

**CONCESSÃO E REGULAÇÃO: DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO DA  
INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA BRASILEIRA**  
*CONCESSION AND REGULATION: CHALLENGES TO THE DEVELOPMENT OF THE  
BRAZILIAN AIRPORT INFRASTRUCTURE*

**Jeferson Sousa Oliveira**

Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie - UPM. Mestre em Direito pela Universidade Nove de Julho - UNINOVE. Docente na Pós-Graduação Lato Sensu e Extensão Universitária em Direito Tributário da Fundação de Apoio à Universidade Municipal de São Caetano do Sul (FAUSCS) e na Graduação em Direito da Faculdade Nove de Julho (FNJ). Advogado. São Paulo (Brasil).

E-mail: [jeferson@joliveiraadv.com.br](mailto:jeferson@joliveiraadv.com.br).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6547259353677614>.

**Vicente Bagnoli**

Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo - Faculdade de Direito. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Mackenzie - Faculdade de Direito e Pesquisador Visitante (Pós Doc) no Instituto Max Planck de Inovação e Concorrência - Munique. Professor da Faculdade de Direito na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Vice-Presidente do IBRAC - Instituto Brasileiro de Concorrência. Diretor para o Brasil da ASCOLA - *Academic Society for Competition Law*. Presidente do Comitê Jurídico da Câmara Italo-Brasileira de Comércio, Indústria e Agricultura - Italcam. Consultor não governamental (NGA) da *International Competition Network (ICN)*. Sócio fundador de Vicente Bagnoli Advogados. São Paulo (Brasil).

E-mail: [vicente.bagnoli@mackenzie.br](mailto:vicente.bagnoli@mackenzie.br).

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0863528720140277>.

Submissão: 25.12.2020.

Aprovação: 18.06.2024.

**RESUMO**

---

Com o afastamento do Estado em relação à prestação da atividade econômica, a iniciativa privada passou a ser responsável por inovar e aperfeiçoar os serviços ofertados aos usuários do setor aeroportuário, prezando pela qualidade e eficiência, o que acaba por contribuir também com a preservação da concorrência no modal aeroviário. Com isso, objetiva-se discutir alguns dos problemas que limitam o desenvolvimento do transporte aeroviário brasileiro, abordando questões atinentes aos aeroportos concessionados. Para tanto, utiliza-se o método dedutivo. Conclui-se que muitos dos fatores que impedem o pleno desenvolvimento do setor estão vinculados, ainda que indiretamente, à falta de investimento e à política regulatória, tendo, como agravante, a crise causada pela pandemia de Covid-19, o que torna o crescimento do setor algo incerto para os próximos anos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Infraestrutura. Desenvolvimento. Aeroportos. Concorrência. Regulação.

### **ABSTRACT**

---

*With the withdrawal of the State from the provision of economic activity, the private sector became responsible for innovating and improving the services offered to users in the airport sector, valuing quality and efficiency, which also contributes to the preservation of competition in the air transport modal. Thus, the objective is to discuss some of the problems that limit the development of Brazilian air transport, addressing issues related to the concessioned airports. For this, the deductive method is used. It is concluded that many of the factors that impede the full development of the sector are linked, albeit indirectly, to the lack of investment and regulatory policy, having, as an aggravating factor, the crisis caused by the Covid-19 pandemic, which makes growth uncertain for the coming years.*

**Keywords:** *Infrastructure. Development. Airports. Competition; Regulation.*

---

## **1 INTRODUÇÃO**

Com a reforma ocorrida nas últimas décadas, o Estado deixou de atuar diretamente na prestação de diversos serviços públicos, adotando um posicionamento mais indireto, normatizando e fiscalizando setores outrora monopolizados.

Nesta toada, o setor de transportes passou a ter sua estrutura concedida à iniciativa privada, a fim de que se realizasse investimentos, promovesse a inovação e o aperfeiçoamento dos vários serviços prestados aos usuários deste sistema.

Com isso, a infraestrutura que serve ao modal aeroviário não foi uma exceção, com o Estado concedendo diferentes aeroportos na tentativa de promover o desenvolvimento e melhorar a qualidade do sistema e de seus serviços.

Por se tratar de um setor que suporta exploração direta pelos agentes privados, torna-se essencial que o Estado o regule de maneira flexível, possibilitando que as concessionárias busquem a eficiência e reduzam os custos operacionais das estruturas concessionadas.

Assim, promover a expansão da infraestrutura aeroviária, especialmente a estrutura aeroportuária, mostra-se essencial para ampliar a capacidade operacional do sistema, suportando maior número de concorrentes.

Para isso, faz-se necessário conciliar o interesse e o capital público e privado, de modo que seja possível alcançar os objetivos da política nacional de desenvolvimento para o setor de transporte aéreo no País.

