas e normas, realiza auditorias de conformidade, realiza estudos e análises, presta assistência e desenvolve a capacidade da aviação através de muitas outras atividades e da cooperação dos seus Estados-Membros e partes interessadas[3] (ICAO, 2022, tradução nossa).

Trata-se de uma instituição ligada às agências reguladoras da aviação civil dos países, no caso do Brasil, a ANAC. A referida organização tem os seus próprios códigos operacionais para designar os aeroportos, estes de quatro dígitos, que são usados nas comunicações entre agências reguladoras. Trata-se de um código um pouco mais complexo e que as companhias aéreas não usam, mas que todos os aeroportos usam em suas comunicações oficiais com a ANAC.

A título de exemplo, os aeroportos brasileiros, pela metodologia ICAO, sempre são identificados pelas letras SB, sendo o aeroporto de Fortaleza, mas especificamente, designado pela sigla SBFZ. Por outro norte, vale destacar também que a importância dos aeroportos vai além da sua função em transportar passageiros e cargas. As políticas públicas envolvendo a infraestrutura aeroportuária

[3] To serve as the global forum of States for international civil aviation. ICAO develops policies and Standards, undertakes compliance audits, performs studies and analyses, provides assistance and builds aviation capacity through many other activities and the cooperation of its Member States and stakeholders.

ganham ainda mais relevância à medida que o aeroporto exerce também um importante papel no que tange ao entorno do sítio aeroportuário.

Isto se dá porque o aeroporto tanto pode se transformar em um importante vetor de desenvolvimento regional, como também pode se estabelecer como um gerador de problemas e inconveniências nas suas circunvizinhanças. Segundo Ashford *et al.* (2015), os aeroportos influenciam diretamente os chamados agentes não usuários, como as "[...] organizações próximas ao aeroporto, grupos de comunidades local, câmaras de comércio local, grupos de ativistas ambientais, grupos de combate à poluição sonora e moradores próximos" (ASHFORD *et al.*, 2015, p. 3).

A operação aeroportuária, para ser exitosa, precisa operar em perfeita sintonia com todos esses atores, usuários ou não usuários, principalmente porque os aeroportos, no exercício de suas principais funções, ou seja, o transporte de passageiros e de cargas, dependem de uma abordagem coordenada e eficaz.

Dentro da percepção das funções dos aeroportos, Ashford, Mumayiz e Wright (2011) definem que "[...] os terminais de passageiros e de cargas dos aeroportos são, por si só, instalações que têm três funções distintas":

> Mudança de modo: Fornecer uma conexão física entre os veículos aéreos e o de superfície, projetados para acomodar as características de operação dos veículos no lado ar e no lado terra, respectivamente.
> Processamento: Fornecer as instalações necessárias para a emissão de passagens, documentação e controle de passageiros e cargas.
> Mudança do tipo de movimento: Realizar embarques contínuos de carga por meio de caminhões e de passageiros de partida por meio de carro, táxi e trem em lotes adequados às aeronaves que geralmente têm saídas pré-programadas; realizar o processo contrário para as aeronaves de chegada (ASHFORD; MUMAYIZ; WRIGHT, 2011 *apud* ASHFORD *et al.*, 2015, p. 9).

A operação aeroportuária, indubitavelmente, é deveras complexa, mas, "[...] em termos funcionais simples, a instalação deve ser projetada a fim de permitir o pouso e decolagem de aeronaves. Entre essas duas operações, a aeronave pode, se necessário, carregar e descarregar a *payload*[4] e a tripulação e receber serviços de manutenção" (ASHFORD *et al.*, 2015, p. 8).

O nível de complexidade é tamanho, a ponto de uma falha operacional provocada por erro humano, problemas em equipamentos ou até mesmo redução de *staff*, pode gerar um cenário calamitoso na operação, no aeroporto e, o que é pior,

[4] Designação de cargas no sistema operacional aeroportuário.

para os usuários. Inclusive, vale destacar a título de ilustração, o caos vivido pelos passageiros em um dos maiores aeroportos do mundo, o Aeroporto de Heathrow, em Londres, no final de semana dos dias 18-19 de junho de 2022, segundo destacou a edição do dia 20 de junho da Folha de São Paulo:

> Com escassez de funcionários e em meio a uma crise do setor aéreo no Reino Unido, o aeroporto de Heathrow, em Londres, um dos mais movimentados do país, solicitou às companhias aéreas que cancelem 10% dos voos previstos para esta segunda-feira (20).
> O pedido foi desencadeado após uma falha técnica no sistema de bagagem do aeroporto que causou o acúmulo de malas no local ao longo de final de semana. A cena foi de filas intermináveis de bagagens e confusão entre passageiros na hora de encontrar objetos pessoais (FOLHA DE SÃO PAULO, 2022, online).

Foto 1 – Trabalhadores do aeroporto ao lado de bagagens dispostas do lado de fora do Terminal 2 do aeroporto de Heathrow, em Londres

Fonte: Henry Nicholls / Reuters.

Vários fatores desencadearam o referido caos, provocando uma revolta entre os passageiros, que reclamavam da situação, demonstrando sua indignação e frustação através das redes sociais, expondo uma realidade preocupante em relação ao sistema aeroportuário do Reino Unido.

Por outro lado, para manter a excelência e segurança da operação, o aeroporto precisa também estabelecer as suas receitas, para poder garantir a

melhor prestação dos serviços. Neste tocante, segundo Caio Resende (2017), para propiciar a infraestrutura necessária à operação aeroportuária, o operador tem duas fontes de receitas primordiais, as aeronáuticas e as não-aeronáuticas, também denominadas comerciais. Assim, define o autor que as receitas aeronáuticas:

> Remuneram a prestação do serviço público *strictu sensu*, ou seja, o processamento de passageiros, de voos e de cargas. No Brasil, conforme previsto na Lei nº 6.009, de 1973, existem seis tipos de tarifas aeroportuárias: embarque, conexão, pouso, permanência, armazenagem e capatazia. Em tese, as duas primeiras remunerariam a utilização da infraestrutura pelos passageiros[5], a terceira e a quarta pelas aeronaves e as duas últimas a infraestrutura para operação de cargas (RESENDE, 2017, p. 7).

Resende (2017) continua destacando que as despesas não aeronáuticas, também chamadas comerciais, "[...] abrangem uma série de outros serviços oferecidos pelos aeroportos: publicidade, aluguéis de espaço, estacionamento, combustível para aeronaves, *duty free*[6], alimentação, hotéis, entre outros" (RESENDE, 2017, p. 7).

Nesta cadência, observando as modalidades de receitas destacadas acima, as empresas operadoras de aeroportos, para desempenhar e propiciar o melhor serviço possível, costumam distinguir suas atividades operacionais em funções no Lado Ar e Lado Terra, sendo a primeira totalmente relacionado à segurança operacional de pouso e decolagem da aeronave, bem como os procedimentos de embarque e desembarque de passageiros e cargas.

No Brasil, a operação Lado Ar demanda uma grande coordenação entre COMAER, empresas aéreas e os operadores aeroportuário, uma vez que neste caso sempre estará em jogo a segurança dos passageiros e tripulação, sendo que erros nesta esfera podem vir a ser fatais.

Em razão de tais fatos, a ANAC estabeleceu rigorosas restrições à essa área, decorrentes de igualmente rigorosas regulamentações, tais como sua Resolução nº 116, de 20 de outubro de 2009 e o Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010, que define o lado ar:

> Área do Lado Ar de um aeroporto, identificada como área prioritário de risco, onde além do controle de acesso, outros controles de segurança são

[5] O autor esclarece, também em nota de rodapé, que ele afirma em tese porque a tarifa de conexão é cobrada da empresa aérea e não do passageiro.
[6] Lojas com carga de impostos reduzidas, posicionadas depois do portão de embarque ou antes do portão de desembarque nos aeroportos internacionais.

> aplicados. Tal área normalmente inclui as áreas da aviação comercial, de embarque de passageiros entre o ponto de inspeção e a aeronave, rampa, áreas de bagagens, inclusive as áreas nas quais as aeronaves são trazidas para a operação e realizada a inspeção de bagagem e carga, depósitos de carga, centos de tratamento dos Correios, instalações para serviços de comissaria e instalações de limpeza das aeronaves, entre outras (ANAC, 2010, online).

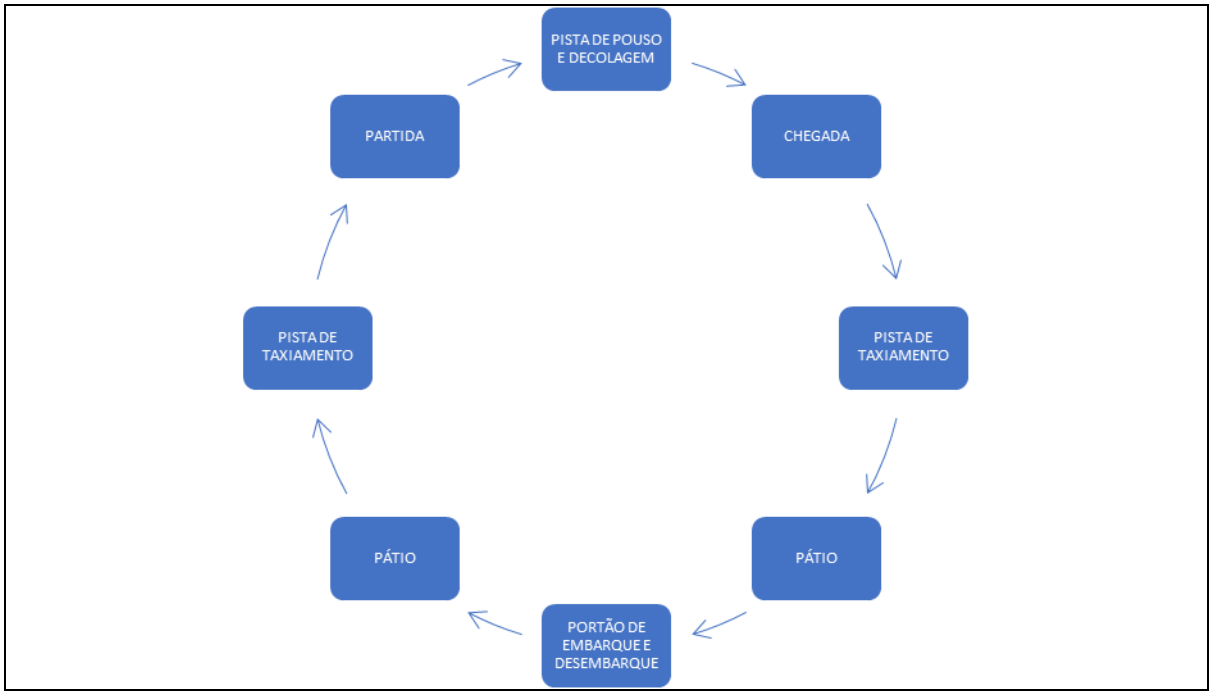
A segurança e a restrição ao Lado Ar é realizado pela ANAC, em parceria com os atores envolvidos na segurança da operação aeroportuária, através do sistema AVSEC (*Aviation Security*), assim definido pela própria agência:

> O setor aéreo desempenha um papel fundamental na economia mundial, oferecendo serviços de transporte que contribuem para atender uma variedade ampla de necessidades da sociedade. Por vezes, a indústria do transporte aéreo é afetada por atividades de grupos terroristas, organizações criminosas ou indivíduos isolados que acabam gerando impactos negativos ao setor. Ocorrências de segurança originadas de ameaças intencionais repercutem de forma evidente nos usuários de serviços de transporte aéreo, especialmente quando tais ocorrências causam lesões e perdas de vidas humanas, mas também afeta, consideravelmente, a confiabilidade do serviço, prejudicando o ambiente de negócios. É devido a este contexto que as autoridades governamentais e os atores privados da indústria atuam, de forma colaborativa e coordenada, para garantir a proteção do sistema de aviação civil (ANAC, 2021, online).

A ANAC exerce suas competências no âmbito da matéria de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita – AVSEC – por meio da promoção e desenvolvimento de um arcabouço técnico-regulatório baseado no risco associados às operações. Para tanto, a própria ANAC estabelece medidas preventivas e de resposta que devem ser implementadas pelos operadores aeroportuários, em aeródromos concedidos ou não, além de padrões técnicos de treinamento e de certificação que devem ser observados pelos centros de instrução e profissionais do setor.

Assim, resumidamente, pode-se configurar a operação lado ar, garantidas todas as medidas de segurança contra atos de interferência ilícita, como mostra a Figura 2, a seguir:

Figura 2 – Operação Aeroportuária LADO AR



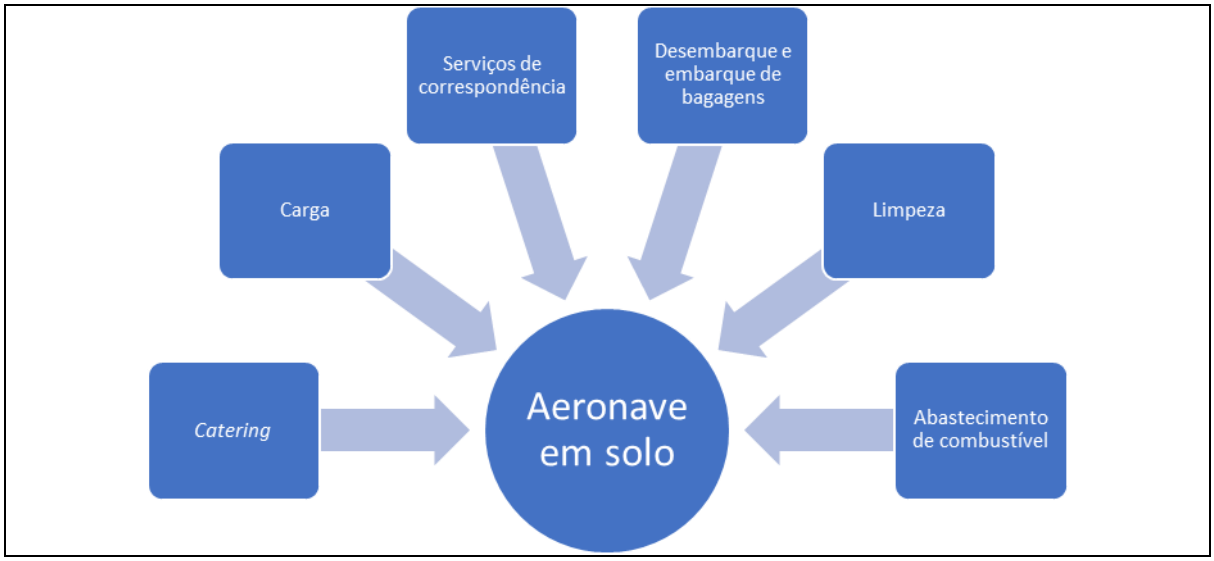
Fonte: (ASHFORD *et al.*, 2015, p. 8).

Vale destacar, porém, que as atividades Lado Ar não se resumem às operações destacadas na Figura acima, pois a infraestrutura aeroportuária tem como função, além da prestação de serviços ao usuário, o apoio imprescindível às companhias aéreas.

É preciso entender que a relação do aeroporto com as empresas aéreas tem natureza contratual, de modo que estas contratam dos aeroportos a infraestrutura e os *slots*[7] necessários para a sua operação, demandando, em razão de tal vinculação contratual, a infraestrutura necessária aos serviços de *catering*[8], abastecimento de combustível, serviços de correspondência, embarque e desembarque de carga, incluídos nesse rol as bagagens, e limpeza das aeronaves enquanto estas estiverem em solo, consoante demonstra a Figura 3:

[7] Horário estabelecido para o sobrevoo de um fixo de posição ou para a realização de uma operação de pouso ou decolagem. Na prática, em virtude das variáveis típicas das operações aeroportuárias, o *slot* é entendido como uma "janela de tempo" (ANAC, 2010).
[8] *Catering* é o nome que se dá ao serviço que se encarrega da alimentação que chega a bordo dos aviões. Por este serviço, são responsáveis empresas especializadas em industrialização alimentar, que preparam as refeições para as companhias.

Figura 3 – Operação Aeroportuária LADO AR (aeronave em solo)



Fonte: (ASHFORD *et al.*, 2015, p. 8).

Nesta cadência, não obstante a importância e vitalidade das operações Lado Ar, os passageiros costumam dar mais ênfase e destaque àquelas operações mais visíveis, que têm mais influência em suas experiências enquanto usuários. A ANAC, no uso de suas atribuições, regulamenta e fiscaliza a operação como um todo, dando também bastante ênfase aos indicadores que medem o nível de segurança operacional e satisfação do usuário, seja no Lado Ar ou no Lado Terra.

A ANAC tem feito um trabalho periódico de pesquisa e indicadores que visam medir o nível de satisfação dos passageiros em suas experiências no Lado Terra. Na divulgação de pesquisa por parte da ANAC, em 14 de fevereiro de 2022, por exemplo, a agência mostrou o alto índice de aprovação dos viajantes com os aeroportos brasileiros. Pelo segundo trimestre consecutivo, os aeroportos de Confins (MG), Curitiba (PR) e Florianópolis (SC), os três integrados às políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuária, incluídos no PND e concedidos à iniciativa privada, foram os mais bem avaliados no país.

Tais dados foram obtidos por intermédio da Pesquisa Nacional de Satisfação do Passageiro e Desempenho Aeroportuário, onde o levantamento realizado pela Secretaria Nacional de Aviação Civil do Ministério da Infraestrutura (SAC/MINFRA) nos 20 principais terminais aéreos brasileiros, demonstrou elevada satisfação dos usuários com a infraestrutura e serviços ofertados, classificados como bons ou muito bons por 92% dos 23.122 passageiros entrevistados, entre outubro e dezembro de 2021.

Foram analisados os 20 maiores terminais aéreos do Brasil, incluído aí o Aeroporto de Fortaleza, todos já concedidos e que concentram 87% do total de passageiros da aviação regular transportados no país. Portanto, em uma escala de avaliação que vai de 1 (muito ruim) a 5 (muito bom), todos receberam pontuação acima de 4, sendo que a média foi de 4,44 quanto à satisfação geral dos usuários.

A maior média do indicador de satisfação geral de um aeroporto no trimestre foi obtida por Florianópolis: 4,72. A nota garantiu ao aeroporto da capital catarinense a liderança entre os terminais aéreos que atendem até 5 milhões de passageiros ao ano.

Na categoria intermediária – entre 5 e 10 milhões de passageiros – onde se encontra o Aeroporto de Fortaleza, a melhor nota foi do aeroporto de Curitiba: 4,64. Confins se destacou entre os terminais que receberam mais de 10 milhões de passageiros/ano, alcançando 4,42 pontos de avaliação.

Na pesquisa de satisfação, os entrevistados avaliaram 17 itens de infraestrutura, atendimento e serviços, que incluem processos aeroportuários como *check-in*, inspeção de segurança e restituição de bagagens. Do total de indicadores analisados no levantamento, 16 obtiveram média superior a 4 (bom), meta estabelecida pela Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias – CONAERO.

Os indicadores com as melhores notas foram controle migratório (4,61); processo de inspeção de segurança, controle aduaneiro e limpeza geral do aeroporto (empatados com 4,58); e processo de restituição de bagagens (4,48).

Observa-se através dessa pesquisa a importância que a operação Lado Terra desempenha para a avaliação das políticas públicas de concessão da infraestrutura aeroportuária, isto porque, consoante já explicitado anteriormente, a experiência vivida pelo usuário, sendo passageiro ou não, é diretamente mensurável através de pesquisas de satisfação como a que foi publicada este ano.

Assim, com todas as ferramentas de avaliação disponibilizadas para medição da eficácia e eficiência, e diante da destacada complexidade da operação aeroportuária, seria a desestatização de aeroportos a solução para gerar um maior nível de satisfação dos usuários destes equipamentos públicos? Para entender melhor a eficiência dessa política pública, se faz necessária a apuração e análise das experiências de privatização das operações aeroportuários ao redor do mundo e no Brasil.

3.3 Experiências internacionais de concessão de aeroportos

Conforme demonstrado na seção anterior, a operação aeroportuária é extremamente complexa. Eventual mal exercício dessa operação pode gerar, além de desconforto, a insegurança do usuário. Entretanto, os dados históricos demonstram que nem sempre esse extremo zelo pelo conforto e segurança existiram. A história dos aeroportos pelo mundo, assim como no Brasil, tem uma intrínseca relação com as forças armadas, tendo em vista que aviação, assim como a necessária estrutura aeroportuária, iniciou como mecanismo de guerra, bem antes da aviação comercial ser desenvolvida.

Porém, a aviação propriamente dita não nasceu de pretensões bélicas, mas do ímpeto transformador de pessoas à frente do seu tempo. “O primeiro voo levando passageiros humanos foi no ano de 1783, no Balão dos Montgofier”, enquanto o século XIX foi marcado pela invenção do dirigível, uma máquina mais leve do que o ar que poderia ter um curso controlado, “[...] e do planador do inglês George Cayley, reconhecido como o pai da aerodinâmica” (ROSA *et al.*, 2015).

Nesse cenário, no início do século XX, finalmente o avião foi inventado, embora a autoria de tamanho feito gere controvérsias até os dias de hoje, uma vez que, para os Estados Unidos, os pioneiros a voarem por um meio de transporte mais pesado que ar foram os Irmãos Wright, enquanto para os brasileiros, o título de pai da aviação é reservado à Alberto Santos Dumont, pela criação do famoso 14-bis.

Embora aqueles que disputam a agnome de pais da aviação sejam visionários civis, a aviação realmente se desenvolveu quando o avião passou a ser utilizado para fins militares, notadamente na Primeira Guerra Mundial (1914-1918), mas foi no período entre as duas grandes guerras mundiais que restou conhecido como a “Era de ouro da aviação”, posto que foi nesse momento que houve grandes avanços tecnológicos, onde os alemães e ingleses surgiram com as primeiras turbinas a jato, na década de 1930, possibilitando a construção de aviões maiores, mais velozes e capazes de percorrer grandes distâncias (ROSA *et al.*, 2015).

As primeiras operações aeroportuárias acompanharam a evolução dos aeroportos pelo mundo, tendo em vista que para viabilizar a própria aviação, foi necessária a construção de pistas de pouso e aeródromos. Assim, já em 1909 o primeiro aeroporto do mundo passou a operar no Estado de Maryland, nos Estados

Unidos: o College Park Airport. Pouco depois, em 1911 surgiu o segundo aeroporto mais antigo do mundo, o Aeroporto de Hamburgo, na Alemanha.

Com o desenvolvimento das operações aeroportuárias e da própria aviação, surgiram também no mundo, segundo o australiano Peter Forsyth:

> [...] uma demanda por crescimento e mudanças na infraestrutura aeroportuária. O crescimento da demanda nos voos ocasiona um problema de alocação de capacidades limitadas no curto prazo. Além de serem levantadas questões sobre propriedade e ambientes regulatórios para os aeroportos que devem ser considerados em longo prazo (FORSYTH, 2007 *apud* COSTA *et al.*, 2013, p. 91).

Ou seja, com o desenvolvimento da aviação, sua popularidade e maior acesso do público em geral surgiu uma imprescindível necessidade em aumentar a capacidade operacional dos aeroportos, expondo problemas, criando desafios e gerando uma preocupação mundial, não somente na questão relacionada ao serviço, mas principalmente no que tange a questão da segurança.

Segundo Burgardt, "[...] os problemas aeroportuários consistem em questões de segurança, más condições da pista, falta de infraestrutura para atender passageiros em espera no salão de embarque, bem como, no atendimento do embarque e desembarque" (BURGARDT, 2007 *apud* COSTA *et al.*, 2013, p. 91).

No mundo, assim como no Brasil, os aeroportos inicialmente passaram a ser operados pelo poder público, entretanto, diante dos problemas mencionados acima por Forsyth e Burgardt, passou a haver uma grande movimentação de privatização da infraestrutura aeroportuária pelo mundo inteiro, principalmente nos últimos 10 anos.

Para Mello e Prazeres (2013), inclusive o desenvolvimento e a complexidade do sistema aeroportuário de um país, aliados à uma legislação flexível possibilitam a criação de políticas públicas de privatização de aeroportos eficiente, capaz de apresentar bons resultados à população, em termos de serviços públicos aeroportuários:

> Quanto mais desenvolvido e complexo for o sistema aeroportuário de um país, mais importante se torna a existência de regimes de exploração com diferentes níveis de intervenção regulatória. A diversidade das modalidades de outorgas previstas na lei traz flexibilidade à política pública para oferecer o melhor portfólio de infraestrutura aeroportuária à população em geral e a setores específicos[9] (MELLO *et al.*, 2013, p. 15, tradução nossa).