O presente artigo objetiva discorrer sobre alguns dos fatores que limitam o desenvolvimento do transporte aeroviário brasileiro, abordando questões atinentes aos

aeroportos concessionados. Para tanto, utiliza-se o método dedutivo, valendo-se de revisão legislativa e bibliográfica na análise da problemática ora proposta.

## 2 INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Diversos são os questionamentos que recaem sobre a importância da infraestrutura no processo de desenvolvimento socioeconômico nos Estados modernos, principalmente naqueles não desenvolvidos.

Vincula-se, comumente, o papel da infraestrutura à ideia de eficiência da logística nas relações negociais públicas e privadas. No entanto, atualmente, a infraestrutura tem se apresentado como de fator na exploração econômica, tal como ocorre em rodovias, portos e aeroportos, tornando-se um mercado próprio, mas sem perder seu papel de integração e desenvolvimento. Em outras palavras, tal condição não tolhe seu propósito, pois permite o ganho de eficiência na prestação dos serviços ofertados à sociedade civil.

Contudo, na história brasileira, a política de desenvolvimento da infraestrutura nacional foi, e ainda tem sido, alvo de constantes críticas, especialmente em virtude da falta de planejamento que fundou sua expansão.<sup>1</sup>

Durante o primeiro ciclo de crescimento, entre 1880 e 1930, a economia nacional pautava-se na exportação de produtos primários para países como Estados Unidos e outros da Europa ocidental, o que ensejou o surgimento de uma infraestrutura de transportes voltada a atender este fim específico (Barat, 2004, p. 93).

A construção da ferrovia esteve profundamente orientada ao atendimento dos interesses estrangeiros, o que moldou os critérios de retorno do capital investido em função de suas estratégias<sup>2</sup> (Barat, 2004, p. 93-94).

Segundo Barat (2004, p. 94), entre 1930 e 1980, o Brasil esteve imerso em um ciclo, fruto da crise de 1929, o que gerou uma significativa transformação na estrutura pública nacional, pois o Estado passou a intervir na economia como agente indutor do desenvolvimento.

Almejando substituir as importações, tal processo iniciou um ciclo de industrialização

---

1 “O transporte, no início da história do Brasil, foi concebido como um instrumento de escoamento da produção agrícola do produtor para o exterior, sem qualquer preocupação em fomentar um mercado consumidor interno ou integrar o território nacional” (Nakamura, 2019, p. 21).

2 “Toda a malha ferroviária, os portos, os transportes urbanos, os sistemas de saneamento, as usinas de geração de energia elétrica, enfim, toda essa infra-estrutura foi construída e explorada por capitais externos, primeiramente ingleses e depois norte-americanos. O interesse desses investidores era não só localizar novas praças que pudessem absorver a produção de bens de capital desses países, como também mobilizar mercados financeiros em busca de maior rentabilidade nas aplicações do capital” (Barat, 2004, p. 94).

acelerada. Assim, o processo decisório, que até então contava com forte participação privada, passou a contar com a predominância do setor público, “[...] orientado pela lógica político-desenvolvimentista” (Barat, 2004, p. 94).

Este período foi responsável por marcar, de forma latente, o papel do Estado na economia brasileira, em razão da concentração do poder decisório e regulatório, tornando-o o principal agente promotor do desenvolvimento nacional em todos os segmentos tidos como estratégicos.

Esta concepção prevaleceu durante a década de 1970, sendo, a iniciativa privada, desincumbida de prestar os serviços tidos como públicos ou de caráter monopolístico estatal. Com isso, as empresas públicas passaram a ser responsáveis pela prestação dos serviços públicos, inclusive no setor de transportes, acumulando ainda a função regulatória do mercado publicizado (Marques Neto, 2019).

A falta de planejamento gerencial implicou na onerosa manutenção das operações das empresas públicas, quase sempre deficitárias, o que contribuiu para a mudança do modelo regulatório dos setores estatizados.

A partir da década de 1980, houve um recuo do modelo adotado até então, emergindo a figura do Estado Regulador como uma nova tendência internacional, em substituição à figura do Estado Prestador, de modo que fossem criadas entidades regulatórias para gerir os mercados liberalizados (Marques Neto, 2019).

Embora os debates norte-americanos e europeus sobre a regulação do mercado buscassem superar o modelo de Estado de Bem-Estar Social, o Brasil buscou conduzir, a partir da Reforma do Estado, na década de 1990, dentre outras coisas, que a tomada de decisões em âmbito público ganhasse maior permeabilidade (Marques Neto, 2019).

No mais, esta mudança traria ao mercado nacional uma nova concepção da função interventiva do Estado, rompendo com o antigo modelo gerencial por meio da privatização de empresas públicas e criando as Agências Reguladoras como entidades normativas e fiscalizadoras dos setores liberalizados (Marques Neto, 2019).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o modelo de atuação pública na economia ganhou novos contornos, situação que foi reforçada pelas reformas na Administração Pública, com o advento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995. Entretanto, o processo de desestatização não seria absoluto, pois apenas parte das empresas públicas seriam privatizadas. Para tanto, focou-se em setores onde a exploração da atividade econômica fosse viável à iniciativa privada (Marques Neto, 2019).

Importante destacar que não houve a desregulação do mercado, pois o Estado

permaneceu atuando no domínio econômico, enquanto agente normativo e fiscalizador, de modo a garantir a satisfação dos interesses públicos. Ademais, as Agências Reguladoras não substituíram a Administração Pública Direta na formulação de suas políticas e estratégias, mesmo possuindo autonomia e independência<sup>3</sup> (Marques Neto, 2019).

Todo esse processo de mudança de posicionamento do Estado em relação à economia se mostra de suma importância para a compreensão de parcela das questões que envolvem os desafios ao desenvolvimento do setor de transportes (amplamente considerado), especialmente quando se trata da abertura do mercado e da concessão dos aeroportos.

Ao se comparar o modelo de Estado regulatório com o modelo prestacional, pode-se perceber, de pronto, diversos benefícios não apenas aos consumidores<sup>4</sup>, mas também para a própria economia.

Contudo, a degradação e o colapso da infraestrutura de transportes têm gerado obstáculos ao crescimento do país (Barat, 2004). Tal condição é fruto da longa falta de planejamento e investimento no setor, pois como explica Carvalho (2014), este é um assunto que possui pouco interesse social, exceto quando passa a causar problemas cotidianos.<sup>5</sup>

Logo, pode-se dizer que, no Brasil, a baixa de expressividade do modal ferroviário, hidroviário e aeroviário são fruto da falta de planejamento estratégico a longo prazo<sup>6</sup>, o que acabou, no passado, permitindo a concentração da economia nacional no modal rodoviário.

Em regra, não houve um planejamento que aproveitasse o potencial de cada modal de transporte, visando à construção de uma rede integrada. O maior investimento estatal verificado na história do transporte no Brasil, por razões políticas e em razão das características da nossa economia, ocorreu no modal rodoviário, com um abandono dos modais ferroviário e aquaviário. (Nakamura, 2019, p. 21)

Diversos são os efeitos negativos desta condição, especialmente ao se falar em eficiência, pois acredita-se “[...] que os estrangulamentos físicos, operacionais e gerenciais das infra-estruturas afetam diretamente a competitividade das exportações e o abastecimento

---

3 Não se busca adentrar ao mérito do debate sobre o cabimento, ou não, do Recurso Hierárquico Impróprio e a possibilidade de controle das decisões das Agências Reguladoras.

4 “Quando havia o predomínio das companhias estatais na prestação de serviços, a atitude geral era de desalento. Não adiantava brigar contra uma Telesp, Sabesp, uma empresa pública. Com a privatização, o consumidor adquiriu consciência de seus direitos e passou a exercê-los” (Barat, 2004, p. 96).

5 “Durante toda a história do Brasil, não se verificou, salvo no ciclo do café e no período compreendido entre o Estado Novo de Getúlio Vargas e o regime militar, a realização de um investimento estatal relevante no desenvolvimento da infraestrutura de transportes. Especialmente após o final dos anos 70, o Estado deixou de priorizar o investimento, razão pela qual hoje existe um passivo enorme a ser superado” (Nakamura, 2019, p. 23).

6 “Há duas décadas o País é refém de políticas de curso prazo, que menosprezaram as necessidades de manutenção, recuperação e expansão da oferta de serviços básicos” (Barat, 2004, p. 101).

interno, e impedem o alargamento do mercado nacional.” (BARAT, 2004, p. 96-97)

Com isso, tem-se que a falta de investimento nos modais, ao longo das últimas décadas, gerou a exaustão da infraestrutura existente, implicando em limitações ao desenvolvimento econômico nacional.

Nessa linha, Marcos Nóbrega (2011) explica que a realização de investimentos em setores básicos, como o de infraestrutura, é premente para que haja, no futuro, um crescimento consistente do país.

Para isso, a realização de investimentos na infraestrutura aeroportuária não se mostra uma exceção, muito pelo contrário, apresenta-se como uma necessidade moderna, tal como pode-se vislumbrar através do crescente fluxo mundial de viagens<sup>7</sup> (Barat, 2007).