[9] The more developed and complex the airport system of a country, the more important it becomes to have exploitation regimes with different levels of regulatory intervention. The diversity of the types of

Portanto, diante da necessidade de melhoria dos serviços aeroportuários e o crescente movimento de privatização de aeroportos, chamou a atenção dos especialistas pelo mundo, passando a Reason Foundation, uma fundação norte-americana sem fins lucrativos, a monitorar essa movimentação global. A Reason Foundation foi de curial relevância à presente pesquisa, por ser uma instituição especializada em pesquisas de políticas públicas nos EUA e no mundo, que se descreve da seguinte forma:

> A Reason Foundation promove uma sociedade livre desenvolvendo, aplicando e promovendo princípios libertários, incluindo liberdade individual, mercados livres e estado de direito. Usamos o jornalismo e a pesquisa de políticas públicas para influenciar as estruturas e ações de formuladores de políticas, jornalistas e líderes de opinião[10] (REASON FOUNDATION, 1978, tradução nossa).

Trata-se, portanto, de uma reconhecida organização do terceiro setor nos Estados Unidos, pregadora dos princípios liberais e pesquisadora de políticas públicas que impactam o estado de direito, os direitos individuais e a liberdade de mercado. Embora seja uma instituição americana, destinada a defender os ideais liberais daquele país, através dela, um renomado especialista em infraestrutura de transportes mundial, o americano Robert Poole Jr., tem publicado desde 2015, relatórios anuais sobre privatização do transporte aéreo pelo mundo todo.

Já no seu primeiro trabalho, o autor já destacou que a Espanha e o Japão já estavam, em 2014, em larga atividade de privatização de seus aeroportos, onde a primeira chegou a privatizar, de uma só vez, 46 de seus aeroportos, nele incluídos os movimentados aeroportos de Barcelona e Madri (POOLE JR., 2015, p. 4-6), dando sinais de rápida mudança no panorama das operações aeroportuárias pelo mundo e no Brasil, consoante será abordado na próxima subseção.

Porém, o histórico de políticas públicas de privatização da infraestrutura aeroportuária no mundo vem muito antes disso, consoante destaca Poole Jr., em seu relatório de 2017:

---

grants provided for in the law brings flexibility to the public policy to offer the best portfolio of airport infrastructure to the population as a whole and to specific sectors.

[10] Reason Foundation advances a free society by developing, applying, and promoting libertarian principles, including individual liberty, free markets, and the rule of law. We use journalism and public policy research to influence the frameworks and actions of policymakers, journalists, and opinion leaders.

> Em 1987, a British Airports Authority foi privatizada por meio de uma oferta pública inicial (OPI) de ações. Isso estimulou um fenômeno global de transferência de aeroportos de empresas governamentais para gestão e operação parcial ou total pelo setor privado[11] (POOLE JR., 2017, tradução nossa).

Coube ao Reino Unido, pois, o pioneirismo nas políticas públicas de privatização da infraestrutura aeroportuária, quando em 1987 disponibilizou a oferta pública de seus aeroportos, estimulando um fenômeno mundial no que tange à desestatização total ou parcial de várias operações mundo afora.

O cenário mundial de privatização de aeroportos no contexto mundial em 2018 já estava bastante avançado, tendo em vista que, segundo Poole Jr. (2020), o percentual de operações privatizadas, totais ou parciais, já chegava à 43% do total, consoante se observa na Tabela 1:

Tabela 1 – Percentual de aeroportos privatizados no mundo

Continente/Região	Percentual Privatizado	Percentual Público
África	11%	89%
Ásia e Pacífico	47%	53%
América Latina e Caribe	66%	34%
Europa	75%	25%
Oriente Médio	18%	82%
América do Norte	1%	99%
Mundo	43%	57%

Fonte: Airports Council International (2018).

A Tabela 1 demonstra também que a América Latina avançou bastante nos últimos anos no que tange às políticas públicas de privatização. Além disso, a tabela igualmente destaca as posições diametralmente opostas da América do Norte e Europa neste assunto. Enquanto há um processo avançado de privatização acontecendo na Europa, chegando ao percentual 75% de participação privada nas operações aeroportuárias, na América do Norte ele está no patamar de somente 1%.

Não é à toa, portanto, que no ranking geral de companhias do setor de operações aeroportuárias divulgado por Poole Jr. em seu relatório de 2020, com base na revista Flight Airline Business, as 5 maiores são europeias:

[11] In 1987 the British Airports Authority was privatized via an initial public offering (IPO) of shares. That stimulated a global phenomenon of airports shifting from government enterprises to partial or full management and operation by the private sector.

Tabela 2 – Ranking das 5 principais companhias de operação aeroportuárias no mundo

Ranking Global	Companhia	País de Origem	Principal(is) Aeroporto(s)
1	Aeroports de Paris	França	Paris-DeGaulle
2	Aena Aeropuertos	Espanha	Madri
3	Fraport AG	Alemanha	Frankfurt, Lima
4	Heathrow Airports	Reino Unido	Heathrow
5	Vinci Airports[12]	França	Gatwick, Lisboa

Fonte: Flight Airline Business (2019).

Das companhias citadas no ranking da Tabela 2, três delas já operam no Brasil em decorrência de sua política pública de privatização de infraestrutura aeroportuária, sendo elas a Aena Aeropuertos, Vinci Airports e a Fraport AG, que por sinal é a empresa vencedora do leilão do Aeroporto de Fortaleza.

Aliás, a Fraport AG mereceu destaque especial de Poole Jr. na versão de 2020 de seu relatório anual, destacando o sucesso que a empresa havia obtido nos anos de 2018 e 2019, com um aumento de receita na ordem de 18,5%, mencionado inclusive que a companhia ainda fazia investimentos na construção de novos terminais nos seus aeroportos brasileiros, em Fortaleza (CE) e Porto Alegre (RS):

> Os líderes da Fraport em maio de 2019 relataram um ano fiscal de 2018 muito bem-sucedido, com aumento de receita de 18,5%. Cinco dos 14 aeroportos gregos que administra têm novos terminais em construção, assim como seus dois aeroportos brasileiros. Em Lima, Peru, a Fraport tem uma segunda pista em andamento, com um grande projeto de terminal para começar em 2020. Também registrou um crescimento significativo em seu negócio de serviços, que opera nos Estados Unidos como Fraport USA. Opera e administra concessões de varejo em cinco grandes aeroportos dos EUA: Baltimore/Washington, Cleveland, Nashville, Pittsburgh e JetBlue's Terminal Five em New York JFK[13] (POOLE JR., 2020, tradução nossa).

A operação aeroportuária, indubitavelmente, é um negócio que atrai muitos investidores, razão pela qual as principais empresas do setor no mundo têm

[12] Poole Jr. esclareceu que a Vinci Airports não estava incluída na tabela da Flight Airline Business, tendo o próprio autor do relatório incluído com base em dados obtidos.

[13] Fraport leaders in May 2019 reported a very successful 2018 fiscal year, with revenue up by 18.5%. Five of the 14 Greek airports it manages have new terminals now under construction, as do its two Brazilian airports. In Lima, Peru, Fraport has a second runway under way, with a major terminal project to begin in 2020. It also reported significant growth in its services business, which operates in the United States as Fraport USA. It operates and manages retail concessions at five large U.S. airports: Baltimore/Washington, Cleveland, Nashville, Pittsburgh, and JetBlue’s Terminal Five at New York JFK.

se confrontado em leilões pela participação nas operações por todo o globo, principalmente em mercados em franca expansão, como é o caso brasileiro.

As fontes de receita disponíveis em uma operação aeroportuária em países emergentes com grande fluxo de passageiros, como é o caso do Brasil, tem conquistado a atenção das empresas europeias em especial, tendo elas acreditado no potencial e na lucratividade das operações, principalmente nas receitas não tarifadas, já conceituadas na seção 3.2 da presente pesquisa como não aeronáuticas, também chamadas de comerciais.

Assim, segundo Anne Graham (2014), em razão da atratividade que o setor aeroportuário tem desenvolvido no mundo, nas últimas décadas, ele tem experimentado um processo de desestatização manifestado em três diferentes modelos ou modalidades:

> 1. Comercialização: O aeroporto passa de serviço público a empreendimento comercial, além da adoção de uma filosofia administrativa mais gerencial.
> 2. Privatização: Ocorre a transferência da administração aeroportuária e, em muitos casos, até mesmo a propriedade para o setor privado, por uma variedade de métodos que incluem venda de ações, parcerias estratégicas bem como o implemento de contratos de gestão.
> 3. Diversificação da Propriedade: Surgem diferentes tipos de novos investidores e operadores de aeroportos, tais como investidores financeiros e empresas de infraestrutura, alguns dos quais têm interesses em vários aeroportos ao redor do mundo (GRAHAM, 2014, p. 6 *apud* NASCIMENTO, 2017, p. 100-101).

Essas modalidades de desestatização, segundo Forsyth (2004), “[...] foram marcadas por um processo de reforma no sistema aeroportuário em vários países ao redor do mundo, onde, em muitos casos, ocorreu a privatização total ou parcial dessas estruturas, visando o alcance de maior eficiência produtiva” (FORSYTH, 2004 *apud* NASCIMENTO, 2014, p. 103).

Segundo Osório (2015, p. 75), “[...] os modelos internacionais de políticas públicas de privatização da infraestrutura aeroportuária trouxeram parâmetros que foram seguidos ou foram avaliados, inicialmente, mas foram rechaçadas em outro momento”. Um dos motivos que explicam a tendência do Brasil em não utilizar os modelos de privatização desenvolvidos pelo mundo são as diferentes realidades de receita dos grandes aeroportos brasileiros e internacionais.

Resende (2017, p. 8) esclarece que “[...] em grande parte dos aeroportos do mundo, as receitas comerciais são superiores às aeronáuticas”. O referido autor

ainda esclarece que essa situação já se verificava mesmo no início da década de 1990 na British Aiports Authority – BAA, quando

> [...] as receitas comerciais representavam cerca de 60% das receitas totais dos três aeroportos de Londres (Heathrow, Gatwick e Stansted). Adicionalmente, diversos estudos demonstram que operações comerciais tendem a ser mais lucrativas que operações aeronáuticas (JONES *et al.*, 1993; STARKIE, 2001; FORSYTH, 2003 *apud* RESENDE, 2017, p. 8).

Por sua vez, a realidade dos aeroportos brasileiros é outra. No período pré-privatização, segundo Resende (2017, p. 9), "[...] nenhum dos aeroportos privatizados, as receitas comerciais eram superiores a 50% das receitas totais. Na média, as receitas comerciais respondiam por, apenas, 33,5% das receitas totais no ano imediatamente anterior à privatização".

Osório (2015, p. 63-66), ao comparar os modelos de desestatização da infraestrutura aeroportuária da Alemanha, México e Índia, posicionados em continentes diferentes e cultura extremamente diversas, chegou à conclusão de que, mesmo com diferenças significativas nos modelos de privatização aplicados em cada um dos referidos países, houve um aumento na eficácia das operações e um desenvolvimento econômico.

Porém, analisando o recente caos das bagagens em Londres, destacado na seção anterior desta pesquisa, vislumbra-se que mesmo os modelos mais sedimentados e eficientes de privatização de aeroportos não estão imunes às intempéries e impactos decorrentes de eventuais falhas operacionais.

Portanto, diante da análise das experiências internacionais, poderia essa realidade ser replicada no Brasil? Ao analisar o histórico de concessões no Brasil, a próxima subseção deste trabalho buscará responder a essa pergunta, analisando todas as rodadas de concessão, inclusive a sétima, cujo leilão estava inicialmente previsto para o ano de 2023, tendo sido antecipado pela ANAC para o dia 18 de agosto de 2022 (ANAC, 2022).

3.4 Histórico brasileiro das políticas públicas de concessão de aeroportos

O final dos anos 2000 e início dos anos 2010 no Brasil foram eivados de expectativas. Afinal de contas, os olhos do mundo estavam voltados para o país, pois se avizinhavam dois dos maiores e mais importantes eventos globais, a Copa

do Mundo de Futebol Masculino, que ocorreria no Brasil em 2014, e as Olimpíadas do Rio de Janeiro, agendadas para 2016.

Parafraseando uma famosa obra cinematográfica, “grandes poderes geram grandes responsabilidades”. O Brasil receberia nesse intervalo de dois anos um expressivo número de visitantes internacionais, atraídos pelos eventos, mas também ávidos em conhecer as belezas e peculiaridades culturais do Brasil. Sem contar o natural aumento interno de demanda do segmento.

A questão era: em termos de infraestrutura, o país estava preparado para eventos de tal magnitude?

Embora as escolhas do Brasil como sede dos referidos eventos terem ocorrido em 2007 (Copa do Mundo) e 2009 (Olimpíadas), respondendo a indagação do parágrafo anterior, o país não estava em termos de infraestrutura aeroportuária, naquele momento, preparado para sediar os eventos.

A década dos anos 2000 foi marcada por crises no setor aeroviário, como o conhecido “apagão aéreo[14]”, desastres aéreos com centenas de mortes, atrasos ou cancelamento de voos, *overbooking*[15], desconforto nos terminais etc. Campos Neto *et al.* (2011) já destacavam em 2011, apenas três anos antes da Copa do Mundo de 2014, que os dados difundidos na época mostravam um panorama preocupante, em que 14 dos 20 maiores aeroportos brasileiros na época estavam em situação de estrangulamento de suas capacidades.

A própria INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (2011), criada pela Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, à época a única operadora dos grandes aeroportos brasileiros, já destacava a situação preocupante vivida pelo setor à época, pois os aeroportos não possuem capacidade física sequer para a demanda em 2011.

Por sua vez, em minucioso estudo analítico do setor de transporte aéreo no Brasil encomendado pelo BNDES, a consultoria Mckinsey & Company apresentou relatório consolidado, alertando que:

---

[14] Crise vivida pelo setor de transporte aéreo brasileiro nos anos de 2006 e 2007, caracterizada pela imprensa como o “caos aéreo” ou “apagão aéreo”. Deflagrada por um acidente aéreo de vulto, a crise teve como protagonistas centrais os controladores de tráfego aéreo, que – sob suspeita de falha funcional e comunicação difícil com as autoridades do setor – reagiram por meio de uma estratégia de operação-padrão (greve branca). Essa situação, somada à escassez de pessoal, provocou, de novembro de 2006 até meados de 2007, o descontrole operacional dos principais aeroportos do país, com grandes prejuízos aos usuários (OLIVEIRA *et al.*, 2009, p. 1)

[15] Vendas de passagens aéreas além da capacidade das aeronaves.

> No médio e longo prazo (até 2030), dado o crescimento projetado, serão necessários investimentos para aumentar a capacidade atual em 2,4 vezes (de 130 milhões para 310 milhões de passageiros ao ano, 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 das conquistas recentes do setor, como a maior competição, que permitiu a redução dos preços aos passageiros e incremento do uso do modal aéreo (MCKINSEY; COMPANY, 2010, p. 11, tradução nossa)

Apesar da urgência, de forma tardia e discreta, segundo muitos especialistas, a concessão de serviços de infraestrutura aeroportuária só começou em 2008, através do aeroporto de São Gonçalo do Amarante no Rio Grande do Norte (RN) – sigla ANAC: ASGA, e sigla IATA: NAT – que atende a capital do Estado, quando em um cenário pré-Copa do Mundo e pré-Olimpíadas, foi incluído no PND através do Decreto nº 6.373/2008, sendo definitivamente concedido em agosto de 2011.

Consoante será demonstrado adiante, as políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuária no Brasil não acompanharam a velocidade da demanda, principalmente no que tange à Copa do Mundo de 2014, tendo atendido somente as demandas das Olimpíadas, em razão da concessão do Galeão, no Rio de Janeiro (RJ).

Além disso, é de curial relevância destacar que ao longo dos últimos 14 anos, a política pública de privatização desses equipamentos públicos superou os diversos vieses ideológicos dos chefes do executivo brasileiro, posto que todo o processo começou em 2008, no Governo Lula, se efetivou no Governo Dilma Rousseff e se solidificou nos Governos Michel Temer e Jair Bolsonaro, atendendo, indubitavelmente, uma agenda liberal que tem se estabelecido nas políticas públicas brasileiras, seja o governo de esquerda ou direita.

Ademais, os diferentes governantes, os modelos de concessão observados no exterior e as experiências acumuladas no Brasil, leilão após leilão, têm sido importantes para que a política pública de concessão de infraestrutura aeroportuária tenha mudado nas sucessivas rodadas de concessões que aconteceram até agora.

Há diferenças significativas nos modelos de concessão no chamado 2º lote de aeroportos (Guarulhos, Brasília e Viracopos) após a concessão de ASGA (Natal), passando pelos 3º (Confins e Galeão) e 4º lotes (Fortaleza, Porto Alegre,

Florianópolis e Salvador), até os dois mais recentes lotes, onde os aeroportos foram arrematados em 3 (três) diferentes grupos em cada lote.

Tabela 3 – Primeira à quarta rodadas de concessão de aeroportos brasileiros

Rodada (Leilão)	Ano da Rodada de Concessão (Leilão)	Aeroportos Concedidos (Código IATA[16])	Total de Aeroportos Concedidos
1ª	2011	Natal (NAT - ASGA)	1
2ª	2012	Brasília (BSB), Guarulhos (GRU) e Viracopos (VCP)	3
3ª	2013	Galeão (GIG) e Confins (CNF)	2
4ª	2017	Fortaleza (FOR), Porto Alegre (POA), Salvador (SSA) e Florianópolis (FLN)	4

Fonte: Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

O projeto de concessão do primeiro lote em 2011, que contemplou somente o aeroporto de Natal, foi considerado como uma espécie de projeto piloto, o início de uma experiência que se destacou, segundo Resende (2017), "[...] por se tratar de um projeto *greenfield* – ou seja, um novo aeroporto deveria ser inteiramente construído pela empresa vencedora do leilão" (RESENDE, 2017, p. 10), tendo sido somente a pista de pouso e decolagem sido construída pelo poder público.

No tocante à NAT, ou ASGA – Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, como a ANAC convencionou denominar, coube ao Decreto nº 6.373/2008 incluir o aeroporto no PND e o Decreto nº 7.205/2010 estabelecer o modelo de concessão para exploração do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante. Naquele momento, houve uma força tarefa envolvendo diversos órgãos públicos, além do BNDES, do próprio Governo do Estado do Rio Grande Norte e o próprio Tribunal de Contas da União (TCU).

A primeira rodada de concessão aeroportuária em Natal (RN), é dizer, mais precisamente em São Gonçalo do Amarante (RN), distante 43km da capital – que deveria ser a pioneira para atender o primeiro grande evento que se avizinhava,

[16] IATA é a sigla inglesa de *International Air Transport Association* ou Associação Internacional de Transportes Aéreos, em português.

a Copa do Mundo de 2014 – não alcançou tal objetivo, tendo em vista que, não obstante o Consórcio Aeroportos Brasil, vencedor do certame, tenha assinado o contrato em 2011, as obras somente foram concluídas durante a Copa do Mundo.

Essa rodada também foi recheada por críticas, principalmente do povo potiguar, tendo em vista que o novo aeroporto era muito mais distante que o aeroporto Internacional Augusto Severo, em Parnamirim (RN). Em matéria do dia 30/06/2013, ou seja, um ano antes do início das operações, o periódico Tribuna do Norte (2013, online) destacou que “[...] o tempo de viagem, a uma velocidade média de 65 quilômetros por hora e com o trânsito fluindo, chega a ser três vezes e meia superior ao necessário para percorrer os 12 quilômetros que separam o Centro de Convenções do Aeroporto Augusto Severo, em Parnamirim”.

A segunda rodada de concessão de aeroportos envolveu aeroportos brasileiros estratégicos: o Aeroporto de Brasília (DF), Aeroporto de Viracopos (SP) e a grande joia da infraestrutura aeroportuária brasileira, o Aeroporto de Guarulhos (SP), o aeroporto mais movimentado e rentável do Brasil.

O modelo de concessão escolhido também compreendia obras, contanto dessa vez de expansão, mas as contrapartidas eram mais interessantes ao poder público, posto que, além da outorga fixa (valor a ser pago de acordo com o lance final do leilão), restou estabelecido uma contribuição adicional a ser paga com o decorrer do contrato.

Tal contribuição arcada pelas empresas ou concessionários vencedores era calculada com base na receita bruta anual obtida pelos aeroportos e se destinava a subsidiar o Fundo Nacional de Aviação – FNAC. Assim, restou estabelecido que 10% da receita bruta aferida em Guarulhos deveria ser destinada ao FNAC, sendo 5% para Viracopos e 2% para Brasília.

A terceira rodada, garantida pelo Decreto nº 7.896/2013, incluiu outros dois grandes aeroportos brasileiros, Confins, em Belo Horizonte (MG) e o Galeão, no Rio de Janeiro (RJ). Vale destacar que entre a segunda e a terceira rodada de concessões não houve uma significativa mudança de modelos e metodologia, até porque, naquele momento, ainda não havia vestígios de insucesso na política pública de concessão aeroportuária adotada pelo governo brasileiro.

Apesar da pouca diferença entre modelos, na terceira rodada foi utilizada a metodologia na divisão da operação em *shareholders*, ou seja, o compartilhamento do empreendimento em duas ou mais empresas. Assim, no Galeão, a Odebrecht

Transport ficou com 60% da participação, cabendo à Changi Airport, empresa do segmento aeroportuário, responsável pelo aeroporto de Cingapura, 40% da participação.

No caso de Confins, a divisão foi entre a Companhia de Participações em Concessões CCR, que ficou com 75%, a Flughafen Zurich AG, com 24% e a Munich Airport, somente com 1%. Não obstante as duas primeiras rodadas tenham sido marcadas pela entrada da operadora aeroportuária argentina, Corporación América S/A, com participação de 50% em NAT e BSB, a terceira rodada ficou marcada pela entrada no Brasil, ainda que com participações minoritárias, de grandes operadoras aeroportuária da Europa e Ásia, que segundo Poole Jr. (2015, p. 3) todas ranqueadas entre as 100 melhores operadoras do mundo em 2015.

Após todo o fervor trazido pela Copa do Mundo e pelas olimpíadas, a quarta rodada de concessões trouxe um modelo mais equilibrado, inclusive quanto às regras para concessão. A ANAC vislumbrava, naquele momento, atrair as grandes operadoras aeroportuárias ao Brasil.

Assim, foram disponibilizados quatro aeroportos para essa rodada, Fortaleza, Salvador, Florianópolis e Porto Alegre. Como havia dois aeroportos da região Nordeste e dois da Sul, restou determinado como regra daquele leilão que uma mesma empresa ou consórcio não poderia arrematar aeroportos da mesma região no leilão.

Assim, com essa regra em jogo, a empresa suíça Flughafen Zurich AG, já com participação em Confins, volta à cena arrematando o aeroporto de Florianópolis, enquanto a francesa Vinci Airports arrematou Salvador, restando à alemã Fraport AG a incumbência de operar nos aeroportos de Fortaleza e Porto Alegre.

A referida rodada foi marcada pela ausência de consórcios, restando a empresas especializadas na operação aeroportuária a incumbência em explorar os respectivos equipamentos públicos, mediante contrapartidas importantes e audaciosas, consoante será analisado em minúcia no estudo de caso do presente trabalho, posto que o contrato de concessão do Aeroporto de Fortaleza é extremamente semelhante aos demais da mesma rodada.

Vale destacar nesse cenário, que para a ANAC, a participação estrangeira nas concessões não somente era desejada, mas estimulada. Como não há qualquer restrição legal à construção e/ou exploração de aeroportos em território

brasileiro por empresas estrangeiras ou por empresas brasileiras controladas por estrangeiros, observou-se nos planejamentos que antecederam cada rodada a oportunidade de contar, não somente com a entrada de capital estrangeiro no Brasil, mas também com a expertise das mais conceituadas operadoras de aeroportos no mundo, responsáveis por aeroportos como Frankfurt, Madri, Cingapura etc.

Nesta cadência, o desafio é entender se a participação estrangeira nos leilões de concessão trouxe, de fato, uma maior competitividade no processo, aumentando-se a possibilidade de condições mais vantajosas ao poder público e aos usuários dos aeroportos. Por outro lado, caberá também a este pesquisa entender se, no caso especifico do Aeroporto Internacional Pinto Martins, em Fortaleza, de fato foi uma vantagem a concessão à alemã Fraport AG.

Neste mesmo norte, no que tange às quinta e sexta rodadas, vale destacar que as mudanças nas regras de concessão foram ainda mais substanciais, tendo em vista que houve não só um aumento exponencial no número de aeroportos concedidos, 12 e 22 respectivamente, mas também pelas próprias regras adotadas para concessão.