Embora o transporte aéreo tenha seus fins pautados na célere interligação entre regiões longínquas ou de difícil acesso, cabe recordar que este é um setor altamente dependente do aprimoramento tecnológico, resultando em maior onerosidade quanto ao seu custo operacional.<sup>8</sup>

A eficiência se mostra como outro fator importante para esta modalidade de transporte. Todas as mudanças pelas quais o setor aeronáutico passou nas últimas décadas implicou em diferentes modalidades de ganho de eficiência, fossem tecnológica, gerencial ou institucional.<sup>9</sup>

Tudo isso faz com que as companhias aéreas sejam obrigadas a investir significativamente na tentativa de competir com as demais, firmando seu modelo operacional conforme as necessidades do mercado, tal como fazem as companhias *low cost*, *low fare* ou aquelas que atuam regionalmente.

O ganho de eficiência e a redução dos custos operacionais foram importantes para o barateamento das viagens, cominando no aumento do número de usuários do sistema, tornando o transporte aéreo um dos modais mais importantes do século XXI.

Esse desempenho não teria sido possível, obviamente, se não fosse

---

7 Cabe destacar que estar-se a considerar o período pré-pandemia de Covid-19, pois tal condição afetou negativamente o setor aéreo, causando um severo impacto econômico às companhias nacionais e estrangeiras. Contudo, o setor necessitará de tempo para readquirir a dinâmica que possuía até então.

8 Dentre as tecnologias que recaem sobre o setor estão: a composição dos materiais estruturais das aeronaves; a termodinâmica aplicada às turbinas e as tecnologias da informação aplicadas aos sistemas de gerenciamento de passagens (Barat, 2007).

9 Para Barat (2007, p. 89), o ganho de eficiência decorre dos seguintes fatores: “i) da evolução tecnológica das aeronaves e dos sistemas de propulsão (*eficiência tecnológica*); ii) do melhor gerenciamento dos recursos financeiros, humanos e materiais das empresas aéreas (*eficiência gerencial*); iii) dos aumentos persistentes da produtividade dos empregados das empresas aéreas (*eficiência profissional*); iv) do melhor relacionamento institucional entre o poder público (concedente) e as empresas operadoras, em termos de modernização e adequação da função reguladora (*eficiência institucional*).”

realimentado por incrementos significativos na demanda, que apresentou uma taxa média anual de crescimento da ordem de 5%, ou seja, tornando 10 vezes maior a movimentação aérea entre 1964 e 2004. Nesse período, enquanto os custos decresceram em termos reais, a demanda cresceu persistentemente e o transporte aéreo tornou-se uma opção viável para um número crescente e significativo de pessoas em todo o mundo. Portanto, num processo de causação cumulativa, cresceu a escala da demanda, aumentaram os ganhos de produtividade e decresceram os custos. A utilização do transporte aéreo disseminou-se, deixando de ser uma prerrogativa dos segmentos de alta renda para tornar-se um serviço de consumo de massa (Barat, 2007, p. 90).

Entretanto, isso não é suficiente para assegurar que haja uma concorrência efetiva no setor de transporte, pois, no Brasil, trata-se de um serviço regulado, o que implica na existência de certo grau de controle por parte do Poder Público, podendo, inclusive, haver o desestímulo a novas práticas, caso a atividade regulatória não se mostre capaz de equilibrar os interesses públicos e privados (Barat, 2004).

Logo, cabe destacar que nem toda retração no setor tem como fator determinante a política regulatória, mas esta é, e sempre será, responsável por tentar sanar os problemas que venham a recair sobre o setor, necessitando, para tanto, tornar-se uma ferramenta dinâmica e eficiente. É o que ocorre, por exemplo, com o advento da Lei 14.034, de 5 de agosto de 2020, que tenta amenizar os efeitos econômicos negativos causados pela crise sanitária gerada pela Covid-19 ao setor de transportes aéreos brasileiro.

Contudo, este não é o único problema enfrentado pelo setor, pois, há décadas, a degradação da estrutura aeroportuária tem comprometido a qualidade dos serviços prestados, especialmente ao se considerar que, em meados de 2011, o Brasil possuía mais de 70 aeroportos, os quais eram responsáveis por atender pelo menos 75 milhões de passageiros por ano (Nóbrega, 2011).

Assim, não há que se falar em desenvolvimento sem que haja investimentos no setor de transportes, pois, embora este trabalho tenha por base o modal aeroviário, não se deve esquecer que, para existir eficiência no transporte, é necessário haver integração entre os diversos modais (rodoviário, ferroviário, aquaviário, aeroviário, dutoviário), a fim de atender aos objetivos do planejamento estatal e proporcionar dinamismo à economia nacional.

Nessa linha, Nakamura (2019, p. 17) destaca que, no Brasil, a promoção do desenvolvimento socioeconômico está condicionada à existência de “[...] uma política de infraestrutura de transportes realizada pela União, conforme determinação do art. 178 da Constituição Federal”.

Para isso, mostra-se premente a realização de um esforço conjunto entre o Poder

Público, a iniciativa privada e especialistas do setor, de modo que seja possível reduzir os encargos que impedem o desenvolvimento do setor aeroportuário brasileiro (BARAT, 2004). Dessa forma, para que haja melhor compreensão do quão eficaz é a política regulatória da infraestrutura aeroportuária nacional, faz-se imperioso analisar as principais características e mudanças ocorridas ao longo das últimas décadas.

### 3 CONCESSÃO E INVESTIMENTO NO SETOR AEROPORTUÁRIO BRASILEIRO

No Brasil, o transporte aéreo comercial tem como marco inicial o ano de 1920, quando a francesa *Compagnie Générale Aéropostale* e a alemã *Condor Syndikat*, passaram a operar no país. Até então, a atividade aeronáutica era operada apenas pelas aviações militares do Exército e da Aeronáutica, sendo, muitas das bases da época, posteriormente convertidas nos aeroportos que se conhece atualmente (Nakamura, 2019).

Embora na década de 1950 houvesse mais de vinte empresas atuando no setor aeronáutico, o Estado, ainda no ano de 1931, instituiu, por meio do Decreto nº 19.902, o Departamento de Aeronáutica Civil - DAC (Nakamura, 2019), responsável por “superintender os serviços relativos á aeronáutica civil e comercial” (art. 1º) (Brasil, 1931).

Em 1941 a DAC foi absorvida pelo recém-criado Ministério da Aeronáutica, instituído pelo Decreto-Lei nº 2.961. No entanto, foi apenas em 1986 que os serviços aeronáuticos foram divididos em público e privado, a partir do advento do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA (Lei 7.565/86) (Nakamura, 2019).

Em 12 de dezembro de 1972, foi autorizada a criação da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero, por meio da Lei 5.862, a qual está vinculada ao Ministério da Aeronáutica. Tal entidade tem “[...] por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República” (art. 2º) (Brasil, 1972).

Atualmente, a Infraero é uma das três maiores operadoras aeroportuárias do mundo, gerenciando cerca de 55 aeroportos, situados em diferentes regiões do Brasil. O tráfego de passageiros em seus aeroportos corresponde aproximadamente a 60% do movimento aéreo do país (Infraero, 2020).

Já a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, foi criada pela Lei nº 11.182 de 2005, estando submetida ao regime autárquico especial, além de estar vinculada ao Ministério da Defesa (Brasil, 2005).

A ANAC iniciou suas atividades em 2006, substituindo o antigo Departamento de



Aviação Civil - DAC (ANAC, 2020e). Conforme o artigo 2º da referida lei, à União, por meio da ANAC, compete exercer a função regulatória e fiscalizadora das atividades relacionadas a aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (Brasil, 2005).

Tanto a Infraero quanto a ANAC possuem, hoje, um importante papel na dinâmica do transporte aéreo brasileiro, a começar pela maneira com a qual os principais aeroportos nacionais têm sido explorados.

Muitos dos aeroportos foram concedidos à iniciativa privada<sup>10</sup>, seguindo o ideal neoliberal de atuação indireta do Poder Público em relação à economia<sup>11</sup> (Nakamura, 2019). Contudo, embora o processo de liberalização do mercado tenha permitido ampliar o dinamismo do setor, além de estabelecer um modelo de financiamento capaz de sustentar a manutenção dos aeroportos deficitários (Yosimoto; Chambarelli; Mattos *et.al.*, 2016), não foi capaz de sanar todos problemas que acometem o transporte aeroportuária.

É importante destacar que o modelo de concessão aeroportuária adotado passou por mudanças ao longo dos últimos anos, a fim de ser aperfeiçoado em cada rodada de novas concessões. Todas elas puderam contar com a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, o qual foi o coordenador dos estudos técnicos de viabilidade da primeira rodada, além de integrar a equipe que acompanhou a realização dos estudos de viabilidade da segunda rodada (Yosimoto; Chambarelli; Mattos *et.al.*, 2016).

Mesmo havendo perspectiva de crescimento para o setor, em função do transporte de

---

<sup>10</sup> Há anos, diversos países têm discutido a melhor maneira de atribuir a utilização dos aeroportos à iniciativa privada, o que gerou diferentes modelos de gestão, especialmente entre os Estados que compõem a União Europeia. A primeira privatização ocorreu em 1987, quando a *British Airports Authority*, que controlava, entre outros, os aeroportos de London Gatwick, Glasgow e Edinburgh, passou a ser cotada na *London Stock Exchange*. Como pode-se imaginar, inicialmente muitos governos mostraram-se relutantes à liberalização deste setor, pois isto implicaria na perda de controle em relação a uma infraestrutura que possui caráter estratégico. Contudo, as privatizações se mantiveram ocorrendo por todo o mundo, resultando, nos últimos anos, no crescimento participativo de agentes privados através de investimentos por fundos de infraestrutura e *private equity*, sem desconsiderar, é claro, a realização de parcerias público-privadas (Graham, 2011).