Tabela 4 – Quinta e sexta rodadas de concessão de aeroportos brasileiros

Rodada (Leilão)	Ano da Rodada de Concessão (Leilão)	Aeroportos Concedidos (Código IATA)	Total de Aeroportos Concedidos
5ª	2019	Bloco Nordeste: Recife (REC), Maceió (MCZ), João Pessoa (JAP), Aracajú (AJU), Juazeiro do Norte (JDO) e Campina Grande (CPV) Bloco Sudoeste: Vitória (VIX) e Macaé (MEA) Bloco Centro-Oeste: Cuiabá (CGB), Sinop (OPS), Rondonópolis (ROO) e Alta Floresta (AFL)	12
		Bloco Sul: São José dos Pinhais (CWB), Foz de Iguaçu (IGU),	

		Navegantes (NVT), Londrina (LDB), Joinville (JOI), Uruguaiana (URG), Bagé (BGX), Bacacheri (BFH) e Pelotas (PET) Bloco Norte: Manaus (MAO), Porto Velho (PVH), Rio Branco (RBR), Cruzeiro do Sul (CZS), Tabatinga (TBT), Tefé (TFF) e Boa Vista (BVB) Bloco Central: Goiânia (GYN), São Luís (SLZ), Teresina (THE), Palmas (PMW), Petrolina (PNZ) e Imperatriz (IMP)	
6ª	2021		22

Fonte: Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

Uma importante característica em termos de modelo de concessão adotado pelas quinta e sexta rodadas foi a preocupação da ANAC com a operação de aeroportos considerados deficitários.

A maioria dos aeroportos brasileiros é deficitária, assim, a política pública de concessão de infraestrutura aeroportuária adotou uma regra importante, garantindo que os pequenos aeroportos, que sozinhos não gerariam qualquer tipo de atração dos investidores, fossem incluídos na prateleira e, o que é mais importante, arrematados.

A quinta rodada inaugurou a modalidade de concessão a um mesmo licitante, de um ou mais aeroportos deficitários em conjunto com um ou mais aeroportos superavitários. Os lucros obtidos com estes compensariam os prejuízos sofridos com aqueles. Trata-se de uma das modalidades de PPP tratadas pela Lei nº 11.079/2004, e que gerou interesse de vários atores internacionais, tanto que vários blocos de aeroportos foram arrematados por empresas experientes do setor aeroportuário no mundo, cujos lances referentes aos três blocos concedidos, chegou a R$ 2,398 bilhões.

Tabela 5 – Vencedores da Quinta rodada de concessão de aeroportos brasileiros

Bloco	Aeroportos Concedidos	Empresa/Consórcio Vencedor	Valor (em bilhões de Reais)
Bloco Nordeste	Recife (REC), Maceió (MCZ), João Pessoa (JAP), Aracaju (AJU), Juazeiro do Norte (JDO) e Campina Grange (CPV)	Aena Aeropuertos	1,917
Bloco Sudoeste	Vitória (VIX) e Macaé (MEA)	Zurich Airport	0,441
Bloco Centro-Oeste	Cuiabá (CGB), Sinop (OPS), Rondonópolis (ROO) e Alta Floresta (AFL)	Consórcio Aeroeste	0,040

Fonte: Agência Brasil (2019).

A sexta rodada também seguiu o mesmo modelo de concessão de aeroportos deficitários em conjunto com um ou mais aeroportos superavitários, divididos em blocos sul, norte e central. Esta rodada, em si, consolidou a entrada do Grupo CCR, uma das maiores empresas de concessão de Infraestrutura e mobilidade da América Latina, no mercado aeroportuário brasileiro, através da Companhia de Participações em Concessões (CPC), seu braço estratégico no setor. A referida empresa já atuava no setor rodoviário e de mobilidade urbana, arrematou dois blocos, dispendendo o valor de R$ 2,854 bilhões.

Tabela 6 – Vencedores da Sexta rodada de concessão de aeroportos brasileiros

Bloco	Aeroportos Concedidos	Empresa/Consórcio Vencedor	Valor (em bilhões de Reais)
Bloco Sul	São José dos Pinhais (CWB), Foz do Iguaçu (IGU), Navegantes (NVT),	Companhia de Participações em Concessões (CPC)	2,1

	Londrina (LDB), Joinville (JOI), Uruguaiana (URG), Bagé (BGX), Bacacheri (BFH) e Pelotas (PET)		
Bloco Central	Goiânia (GYN), São Luís (SLZ), Teresina (THE), Palmas (PMW), Petrolina (PNZ) e Imperatriz (IMP)	Companhia de Participações em Concessões (CPC)	0,754
Bloco Norte	Manaus (MAO), Porto Velho (PVH), Rio Branco (RBR), Cruzeiro do Sul (CZS), Tabatinga (TBT), Tefé (TFF) e Boa Vista (BVB)	Vinci Airports	0,420

Fonte: ANAC (2021).

Atualmente, a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC aprovou no dia 21 de setembro de 2021 a abertura da consulta pública para a 7ª rodada para concessão de aeroportos, e aprovou os editais em 06 de junho de 2022. Neste lote serão disponibilizados 15 aeroportos, localizados nas regiões Norte, Sudeste e Centro-Oeste do país, divididos em 3 blocos, com a expectativa de investimentos, segundo a mencionada agência, de cerca de R$ 15,2 bilhões, entre outorga fixa e investimentos durante todo o período de concessão.

Ao todo, as concessões da sétima rodada que está por vir atingem 15,8% dos passageiros domésticos movimentados no mercado brasileiro de transporte aéreo; tendo em vista que 2019 foram mais de 30 milhões de embarques e desembarques:

> Confira os principais destaques de cada bloco:
> - **Bloco SP-MS-PA-MG:** composto pelos aeroportos de Congonhas, em São Paulo (SP); Campo Grande, Corumbá e Ponta Porã, no Mato Grosso do Sul; Santarém, Marabá, Parauapebas e Altamira, no Pará; Uberlândia, Uberaba e Montes Claros, em Minas Gerais. A contribuição inicial mínima é de R$ 740,1 milhões. O valor estimado para todo o contrato é de R$ 11,6 bilhões.

> - **Bloco Aviação Geral:** formado pelos aeroportos Campo de Marte, em São Paulo (SP) e Jacarepaguá, no Rio de Janeiro (RJ). A contribuição inicial mínima é de R$ 141,4 milhões. O valor estimado para todo o contrato é de R$ 1,7 bilhão.
> - **Bloco Norte II:** integrado pelos aeroportos de Belém (PA) e Macapá (AP). A contribuição inicial mínima é de R$ 56,9 milhões. O valor estimado para todo o contrato é de R$ 1,9 bilhão.
>
> Inicialmente, o Aeroporto Santos Dumont (RJ) também integraria a 7ª rodada de concessão, mas em atendimento às diretrizes da Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC), do Ministério da Infraestrutura (Minfra), o terminal carioca foi excluído do atual do processo licitatório, e a configuração dos blocos dos blocos foi reformulada (ANAC, 2022, online).

O mercado internacional, inclusive, está bastante atento a esta próxima rodada, tendo em vista que contemplará um dos mais movimentados e rentáveis aeroportos no Brasil: Congonhas (São Paulo/SP).

Tabela 7 – Projeto inicial da sétima rodada de concessão de aeroportos brasileiros

Rodada (Leilão	Ano da Rodada de Concessão (Leilão)	Aeroportos Concedidos (código IATA)	Total de Aeroportos Concedidos
7ª	2023 (previsão)	Bloco SP-MS-PA: Congonhas (CGH), Campo de Marte (RTE), Campo Grande (CGR), Corumbá (CMG), Ponta Porã (PMG), Santarém (STM), Marabá (MAB), Carajás (CKS) e Altamira (ATM) Bloco RJ-MG: Santos Dumont (SDU), Jacarepaguá (RRJ), Montes Claros (MOC), Uberlândia (UDI) e Uberaba (UBA) Bloco Norte II: Belém (BEL) e Macapá (MCP)	16

Fonte: Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

Originalmente, o Aeroporto Santos Dumont, no Rio de Janeiro (RJ), seria leiloado junto com os aeroportos do interior de Minas Gerais. No entanto, por uma questão de replanejamento por parte da ANAC, este será destacado para um

próximo leilão que deve ocorrer somente em 2023[17], junto com o Aeroporto do Galeão (RJ), cuja concessão está sendo devolvida pelo consórcio que administra o terminal desde 2014.

Aliás, é importante destacar que enquanto essa pesquisa era realizada, surgiu um fato novo e de grande relevância para as políticas públicas de concessão da infraestrutura aeroportuária brasileira, posto que três concessionários distintos, vencedores de leilões das três primeiras rodadas de concessão entre os anos de 2011 e 2013, requestaram a devolução amigável de seus aeroportos. São eles, Natal, Viracopos e Galeão.

No caso deste último, o Galeão, o pedido de devolução foi feito pela empresa Changi, que teve que assumir os percentuais da empresa Odebrecht na época em que esta se envolveu em uma série de escândalos de corrupção, gerando à Changi, segundo justificou, a inviabilidade na manutenção do contrato de concessão. Este cenário interferiu, inclusive, na sétima rodada de concessões de aeroportos no Brasil, tendo em vista que o governo federal entendeu que, diante das circunstâncias, isso até resolveria uma das grandes críticas quanto ao Aeroporto de Santos Dumont (VALOR ECONÔMICO, 2022).

Segundo o governo federal, a concessão do Santos Dumont gerava uma grande preocupação se haveria uma concorrência predatória entre ele e o Galeão. Desta forma, foi anunciada a retirada do Aeroporto Santos Dumont da sétima rodada para ser leiloado em conjunto com o Galeão, por serem eles considerados aeroportos “primários”, deixando-os de serem ofertados em bloco para se adotar um modelo semelhante aos operadores dos aeroportos nas regiões metropolitanas de Nova York e Paris, onde há um único operador que faz a gestão conjunta de todos os aeródromos (VALOR ECONÔMICO, 2022).

Foi de fato uma solução factível dentro das circunstâncias, mas não se pode negar que as metodologias de concessão, principalmente as primeiras rodadas, criavam dificuldades aos operadores, o que se agravava ainda mais por força da pandemia que assolou o mundo nos anos de 2020 e 2021, prejudicando diretamente o segmento aeroportuário no mundo todo.

Ademais, é de curial relevância destacar que, no início das concessões brasileiras, notadamente aquelas que antecederam a Copa do Mundo de 2014,

[17] Previsão da ANAC (ANAC, 2021)

havia um grande entusiasmo compartilhado por todos os atores envolvidos. Esse fato somado ao tempo exíguo para a realização de obras, por exemplo, prejudicou a elaboração do plano de concessão, de modo que houve uma superestimativa quanto à rentabilidade de alguns aeroportos e os custos de investimentos que as concessionárias tinham que suportar por força do contrato.

Tanto que os concessionários dos aeroportos de Natal e Viracopos, já em 2020, ou seja, ainda no primeiro ano de pandemia, pediram a devolução amigável do ativo ao poder público para que houvesse a relicitação, que se trata de um ato voluntário da concessionária previsto na Lei nº 13.448/2017 e do Decreto nº 9.957/2019, sendo a continuidade da prestação dos serviços fica assegurada durante todo o processo.

Todos esses fatos, indubitavelmente, expõem uma falha no planejamento e na escolha dos modelos de concessão de aeroportos. Entretanto, os modelos adotados nas três primeiras rodadas já foram mais aperfeiçoados para as demais. Caberá assim, a esta pesquisa, dissecar se o modelo de contrato de concessão da quarta rodada, objeto de estudo específico deste trabalho, tem atendido às expectativas dos seus atores subscreventes sob a ótica da eficiência e da eficácia.

Entretanto, o problema da devolução dos Aeroportos de Natal, Viracopos e Galeão, e a exclusão do Aeroporto Santos Dumont da sétima rodada de concessões no Brasil não foram os únicos problemas envolvendo as políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuária no Brasil.

A inclusão do Aeroporto de Manaus na sexta rodada de concessões também foi alvo de judicialização por uma empresa que alegou ter vencido uma licitação junto à INFRAERO, em 2018, para explorá-lo comercialmente. Inicialmente houve decisões liminares favoráveis em sede do Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1 e pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, cabendo ao Superior Tribunal Federal a decisão de manter o referido aeroporto no bloco Norte, vencido pela empresa francesa Vinci Airports.

Em sua decisão, o Ministro Luiz Fux destacou “a existência de grave risco à ordem e à economia públicas decorrente da vulneração da segurança jurídica contratual, sobretudo porque o certame licitatório já se concretizou no último dia 07/04, com arrecadação total de R$ 3,3 bilhões” (CONJUR, 2021, online).

Assim, os dados e informações destacados nessa subseção demonstram que os modelos e regras de concessão de infraestrutura aeroportuária brasileira têm

mudado em razão das experiências acumuladas. Entretanto, é muito importante entender se tais mudanças estão levando em consideração os princípios da eficiência e eficácia, de modo a estabelecer não somente a percepção do melhoramento dos serviços prestados aos usuários, como também se há um incremento significativo na economia do Brasil, garantindo ao poder público focar e se concentrar na prestação de serviços essenciais à população.

Não obstante aos problemas de devolução de concessões que o poder público tem enfrentado, os dados estatísticos apresentados pela ANAC, obtidos através das pesquisas de opinião dos usuários e já destacados nesse trabalho, apontam um melhoramento nos serviços prestados, o que gera um certo antagonismo de percepções dos atores sociais envolvidos nas políticas públicas de concessão aeroportuárias: usuários, concessionários e poder concedente.

De todo modo, a presente pesquisa tem como um dos objetivos específicos a análise do caso da concessão do Aeroporto Internacional Pinto Martins em Fortaleza, que aconteceu no ano de 2017 na chamada quarta rodada, buscando analisar o Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional Pinto Martins – Fortaleza, e avaliar a gestão da Fraport Brasil sob a ótica do princípio da eficiência.

Para obter respostas e conclusões, será demonstrado na próxima seção, através de pesquisa com usuários do aeroporto, mas também com entrevistas com a CEO da Fraport Brasil, consoante já destacado acima, e de alguns de seus profissionais que também laboraram tanto para a INFRAERO, empresa pública responsável pela administração dos aeroportos ainda não concedidos. Antes, visando obter melhores resultados com a pesquisa, o pesquisador entendeu por investigar a história do Aeroporto de Fortaleza desde seus primórdios, analisando sua relevância para a população cearense.

4 ESTUDO DE CASO DO AEROPORTO DE FORTALEZA

Para analisar o desempenho das políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuária no Aeroporto de Fortaleza, em comparação às experiências estrangeiras no setor e apresentar o Contrato de Concessão nº 04/2017 do Aeroporto de Fortaleza observando se seus ditames estão sendo cumpridos no que tange ao princípio da eficiência, é preciso também entender suas nuances, características, sua peculiar história e, até mesmo, sua posição geográfica.

O Aeroporto de Fortaleza começou suas operações como uma simples pista de pouso e decolagem militar, desenvolvidas por militares americanos durante a segunda guerra mundial, tornando-se, posteriormente, um importante aeroporto internacional capaz de atender uma cidade de aproximadamente 2.700.000 de habitantes[18]. É o que vai ser destacado nas próximas subseções deste trabalho.

4.1 Breve histórico do Aeroporto de Fortaleza

Curiosamente, a história do Aeroporto de Fortaleza está relacionada a um dos eventos mais emblemáticos da Segunda Guerra Mundial, que foi responsável pela adesão das forças armadas americanas ao grupo de países aliados, então compostos por França e Inglaterra (posteriormente a URSS aderiu), que enfrentavam a chamada aliança do Eixo, composto por Alemanha, Itália e Japão, o ataque de Pearl Harbor, no Oceano Pacífico, em 1941.

Após esse evento, segundo Maciel (2006),

> [...] o governo americano estabeleceu como estratégia a implantação de bases militares de apoio no Norte e Nordeste brasileiros, por serem regiões próximas à Europa. Surgiram assim as Bases Americanas do Amapá, São Luís, Belém, Salvador, Natal, Recife, Fernando de Noronha, Maceió e Fortaleza (MACIEL, 2006, p. 37).

Assim, foi iniciada a construção da Base Aérea do Cocorote em 1942, nas proximidades dos bairros da Serrinha, Montese, Dias Macedo, Alto da Balança, Vila União e Aerolândia, tendo a obra sido concluída no ano seguinte pelos norte-americanos.

[18] População estimada de Fortaleza em 2021, segundo o IBGE (IBGE, 2022).

Aliás, peculiarmente, segundo a historiadora Leila Nobre, em artigo publicado no site Fortaleza Nobre (2010), o termo “Cocorote” advém de “Coco Route”, ou seja, “rota do Rio Cocó”, tendo em vista que a cabeceira da pista de pouso e decolagem do atual Aeroporto de Fortaleza, então Aeroporto do Cocorote, está voltada para o Rio Cocó, que servia de referência visual aos pilotos, principalmente nos remotos tempos da década dos anos 1940, sem contar também a direção do vento, que torna a operação de pouso e decolagem mais segura.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a então Base Aérea do Cocorote passou ao *status* de Aeroporto para, em 1952, se transformar no Aeroporto Pinto Martins, por força da Lei Federal nº 1.602/52.

Foto 2 – Campo de Pouso do Alto da Balança - Cocorote

Fonte: Fortaleza Nobre (fortalezanobre.com.br).

O cearense de Camocim, Euclides Pinto Martins ganhou destaque como pioneiro da aviação, porque segundo narra Maciel (2006), em “[...] 4 de setembro de 1922, juntamente com o americano Walter Hinton decolou no hidroavião Sampaio Correia, em Nova York, com destino ao Rio de Janeiro, sobrevoando depois Fortaleza, no dia 20 de dezembro de 1922, quando foi observado por centenas de cearenses” (MACIEL, 2006, p. 30).

Batizar o principal aeroporto do Estado do Ceará com a firma do maior aviador da história do Estado é significativo e importante para a identificação do povo com este importante equipamento público, tanto que a simples mudança da

fachada do Aeroporto de Fortaleza, com a retirada do nome “Aeroporto Internacional Pinto Martins” para a colocação da logomarca da empresa Fraport e a sua identificação como “Fortaleza Airport”, gerou indignação de algumas autoridades, como o Deputado Estadual Romeu Aldigueri, que foi autor do Requerimento nº 2.382/2019, aprovado em plenário pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, solicitando à Fraport “a recolocação imediata do nome do cearense Pinto Martins na fachada do Aeroporto Internacional de Fortaleza”. Para justificar o requerimento, o parlamentar destacou que era:

> [...] a favor das privatizações, e de que aeroportos sejam gerenciados pela iniciativa privada, com aliás o aeroporto de Fortaleza vem sendo brilhantemente administrado pela Fraport, com ampliações e reestruturações. Mas, não podemos admitir a alteração na fachada principal do equipamento, retirando o nome de Pinto Martins (ALECE, Requerimento nº 2.382/2019).

Naquela época, a celeuma foi resolvida, tendo em vista que a atual operadora do Aeroporto de Fortaleza garantiu e comprovou que não abandonou nem alterou a denominação do Aeroporto Internacional Pinto Martins. O que de fato houve foi apenas uma troca do letreiro externo com referências à antiga operadora para a utilização e exposição de logomarca e identidade internacional da Fraport.

Foto 3 – Cearense Euclides Pinto Martins, ao centro

Fonte: INFRAERO (*apud* MACIEL, 2006, p. 31).

Aliás, cumpre destacar que mesmo após a finalização das obras de melhoramento e expansão do terminal de passageiros do Aeroporto de Fortaleza,

ainda é mantida uma área do terminal de passageiros homenageando e contando a história de Euclides Pinto Martins.

Nesta cadência, em 1966, o já existente Aeroporto Pinto Martins ganhou o seu primeiro terminal de passageiros, construção que existe até os dias de hoje, popularmente chamado de “aeroporto velho”, mas que na verdade hoje funciona o Terminal de Aviação Geral – TAG, equipamento reservado a empresas de táxi aéreo. Em 1974, a INFRAERO assumiu a operação do Aeroporto de Fortaleza, dando início a diversas obras de ampliação e revitalização do sítio aeroportuário.

Foto 4 – Antiga fachada do Aeroporto Pinto Martins, que funcionou entre 1966/1997, onde hoje funciona o Terminal de Aviação Geral

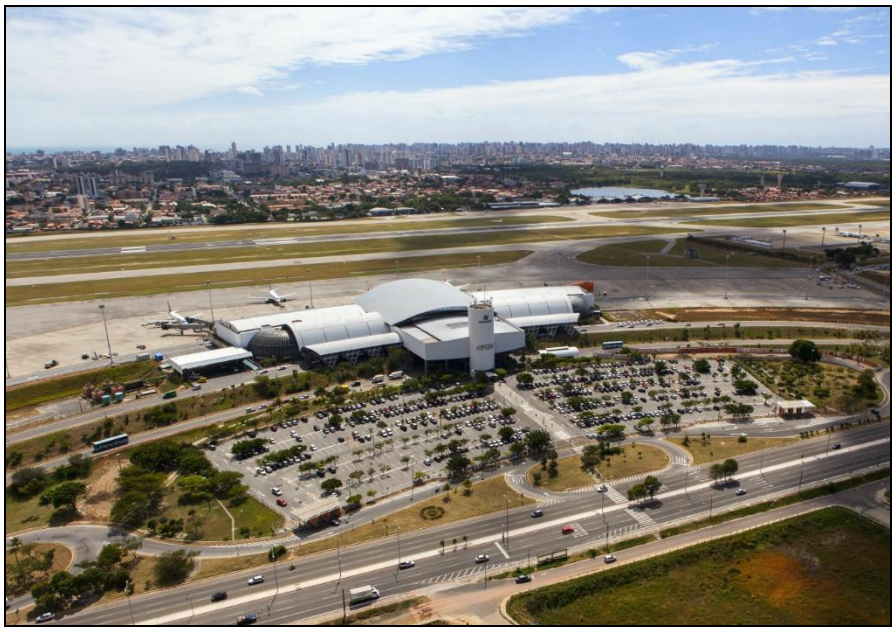
Fonte: INFRAERO.

Outro marco importante do Aeroporto de Fortaleza é a sua internacionalização. Segundo o Diário do Nordeste (2018, online), “[...] em fevereiro de 1989, aterrissou em Fortaleza o primeiro voo vindo de Paris, trazendo franceses para o projeto turístico *Saint-Tropez des Tropiquez*[19]”.

Nesta cadência, foi somente em 1996 que se iniciaram as obras do novo terminal de passageiros do Aeroporto de Fortaleza, tendo a obra sido realizada pela INFRAERO e concluída em 1998, com uma estrutura completamente nova, construída no lado oposto da pista de pouso e decolagem, tendo sido necessário, inclusive, a construção de uma nova avenida de acesso ao equipamento público.

[19] “Saint-Tropez dos Trópicos”, em tradução livre do autor, em referência à cidade de Saint-Tropez localizada na costa da Riviera Francesa, no Sudeste da França.

Foto 5 – Novo terminal do Aeroporto de Fortaleza após a construção em 1998



Fonte: Poder 360.

A expansão, naquela época, já objetivava tornar o Ceará competitivo, aproveitando suas “potencialidades” naturais e infraestruturais, como sua localização geográfica privilegiada, próxima dos maiores mercados mundiais e das mais importantes rotas de navegação do Atlântico Norte, “[...] o que o torna uma porta natural de entrada e saída do comércio para o Norte e Nordeste do país” (CEARÁ, 1995, p. 28).

A Secretaria de Turismo do Estado do Ceará – SETUR (1998) chegou a denominar o Aeroporto de Fortaleza como “Portão Internacional com o hemisfério norte” pela menor distância aérea aos grandes aeroportos da América do Norte, Europa e Norte da África.

Aliás, tal fato foi mencionado pela CEO da Fraport Brasil, em entrevista concedida ao pesquisador, quando ela destacou que para as empresas aéreas, a localização geográfica do Aeroporto de Fortaleza potencializa uma economia, pois há tanto redução do consumo de combustível como também uma redução da permanência das aeronaves em solo, o que constitui um custo obsoleto com taxas de taxiamento pagas aos aeroportos:

> Está geograficamente próximo da Europa e dos Estados Unidos e isso faz uma grande diferença no cálculo das companhias aéreas por causa do consumo de combustível e também do tempo que você precisa porque você

> tem que ter em mente que, na Europa, quase todos os aeroportos tem toque de recolher noturno, então é uma questão de quantas horas você precisa voar e você chega lá exatamente quando o toque de recolher noturno termina e você consegue voltar para não manter muito o avião no chão, porque as companhias aéreas estão ganhando dinheiro quando o avião está voando e não quando está esperando.[20] (CEO da Fraport, 2022, informação verbal, tradução nossa)

Mapa 1 – Localização geográfica estratégica de Fortaleza (CE)

Fonte: SETUR 1998.

Assim, observada a insofismável importância do Aeroporto de Fortaleza à população cearense, frente às nuances e peculiaridades da sua história, à sua localização geográfica privilegiada e ao seu potencial de desenvolvimento regional, é preciso observar também se o Contrato de Concessão nº 4/2017, que desestatizou esse equipamento público, foi capaz de trazer aos seus usuários uma infraestrutura mais moderna e eficiente aos usuários, o que será tratado na próxima subseção deste trabalho.