<sup>11</sup> “O primeiro aeroporto concedido à iniciativa privada foi o de São Gonçalo do Amarante, no Rio Grande do Norte, em agosto de 2011. Os aeroportos de Brasília, de Guarulhos e de Viracopos foram concedidos em 2012. Por fim, em 2013, houve a concessão dos aeroportos internacionais do Galeão (RJ) e de Confins (MG). Em todas as concessões existe a participação da Infraero (na porcentagem de 49%) no consórcio das empresas vencedoras.” (NAKAMURA, 2019, p. 41). Na 4ª rodada, ocorrida em 2017, foram concedidos os aeroportos de Florianópolis (SC), Porto Alegre/(RS), Fortaleza (CE) e Salvador (BA). A 5ª rodada foi a primeira a dividir diversos aeroportos em blocos. Assim, em 2018, foram leiloados os aeroportos de Recife (PE), Maceió (AL), João Pessoa (PB), Aracaju (SE), Campina Grande (PB) e Juazeiro do Norte (CE), que juntos integraram o Bloco Nordeste; os aeroportos de Vitória (ES) e Macaé (RJ), que compuseram o Bloco Sudeste; e, no ano de 2019, houve a concessão dos aeroportos de Cuiabá, Sinop, Rondonópolis e Alta Floresta, todos situados no Estado do Mato Grosso, integrando o Bloco Centro-Oeste. Em 2019 o Ministério da Infraestrutura lançou o edital que deu início à 6ª rodada de concessões, a qual visa leiloar 22 aeroportos, situados em 12 Estados, que juntos correspondem a 11% do tráfego nacional de passageiros. Para tanto, estes aeroportos estão divididos em blocos (Bloco Sul; Bloco Central e Bloco Norte). A exemplo da 5ª rodada, busca-se implementar um modelo flexível de regulação, com tarifas proporcionais ao porte de cada aeroporto (ANAC, 2020a).

passageiros, o transporte de cargas realizado no país ainda é pouco expressivo, especialmente ao se considerar o custo da operação se comparado àquele realizado por outros modais, razão esta que o impede de competir com as rodovias e ferrovias, por exemplo<sup>12</sup> (Nakamura, 2019).

Entretanto, não se pode olvidar que o processo de globalização exige do Estado a presença de uma infraestrutura adequada, de modo que seja possível atender à demanda de pessoas e cargas sem gerar saturação do sistema, devendo, para tanto, ser criadas condições para a ampliação do volume suportado pelo sistema, de modo a aumentar a competitividade nacional (Nakamura, 2019).

Pode-se dizer que o setor de transporte aeroviário brasileiro ainda se encontra em estágio inicial de desenvolvimento, notadamente ao se considerar a razão de passageiros por habitante<sup>13</sup>, o que demonstra o potencial de crescimento do setor, tendendo a possuir grande demanda de passageiros nos próximos anos (Yosimoto; Chambarelli; Mattos *et.al.*, 2016), caso haja uma completa recuperação em relação aos efeitos negativos gerados pela pandemia de Covid-19.

Tal crescimento pode ser explicado, em partes, pelas chamadas “deseconomias de aglomeração”, tipicamente fruto da globalização e da integração socioeconômica entre diferentes sociedades, gerando demandas que, muitas vezes, estão ligadas, ainda que indiretamente, a empresas situadas em diversas partes do globo.

Por se tratar de um sistema de transporte estruturado em rede, todos os aeroportos possuem uma importante função na interligação de regiões e no desenvolvimento do país, inclusive os menores, à medida em que sua atuação complementa a atividade de aeroportos maiores.

Assim, para que se pudesse aperfeiçoar a maneira como o setor desempenha suas atividades, foi necessário reestruturá-lo, o que demandou, inicialmente, planejamento e um amplo estudo técnico, de modo a avaliar sua condição à época, e, a partir disso, propor mudanças voltadas à sua modernização (Yosimoto; Chambarelli; Mattos *et.al.*, 2016).

O BNDES acompanhou a elaboração do Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil (realizado entre 2008 e 2010), que, além de analisar dados primários e secundários obtidos por meio de pesquisas de campo, consultou os principais atores do setor, tais como a Anac e o Ministério da Defesa (MD). A avaliação deu-se sob diversos aspectos, como infraestrutura e

---

<sup>12</sup> “Não existem no Brasil ferrovias que possa competir com as aeronaves em viagens de média e grande distância. Por atingir um número reduzido de cidades, não compete igualmente com o transporte rodoviário” (Nakamura, 2019, p. 42).

<sup>13</sup> Em meados de 2016 a razão de passageiros por habitante no Brasil era de cerca de 0,98, enquanto em mercados mais desenvolvidos chegava a 3,3 por habitante (Yosimoto; Chambarelli; Mattos *et.al.*, 2016).

governança (Yosimoto; Chambarelli; MATTOS *et.al.*, 2016, p. 256).

Contudo, diferentes motivos levaram o Poder Público a optar pela continuidade do processo de concessão dos aeroportos, pois se busca, dentre outras coisas, adquirir a experiência necessária para implementar mudanças na maneira como o setor é explorado, de modo a incentivar a realização de investimentos pelo parceiro privado<sup>14</sup> (Yosimoto; Chambarelli; Mattos *et.al.*, 2016).

Pode-se perceber que o modelo de gestão adotado para o setor aeroviário tem prezado pelos investimentos privados, de modo que seja possível explorar diferentes oportunidades de negócios, elevando a qualidade dos serviços postos à disposição dos usuários.

Isso torna inevitável a realização de comparações entre os modelos gerenciais adotados nos aeroportos concessionados, o que permitirá o Poder Público estabelecer novos marcos de qualidade para os serviços ofertados pelos agentes privados aos usuários do sistema (Yosimoto; Chambarelli; Mattos *et.al.*, 2016)

Nessa linha, cabe explicar que o Poder Público também tem expressado interesse em assegurar parâmetros de qualidade para os órgãos e entidades governamentais presentes nos aeroportos, estejam eles concessionados ou não. Esta tarefa cabe à Comissão Nacional das Autoridades Aeroportuárias - Conaero, a qual é regida pelo Decreto nº 10.319, que revogou o Decreto nº 7.554/2011, que originalmente previu este ente.

Assim, como aduzido, o artigo 1º do Decreto nº 10.319/2020 dispõe que a Conaero<sup>15</sup> tem por finalidade propor, coordenar e avaliar a eficiência das atividades exercidas pelos órgãos e entidades públicas atuantes nos aeroportos brasileiros (Brasil, 2020). Logo, pode-se compreender que a Conaero não tem por intuito intervir na maneira como o agente privado gerencia a estrutura concessionada, mas em estabelecer parâmetros de qualidade para a atuação dos órgãos e entidades públicas, evitando que haja uma estagnação qualitativa de parte dos serviços prestados.

O artigo 3º do decreto supramencionado traz também que compete à Conaero, a função de coordenação das atividades desempenhadas pelos órgãos e entidades públicas e

---

<sup>14</sup> “Os contratos de concessão de serviço público são contratos de resultado. Neles, o Estado concentra mais esforços na definição dos parâmetros de qualidade com os quais o serviço deve ser prestado e não na forma como será operacionalizada a prestação do serviço. Com isso, há mais liberdade para que o agente privado incorpore inovações, especialmente nos projetos de engenharia, o que acaba por favorecer a contínua modernização do setor” (Yosimoto; Chambarelli; Mattos *et.al.*, 2016, p. 261).

<sup>15</sup> A composição da Conaero reflete a gama de entidades públicas presentes nos aeroportos brasileiros, tendo em sua composição, entre outros, representantes do Ministério da Infraestrutura; Casa Civil; Ministério da Defesa; Ministério da Economia; e, Agência Nacional de Aviação Civil - Anac. (Art. 2º, I, II, IV, V e VIII, respectivamente).

privadas nos aeroportos, respeitando suas respectivas competências (inciso I). Cabe a ela, ainda, elaborar, implementar e revisar o Programa Nacional de Facilitação do Transporte Aéreo, bem como o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (inciso II) (Brasil, 2020).

Com vista a ampliar a eficiência do serviço prestado, compete à Conaero, a promoção de alterações dos atos normativos, procedimentos e rotinas de trabalho com o objetivo de aumentar da qualidade, a segurança e a celeridade dos processos operacionais (inciso IV); além de “acompanhar o desempenho das operações aeroportuárias, por meio de indicadores, com o auxílio do operador do aeroporto e dos órgãos e entidades públicos e privados que nele exercem atividades.” (inciso IX) (Brasil, 2020).

Por outro lado, destaca-se que, nos últimos anos, o capital privado adquiriu maior importância na realização dos investimentos no setor, complementando o capital público. Para isso, buscou-se criar instrumentos que atraíssem parceiros privados e viabilizasse o aporte de capital na realização de obras tidas como estratégicas ao desenvolvimento nacional. Criou-se, assim, o chamado Programa de Parcerias de Investimentos - PPI.

As PPI's foram instituídas através da Lei nº 13.334 de 2016, buscando ampliar e fortalecer a relação entre o Estado e a iniciativa privada, por meio “[...] da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização” (art. 1º) (Brasil, 2016).

O Programa de Parcerias de Investimentos tem por objetivo, entre outros, assegurar a qualidade na expansão da infraestrutura pública (art. 2º, II); fortalecer o Estado, enquanto agente regulador, bem como a autonomia das Agências Reguladoras (art. 2º, IV); e, fortalecer as políticas de integração dos modais de transporte utilizados no país (art. 2º, VI) (Brasil, 2016).