[20] It is geographically near to Europe and United States and this makes in the calculation of the airlines a big difference because of the consumption of fuel and also the time that you need because you have to keep in mind that, in Europe, almost all the airports have a night curfew, so it's a point how many hours you need to fly and you arrive there exactly when the night curfew finishes and you manage to return so not to keep to much the plane on the ground, because airlines are making money when the plane is flying and not when it's waiting.

4.2 O Contrato de Concessão nº 04/2017 (Aeroporto de Fortaleza)

No dia 16 de março de 2017, aconteceu a quarta rodada de leilões de aeroportos no Brasil, em consonância com o Decreto nº 8.517, de 10 de setembro de 2015, que dispôs sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND dos Aeroportos Internacionais Salgado Filho, no Estado do Rio Grande do Sul, Deputado Luís Eduardo Magalhães, no Estado da Bahia, Hercílio Luz, no Estado de Santa Catarina, e Pinto Martins, no Estado do Ceará.

Assim, uma vez que para atuar no Brasil, segundo o artigo 1.134 do Código Civil (2002), as sociedades estrangeiras devem requerer autorização ao Poder Executivo, após vencer a quarta rodada, arrematando dois aeroportos brasileiros, em Fortaleza e Porto Alegre, a Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide, empresa alemã, constituiu duas sociedades anônimas no Brasil para obter personalidade civil e assim poder assinar os contratos de concessão.

Portanto, no que tange ao Aeroporto Internacional Pinto Martins, a recém-constituída Fraport Brasil S/A – Aeroporto de Fortaleza firmou, em 28 de julho de 2017, o Contrato de Concessão nº 04/2017 (2017), cujo objeto era:

> 2.1 O objeto do presente contrato é a Concessão dos serviços públicos para a ampliação, manutenção e exploração da infraestrutura aeroportuária do Complexo Aeroportuário, a ser implementada em fases:
> 2.1.1. FASE I-A – fase de transferência das operações do Aeroporto da Infraero para a Concessionária;
> 2.1.2. Fase I-B – fase de ampliação do Aeroporto pela Concessionária para adequação da infraestrutura e melhoria do nível de serviço;
> 2.1.3. FASE I-C – demais fases de ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto, para recomposição total do nível de serviço estabelecido no PEA, de acordo com o disciplinado na Seção V - Subseção III Da Fase I-C;
> 2.1.4. Fase II – demais fases de ampliação, manutenção, exploração do Aeroporto, para atendimento aos Parâmetros Mínimos de Dimensionamento previstos no PEA, de acordo com o disciplinado na Seção V - Subseção IV-Da Fase II (CC FOR[21], 2017, p. 11-12).

O referido contrato foi feito com base no Plano de Exploração Aeroportuária – PEA, onde ficaram estabelecidas as demandas urgentes, bem como complexo aeroportuário, sendo ele constituído da área da Concessão, caracterizada pelo sítio aeroportuário, incluindo faixas de domínio, edificações e terrenos, bem como pelas áreas ocupadas com instalações operacionais, administrativas e para exploração econômica relacionadas à concessão.

[21] Para uma melhor apresentação, o autor optou por abreviar neste trabalho o Contrato de Concessão nº 04/2017, o Aeroporto de Fortaleza.

A expectativa da sociedade cearense com a concessão era imensa, tendo em vista que em março de 2014, portanto, cerca de três meses antes da Copa do Mundo de 2014, foi anunciado pela INFRAERO a abertura de um processo administrativo para rescindir unilateralmente o contrato com o consórcio responsável pelas obras de reforma e ampliação do Aeroporto Internacional Pinto Martins, em Fortaleza.

Nesta cadência, cumpre destacar que, naquela época, o Ministério Público Federal no Ceará - MPF recomendou a rescisão daquele contrato sob o argumento que o consórcio contratado pela INFRAERO demonstrou não ter condições técnicas e financeiras de cumprir os cronogramas de execução das obras do aeroporto. Desta feita, a obra ficou parada até 2018.

Foto 6 – Obra inacabada do Aeroporto de Fortaleza. Obra suspensa pela INFRAERO em 2014

Fonte: Agência Brasil.

Inclusive, a recomendação enviada à INFRAERO foi baseada em relatório do TCU que constatou a existência de atrasos injustificados na execução da obra de expansão do Terminal de Passageiros do Aeroporto de Fortaleza.

Na recomendação, o MPF sugere à INFRAERO a abertura de novo procedimento de contratação pública em observância às diretrizes traçadas pelo TCU para a continuidade das obras de reforma e ampliação do aeroporto.

Entretanto, ao revés de nova contratação para execução da obra, o Aeroporto de Fortaleza foi incluído no PND, o que aconteceu, no entanto, somente após a Copa do Mundo.

Assim, a então operadora INFRAERO, para atender a grande demanda que se aproximava em razão da Copa do Mundo, construiu, pelo custo de R$ 1,79 milhão, um terminal remoto temporário para suportar o aumento de voos durante a Copa, tendo ele, inclusive, sido homologado pela ANAC.

Foto 7 – Puxadinho para atender demanda da Copa do Mundo de 2014 no Aeroporto de Fortaleza

Fonte: INFRAERO.

Popularmente, o referido terminal remoto temporário foi conhecido pela alcunha de “puxadinho”, e foi construído por conta da instauração do processo de rescisão unilateral com o consórcio responsável pela obra. Vale destacar que o equipamento dispunha de 1,2 mil m² e ficava localizado ao lado do terminal de cargas. A área tinha capacidade para receber 400 mil passageiros e chegava a elevar a capacidade total do aeroporto para 6,9 milhões de passageiros/ano, que naquela época era de 5 milhões.

Apesar de ter sido batizado com um nome de conotação claramente pejorativa, o “puxadinho” dispunha dos serviços de uma sala de embarque normal, com quatro portões de embarque, sanitários e monitores dos voos. Entretanto, não se pode negar que a referida solução não passava de um paliativo, que expunha as dificuldades que as políticas públicas, não somente aeroportuária, mas de uma maneira geral, enfrentam para o devido cumprimento dos seus contratos e, até mesmo, em razão da burocracia da máquina estatal.

Ademais, cumpre destacar que além dos R$ 1,79 milhões gastos com a obra do terminal remoto provisório, o emblemático “puxadinho”, até aquele momento o poder público federal já havia dispendido cerca de R$ 300 milhões, o que caracterizava uma perda absurda de dinheiro público, uma ineficiência lastimável das políticas públicas aplicadas ao setor.

É relevante destacar que os mesmos contratos de concessão de aeroportos arrematados em uma mesma rodada, também possuem adequações às peculiaridades de cada sítio aeroportuário, principalmente no que tange às necessidades mais urgentes que cada aeroporto tinha quando da assinatura do contrato.

Inclusive, a CEO da Fraport (2022, informação verbal) chegou a destacar em sua entrevista que as obrigações, por exemplo, dos contratos dos aeroportos de Fortaleza e Porto Alegre, embora pertencentes à mesma rodada de concessões, tem obrigações e metas bem diferentes, além, é claro, do nível de investimentos a serem feitos em cada aeroporto.

No caso específico do contrato de Fortaleza, o contrato foi firmado com uma vigência de 30 anos contados da chamada “Data de Eficácia”[22], que no caso foi o dia 02 de janeiro de 2018, podendo ser estendido por mais 5 anos (CC FOR, 2017, p. 12).

O valor total previsto do Contrato de Concessão do Aeroporto de Fortaleza, segundo sua cláusula 2.10, a ser pago pela Fraport ao logo de todos os 30 anos de concessão é de R$ 3.503.536.466,00, somados aí o valor da contribuição fixa inicial, que foi R$ 425 milhões, das contribuições fixas periódicas, a serem pagas do sexto ao trigésimo ano de concessão e das contribuições variáveis (CC FOR, 2017, p. 13-14).

[22] “Data em que forem implementadas as condições suspensivas da eficácia do Contrato e em que se dará início ao prazo de vigência do contrato” (CC FOR, 2017, p. 8)

Nesta cadência, o contrato foi elaborado pela ANAC pensando também nas soluções dos problemas mais urgentes do Aeroporto de Fortaleza, principalmente aqueles referentes ao terminal de passageiros. Para tanto, a concessão foi dividida nas fases já citadas acima. A chamada Fase I-A foi a fase de transferência da operação do aeroporto da INFRAERO para a Fraport. O momento em que esta última assumia completamente a responsabilidade por todo complexo aeroportuário, inclusive no que tange à sua exploração.

A Fase I-B se relacionava à ampliação da infraestrutura já existente, ou seja, as instalações do Terminal de Passageiros que já estava operando, buscando adequá-lo para que já houvesse uma rápida melhoria do nível dos serviços, principalmente as urgências mais proeminentes, como o conforto térmico, a iluminação interna e a limpeza dos banheiros. Esses itens eram à época os maiores indicadores negativos do Aeroporto de Fortaleza, responsáveis pelas baixas notas de desempenho obtidas nas pesquisas da própria ANAC.

Nesta cadência, a Fase I-C já era o momento de tratar das demais obras de ampliação, principalmente do Terminal de Passageiros, mas também da pista de pouso e decolagens e das pistas de taxiamento, além da contínua manutenção e exploração da infraestrutura aeroportuária.

O contrato de concessão é extremamente rígido a concessionário, mostrando, inclusive, a grande preocupação do poder concedente no que tange ao cumprimento de vários princípios relacionados à prestação de serviços públicos, dentre eles o princípio da eficiência. Afinal de contas, no contrato é imposto à Fraport a obrigação de:

> [...] assegurar a adequada prestação do serviço concedido, conforme definido no artigo 6.º da Lei Federal nº 8.987/95, valendo-se de todos os meios e recursos à sua disposição, incluindo, e não se limitando, a todos os investimentos em futuras expansões, necessários para a manutenção dos níveis de serviço, conforme a demanda existente e de acordo com o estabelecido no PEA, na forma e prazos previstos no referido Anexo (CC FOR, 2017, p. 22).

O artigo 6º da Lei Federal nº 8.987/95, que regulamenta o regime de concessão previsto pelo artigo 175 da CF/88, preconiza por sua vez que, inclusive também nos seus §§ 1º e 2º, que:

> Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.
> § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.
> § 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço (BRASIL, 1988, online).

Em contrapartida, por força também do Contrato de Concessão do Aeroporto de Fortaleza, a Fraport Brasil está autorizada a explorar todo o complexo aeroportuário, buscando as chamadas receitas aeronáuticas e não-aeronáuticas, já destacadas na Seção 3.2 desse trabalho. As referidas modalidades de receitas, comuns a qualquer exploração de infraestrutura aeroportuária, têm uma diferente nomenclatura aplicada pela ANAC no contrato de concessão, sendo elas as receitas tarifárias e não tarifárias (CC FOR, 2017, p. 33), embora a definição de cada uma delas seja exatamente a mesma.

O contrato, consoante já se destacou, traz uma série de obrigações à empresa concessionária, sendo que o PEA estabelece prazos para esses cumprimentos. Entretanto, a pandemia impediu que alguns desses prazos fossem cumpridos pela Fraport. Isso significou que a concessionária teve que tratar com a ANAC a dilação de alguns prazos. Indagada sobre o assunto em entrevista, a CEO da Fraport (2022) afirmou que:

> Em primeiro lugar, durante o pior momento da pandemia, 20-21, ajudaram a reduzir os requisitos, permitiram-nos encerrar parte do terminal, permitiram-nos fazer o treino de segurança on-line, que no passado era não foi possível, então eles fizeram muitas coisas, digamos, com urgência para facilitar a nossa vida[23] (CEO da Fraport, 2022, informação verbal, tradução nossa).

Aliás, a CEO destacou que a tal redução de exigências e autorização para fechamento de parte do Terminal de Passageiros, dentre outras benevolências da ANAC, teriam que ser feitas de qualquer maneira, tendo em vista que o Contrato de Concessão nº 04/2017 tem cláusula de reequilíbrio e exclusão de responsabilidade por descumprimentos de dispositivos contratuais por força de casos fortuitos ou de força, quando deixou claro que “[...] como o contrato tem uma cláusula de caso

[23] First of all, during the worst time of the pandemic, 20-21, they helped by reducing the requirements, they allowed us to shut down part of the terminal, they allowed us to make the security training on line, which in the past it was not possible, so they did many things, let’s say, urgently to make our life easier.

fortuito ou de força maior, e era uma situação de força maior, não poderia aceitar o reequilíbrio[24]" (CEO da Fraport, 2022, informação verbal, tradução nossa).

Foto 8 – Aeroporto de Fortaleza após a finalização da Fase I-C do contrato de concessão nº 4/2017

Fonte: Kid Júnior/Diário do Nordeste.

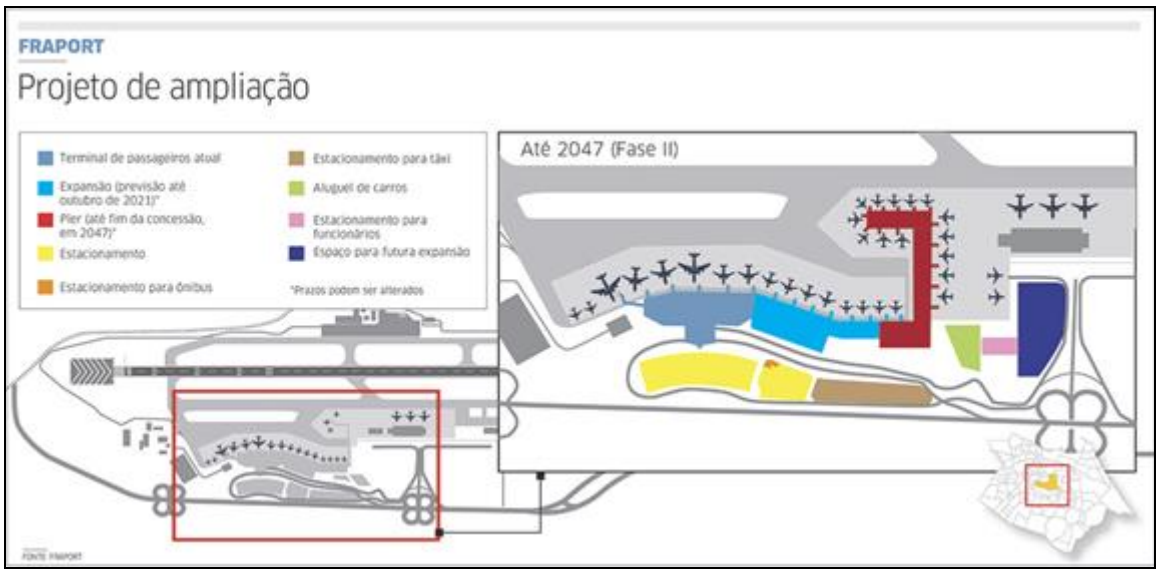
Ademais, o Contrato de Concessão do Aeroporto de Fortaleza entrou no segundo semestre de 2022, na sua fase II, uma vez que foi concluída totalmente a Fase I-C, com a finalização da obra de expansão do aeroporto e da pista de pouso e decolagem, embora, segundo o Diretor de Operações do aeroporto (2022), em entrevista concedida a este autor no dia 20 de abril de 2022, ainda falta a instalação de um equipamento pelo 3º Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo – CINDACTA III, para que a pista de pouso e decolagem funcione na sua plenitude:

> A pandemia atrasou algumas obras, mas pode dizer que 99% das obras estão concluídas. Está dependendo do CINDACTA III, do DECEA instalar um equipamento de navegação aérea novo para operar as duas cabeceiras da pista nova, que já está pronta. O equipamento serve para indicar o ponto de contato com o solo (Diretor de Operações da Fraport, 2022, informação verbal).

[24] […] since the contract has a force majeure clause, and it was a force majeure situation, couldn't accept the re-equilibrium.

O Diretor de Operações da Fraport (2022), inclusive, destaca que, em sua Fase II, também prevê a futura expansão do Aeroporto de Fortaleza, com a expansão do Terminal de Passageiros com a construção de um novo *deck* até o final da concessão em 2047. Entretanto, esta nova fase de expansão do aeroporto está condicionada a gatilhos de fluxo de passageiros, ou seja, é preciso que haja um exponencial aumento do fluxo de passageiros no equipamento.

Figura 4 – Projeto de ampliação do Aeroporto de Fortaleza até o fim da concessão em 2047



Fonte: Divulgação Fraport.

Da mesma forma que o Contrato de Concessão nº 04/2017 designa tantas obrigações à concessionária, no sentido de manter o nível dos serviços públicos elevados, visando atender aos princípios da eficiência e eficácia, ele também autoriza a empresa a exploração de todo o Complexo Aeroportuário descrito no PEA com a finalidade de maximizar a obtenção de receitas.

Dentre essas áreas exploráveis, há uma grande área que outrora pertencera à Aeronáutica, com saída pela BR-116, que será aproveitada pela Fraport Brasil para a construção de um centro logístico, shopping e hipermercado. Ademais, há também o projeto de construção de dois hotéis dentro do sítio aeroportuário com acesso pela Avenida Senador Carlos Jereissati, a mesma que dá acesso ao Terminal de Passageiros e ao Terminal de Cargas Internacional - TECA.

O empreendimento, divulgado no primeiro semestre de 2022, foi denominado de “Aeroporto Cidade”, se tratando, segundo os planos da concessionária, de uma extensão da cidade dentro do ponto aeroportuário, sendo ele dividido por setores a serem desenvolvidos com base em estudos mercadológicos e seguindo a vocação de cada área.

Segundo comunicado oficial da Fraport (2022), “[...] o objetivo é apresentar o aeroporto como uma extensão da cidade, a fim de despertar o interesse de investidores do mercado imobiliário e contribuir com o desenvolvimento socioeconômico do país e regiões”, divididos em mais de 800 mil metros quadrados, propiciando inclusive acesso à área operacional do aeroporto, objetivando facilitar a logística de distribuição de mercadorias, por meio terrestre (bairros centrais, região metropolitana, interior do Estado etc.) e por meio aéreo (outros Estados e países).

Figura 5 – Projeto Aeroporto Cidade da Fraport Brasil com acesso pela BR-116

Fonte: Divulgação Fraport.

Aliás, cumpre destacar que neste esforço todo para cumprir o contrato de concessão propiciando mais eficiência à operação, ao mesmo tempo que busca aumentar suas receitas, a Fraport tem contado com a contribuição do Governo do Estado do Ceará, tendo em vista que foi anunciado por ele que, Hotel Aeroporto, além do acesso direto ao Terminal de Passageiros, terá também da conexão com a estação do Veículo Leve sobre Trilhos – VLT.

No tocante à estação do VLT do Aeroporto de Fortaleza, o então secretário de Infraestrutura do Estado do Ceará informou que “[...] o ramal de acesso

que conecta o Aeroporto de Fortaleza ao VLT Parangaba-Mucuripe ficará pronto até o primeiro semestre do próximo ano. Quando estiver em operação, deverá receber de 36 a 38 mil passageiros por dia (DIARIO DO NORDESTE, 2021).

Não obstante a promessa feita em 2021 sobre a conclusão da referida estação do VLT, de responsabilidade do Governo do Estado do Ceará, até a finalização desta pesquisa, a obra ainda não foi finalizada.

Figura 6 – Projeto Estação VLT Aeroporto de Fortaleza

Fonte: Divulgação Metrofor.

O Contrato de Concessão nº 04/2017, consoante verificado acima, tem uma grande vocação em buscar garantir que haja um equilíbrio entre a qualidade da prestação dos serviços públicos, prezando pelo princípio da eficiência, e a rentabilidade da operação, de modo que a concessionária se mantenha interessada e que ela também mantenha sua lucratividade.

No que tange à quarta rodada de concessões, ainda não há qualquer tipo de indicação de que ocorrerão devoluções da concessão dos quatro aeroportos participantes, dentre eles o Aeroporto de Fortaleza, como hodiernamente acontece com Natal, Viracopos e Galeão, que serão relicitados, o que demonstra, aparentemente, que houve uma evolução nas políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuária no Brasil.

5 METODOLOGIA

O propósito da presente pesquisa é identificar se as políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuária aplicadas ao Aeroporto de Fortaleza têm atendido ao princípio da eficiência.

Para alcançar o propósito almejado, foram utilizadas as metodologias de pesquisa de natureza descritiva, exploratória e explicativa, desenvolvidas de acordo com a abordagem dedutiva, utilizando fontes secundárias de pesquisa, como o levantamento bibliográfico e análise documental, por meio de livros, artigos, legislação pertinente e dados oficiais obtidos por fontes digitais.

Sobre a pesquisa de natureza descritiva, vale destacar, Maxwell Oliveira (2011) homologa o conceito de Cláudio de Moura Castro (1976) em seu manual sobre metodologia científica:

> Quando se diz que uma pesquisa é descritiva, se está querendo dizer que se limita a uma descrição pura e simples de cada uma das variáveis, isoladamente, sem que sua associação ou interação com a demais sejam examinadas (CASTRO, 1976 *apud* OLIVEIRA, 2011, p. 22).

Por se tratar a pesquisa de natureza descritiva uma descrição pura e simples das variáveis encontradas em dados coletados, é necessário que ela seja complementada por uma pesquisa exploratória, que visa uma maior proximidade com o tema pesquisado através de pesquisas bibliográficas e estudos de caso.

Nesta cadência, a pesquisa exploratória, para Antônio Carlos Gil (1999), também citado por Oliveira (2011), “[...] tem como objetivo desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos e hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (GIL, 1999 *apud* OLIVEIRA, 2011, p. 20).

Com efeito, a presente pesquisa tem natureza descritiva, pois buscou dados quantitativos por meio da aplicação de questionário aos usuários participantes, através da internet, devidamente destacado na próxima subseção, bem como por meio dos indicadores de pesquisa realizada pela ANAC.

A natureza exploratória desta pesquisa repousa na análise da quarta rodada de concessão de aeroportos no Brasil, que propiciou a concessão do Aeroporto de Fortaleza, além das experiências internacionais avaliadas, sem contar

as entrevistas feitas com vários atores diretamente relacionados à referida concessão do Aeroporto Pinto Martins, a ser destacado na próxima subseção.

Além disso, é de bom alvitre evidenciar a natureza explicativa do presente trabalho, que visa identificar os fatores que contribuíram para concessão do Aeroporto de Fortaleza, como as questões relacionadas ao atraso das obras durante a gestão da INFRAERO, registrando e analisando os dados na busca de evidenciar se o princípio da eficiência foi atendido.

Sobre a pesquisa explicativa, Gil (2007) destaca que ela se preocupa em identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos, destacando ainda, que a pesquisa explicativa pode ser a continuação da pesquisa descritiva, posto que a identificação de fatores que determinam um fenômeno exige que este esteja suficientemente descrito e detalhado, tal e qual se procedeu na presente pesquisa.

Ademais, vale destacar que o método utilizado foi eminentemente dedutivo, posto que partiu de conceitos já estabelecidos pela legislação e doutrina aplicada aos casos concretos, com as experiências de concessões aeroportuárias pelo mundo, bem como os contratos de concessão já vigentes no Brasil, decorrentes das seis rodadas de leilão já realizadas até o primeiro semestre de 2022.

Para Marconi e Lakatos (2003, p. 92), o método dedutivo “[...] tem o propósito de explicar o conteúdo das premissas”, ou seja, “[...] os argumentos dedutivos ou estão corretos ou incorretos, ou as premissas sustentam de modo completo a conclusão ou, quando a forma é logicamente incorreta, não a sustentam de forma alguma; portanto, não há graduações intermediárias” (MARCONI *et al.*, 2003, p. 92).

No que tange às tipologias de pesquisa como instrumentos a serem utilizados no desenvolvimento do presente trabalho, pode-se asseverar o estudo de caso da concessão do Aeroporto Internacional Pinto Martins, em Fortaleza, que será explicitado na próxima subseção.

Assim, “[...] o método do estudo de caso pode ser utilizado como um artefato educacional com o propósito de auxiliar os pesquisadores, professores e alunos a explorarem e entenderem como se estabelecem determinados fenômenos em algumas empresas” (REMENEYI *et al.*, 2002 *apud* TOLEDO *et al*., 2009, p. 105).

Nesta cadência, Gil (1991) também citado por Toledo e Shiaishi (2009), destaca que o estudo de caso tem como vantagens “[...] o estímulo a novas

descobertas, a ênfase na totalidade e a simplicidade dos procedimentos" (GIL, 1991, *apud* TOLEDO *et al*., 2009, p. 105).

A presente pesquisa também recorreu a entrevistas com atores diretamente relacionados à concessão do Aeroporto de Fortaleza para responder se a referida política pública propiciou a atendimento ao princípio da eficiências. As entrevistas foram feitas de forma semiestruturada, combinando perguntas previamente definidas pelo pesquisador, combinando com perguntas espontâneas de acordo com o transcorrer de cada entrevista.

No presente estudo, o pesquisador procurou secionar de cada entrevistas os fragmentos relevantes para a resposta do problema, descartando informações consideradas, em razão de critérios previamente estabelecidos para a entrevista semiestruturada, irrelevantes. Os autores Décio Rocha, Maria Del Carmen Daher e Vera Lúcia Sant'Anna (2004) corroboram com a priorização das informações relevantes ao objetivo da pesquisa:

> [...] no texto produzido como resultado do encontro do entrevistador com o entrevistado sempre haverá menção a fatos que não foram perguntados, assim como digressões, retificações etc. A intervenção do pesquisador se faz sentir ainda uma vez no momento exato em que, segundo critérios previamente estabelecidos, procede a um trabalho de "priorização" de determinados fragmentos em detrimento de outros que não lhe parecem relevantes. Isto nos mostra que a entrevista não é o córpus de análise, mas sim o campo de circulação de determinados discursos, campo esse que será recortado conforme os objetivos da pesquisa. Estamos, pois, no momento da decisão a respeito daquilo que nos interessará para a pesquisa, decisão que tomamos em função de diferentes critérios (teóricos, metodológicos, de viabilidade de realização da pesquisa em função, por exemplo, do tempo de que se dispõe etc.) (ROCHA *et al.*, 2004, p. 14-15).

O direcionamento das entrevistas procurou responder à pergunta problema da presente pesquisa, para investigar se, de acordo com as experiências profissionais de cada um dos entrevistados, a política pública de concessão de infraestrutura aeroportuária no Brasil, em especial no Aeroporto de Fortaleza, vinha observando e atendendo o princípio constitucional da eficiência.

5.1 Público-alvo da pesquisa e suas etapas: Entrevistas

O pesquisador encontrou dificuldades em realizar as entrevistas programadas com alguns dos entrevistados, em razão da severa política de

compliance[25] da empresa Fraport Brasil S/A – Aeroporto de Fortaleza, que indicava a necessidade de autorização de sua gestão para que seus empregados pudessem conceder as entrevistas.

Os entrevistados foram definidos em razão de suas experiências vivenciadas na concessão do Aeroporto de Fortaleza enquanto empregados da referida empresa.

Nesta cadência, o entrevistador conseguiu entrevistar a CEO da Fraport Brasil no dia 08 de março de 2022, através da plataforma Zoom. A referida profissional tem larga experiência em operações aeroportuárias pelo mundo. Ela trabalha para a Fraport AG desde 2001, com ampla familiaridade com concessões públicas e leilões de aeroportos em diferentes países, como ela mesmo narra:

> Em primeiro lugar, fui responsável pelo desenvolvimento internacional do grupo, e dito isso, conheci muitas concessões e leilões em diferentes países com diferentes modelos de concessões principalmente, tivemos também alguns contratos de venda e gestão, mas em geral lidou com concessões como Turquia, Lima, Malásia, Rússia e Bulgária[26] (CEO da Fraport, 2022, informação verbal, tradução nossa).

Além dessa entrevista, o autor também entrevistou, igualmente de forma remota (plataformas Zoom e Google Meet), três empregados da Fraport Brasil que laboram ou laboraram no Aeroporto de Fortaleza, e que são ex-funcionários públicos da empresa estatal INFRAERO, i) o atual Diretor de Operações do Aeroporto de Fortaleza, entrevistado em 20 de abril de 2022; ii) o atual Gerente de Manutenção do Aeroporto de Fortaleza, entrevistado em 13 de abril de 2022; e iii) o ex-Coordenador do APOC entre 2017 e 2021 do Aeroporto de Fortaleza, entrevistado em 10 de novembro de 2021.

O principal motivo da escolha dessa amostra é o fato destes entrevistados terem também laboraram na INFRAERO, propiciando, desta forma, uma análise comparativa das duas gestões através de suas respectivas experiências.

Assim, através das entrevistas, foi possível entender, através do olhar de cada um deles, as diferenças de gestão entre as duas empresas, buscando, desta

---

[25] O conceito de *compliance* vai além das abarreiras legais e regulamentares, incorporando princípios de integridade e conduta ética. Abraçar a cultura de *compliance* é cumprir a legislação, mas acima de tudo adotar procedimentos e comportamentos éticos a despeito da letargia do legislador e do anacronismo da legislação (PORTO, 2020, p. 38)

[26] First, I was responsible for the international development of the group, and having said that, got to be familiar with many concessions and auctions in different countries with different models of concessions mainly, we had also some sales and management contracts, but in general we dealt with concessions like Turkey, Lima, Malasya, Russia and Bulgaria.

feita, observar se a concessão alcançou uma maior eficiência na prestação de serviços públicos aos usuários.

Ademais, os referidos profissionais também foram selecionados pela sua vasta experiência em operações aeroportuárias, tendo sido eles institucionalmente autorizados mediante envio de ofício pelo autor, subscrito pela Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará.

O entrevistador procurou principalmente extrair dos mencionados profissionais suas percepções sobre as diferenças operacionais e de resultado entre a gestão da INFRAERO, empresa pública responsável pela administração do Aeroporto de Fortaleza antes da concessão, e a Fraport, através operadora do equipamento por força do Contrato de Concessão nº 04/2017.

5.2 Público-alvo da pesquisa e suas etapas: Questionário

Além das entrevistas, o pesquisador também se valeu da aplicação de questionário com o escopo de obter dados e opiniões de usuários diversos do Aeroporto de Fortaleza sobre os serviços prestados pela concessionária, bem como as reformas e expansão do terminal de passageiros.

O pesquisador disponibilizou o questionário através da plataforma *Google Forms*, formulando o questionário e aplicando-o às pessoas participantes de grupos aplicativos de mensagens instantâneas que já haviam utilizado os equipamentos públicos do Aeroporto de Fortaleza, tendo os participantes respondido em um intervalo de 15 dias, entre os dias 03 e 18 de junho de 2022.

Foi realizado questionário tipo *survey* com 10 perguntas ao todo, sendo seis delas na forma múltipla escolha, duas em escala linear de avaliação e duas através de caixas de seleção, consoante se vislumbra no Apêndice A do presente trabalho. Ao todo, 154 pessoas participaram do questionário de forma anônima, sendo que o questionário elaborado foi baseado em referências bibliográficas, dados oficiais da ANAC e entrevistas, todos apresentados nas seções e subseções anteriores.

Henrique Freitas, Mirian Oliveira, Amarolinda Saccol e Jean Moscarola (2000) defendem a pesquisa na modalidade *survey* como meio válido para obtenção de dados através da opinião de um público-alvo, como no caso da presente

pesquisa em que se aplicou o questionário em um grupo de usuários do Aeroporto de Fortaleza:

> A pesquisa *survey* pode ser descrita como a obtenção de dados ou informações sobre características, ações, ou opiniões de determinado grupo de pessoas, indicado como representante de uma população-alvo, por meio de um instrumento de pesquisa, normalmente um questionário (FREITAS *et al.*, 2000, p. 105).

As perguntas do questionário foram elaboradas no sentido de delinear se os participantes pertenciam a população-alvo desejada, tanto que a primeira pergunta feita aos participantes foi “Você tem conhecimento que o Aeroporto de Fortaleza foi concedido a uma empresa privada em 2017?”. A importância desse questionamento se dá pela necessidade de se obter logo no início a ideia da percepção do público-usuário quanto à ocorrência de um processo de concessão entre os anos de 2015 e 2017 (preparação, leilão e assinatura do contrato) e a efetiva atuação da concessionária a partir de 2018.

A segunda pergunta é uma sequência da primeira, pois indagou aos participantes se eles já haviam utilizado a estrutura do Aeroporto de Fortaleza antes ou depois da privatização, sendo tal questionamento vital para delimitar o público-alvo do questionário, bem como as respostas e opiniões que seriam utilizadas e manipuladas como dados dessa pesquisa.

Por sua vez, as terceira e quarta perguntas foram formuladas para indicar a frequência com que os usuários do Aeroporto de Fortaleza utilizavam a sua estrutura antes e depois da concessão à iniciativa privada. Foram duas questões do tipo múltipla escolha, sendo as alternativas subdivididas em i) raramente, ii) de uma à três vezes por ano, iii) de quatro à dez vezes por ano, iv) mais de dez vez por ano, e v) não se aplica.

Nesta cadência, a quinta pergunta indagou o propósito do participante em utilizar a infraestrutura do Aeroporto de Fortaleza, visando entender se somente utilizavam para embarque e desembarque ou se haveria outros motivos, posto que alguns serviços prestados dentro da infraestrutura aeroportuária se destinam exclusivamente ao público viajante, enquanto que outras são voltadas ao público em geral.

As sexta e sétima perguntas utilizam uma escala linear de avaliação da satisfação do participante com o Aeroporto de Fortaleza, antes e depois da concessão realizada em 2017, respectivamente, sendo 1, péssimo e 5, ótimo.

A oitava pergunta, por sua vez, investiga quais serviços aeroportuários são mais importantes aos olhos dos participantes, constando como alternativas as filas curtas de *check in*, do canal de inspeção (raio x), embarque, diversidade de produtos, lojas e restaurantes, valores praticados por eles ou recebimento de bagagens.

Por este norte, a nona e penúltima pergunta indagou, de forma direta, com alternativas de resposta sim ou não, se o usuário considera as instalações do Aeroporto de Fortaleza melhores depois da reforma feita pela concessionária, sendo que a última pergunta busca a visão geral do participante no que tange a este mesmo evento como vetor de melhora ou piora dos serviços aeroportuários no Aeroporto Pinto Martins.

A pesquisa utilizou aspectos qualitativos, tendo sido os resultados armazenados em banco de dados, tabulados e analisados, objetivando a conclusão sobre a eficiência da política pública de concessão do Aeroporto de Fortaleza.

Nesse mesmo viés, além das metodologias destacas acima, também foi utilizado o estudo da concessão do Aeroporto de Fortaleza para observar e analisar os impactos e o atendimento ao princípio da eficiência.

Para tanto, consoante já destacado, utilizou-se a aplicação de questionário que teve como público-alvo os usuários do Aeroporto de Fortaleza, e entrevistas com a CEO da Fraport Brasil, concessionária alemã que administra o Aeroporto de Fortaleza, bem como com profissionais aeroportuários que trabalharam na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, e que trabalham ou trabalharam na Fraport Brasil no Aeroporto de Fortaleza.

Segundo Goode e Hatt (1972), o estudo de caso é uma forma de organizar os dados sociais, preservando o caráter unitário do objetivo social estudado. Ou seja, “[...] o método de estudo de caso procura manter juntas, como uma unidade, aquelas características importantes para o problema que está sendo cientificamente investigado” (1972 *apud* TOLEDO *et al.*, 2009, p. 107).

Desta forma, os dados obtidos foram organizados no sentido de observar se o fenômeno social da concessão do Aeroporto de Fortaleza melhorou a infraestrutura e os serviços prestados no referido aeroporto, trançando uma

comparação entre os dois cenários, antes e depois da concessão, especialmente com a utilização das entrevistas conduzidas.

Portanto, através da pesquisa de natureza descritiva, exploratória e explicativa, o autor utilizou abordagens qualitativas e quantitativas nos dados obtidos, buscando estudar os fenômenos sociais, bem como entender os aspectos gerais das políticas públicas de privatização, notadamente nas concessões de infraestrutura aeroportuária e o atendimento ao princípio da eficiência, consoante será bem demonstrado nas conclusões do presente trabalho.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A executiva romeno/alemã que o ocupa o cargo de CEO da Fraport Brasil é uma profissional com larga experiência em operações aeroportuárias pelo mundo e trabalha para a Fraport AG desde 2001, com ampla familiaridade com concessões públicas e leilões de aeroportos em diferentes países, como ela mesmo narra:

> Em primeiro lugar, fui responsável pelo desenvolvimento internacional do grupo, e dito isso, conheci muitas concessões e leilões em diferentes países com diferentes modelos de concessões principalmente, tivemos também alguns contratos de venda e gestão, mas em geral lidou com concessões como Turquia, Lima, Malásia, Rússia e Bulgária[27] (CEO da Fraport Brasil, 2022, informação verbal, tradução nossa).

Aliás, segundo a entrevistada, quando a Fraport participou do leilão da quarta rodada de concessões no Brasil, ela estava comandando as operações dos aeroportos da empresa alemã na Rússia. Após a Fraport AG se sair vitoriosa na quarta rodada de concessões em 2017, ela foi designada para vir ao Brasil iniciar a operação na função de CEO da Fraport Brasil, composta por duas empresas recém constituídas, a Fraport Brasil S/A – Aeroporto de Fortaleza e Fraport Brasil S/A – Aeroporto de Porto Alegre.

Embora a empresa alemã tenha constituído duas pessoas jurídicas no Brasil, o que fez por imposição dos próprios contratos de concessão, a gestão dos dois aeroportos é feita de forma compartilhada pela entrevistada, sendo a sede do Grupo Fraport Brasil oficialmente localizado em Porto Alegre-RS.

Dentro da metodologia de entrevista semiestruturada, a entrevistada foi indagada inicialmente sobre as diferenças entre suas duas grandes experiências como gestora de concessões, Rússia e Brasil, tendo ela respondido:

> Os contratos de concessão brasileiros são muito desenvolvidos localmente, eu diria que sim, o contrato russo foi desenvolvido por consultores internacionais, empresas de direito internacional com um foco muito claro em tornar os negócios financiáveis para que o financiamento internacional possa entrar, No Brasil é uma coisa completamente diferente história, então você tem um grupo de especialistas na ANAC e eles estão desenvolvendo um conceito próprio e todo o arcabouço legal é muito local, então não tem nada a ver com o que é necessário para tentar cumprir os padrões

[27] First, I was responsible for the international development of the group, and having said that, got to be familiar with many concessions and auctions in different countries with different models of concessions mainly, we had also some sales and management contracts, but in general we dealt with concessions like Turkey, Lima, Malasya, Russia and Bulgaria.

> internacionais[28] (CEO da Fraport Brasil, 2022, informação verbal, tradução nossa).

Consoante se observa, a profissional tem profundas reservas ao fato dos especialistas da ANAC, segundo sua opinião, se distanciarem dos modelos de políticas públicas de concessão aeroportuária em outros países, se afastando do que ela chama de padrões internacionais. Além disso, a entrevistada pontua que as políticas públicas de concessão de aeroportos no Brasil são atrapalhadas pela burocracia excessiva comparada a outros países, havendo uma grande quantidade de indicadores de qualidade que tampouco existem em outras nações:

> É muita burocracia comparada a outras concessões [...]. Todas essas coisas de qualidade, todos esses check-ups para deixar tudo à prova de penalização por parte do TCU, isso não existe em outros países, então isso torna essa parte do contrato pesada[29] (CEO da Fraport Brasil, 2022, informação verbal, tradução nossa).

Nesse ponto, é importante compreender que a crítica da entrevistada é vista pela ótica das dificuldades que sua gestão enfrenta no dia a dia da concessão, entretanto, é importante destacar que o Brasil tem, de fato, regulações extremamente impositivas no que tange às concessões de aeroportos, consoante foi destacado em seções e subseções anteriores neste trabalho, sendo que, por se tratarem de equipamentos e serviços públicos, que têm que prezar pela eficiência, de fato há uma forte presença regulatória e fiscalizatória feitas pela ANAC e TCU.

Por outro lado, ao comparar os contratos de concessão da Rússia e do Brasil, a entrevistada destaca que a regulamentação quanto às tarifas, importante fonte de receita das operadoras, é falha nos dois países, sendo que, no caso do Brasil:

> Na verdade, isso é, na minha opinião, após 4 anos de Brasil, uma das coisas mais importantes que eles têm que mudar, porque se continuarmos assim, em algum momento, todas as outras concessões vão explodir e

[28] Brazilian concession contracts are very much locally developed, I would say so, the Russian contract was developed by international advisers, international law companies with a very clear focus to make the deals bankable so the international financing can step in, In Brazil is a completely other story, so you have a group of experts in ANAC and they are developing their own concept and the entire legal frame work is very local, so it has nothing to do with what is necessary to try to fulfill the international standards.

[29] It's very much bureaucracy compared to other concessions […]. All these quality things, all these checkups to make everything "TCUproof", it doesn't exist in other countries, so this makes this part of the contract heavy.

> serão devolvidas ao governo[30] (CEO da Fraport Brasil, 2022, informação verbal, tradução nossa).

Nesse momento, a entrevistada toca em um ponto delicado das políticas públicas de concessões de aeroportos no Brasil, principalmente pelo fato de que aeroportos das três rodadas anteriores a de Fortaleza estão sendo devolvidos ao Poder Público para relicitação: Natal (primeira rodada), Viracopos (segunda rodada) e Galeão (terceira rodada). Entretanto, vale destacar que houve uma mudança substancial entre os modelos de concessão de aeroportos no Brasil entre a terceira e quarta rodadas.

Essa mudança não se deve exclusivamente ao intervalo entre as duas rodadas de concessão (2013-2017), mas também ao fato de que a urgência da Copa do Mundo não era mais um ponto a ser observado, de modo que o Poder Público Federal pôde dedicar mais tempo às pesquisas e análise das experiências anteriores antes de publicar o edital da quarta rodada.

Entretanto, ainda que o cenário não seja tão periclitante quanto prevê a CEO da Fraport Brasil, não se pode olvidar o seu ponto de vista, pois em se tratando de concessões de infraestrutura aeroportuária, é importante não perder de vista a visão do investidor internacional, uma vez que é essencial que haja um bom equilíbrio entre os interesses do Brasil e das concessionárias, sempre levando em consideração que a política pública de concessão de aeroportos no Brasil sempre buscou o capital e o *know-how*[31] internacional.

Cumpre salientar, neste tocante, que na entrevista, a executiva mostrou preocupação com o nível de interferência da ANAC nas tarifas cobradas pela concessionária, tendo em vista que aquela, ao estabelecer as tarifas que podem ser cobradas pela Fraport aos usuários do aeroporto, não consideram o aumento dos custos reais do aeroporto:

> No Brasil, as tarifas estão vindo do histórico da Infraero, então ninguém nunca fez um cálculo de quais são os custos reais, e eles estão colocando a cada dia mais indicativos, um pouco mais disso, um pouco mais daquilo, então por alguns pontos no tempo, entrará em colapso se eles não fizerem algo, então estou tentando explicar, mas a política e a lógica são duas

[30] This is actually, in my view after 4 years of Brazil, one of the most important things they have to change, because if we continue like this, by some point in time, all the other concessions will blow up and will be returned to the government.

[31] Conhecimento de normas, métodos e procedimentos em atividades profissionais que exigem formação técnica ou científica (definição do próprio autor).

> coisas diferentes[32] (CEO da Fraport, 2022, informação verbal, tradução nossa).

Neste momento, o entrevistador ponderou que a ANAC está mudando as regulamentações dos contratos de concessão a cada leilão, sendo imediatamente retrucado pela entrevistada quando esta asseverou que "[...] eles não estão tocando neste ponto, pelo contrário, estão tornando-o ainda pior[33]" (CEO da Fraport Brasil, 2022, informação verbal, tradução nossa).

No tocante ao modelo tarifário aplicado pela ANAC, a entrevistada destacou que é aplicado um sistema de indicadores baseado na pesquisa de satisfação dos passageiros, e que, de acordo com o desempenho do aeroporto, as taxas podem crescer ou decrescer em até 4%, o que, na sua opinião, "[...] isso é muito, quer dizer, qual é a qualificação de um passageiro para entender se o aeroporto está atendendo a expectativa da ANAC[34]" (CEO da Fraport Brasil, 2022, informação verbal, tradução nossa).

Vale destacar que, dentro da metodologia de entrevista semiestruturada, o autor contrapôs tal observação com o fato de que, apesar desse cenário instável no que diz respeito aos cálculos das tarifas que podem ser cobradas pela concessionária, pelo menos, na Pesquisa Nacional de Satisfação do Passageiro e Desempenho Aeroportuário, realizada pela SAC/MINFRA em 14 de fevereiro de 2022, nos 20 principais terminais aéreos brasileiros, já destacada na Seção 3.2 deste trabalho, o Aeroporto de Fortaleza, em uma escala de avaliação que vai de 1 (muito ruim) a 5 (muito bom), recebeu nota 4,63, portanto, acima da média de sua categoria de aeroportos entre 5 e 10 milhões de passageiros, que foi 4,44.

Não obstante tais resultados, a entrevistada esclareceu que as taxas aeroportuárias estabelecidas pela ANAC também levam em consideração o índice EBITDA[35], que no caso da Fraport, em razão da pandemia, foi diretamente afetado pelo prejuízo sofrido em razão do fechamento das lojas e restaurantes do aeroporto,

---

[32] In Brazil, the tariffs are coming from the history from Infraero, so nobody ever did a calculation what are you real costs, and they are putting on top every day some more quality, some more of this, some more of that, so by some point in time, it will collapse if they don't do something, so I'm trying to explain, but the politics and the logic are two different things.

[33] they are not touching this point, on the contrary, they are making it even worse.

[34] this is a lot, I mean, what is the qualification of a passenger to understand if the airport is complying with the expectation of ANAC

[35] Sigla em inglês que significa "Earnings before interest, taxes, depreciantion and amortization", em tradução livre do autor, significa "Lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização". Trata-se de um indicador financeiro utilizado para medir o resultado de uma empresa.

o que constitui, segundo esclarecido na Seção 3.2, uma importante fonte de receita não aeronáutica.

Assim, segundo a entrevistada, “[...], no entanto, no final eles aceitaram os dados entre o EBITDA que alcançamos e o EBITDA que eles concordaram que deveríamos ter alcançado[36]” (CEO da Fraport Brasil, 2022, informação verbal, tradução nossa), o que para ela, apesar de não ser o ideal para a concessionária, minimizou o problema relacionado as tarifas. Aliás, a executiva entrevistada, ao finalizar sua opinião sobre a atuação da ANAC, não titubeou em asseverar: “[...] Eu suponho que eles não entendem o que estão fazendo[37] (CEO da Fraport Brasil, 2022, informação verbal, tradução nossa).

Para finalizar, o entrevistador indagou sobre o Aeroporto de Fortaleza e seu potencial de crescimento, tendo a entrevistada ponderado, neste tocante, não somente sobre a questão geográfica da cidade e seus atrativos turísticos como fatores de crescimento, mas também a sinergia entre a empresa e o Poder Público, local como facilitador do processo, o que por exemplo, a Fraport não possui, segundo ela, em Porto Alegre:

> Em primeiro lugar, Fortaleza tem um potencial de crescimento muito bom pela localização geográfica e pela bela costa que, se desenvolvida adequadamente, pode se tornar um destino turístico muito atrativo, mais do que é agora, então por isso vemos um grande potencial, vemos também uma vida mais fácil em relação a Porto Alegre porque o governo local é muito mais empreendedor então eles estão realmente tentando apoiar e qualquer problema que tivemos eles ajudaram imediatamente, então estamos um pouco preocupados em preservar a qualidade do investimento[38] (CEO da Fraport Brasil, 2022, informação verbal, tradução nossa).

Mesmo ao se levar em consideração que a opinião da entrevistada pode estar impactada pelos interesses que defende em razão de sua função, é importante analisar as críticas feitas pela executiva a alguns aspectos regulatórios das políticas públicas de concessão de aeroportos no Brasil, com atenção, pois, afinal de contas,

---

[36] nevertheless, at the end they accepted the data between the EBITDA we achieved and the EBITDA they agreed that we should have achieved.
[37] I assume they don’t understand what they are doing.
[38] First of all, Fortaleza has a very good potential of growth because of the geographical location and because of the beautiful cost line that, if developed properly, can become a very attractive tourist destination, more than it’s now, so because of that we see a big potential, we see also an easier life compared to Porto Alegre because the local government is much more entrepreneurial so they are really trying to support and whatever problem we had they helped immediately, so we are a little bit concerned preserving the quality of the investment

são ponderações abalizadas e advindas de uma das mais renomadas especialistas em concessões públicas e administração de aeroportos no mundo.

A importância da opinião de uma executiva desse quilate certamente engrandece sobremaneira este trabalho, porém, o autor também vislumbrou a necessidade de obter opinião não menos importantes de três empregados da Fraport Brasil, que laboram ou laboraram no Aeroporto de Fortaleza nas funções de Diretor de Operações, Gerente de Manutenção e Coordenador de APOC e que são ex-funcionários públicos da empresa estatal INFRAERO.

Vale destacar mais uma vez que os referidos profissionais foram selecionados pela sua vasta experiência em operações aeroportuárias, tanto na iniciativa pública como na privada, sendo que o entrevistador procurou principalmente extrair dos mencionados profissionais suas percepções sobre as diferenças operacionais e de resultado entre a gestão da INFRAERO, empresa pública responsável pela administração do Aeroporto de Fortaleza antes da concessão, e a Fraport, através operadora do equipamento por força do Contrato de Concessão nº 04/2017.

Assim, em sua entrevista, o Diretor de Operação do Aeroporto de Fortaleza destacou suas experiências em aeroportos:

> Entrei em junho de 2004 na INFRAERO para trabalhar no aeroporto de Recife, através de concurso público. Entrei na função de PSA – Profissional de Serviços Aeroportuários. O famoso faz tudo. Entrei na área operacional no cargo mais básico. Depois de três anos me tornei encarregado de operações em escala de serviço. Depois de um ano tornei-me coordenador. Depois disso, houve uma mudança estrutural, ficando a vaga de gerente de aeroporto vaga por algum tempo, pelo que assumi a vaga interinamente, mas acabei ficando 5 anos na função (Diretor de operações do Aeroporto de Fortaleza, 2022, informação verbal).

Apesar de não ter trabalhado no Aeroporto de Fortaleza no início de sua carreira em aeroportos, é importante destacar que o profissional acumulou 10 anos de experiência na INFRAERO, entendendo pormenorizadamente a estrutura, pontos positivos e dificuldades relacionados ao labor na referida empresa pública.

O profissional assumiu a função de Diretor de Operação no Aeroporto de Fortaleza em 2018, porém, também agregou a experiência de 4 anos no Aeroporto do Galeão em seu currículo, que, consoante destacado em seções anteriores, está sendo devolvido ao Poder Público pela sua operadora.

Por sua vez, o Gerente de Manutenção do Aeroporto de Fortaleza destacou que antes de trabalhar para a Fraport, sua vida como profissional aeroportuário iniciou quando ele passou no concurso público para a INFRAERO em 2003, tendo assumido na época a função de analista/engenheiro eletricista no Setor de Manutenção do Aeroporto de Fortaleza, quando efetivamente passou a conhecer a operação aeroportuária e os desafios que o profissional da área de manutenção de aeroportos precisa ter, pois "[...] no aeroporto há requisitos normativos para atender em termos de manutenção da área operacional através de rotinas periódicas de manutenção e inspeção" (Gerente de Manutenção do Aeroporto de Fortaleza, 2022, informação verbal).

O referido profissional continua destacando que antes de ser admitido na Fraport para o cargo que ocupa em 2018, na INFRAERO:

> Segui na função de engenheiro eletricista até 2007, quando passei a assumir "funções de confiança", como eram chamadas na INFRAERO, assumindo inicialmente o cargo de encarregado de manutenção, um ano depois para coordenador de manutenção e em 2010 a gerência de manutenção, tendo montado uma estrutura com 4 coordenadores de manutenção. Fiquei até o final nessa função (Gerente de Manutenção do Aeroporto de Fortaleza, 2022, informação verbal).

Nesta cadência, a situação atual do ex-Coordenador de APOC[39] do Aeroporto de Fortaleza entrevistado é um pouco diferente dos demais, pois ele não mais labora na Fraport, tendo sido desligado em razão da redução de contingente imposta pela pandemia dos anos de 2020-2021, razão pela qual, por óbvio, não foi preciso autorização para que ele concedesse a entrevista ao autor.

Em sua entrevista, o ex-Coordenador de APOC do Aeroporto de Fortaleza informou que antes de entrar nos quadros da Fraport em 2017 já no referido cargo, trabalhou na INFRAERO entre novembro de 1998 e junho de 2017, tendo iniciado suas atividades no setor aeroportuário logo na inauguração do novo terminal de passageiros do Aeroporto de Fortaleza, em 1998.

Na INFRAERO, inicialmente, o referido entrevistado destacou que ocupou, ao longo de quase 20 anos, várias funções, tais como Fiscal de Pátio (Lado Ar), Agente de Aeroporto (Lado Terra), Coordenador de Operações e Gerente de

[39] Airport Operations Centre. Setor técnico dos aeroportos responsável pela interligação do aeroporto com a torre de controle de voos, além de coordenar as operações aeroportuárias junto às companhias aéreas (definição do próprio autor).

Operações, que abrange os Lados Ar e Terra, bem como o APOC, chegando até a ocupar interinamente o cargo de Superintendente do Aeroporto de Fortaleza.

Antes de adentrar no tema principal das entrevistas, no âmbito das diferenças das operações da INFRAERO e da Fraport sob a égide do princípio da eficiência na prestação de serviços aeroportuários, os entrevistados destacaram como ocorreu a transição da condição de funcionários públicos concursados à trabalhadores da iniciativa privada.

Neste tocante, as experiências vivenciadas pelo Gerente de Manutenção e ex-Coordenador de APOC do Aeroporto de Fortaleza se assemelham, pois ambos foram forçados a repensar seu futuro enquanto funcionários públicos em razão da concessão. Naquele momento, a INFRAERO concedeu aos seus funcionários algumas opções de futuro, ou seja, “[...] serem transferidos à uma outra unidade (aeroporto) da INFRAERO, segunda opção seria ser cedido a outros órgãos através de portaria, ex.: RFB, CGU, INSS etc., e terceira opção o Plano de Demissão Incentivada – PDIN” (Gerente de Manutenção do Aeroporto de Fortaleza, 2022, informação verbal).

O ex-Coordenador de APOC ainda acrescentou à lista a opção da aposentadoria, porém, ambos optaram pela PDIN, até mesmo porque já haviam recebido propostas da Fraport Brasil para permanecer laborando no Aeroporto de Fortaleza, afinal de contas, a concessionária necessitava de profissionais especializados para dar início às suas operações.

Porém, os entrevistados em uníssono destacaram que não foi uma situação fácil para as pessoas que laboravam à época para a INFRAERO, tanto que o Gerente de Manutenção do Aeroporto de Fortaleza chega a destacar que:

> Muitos funcionários tinham o sentimento de tristeza, até mesmo porque a INFRAERO contava com excelentes profissionais. Muitos tinham o sentimento de que se esforçaram muito, trabalhando com menos recursos, fazendo o melhor, e “isso não foi reconhecido”. Percebi claramente esse sentimento em alguns (Gerente de Manutenção do Aeroporto de Fortaleza, 2022, informação verbal).

Aliás, vale destacar o cuidado muito grande que esses profissionais entrevistados tiveram ao falar de seus colegas de INFRAERO, pois todos sempre destacaram durante as entrevistas a qualidade dos profissionais envolvidos na operação aeroportuária. Acerca deste tema, o Diretor de Operações emenda que “[...] não gosta de comparar os profissionais, pois a INFRAERO tinha grandes

profissionais que se dariam muito bem na iniciativa privada. Mas o setor público é engessado” (Diretor de Operações do Aeroporto de Fortaleza, 2022, informação verbal).

Nesta cadência, quanto às diferenças entre a gestão exercida pela INFRAERO e Fraport, esse referido “engessamento” foi voz concordante entre os três ex-funcionários da INFRAERO entrevistados. O ex-Coordenador de APOC inicia o discurso destacando que o problema residia, principalmente nos contratos, pois na empresa pública em comento, os contratos eram demorados em demasia, prejudicando a urgência das operações.

Sobre o assunto, o Gerente de Manutenção do Aeroporto de Fortaleza pondera que as principais diferenças estão em três aspectos distintos, mas correlacionados: recursos, contratos e registro de informações. Sobre os recursos, o referido entrevistado destaca que “[...] era limitado, comprometendo a qualidade da manutenção de pontos críticos da operação” (Gerente de Manutenção do Aeroporto de Fortaleza, 2022, informação verbal).

O mesmo profissional, no tocante à forma de contratação dos serviços, destaca que a Lei de Licitações impunha uma grande demora e falta de agilidade nas urgências, além do fato de que:

> Na INFRAERO era mais demorado, pois precisava pesquisar o mercado para planilhar a média de preço, enquanto na Fraport, coloca no mercado e o mercado é quem diz o preço e critérios técnicos. A partir daí se faz o alinhamento entre preços e urgência da manutenção. Na INFRAERO tinha que ser o mais barato (Gerente de Manutenção do Aeroporto de Fortaleza, 2022, informação verbal).

A diferença entre a INFRAERO e a Fraport quanto ao registro das informações foi um ponto bastante destacado pelo Gerente de Manutenção do Aeroporto de Fortaleza, posto que a sua área, que é a de manutenção de aeroportos, segundo ele, está ligada diretamente à operação, de modo que qualquer erro ou falta de manutenção pode prejudicar, inclusive, a segurança da operação. Assim, destacou que:

> A Fraport investiu bastante em *softwares* de registro de trabalho e indicadores. O sistema da INFRAERO era limitado para entregar indicadores e resultado. Hoje é em tempo real. Isso é importante para a gestão do dia a dia de manutenção do aeroporto (Gerente de Manutenção do Aeroporto de Fortaleza, 2022, informação verbal).

Sobre o tema, o Diretor de Operações do Aeroporto de Fortaleza chega a ser mais direto e incisivo, pois segundo ele, “[...] quando me perguntam se é mais difícil ser gestor público ou privado, sem titubear falo que é mais fácil na iniciativa privada, pois no caso das demandas urgentes do aeroporto, as licitações dificultam muito, tornando a gestão mais difícil” (Diretor de Operações do Aeroporto de Fortaleza, 2022, informação verbal).

Avançando nas entrevistas, vislumbrando obter dados necessários à conclusão dessa pesquisa, o entrevistador indagou se, sob o ponto de vista da eficiência da operação e da prestação dos serviços públicos, a concessão do Aeroporto de Fortaleza foi benéfica. Dos três entrevistados, o ex-Coordenador de APOC foi o que mais destacou pontos positivos da INFRAERO, embora reconhecesse que houve uma grande melhoria no equipamento público na gestão da Fraport.

Para ele, os funcionários da INFRAERO eram mais capacitados em razão de treinamentos e reciclagens mais periódicas do que as praticadas pela Fraport. Ainda segundo o profissional, “[...] a INFRAERO era lucrativa sim, mas investia muito em operação, de forma, prioritária, a despeito do lucro”. Por fim, criticou a gestão da concessionária alemã, pois, segundo ele, “[...] não gostava que os aeroportos da Fraport não tinham a autonomia operacional que a INFRAERO tinha” (ex-Coordenador de APOC do Aeroporto de Fortaleza, 2022, informação verbal).

Tanto o Diretor de Operações como o Gerente de Manutenção do Aeroporto de Fortaleza destoam um pouco das palavras do citado profissional, pois são extremamente incisivos ao destacar a melhoria da eficiência operacional e da prestação dos serviços públicos advindas do Contrato de Concessão do Aeroporto de Fortaleza. Neste tocante, o Gerente de Manutenção foi extremamente enfático:

> Afirmo com 100% de certeza que a concessão foi benéfica à população, tanto na questão de experiência do usuário como na segurança. Por todo lado que olha, ver melhorias no aeroporto. Inspeção de bagagens é de primeiro mundo. Proteção do perímetro do sítio, recape de pista, conforto térmico, uma área de *check in* das mais bonitas do Brasil. Não tenho dúvidas (Gerente de Manutenção do Aeroporto de Fortaleza, 2022, informação verbal).

O Direito de Operações do Aeroporto de Fortaleza também tece elogios à gestão das concessões públicas de aeroportos, até mesmo porque ele já laborou em três diferentes aeroportos com três diferentes gestões, Recife (INFRAERO), Galeão

(Changi, Odebrecht e INFRAERO) e Fortaleza (Fraport), mas no caso desta última, faz uma importante ressalva, pois, segundo ele:

> É fácil falar, pois o aeroporto de Fortaleza tem o exemplo da obra inacabada da INFRAERO. O primeiro aspecto é o investimento, pois a INFRAERO não tinha recursos financeiros e tinha muita burocracia. As amarras que o setor público impõe. No privado, além de acesso a mais recursos, inclusive de bancos, há também uma maior velocidade de tomada de decisões. As vezes em uma questão de urgência, a licitação por vezes demorava 90 dias (Diretor de Operações do Aeroporto de Fortaleza, 2022, informação verba).

Assim, as entrevistas concedidas ao autor foram importantes fontes de informação e dados para a conclusão final da pesquisa. No que tange à CEO da Fraport Brasil, a gabaritada e prestigiada profissional trouxe um olhar crítico às políticas públicas de concessão aeroportuária no Brasil, partindo da ótica de alguém que trabalha na área de concessões há mais de 20 anos pelo mundo inteiro.

Por sua vez, os três demais entrevistados são igualmente importantes fontes de dados para o pesquisador procurar entender, sob o ponto de vista de profissionais experientes – todos com mais de 15 anos de operação aeroportuária – se realmente as concessões de aeroportos, notadamente a do Aeroporto de Fortaleza, propiciaram mais eficiência nas operações, levando-se em conta que todos eles passaram pela INFRAERO e Fraport.

As entrevistas realizadas foram importantes à presente pesquisa, pois além de traçar um comparativo entre as diferenças entre as gestões aeroportuárias entre INFRAERO e Fraport, possibilitaram a confirmação de que os ditames contratuais de concessão estão sendo cumpridos pela empresa concessionária. Demais disso, as entrevistas também possibilitaram uma percepção sobre as políticas públicas de concessão de aeroportos no Brasil, notadamente em Fortaleza, pela perspectiva dos atores internacionais, como a CEO da Fraport.

6.1 Análise dos dados pesquisados por questionário

O desenvolvimento dessa pesquisa procurou responder as seguintes questões: a infraestrutura aeroportuária do Aeroporto de Fortaleza melhorou após a concessão pública? Seus serviços se tornaram mais eficientes após a privatização? Assim, o público-alvo escolhido pelo pesquisador foram pessoas que, de alguma forma, já utilizaram da infraestrutura do Aeroporto de Fortaleza.

Assim sendo, o objetivo da referida pesquisa consistiu em caracterizar e avaliar o grau da qualidade e eficiência de infraestrutura disponibilizada aos usuários no Aeroporto de Fortaleza, antes e depois da concessão ocorrida por força do Contrato de Concessão nº 04/2017. Para a coleta de dados, consoante já destacado na seção sobre a metodologia, o pesquisador utilizou a plataforma *Google Forms*, formulando o questionário e divulgando-o pelas mídias sociais de forma aleatória, tais como mensagens eletrônicas e aplicativos de mensagens instantâneas, tendo os participantes respondido em um intervalo de 15 dias, entre os dias 03 e 18 de junho de 2022.

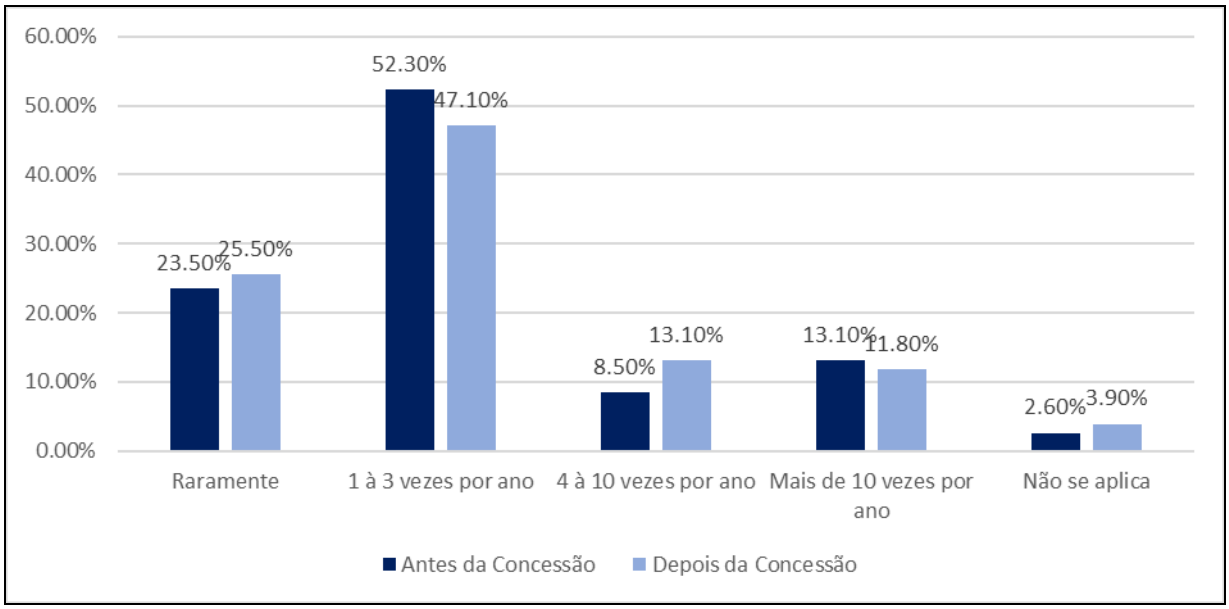
O questionário foi realizado pela metodologia tipo *survey*, com 10 perguntas ao todo, sendo seis delas na forma de múltipla escolha, duas em escala linear de avaliação e duas através de caixas de seleção, consoante se vislumbra no Apêndice A do presente trabalho. Ao todo, 154 pessoas participaram do questionário de forma anônima, sendo que o questionário elaborado foi baseado em referências bibliográficas, dados oficiais da ANAC e entrevistas, todos apresentados nas seções e subseções anteriores neste trabalho.

Dos 154 participantes, 153 responderam a primeira pergunta: “Você tem conhecimento que o Aeroporto de Fortaleza foi concedido a uma empresa privada em 2017?”, tendo 92,8% dos respondentes indicado que sim, e 7,2% informado que não. A importância desse questionamento se dá pela necessidade de se obter logo no início a ideia da percepção do público usuário quanto à ocorrência de um processo de concessão entre os anos de 2015 e 2017 (preparação, leilão e assinatura do contrato), e a efetiva atuação da concessionária a partir de 2018.

A segunda pergunta é uma sequência da primeira, pois indagou aos participantes se eles já haviam utilizado a estrutura do Aeroporto de Fortaleza antes ou depois da privatização, tendo 98% dos respondentes marcado sim, enquanto apenas 2% informado que não.

As terceira e quarta perguntas foram formuladas para indicar a frequência com que os usuários do Aeroporto de Fortaleza utilizavam a sua estrutura antes e depois da concessão à iniciativa privada. Foram duas questões do tipo múltipla escolha, sendo as alternativas subdivididas em: i) raramente, ii) de uma à três vezes por ano, iii) de quatro à dez vezes por ano, iv) mais de dez vez por ano, e v) não se aplica.

Gráfico 1 – Percentual de passageiros por frequência de utilização do Aeroporto de Fortaleza



Fonte: Elaborado pelo autor.

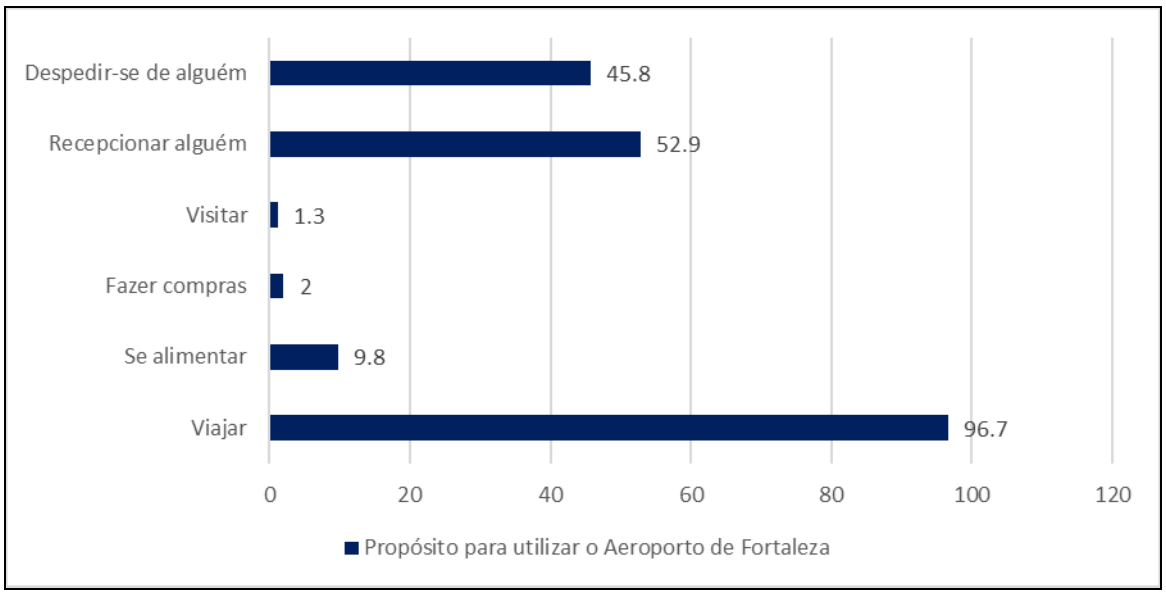
Os dados obtidos nas duas perguntas são qualitativamente semelhantes, o que demonstra a importância que o Aeroporto de Fortaleza representa, enquanto equipamento público para a população, tendo em vista que a frequência de utilização do Aeroporto de Fortaleza pelos respondentes, antes ou depois da concessão, se mantém na mesma média. Ou seja, o cearense precisa e usa esse equipamento público, sendo ele eficiente ou não.

A operação aeroportuária, consoante já destacado neste trabalho, é uma mescla das atividades Lado Ar e Lado Terra, posto que as pessoas não se deslocam à um aeroporto somente para viajar. No caso específico do Aeroporto de Fortaleza, há uma peculiaridade importante que o distingue de outros aeroportos de grande porte no Brasil, ou seja, a sua localização no centro da área urbana da cidade de Fortaleza, diferente dos aeroportos como Confins (40km distante de Belo Horizonte), Guarulhos (21km distante de São Paulo) e de São Gonçalo do Amarante (25km distante de Natal) estão longe dos grandes centros urbanos aos quais eles atendem.

A pesquisa demonstra claramente, ao indagar o proposito pelo qual o usuário costuma utilizar a estrutura do Aeroporto de Fortaleza, podendo o respondente marcar quantas opções desejasse, que além de uma alta frequência de usuários passageiros, há também um bom percentual de frequentadores que vão ao

aeroporto para recepcionar ou se despedir de alguém, consoante demonstra a Figura 9:

Gráfico 2 – Propósito para utilizar a estrutura do Aeroporto de Fortaleza



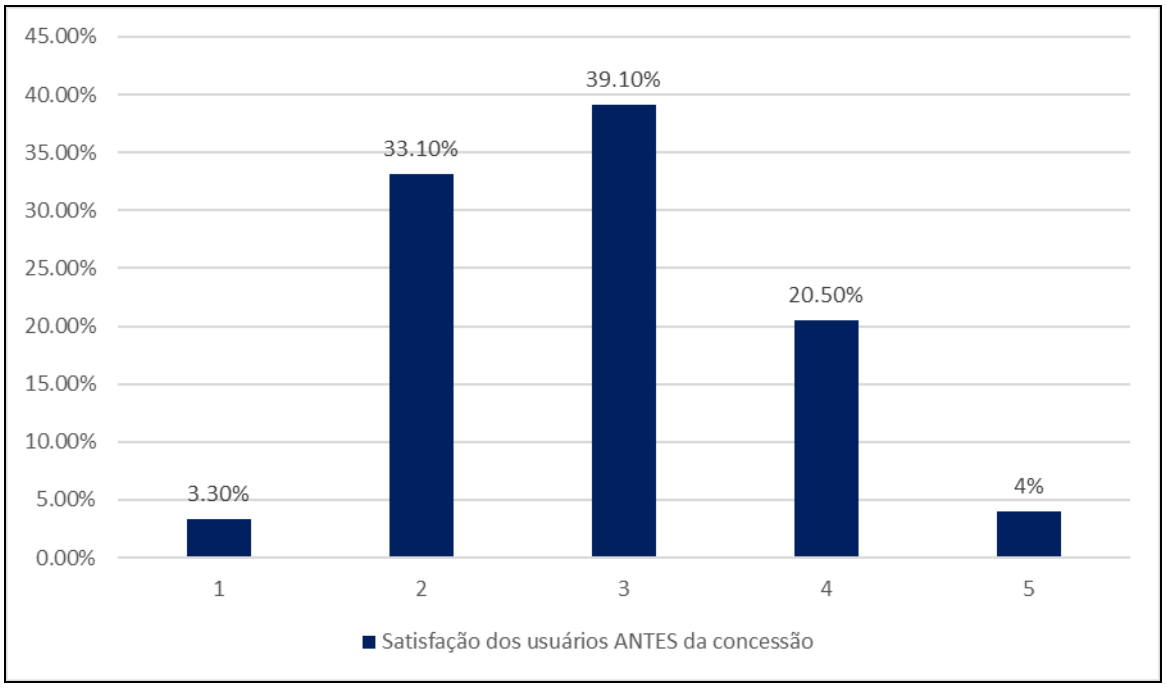
Fonte: Elaborado pelo autor.

A presença do sítio aeroportuário do Aeroporto de Fortaleza na zona urbana é fator favorável à frequência de usuários com o propósito de receber e se despedir de amigos ou entes familiares. Esse dado parece frugal, mas na verdade é importante para a operadora do aeroporto, por exemplo, pois há uma alta frequência de pessoas no Lado Ar que não vão viajar, mas que potencialmente vão consumir nas lojas e restaurantes disponibilizados, o que constitui um aumento do potencial das receitas não aeronáuticas.

Nesta cadência, a partir da sexta pergunta, a pesquisa começa a adentrar nas questões relacionadas ao nível de percepção dos usuários do Aeroporto de Fortaleza, quanto a eficiência e qualidade da infraestrutura aeroportuária, sendo feitas duas perguntas com resposta em escala linear, onde o respondente deveria graduar seu nível de satisfação com o Aeroporto de Fortaleza, antes e depois da concessão, em uma escala de 1 a 5, sendo 1, péssimo e 5, ótimo.

No que tange à percepção dos pesquisados quanto ao seu nível de satisfação com o Aeroporto de Fortaleza antes da concessão em 2017, quando ele era operado e administrado pela INFRAERO, os resultados são os seguintes:

Gráfico 3 – Escala de satisfação do usuário antes da concessão do Aeroporto de Fortaleza



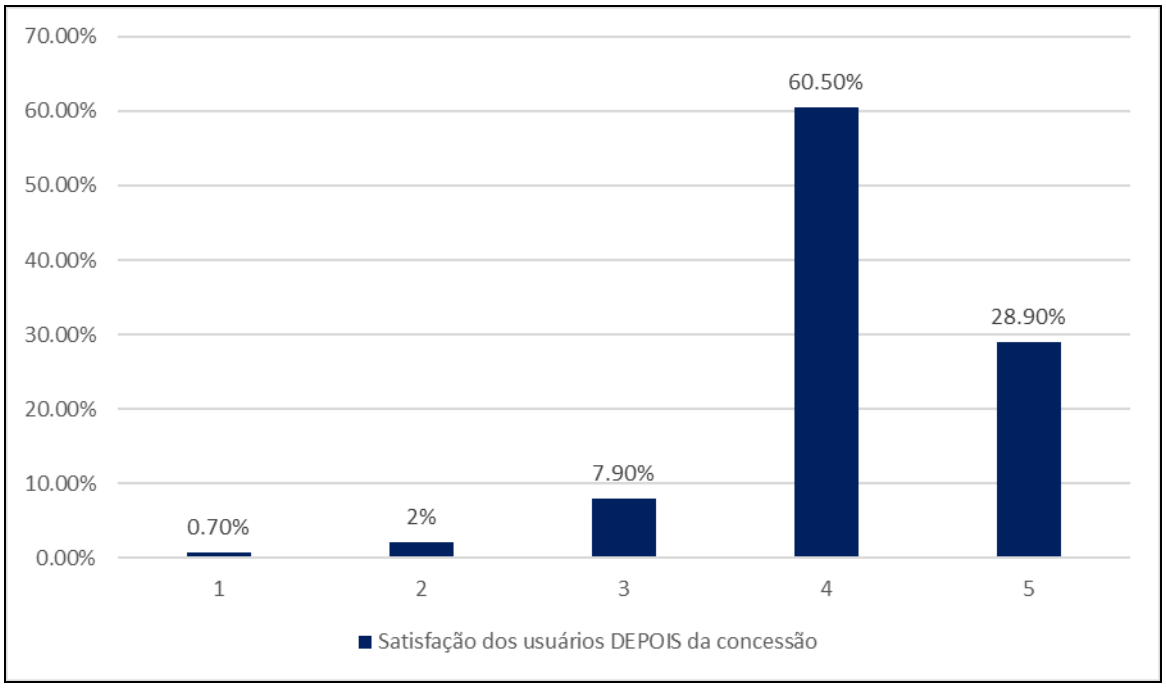
Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados obtidos dessa pergunta demonstram que o Aeroporto de Fortaleza não estava sendo bem avaliado antes da concessão de sua infraestrutura, afinal de contas, 39,1% das pessoas que responderam ao questionário escalonaram o aeroporto na nota 3, sendo que apenas 4% classificaram os serviços aeroportuários e a infraestrutura como ótima, demonstrando que a demanda e expectativa pela concessão do Aeroporto de Fortaleza era alta.

No que tange à percepção dos pesquisados quanto ao seu nível de satisfação com o Aeroporto de Fortaleza depois da concessão, quando ele passou a ser operado e administrado pela empresa alemã Fraport, os resultados foram bem diferentes, sendo que, nesta categoria, 60,5% dos usuários indicaram o nível de satisfação na escala 4, enquanto 28,9% indicaram a nota 5, indicando alto nível de satisfação com a prestação dos serviços aeroportuários após a privatização do aeroporto.

Vale destacar que esse resultado se aproxima daquele obtida na Pesquisa Nacional de Satisfação do Passageiro e Desempenho Aeroportuário, realizada pela SAC/MINFRA, em fevereiro de 2022, e já destacada em outra seção desse trabalho, posto que na pesquisa oficial, o Aeroporto de Fortaleza recebeu nota média 4,63, enquanto a pesquisa feita para esta pesquisa, o resultado foi de 4,15.

Gráfico 4 – Escala de satisfação do usuário depois da concessão do Aeroporto de Fortaleza



Fonte: Elaborado pelo autor.

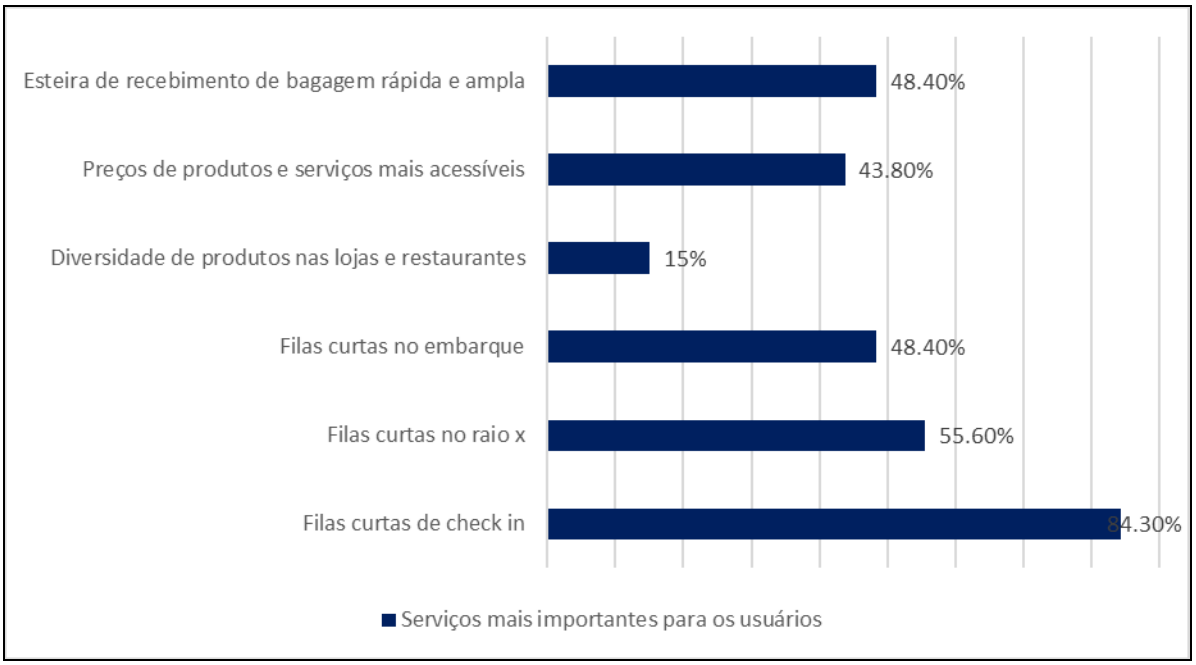
Ainda no que tange à percepção do usuário quanto aos serviços prestados pelo Aeroporto de Fortaleza, a pesquisa disponibilizou uma indagação na modalidade caixa de seleção, onde o respondente poderia marcar mais de uma opção para avaliar o que os usuários achavam relevante quando se tratava de serviços aeroportuários. Esses dados são importantes para contribuir, inclusive, com a operadora, para que a mesma possa entender o seu público e aprimorar sua gestão.

Os dados colhidos apontaram que a maior preocupação dos usuários era com os serviços relacionados à aviação, como filas de *check in* (84,3%), filas de canal de inspeção - raio x (55,6%), filas de embarque (48,4%) e esteira de recebimento de bagagens (48,4%). A tônica das respostas indicou que os usuários queriam serviços rápidos e eficientes quando viajassem, sendo uma conclusão lógica, tendo em vista que 96,7% dos respondentes indicaram que usavam o aeroporto somente para essa finalidade.

Já os quesitos sobre diversidade de produtos nas lojas e restaurantes do aeroporto teve menor relevância para os respondentes, porém, os dados demonstraram uma preocupação de boa parte dos respondentes com os preços dos

produtos e serviços praticados no aeroporto, se tratando, pois, de um ponto de atenção a ser observado pela operadora.

Gráfico 5 – Serviços mais importantes para os usuários do Aeroporto de Fortaleza

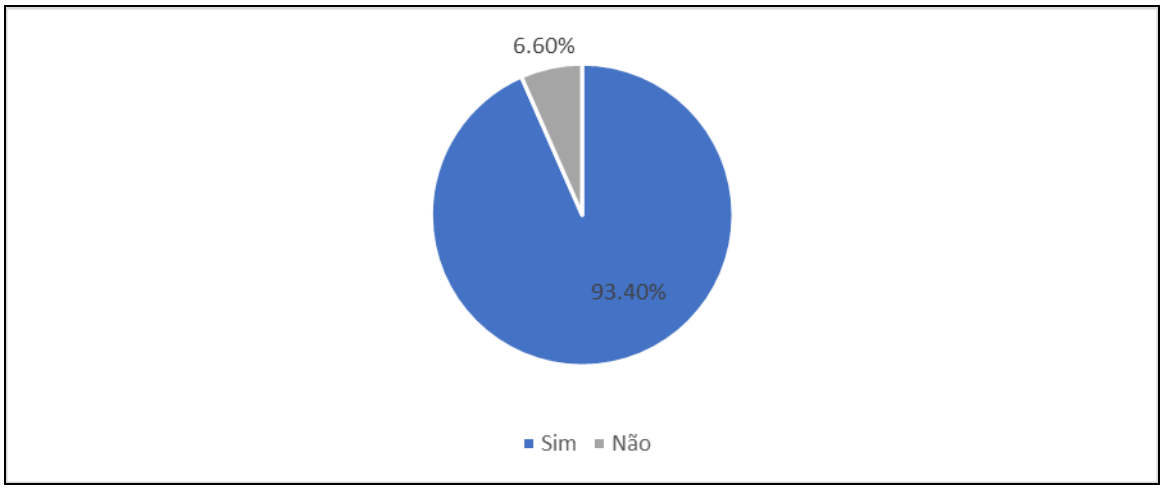


Fonte: Elaborado pelo autor.

Nas duas últimas indagações da pesquisa, foi possível colher dados importantes para entender se as políticas públicas de concessão de aeroportos, notadamente no estudo de caso do Aeroporto de Fortaleza, alcançaram um nível de satisfação do usuário a ponto de indicar, de forma conclusiva, se o princípio da eficiência estava sendo atendido. Para isso, a penúltima pergunta foi direcionada a analisar a percepção dos pesquisados quanto à infraestrutura do Aeroporto de Fortaleza após a concessão, enquanto a última pergunta teve o escopo de avaliar o nível de satisfação com os serviços prestados pela atual operadora.

Quanto à infraestrutura, os resultados obtidos são importantes, posto que 93,4% dos usuários respondentes entenderam que as instalações do Aeroporto de Fortaleza estão melhores após à sua privatização.

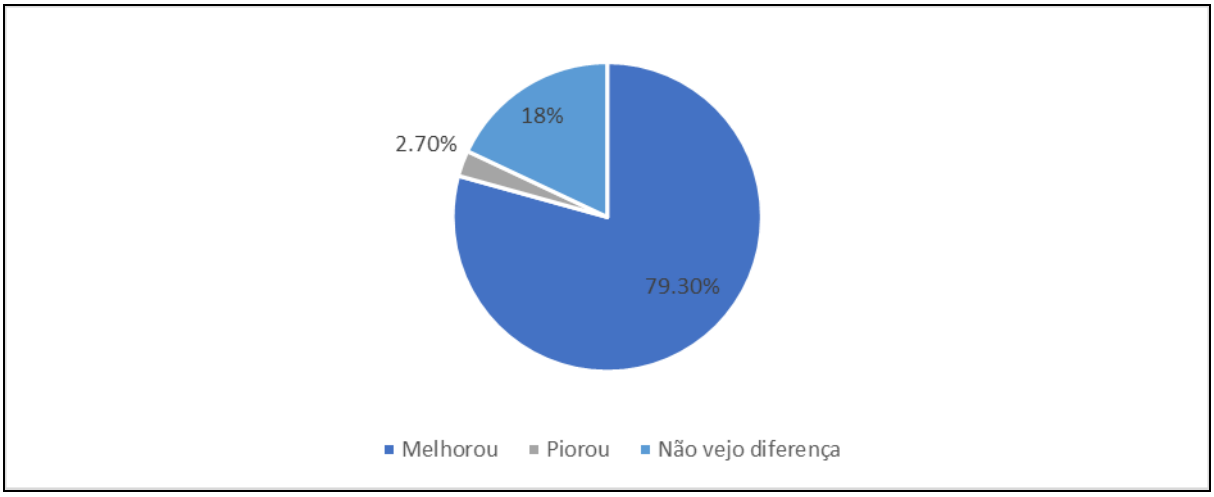
Gráfico 6 – Percentual de usuários pesquisados que considera a estrutura do Aeroporto de Fortaleza melhor após a concessão



Fonte: Elaborado pelo autor.

A percepção dos usuários no que tange à melhora dos serviços prestados no Aeroporto de Fortaleza após a concessão também é indicada na última pergunta da pesquisa, quando 79,3% dos usuários indicaram que houve uma melhoria nas filas de *check in*, canal de inspeção – raio x, embarque, recebimento de bagagens etc.

Gráfico 7 – Percentual de usuários pesquisados que considera o nível de serviços do Aeroporto de Fortaleza melhor após a concessão



Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, observou-se com a aplicação da pesquisa cujo público-alvo foi usuários do Aeroporto de Fortaleza antes e depois da concessão, que os seus

serviços e infraestrutura melhoram consideravelmente após a sua concessão à empresa alemã Fraport. Por outro lado, é importante que os dados obtidos dialoguem com a percepção do Diretor de Operações da Fraport (2022), que destacou que houve sim uma melhoria significativa no Aeroporto de Fortaleza, mas que tal percepção é fácil ao usuário, em razão da obra inacabada da INFRAERO, que passou 4 anos parada.

Cabe ressaltar também, que os usuários pesquisados mostraram uma clara expectativa no que tange, principalmente aos serviços relacionados à aviação, sendo menos exigentes quanto aos serviços de infraestrutura de lojas e restaurantes, não obstante tenham indicado certo grau de preocupação com os preços cobrados por essas estruturas.

Outro fator importante foi a obtenção de dados e indicadores que poderão ser úteis inclusive à concessionária do Aeroporto de Fortaleza, mostrando a tendência e a expectativa que os usuários têm para com os serviços prestados e a estrutura disponibilizada.

Assim, conclusivamente, diante do referencial teórico pesquisado, dos dados coletados e tabulados através de pesquisa e entrevistas, o pesquisador pôde indicar que as políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuárias no Brasil, aplicadas ao estudo de caso do Aeroporto de Fortaleza, tem atendido o constitucional princípio da eficiência, gerando um nível de satisfação elevado aos seus usuários.

Entretanto, a presente pesquisa também se deparou com ressalvas importantes a essa conclusão, ou seja, os problemas encontrados nos modelos de concessão iniciais, que já culminaram com a devolução de três importantes aeroportos brasileiros ao Poder Público, para que possam ser relicitados, bem como as questões tarifárias e de equilíbrio econômico dos contratos de concessão, sendo esse um ponto de observação extremamente importante para futuras pesquisas na área.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa demonstrou a importância e a relevância dos aeroportos para o desenvolvimento do país, o que foi ainda mais evidenciado quando o setor aéreo passou por profundos problemas na década dos anos 2000, em decorrência do chamado “caos aéreo” e da escolha do Brasil como sede da Copa do Mundo de 2014, e das Olimpíadas de 2016. Esses fatores foram importantes para que os agentes públicos decisórios iniciassem as políticas públicas de concessão de aeroportos no Brasil durante a década seguinte, através de sucessivos leilões concedendo a infraestrutura aeroportuária de 44 aeroportos brasileiros a empresas e consórcios nacionais e estrangeiros até o momento.

Partindo dessa realidade, o problema central da pesquisa foi responder se as políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuária aplicadas ao Aeroporto de Fortaleza têm garantido o atendimento ao princípio constitucional da eficiência.

Para responder a referida pergunta problema, o este trabalho traçou uma linha comparativa entre as experiências internacionais e as experiências acumuladas pelo Brasil em suas seis rodadas de concessão de aeroportos, o que demonstrou que há uma série de problemas a serem resolvidos no que tange aos contratos de concessão firmados para alcançar de fato a eficiência destas políticas públicas.

Quanto ao objetivo geral da pesquisa, ou seja, a identificação se as políticas públicas de concessão da infraestrutura aeroportuária aplicadas ao Aeroporto de Fortaleza têm atendido ao princípio da eficiência, a pesquisa foi exitosa no atendimento desse objetivo, pois os dados coletados indicaram uma efetiva melhora na prestação de serviços à população no referido equipamento público.

Aliás, os dados obtidos também evidenciaram que o país vem tendo boas experiências no tocante à concessão de aeroportos à iniciativa privada, embora tenham sido detectados pontos de atenção quanto ao sistema de tarifação dos contratos de concessão e os insucessos das três primeiras rodadas de concessão que resultaram na devolução de três aeroportos, das três primeiras rodadas de licitação para o Poder Público, Natal (1ª rodada), Viracopos (2ª rodada) e Galeão (3ª rodada).

Nesse sentido, o primeiro objetivo específico também foi devidamente atendido, posto que a pesquisa propiciou um aprofundado conhecimento das regras utilizadas nos blocos de concessão de aeroportos no Brasil, sendo possível identificar que as alterações dessas regras, ao longo dos leilões, não corrigiram completamente as imperfeições e experiências malsucedidas dos contratos.

O segundo objetivo específico desta pesquisa, que diz respeito à análise do desempenho das políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuária no Aeroporto de Fortaleza em comparação às experiências estrangeiras também foi devidamente alcançado, posto que o autor obteve acesso à diversas literaturas estrangeiras e dados emitidos por instituições internacionais que abalizaram o seu entendimento e a conclusão de que as regras de concessão no Brasil tem similaridades com as condutas dos demais países, mesmo se levando em conta que a ANAC vem estabelecendo regras mais customizadas à realidade e necessidades brasileiras.

Ainda no que tange ao segundo objetivo, a pesquisa também logrou êxito em observar que a referida adequação realizada pela agência especializada nos contratos de concessão brasileiros tem gerado críticas das empresas concessionárias, principalmente no que tange às contrapartidas exigidas, ou seja, indicadores de qualidade que visam uma maior eficiência dos serviços prestados e na rigidez tarifária.

O terceiro objetivo específico da pesquisa foi igualmente alcançado, pois foi possível ao autor analisar os efeitos da concessão do Aeroporto de Fortaleza por força do Contrato de Concessão nº 04/2017, inclusive no que diz respeito à percepção da qualidade dos serviços prestados na atual infraestrutura pela empresa alemã concedida, mesmo antes da conclusão de sua obra de expansão e melhoria.

Os dados colhidos, neste tocante, demonstraram que o Aeroporto de Fortaleza, aos olhos de seus usuários e frequentadores, melhorou a qualidade de seus serviços e sua infraestrutura, tornando-se, pois, mais eficiente.

A presente pesquisa igualmente foi bem sucedida em analisar o Contrato de Concessão nº 04/2017 firmado pela ANAC e a empresa alemã Fraport AG à medida que analisou os dispositivos contratuais e verificou que estão sendo devidamente cumpridos pela concessionária, principalmente no que tange ao atendimento dos requisitos de qualidade, gerando à concessionária, no entanto, consoante já destacado, descontentamento quanto às contrapartidas para tarifação.

No que tange ao quarto objetivo específico, ou seja, obter informações sobre os efeitos da concessão do Aeroporto Internacional Pinto Martins, através da realização de entrevistas semiestruturadas com a CEO da empresa Fraport e empregados dessa mesma empresa, que já laboraram para antiga operadora (a INFRAERO), foi ele igualmente alcançado.

As entrevistas realizadas foram importantes pois além de traçar um comparativo entre as diferenças entre as gestões aeroportuárias entre INFRAERO e Fraport, possibilitaram a confirmação de que os ditames contratuais de concessão estão sendo cumpridos pela empresa concessionária.

Demais disso, as entrevistas também possibilitaram uma percepção sobre as políticas públicas de concessão de aeroportos no Brasil, notadamente em Fortaleza, pela perspectiva dos atores internacionais, em especial, a executiva entrevistada.

O quinto objetivo específico também foi alcançado, posto que por meio dos dados coletados e tabulados, obtidos pelo questionário aplicado junto aos usuários do Aeroporto de Fortaleza, o pesquisador pode indicar que as políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuárias no Brasil, aplicadas ao estudo de caso do Aeroporto de Fortaleza, tem atendido o princípio da eficiência, gerando um nível de satisfação elevado aos seus usuários.

Portanto, com o atendimento do objetivo geral e específicos, o problema central do estudo foi parcialmente confirmado, tendo em vista que foi possível observar que os efeitos das políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuária no Aeroporto de Fortaleza têm atendido o princípio da eficiência, conclusão que foi obtida pela coleta de dados nas pesquisas de satisfação do próprio autor e da ANAC.

Entretanto, a hipótese também pôde ser considerada refutada a partir do momento que a pesquisa coletou dados e notícias sobre as sucessivas e preocupantes devoluções de aeroportos concedidos ao Poder Público, que se viu obrigado a relicitar os referidos equipamentos públicos, mostrando que as políticas públicas de concessão de infraestrutura aeroportuária têm defeitos a serem corrigidos, tanto no que tange aos contratos em vigor, como nas próximas rodadas de leilão.

É importante destacar que esta pesquisa enfrentou vários desafios, dificuldades e limitações. A primeira delas foi a pandemia da Covid-19 nos anos de

2020 e 2021. Além das óbvias limitações provocadas à pesquisa, ela também trouxe desafios e preocupações ao pesquisador.

Aliado a isso, o pesquisador também enfrentou problemas com a demora para autorização das entrevistas com os empregados da Fraport Brasil, que precisavam ser institucionalmente aprovadas, o que somente foi possível mediante envio de ofício pelo autor, subscrito pela Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará.

Outro problema enfrentado pela pesquisa foi a própria experiência pessoal e profissional do autor, posto que este exerceu entre 2017 e 2020 a função de *Master Lawyer* na Fraport Brasil, no Aeroporto de Fortaleza. Foi necessário ao autor se despir de todas as suas preconcepções para que os dados fossem analisados de forma isenta e científica, como de fato o foram.

Assim, diante de todos os dados coletados na presente pesquisa, seria importante recomendá-los à concessionária do Aeroporto de Fortaleza, tendo em vista que eles mostram tendências e expectativas que os usuários têm para com os serviços prestados e a estrutura disponibilizada, vislumbrando um maior atendimento ao princípio da eficiência. Aliás, essa recomendação também se estende aos demais operadores aeroportuários do Brasil.

Recomenda-se, outrossim, a outros pesquisadores deste tão instigante tema, em um cenário sem pandemia, que as pesquisas de campo, notadamente o questionário, sejam feitas dentro do próprio terminal de passageiros, mediante obtenção de autorização da operadora, tendo em vista que seria mais interessante se os dados fossem coletados com um maior número de usuários.

Por fim, cumpre à esta pesquisa e a este pesquisador destacar que os aeroportos no Brasil são muito mais do que um terminal onde pessoas embarcam e desembarcam em aviões. São eles organismos dinâmicos e complexos, de grande relevância para o meio que estão inseridos, razão pela qual é extremamente recomendável que as políticas públicas de concessão de infraestruturas aeroportuárias estejam sendo permanentemente pesquisadas, analisadas e criticadas, pois é imprescindível que seus usuários tenham sempre um serviço público de qualidade, pautado sempre no princípio constitucional da eficiência.

Aliás, para futuras pesquisas, o pesquisador sugere o aprofundamento na discussão dos novos modelos de licitação, inclusive no que tange às relicitações que

vão ocorrer para os aeroportos de Natal, Viracopos e Galeão, bem como eventuais alterações no Contrato de Concessão do Aeroporto de Fortaleza para melhor equilibrar os interesses da concessionária e da coletividade.

Ademais, como sugestão de futuras discussões, seria interessante aprofundar sobre os efeitos que as concessões de aeroportos têm trazido às vidas pessoais e profissionais dos ex-funcionários da INFRAERO, tendo em vista que a maioria deles que não se aposentaram ou aderiram ao programa de demissão voluntária, tiveram que mudar de cidade ou de órgão pública, criando um grave impacto em suas vidas e de suas famílias.

Outra importante linha de pesquisa é a contínua análise das políticas públicas de concessões aeroportuárias no Brasil, tendo em vista que as quarta, quinta e sexta rodadas estão em plena fase de consolidação, com o fim das fases relacionadas à melhoria da estrutura e expansão, enquanto que a sétima rodada está sendo estruturada.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Infraero quer romper contrato com responsável por obra no aeroporto de Fortaleza**. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-04/infraero-quer-romper-contrato-com-responsavel-por-obra-no-aeroporto-de. Acesso em: 30 jun. 2022.

AGÊNCIA BRASIL. **Vencedores da 5ª rodada de leilão de aeroportos assinam concessão**. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-09/vencedores-da-5a-rodada-de-leilao-de-aeroportos-assinam-concessao. Acesso em: 12 jun. 2022.

AGÊNCIA BRASIL. **TCU autoriza leilão de Congonhas e outros 14 aeroportos**. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-06/tcu-autoriza-leilao-de-congonhas-e-outros-14-aeroportos. Acesso em: 12 jun. 2022.

ALECE. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Romeu Aldigueri defende reconhecimento ao aviador Pinto Martins**. 2019. Disponível em: https://www.al.ce.gov.br/index.php/oradores-expedientes/item/81057-1604rg-1e-romeu-aldigueri. Acesso em: 28 jun. 2022.

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2022/anac-aprova-edital-da-7a-rodada-e-marca-o-leilao-para-18-de-agosto. Acesso em: 08 out. 2021.

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2021/anac-homologa-resultado-do-leilao-de-aeroportos-da-6a-rodada#:~:text=A%20Vinci%20Airports%20foi%20confirmada,AM%20e%20Boa%20Vista%2FRR. . Acesso em: 26 jun. 2022.

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. **AVSEC**. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulados/aerodromos/avsec/o-que-e. Acesso em: 16 jun. 2022.

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. **Concessões**. 2019. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes. Acesso em: 1 out. 2019.

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. **Planejamento Integrado de Investimentos da Infraestrutura Aeronáutica**. Comando de Aviação Civil, Subdepartamento de Infraestrutura. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/iac-e-is/iac/iac-5001/@@display-file/arquivo_norma/IAC5001.pdf . Acesso em: 1 out. 2019.

AIRINSP. Disponível em: http://www.airinsp.com.br/iata-icao-convencao-de-chicago-liberdade-do-ar/ . Acesso em: 18 jun. 2022.

ASHFORD, N. J.; MUMAYIZ, S.; WRIGHT, P. H. **Airport Engineering:** planning, design, and development of 21st Century Airports, 4. ed. Hoboken, NJ: Wiley, 2011.

ASHFORD, N. J.; STANTON, H. P. M.; MOORE, C. A.; COUTU, P.; BEASLEY, J. R. **Operações Aeroportuárias:** as melhores práticas. tradução: Christiane de Brito Andrei, Patrícia Helena Freitag; revisão técnica: Kétnes Ermelinda de Guimarães Lopes Costa. 3 ed. Porto Alegre; Bookman, 2015.

BANCO INTERAMERICANDO DE DESENVOLVIMENTO. **Gastos públicos ineficientes no Brasil chegam a 3,9% do PIB:** estudo do BID. Disponível em: https://www.iadb.org/pt/gastos-publicos-ineficientes-no-brasil-chegam-39-do-pib-estudo-do-bid#:~:text=No%20caso%20do%20Brasil%2C%20essas,em%20aumento%20dos%20gastos%20p%C3%BAblicos. Acesso em: 12 jun. 2022.

BNDES. **Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil:** relatório consolidado. Rio de Janeiro: McKinsey & Company, 2010.

BRASIL. ANAC. **Resolução nº 116**, de 20 de outubro de 2009. Dispõe sobre os serviços auxiliares ao transporte aéreo.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de1988.

BRASIL. Código Civil (2002). **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19**, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública.

BRASIL. Contrato de Concessão Para Ampliação, Manutenção e Exploração do Aeroporto Internacional de Fortaleza – Pinto Martins. **Contrato nº 04/2017**. Firmado em 28 de julho de 2017 pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e pela Fraport Brasil S/A Aeroporto de Fortaleza, com a interveniência da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 32**, de 18 de novembro de 1966. Institui o Código Brasileiro do Ar.

BRASIL. **Decreto nº 3.564**, de 17 de agosto de 2000. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho de Aviação Civil - CONAC e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 3.954**, de 5 de outubro de 2001. Altera dispositivo do Decreto nº 60.521, de 31 de março de 1967, que estabelece a Estrutura Básica da Organização do Comando da Aeronáutica, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 6.373**, de 14 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização - PND, do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, localizado no Município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 7.168**, de 5 de maio de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC).

BRASIL. **Decreto nº 7.205**, de 10 de junho de 2010. Dispõe sobre o modelo de concessão para exploração do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante.

BRASIL. **Decreto nº 7.531**, de 21 de julho de 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.

BRASIL. **Decreto nº 7.896**, de 1 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre a inclusão 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, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 8.517**, de 10 de setembro de 2015. Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND dos Aeroportos Internacionais Salgado Filho, no Estado do Rio Grande do Sul, Deputado Luís Eduardo Magalhães, no Estado da Bahia, Hercílio Luz, no Estado de Santa Catarina, e Pinto Martins, no Estado do Ceará, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 9.180**, de 24 de outubro de 2018. Dispõe sobre a inclusão de empreendimentos públicos federais do setor aeroportuário no Programa Nacional de Desestatização e sobre sua qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República.

BRASIL. **Decreto nº 9.957**, de 6 de agosto de 2019. Regulamenta o procedimento para relicitação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário de que trata a Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017.

BRASIL. **Decreto nº 9.972**, de 14 de agosto de 2019. Dispõe sobre a qualificação de empreendimentos dos setores portuário, aeroportuário, rodoviário, ferroviário e hidroviário no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização.

BRASIL. **Decreto nº 10.635**, de 22 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre a qualificação de empreendimentos dos setores de transporte rodoviário, portuário e aeroportuário no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a inclusão de empreendimentos públicos federais dos setores portuários e aeroportuário no Programa Nacional de Desestatização.

BRASIL. **Lei nº 1.602**, de 13 de maio de 1952. Denomina “Aeroporto Pinto Martins” o aeroporto de Cocorote em Fortaleza.

BRASIL. **Lei nº 5.862**, de 12 de dezembro de 1972. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 7.565**, de 19 de dezembro de 1986. Dispõe a respeito do Código Brasileiro de Aeronáutica.

BRASIL. **Lei nº 8.031**, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 9.491**, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei n° 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

BRASIL. **Lei nº 11.182**, de 27 de setembro de 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 13.448**, de 5 de junho de 2017. Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei no 13.334, de13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Leino10.233, de 5 de junho de 2001, e a Leino8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

BURGARDT, L. **A realidade dos aeroportos brasileiros**. Universia, 2006. Disponível em: http://www.universia.com.br/preuniversitario/materia.jsp?materia=12915. Acesso em: 17 jun. 2022.

CAMPOS NETO, C. Á. S.; SOUZA, F. H. **Aeroportos no Brasil:** Investimentos recentes, perspectivas e preocupações. IPEA, Brasília, 2011.

CASTRO, C. M. **Estrutura e apresentação de publicações científicas**. São Paulo: McGraw-Hill, 1976.

CEARÁ. **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará 1995-1998**. Fortaleza. SEPLAN, 1995, p. 28.

CONJUR. **STF determina reinclusão do aeroporto de Manaus em leilão de concessões**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-abr-26/stf-determina-reinclusao-aeroporto-manaus-leilao-concessoes#:~:text=O%20presidente%20do%20Supremo%20Tribunal,rodada%20de%20leil%C3%B5es%20de%20aeroportos. Acesso em: 18 Abr. 2022.

COSTA, D. G. M.; BORRÁS, M. Á. A.; FONTES, A. R. M.; SILVA, J. E. A. R. Avaliação da Qualidade da Infraestrutura e Serviços em Aeroportos do Estado de São Paulo, Brasil. **Iberoamerican Journal of Insdustrial Engineering**, Florianópolis, v. 5, n. 9, p. 89-112, 2013.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. Políticas públicas sociais. *In:* CARVALHO, A. *et al*. (Orgs.). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG/ Proex, 2002, cap. 1, p. 11-25.

DECEA – Departamento de Controle de Espaço Aéreo. Disponível em: https://www.decea.mil.br/?i=quem-somos&p=competencias . Acesso em: 1 out. 2019.

DEGENNSZAJH, R. R. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil: desafios da gestão democrática das políticas sociais. *In:* Universidade nacional de Brasília. **Capacitação em serviço social e política social**. Módulo 3. Brasília: UNB/CEAD, 2000. p. 57-70.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Forense, 2018.

DIÁRIO DO NORDESTE. Aeroporto completa 20 anos em fevereiro. 2018. Disponível em: http://plus.diariodonordeste.com.br/20-anos-aeroporto-de-fortaleza/. Acesso em: 28 jun. 2022.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

ENTREVISTA com a Chief Executive Officer – CEO da Fraport Brasil S/A – Aeroporto de Fortaleza **[mar. 2022]**. Entrevistador: Eugênio Ximenes Andrade. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2022. Plataforma Zoom. Entrevista concedida para a pesquisa sobre a concessão do Aeroporto de Fortaleza.

ENTREVISTA com o Coordenador do Airport Operation Center – APOC da Fraport Brasil S/A – Aeroporto de Fortaleza **[Nov. 2021]**. Entrevistador: Eugênio Ximenes Andrade. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2022. Plataforma Google Meet. Entrevista concedida para a pesquisa sobre a concessão do Aeroporto de Fortaleza.

ENTREVISTA com o Diretor de Operações da Fraport Brasil S/A – Aeroporto de Fortaleza **[abr. 2022]**. Entrevistador: Eugênio Ximenes Andrade. Fortaleza:

Universidade Estadual do Ceará, 2022. Plataforma Zoom. Entrevista concedida para a pesquisa sobre a concessão do Aeroporto de Fortaleza.

ENTREVISTA com o Gerente de Manutenção da Fraport Brasil S/A – Aeroporto de Fortaleza **[abr. 2022]**. Entrevistador: Eugênio Ximenes Andrade. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2022. Plataforma Zoom. Entrevista concedida para a pesquisa sobre a concessão do Aeroporto de Fortaleza.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Acúmulo de malas em aeroporto de Londres expõe crise no setor aéreo britânico**. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/06/falha-provoca-acumulo-de-bagagens-no-aeroporto-de-heathrow-em-londres.shtml. Acesso em: 24 Jun. 2022.

FORSYTH, P.; GILLEN, D. W.; KNORR, A.; MAYER, O. G.; STARKIE, D. The **Economic Regulation of Airports:** recent developments in Australasia, North America and Europe: 1. ed. Great Britain: GARS. 2004.

FORSYTH, P. **Regulation under stress:** developments in Australian airport policy. 2003. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0969699702000704. Acesso em 18 Jun. 2022.

FORSYTH, P. The impacts of emerging aviation trends on airport infrastructure. **Journal of Air Transport Management**, v. 13, n. 1, p. 45-52, 2007.

FORTALEZA NOBRE. **Aeroporto Internacional Pinto Martins** – Antigo Alto da Balança. Disponível em: http://www.fortalezanobre.com.br/2011/04/aeroporto-internacional-pinto-martins.html Acesso em: 18 jun. 2022

FRAPORT BRASIL. **Real estate**. Disponível em: https://fortaleza-airport.com.br/pt/negocios/real-estate. Acesso em: 18 jun. 2022.

FREITAS, H.; OLIVEIRA, M.; SACCOL, A.; MOSCAROLA, J. O método de pesquisa *survey*. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 105-112, julho/setembro 2000.

GLOBO. G1. **“Puxadinho” está pronto opara receber passageiros no aeroporto de Fortaleza**. Disponível em: https://g1.globo.com/ceara/noticia/2014/05/puxadinho-esta-pronto-para-receber-passageiros-no-aeroporto-de-fortaleza.html. Acesso em: 19 Jun. 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOODE, W. J.; HATT, P. K. **Métodos em pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.

GRAHAM, A. **Managing aiports:** a international perspective. 4th ed. London: Routledge, 2014.

IATA. International Air Transportation Association. Disponível em: https://www.iata.org/. Acesso em: 18 jun. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama. Acesso em: 28 jun. 2022.

ICAO. Internacional Civil Aviation Organization. Disponível em: https://www.icao.int/about-icao/Council/Pages/vision-and-mission.aspx. Acesso em: 18 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AVIAÇÃO. **Expansão do Fortaleza Airport prevê píer para elevar capacidade**. Disponível em: https://institutoaviacao.org/noticia/expansao-do-fortaleza-airport-preve-pier-para-elevar-capacidade. Acesso em: 19 jun. 2022.

JONES, I., VIEHOFF, I., MARKS, P. **The economics of airport slots. Fiscal Studies**, v. 14, n. 4, p. 37–57, 1993. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/24437276 . Acesso em: 18 jun. 2022.

LYNN, L. E. **Designing public policy:** a Casebook on the role of policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

MACIEL, W. R. **Aeroporto de Fortaleza:** usos e significados contemporâneos. 150p. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará. 2006.

MARCONI, M. A., LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MCKINSEY; COMPANY. **Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil**. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7666/2/Estudo%20do%20setor%20de%20transporte%20a%C3%A9reo%20do%20Brasil_jan.2010_final_P_BD.pdf Acesso em: 31 Jan. 2020.

MEAD, L. M. **Public policy:** vision, potential, limits. Policy Currents, n. 5, p. 1-4, Fev. 1995.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 18. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MELLO, F. P.; PRAZERES, D. L. The exploitation of public Brazilian airports under private regime: a review of government leased and permit grants. **Journal of Transport Literature**, v. 7, n. 1, p. 65-82, 2013. Disponível em: http://www.pesquisaemtransportes.net.br/relit/index.php/relit/article/viewArticle/322. Acesso em: 29 maio 2022.

METROFOR. **VLT Parangaba-Mucuripe contará com ramal de acesso ao Aeroporto de Fortaleza.** Disponível em: https://www.metrofor.ce.gov.br/2021/11/08/vlt-parangaba-mucuripe-contara-com-ramal-de-acesso-ao-aeroporto-de-fortaleza/ Acesso em: 26 Jun. 2022.

MENDES, M. **Por que o Brasil cresce pouco?:** desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro. Elsevier Brasil, 2014.

MIGALHAS. **Concessão de Aeroportos: aspectos jurídicos**. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/74360/concessao-de-aeroportos--aspectos-juridicos. Acesso em 1 Out. 2019.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. **Pesquisa de Satisfação do Passageiro:** Ministério da Infraestrutura: Brasília: abril 2022. Disponível em: https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-aereo/pesquisa-de-satisfacao. Acesso em 18 Abr. 2022.

MOTTA, P. R. **Avaliação da administração pública:** eficiência, eficácia e efetividade. In: Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP. Projeto "um novo Estado para São Paulo". São Paulo: FUNDAP, 1992. p. 172-212.

NASCIMENTO, J. D. **Desestatização, Infraestrutura Aeroportuária e Controle:** Uma análise das concessões de aeroportos no Brasil à luz do princípio da eficiência. 202p. Tese Mestrado em Direito. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco. 2014.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J.; AMORIM, S. **A crise do transporte aéreo no Brasil** – 2006 e 2007, ENAP – Casoteca de Gestão Pública, 2009.

OLIVEIRA, M. F. Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisa em Administração, Catalão: UFG, 2011.

O OTIMISTA. **Fraport desenvolve projeto de aeroporto cidade em Fortaleza com hotel, shopping e centro logístico**. Disponível em: https://ootimista.com.br/economia/fraport-desenvolve-projeto-de-aeroporto-cidade-em-fortaleza-com-hotel-shopping-e-centro-logistico/. Acesso em: 18 jun. 2022.

O POVO. **Fraport completa um ano na gestão do Aeroporto de Fortaleza**. Disponível em: https://www.opovo.com.br/noticias/economia/2019/01/fraport-completa-um-ano-na-gestao-do-aeroporto-de-fortaleza.html. Acesso em: 19 jun. 2022.

OSORIO, F. **O direito aeroportuário e a privatização de aeroportos no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2015.

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. **Estado y políticas estatales en América Latina:** hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: CLACSO, 1976.

PETERS, B. G. **American public policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

POOLE J. R., R. W. **Annual privatization report 2020:** Airport privatization. Disponível em: https://reason.org/privatization-report/annual-privatization-report-2020/. Acesso em: 29 maio 2022.

POOLE J. R., R. W. **Annual privatization report 2019:** Airport privatization. Disponível em: https://reason.org/privatization-report/annual-privatization-report-2019/. Acesso em: 29 maio 2022.

POOLE J. R., R. W. **Annual privatization report 2018:** Airport privatization. Disponível em: https://reason.org/privatization-report/annual-privatization-report-2018/. Acesso em: 29 maio 2022.

POOLE J. R., R. W. **Annual privatization report 2017:** Airport privatization. Disponível em: https://reason.org/privatization-report/annual-privatization-report-2017/. Acesso em: 29 maio 2022.

POOLE J. R., R. W**. Annual privatization report 2016:** Airport privatization. Disponível em: https://reason.org/privatization-report/annual-privatization-report-2016/. Acesso em: 29 maio 2022.

POOLE J. R., R. W. **Annual privatization report 2015:** Airport privatization. Disponível em: https://reason.org/privatization-report/annual-privatization-report-2015/. Acesso em: 29 maio 2022.

PORTO, É. G. **Compliance & Governança Corporativa**. Lawboratory Press. Porto Alegre, p. 38. 2020.

REASON FOUNDATION. **About Reason Foundation**. Disponível em: https://reason.org/about-reason-foundation/. Acesso em: 17 jun. 2022.

REMENEYI, D., MONEY, A., PRICE, D., BANNISTER, F. The creation of knowledge through case study research. **Irish Journal of Management**, Cork, v. 23, n. 2, p. 1-17, 2002.

RESENDE, C. C. **Avaliando o impacto da política de privatização de aeroportos brasileira:** uma abordagem por controle sintético. Prêmio SEPLAN de Monografias. 2º Lugar, Tema: Avaliação de Políticas Públicas, 2017.

ROCHA, D.; DAHER, M.; SANT'ANNA, V. **A entrevista em situação de pesquisa acadêmica:** Reflexões numa perspectiva discursiva. Revista do Programa de Pós-graduação em estudos de linguagem-mestrado. Universidade Federal de Mato Grosso, 2004.

ROSA, J. E. F.; MATA, M. M.; SABINO, D. F.; MACEDO, P. L. G.; MONTEIRO, P. M. B. **História da Aviação:** Das Primeiras Ideias à Primeira Guerra Mundial. Trabalho acadêmico. Lisboa, 2015.

SANO, H.; FILHO, M. J. F. Montenegro. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. *In:* **Revista Desenvolvimento em Questão**. Ijuí: Editora Unijuí, n. 22, p. 35-61, jan./abr. 2013. Disponível em: https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186. Acesso em: 11 jun. 2022.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. *In:* SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 21-42. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=858 Acesso em: 11 jun. 2022.

SERVIÇOS AEROPORTUÁRIOS. Disponível em: http://servicosaeroportuarios.weebly.com/catering.html. Acesso em: 16 Jun. 2022.

SOUZA, C. **Políticas Públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

STARKIE, D. Reforming UK Airport Regulation. **Journal of Transport Economics and Policy**, v. 35, n. 1, p. 119–135, 2001. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/20053861. Acesso em: 18 Jun. 2022.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the public sector**. 3. ed. New York: W. W. Norton, 2000. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=wjhdDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR2&dq=Economics+of+the+public+sector&ots=UrVrax4eIZ&sig=TYMWbg4UnPuf-0PVTBGI7SZvjY0#v=onepage&q=Economics%20of%20the%20public%20sector&f=false. Acesso em: 11 jun. 2022.

TEIXEIRA, E. C. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. **Revista da AATR-BA**. 2002. Disponível em: http://pt.scribd.com/doc/54996012/O-Papel-das-Politicas-Publicas-na-Transformacao-da-Realidade. Acesso em: 11 jun. 2022.

TOLEDO, L. A., SHIAISHI, G. F. Estudo de caso em pesquisa exploratória qualitativas: um ensaio para a proposta de protocolo do estudo de caso. **Ver. FAE**, Curitiba, v. 12, n.1, p. 103-119, jan/jun. 2009.

TRIBUNA DO NORTE. **Aeroporto fica longe do polo turístico**. Disponível em: http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/aeroporto-fica-longe-do-polo-turistico/254328. Acesso em 19 Jun. 2022.

VALOR ECONÔMICO. **Com devolução de concessão, Galeão e Santos Dumont serão licitados juntos**. Disponível em: https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/02/10/com-devolucao-de-concessao-galeao-e-santos-dumont-devem-ser-licitados-juntos.ghtml. Acesso em: 19 jun. 2022.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

Questionário:

1. Você tem conhecimento que o Aeroporto de Fortaleza foi concedido à uma empresa privada em 2017?

Sim.
Não.

2. Você já utilizou a estrutura do Aeroporto de Fortaleza antes ou depois da privatização?

Sim.
Não.

3. Caso tenha utilizado a estrutura do Aeroporto de Fortaleza antes da privatização de 2017, com que frequência você o frequentava?

Raramente.
De uma à três vezes por ano.
De quatro à dez vezes por ano.
Mais de dez vezes por ano.
Não se aplica.

4. Caso tenha utilizado a estrutura do Aeroporto de Fortaleza depois da privatização de 2017, com que frequência você o tem frequentado nos últimos 05 anos?

Raramente.
De uma à três vezes por ano.
De quatro à dez vezes por ano.
Mais de dez vezes por ano.
Não se aplica.

5. Você utilizou/utiliza a estrutura do Aeroporto de Fortaleza com o propósito de... (mais de uma alternativa pode ser marcada)

Somente para viajar.
Se alimentar.
Fazer compras.
Visitar.
Recepcionar alguém.
Despedir-se de alguém.

6. De 1 à 5, sendo 1 péssimo e 5 ótimo, qual o seu nível de satisfação do Aeroporto de Fortaleza antes da concessão de 2017?

7. De 1 à 5, sendo 1 péssimo e 5 ótimo, qual o seu nível de satisfação do Aeroporto de Fortaleza após da concessão de 2017?

8. Quais serviços aeroportuários você acha mais importante? (Por favor, marque no máximo 3 itens).

Filas curtas de check in.
Filas curtas no raio x.
Filas curtas no embarque.
Diversidade de Produtos nas lojas e restaurantes.
Preços de Produtos e Serviços mais acessíveis.
Esteira de recebimento de bagagem rápida e ampla.

9. Você considera as instalações do Aeroporto de Fortaleza melhores depois da reforma feita pela concessionária?

Sim.
Não.

10. Na sua visão geral, o serviço aeroportuário (check in, raio x, embarque, recebimento de bagagem, etc) do Aeroporto de Fortaleza melhorou ou piorou após a concessão do aeroporto em 2017?

Melhorou.
Piorou.
Não vejo diferença.

ANEXO A – TERMO DE ANUÊNCIA

Governo do Estado do Ceará
Secretaria da Ciência Tecnologia e Educação Superior
Universidade Estadual do Ceará – UECE
Centro de Estudos Sociais Aplicados – CESA
Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas - MPPPP

OF. 01 / 2022

Fortaleza, 19 de janeiro de 2022

A Diretora-Presidente da FRAPORT BRASIL S/A AEROPORTO DE FORTALEZA
Sr.ª Andreea-Diana Pal

Informamos preliminarmente que a Sr. **EUGÊNIO XIMENES ANDRADE** é pesquisador do Centro de Estudos Sociais Aplicados – CESA e que encontra–se regularmente matriculado no Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas – MPPPP da Universidade Estadual do Ceará – UECE e que a referida discente tem como objeto de sua pesquisa "**A POLÍTICA PÚBLICA AEROPORTUÁRIA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: Um estudo de caso sobre a concessão do Aeroporto Internacional Pinto Martins em Fortaleza, Brasil**".

Diante do ora exposto, solicitamos que Vossa Senhoria possa dar ao pesquisador acesso aos para que os colaboradores Alan Veras (Direito de Operações), Leonardo Silva (Gerente de Manutenção) e Alessandro Barbosa (Coordenador Lado Ar) possam conceder entrevistas sobre suas experiências como aeroportuários antes e depois da concessão do Aeroporto de Fortaleza, para fins estritamente acadêmicos.

Francisco Horacio da Silva Frota
Coordenador

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
(Coordenador do Mestrado Profissional
em Planejamento e Políticas Públicas – MPPPP)