Para tanto, os projetos que forem qualificados como PPI's terão prioridade frente a todos os agentes públicos na esfera administrativa e controladora da Administração Direta, em decorrência do seu tratamento como empreendimentos de interesse estratégico (art. 5º) (Brasil, 2016).

Para complementar a Lei nº 13.334/16, em 2017, houve o advento da Lei nº 13.448, surgindo com o objetivo de estabelecer as diretrizes gerais da prorrogação e relicitação dos contratos de parceria celebrados sob o regime do Programa de Parcerias de Investimentos (art. 2º), pertencentes aos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário, da administração pública federal (art. 1º) (Brasil, 2017).

Ante a redação destes instrumentos normativos, pode-se compreender que o Estado

brasileiro possui o interesse em ampliar os investimentos privados na infraestrutura de transportes, além de seguir recuando na gestão direta do setor, conforme almejado pela já mencionada reforma administrativa.

Por fim, a Lei nº 13.448/18, o artigo 23 versa sobre a possibilidade da Infraero receber diretamente da concessionária, indenização pelos gastos de adequação de efetivo pessoal quando da concessão de aeroportos a ela atribuídos, desde que previsto no edital e no respectivo contrato de concessão (Brasil, 2017). Busca-se, assim, melhor retribuir a Infraero pelos dispêndios realizados, tornando este processo mais célere, ante a eliminação de fases intermediárias.

Destarte, embora o Poder Público tenha buscado incentivar o aporte de capital privado e a melhoria dos padrões de qualidade dos serviços ofertados, isso não foi suficiente para resolver problemas concorrenciais que têm limitado o ingresso e operação de empresas privadas nos aeroportos brasileiros.

#### **4 CONCORRÊNCIA E REGULAÇÃO AEROPORTUÁRIA NO BRASIL**

Embora a economia capitalista tenha, originalmente, seus preceitos constituídos a partir da separação entre atividade econômica e intervenção estatal, defende-se, a economia como parte das competências públicas, sendo, o Estado, o agente responsável por normatizar e fiscalizar o mercado interno.

Nesse sentido, o art. 174 da CF/1988 define a função do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, a quem cabe fiscalizar, incentivar e planejá-la, sendo determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Justifica-se, assim a possibilidade da efetivação das “agências reguladoras” no contexto jurídico-econômico nacional, pois serão elas a normatizar, regular e fiscalizar os agentes privados que passam a atuar em setores de interesse público e a desempenhar atividades até então habituais do setor público, como a infraestrutura aeroportuária (Bagnoli, 2020, p. 179).

Logo, o Estado passa a atuar de maneira a preservar o regular funcionamento do mercado, a partir de medidas que assegurem o exercício da livre iniciativa e da livre concorrência, beneficiando não apenas aos agentes econômicos privados, mas também aos usuários dos serviços regulados<sup>16</sup>. “Assim, a regulação torna-se necessária para reduzir as

---

<sup>16</sup> “Num mercado competitivo, isto é, no qual as condições para uma concorrência vigorosa estão presentes, observa-se uma pressão constante sobre as empresas na direção da redução dos seus custos de produção e dos seus preços, melhoria da qualidade do produto, aumento da oferta e da variedade de produtos, lançamento de  
Revista *Argumentum* – RA, eISSN 2359-6889, Marília/SP, V. 25, N. 2, p. 167-190, Mai.-Ago. 2024. 179

externalidades e para solucionar divergências entre os agentes afetados, de modo a garantir a eficiência econômica dos mercados” (Santacruz, 2009, p. 3).

Desta forma, por se tratar de um setor estratégico, o transporte aéreo não se excetua a esta regra, demandando uma atuação eficiente do Poder Público, a fim de melhor garantir a qualidade dos serviços prestados pelos concessionários.

A concorrência no mercado formado pelo transporte aeroviário pode ocorrer de diferentes maneiras, tal como: entre aeroportos<sup>17</sup> ou entre companhias aéreas. No que toca aos aeroportos, estes possuem como clientes diretos: as empresas de transporte aéreo de carga; de passageiros; e, os usuários deste serviço (Fiuza; Pioner, 2009). Ou seja, enquanto os operadores de transporte aéreo de cargas e/ou de pessoas são usuários diretos dos serviços fornecidos pelos aeroportos, os clientes destas companhias também se tornam usuários dos serviços aeroportuários, seja direta e indiretamente.

Assim, os passageiros são clientes tanto diretos (ao usufruírem dos serviços de limpeza, manutenção, inspeção de segurança, traslado, etc.) como indiretos (ao utilizarem os serviços das companhias aéreas de transporte de passageiros e; ao consumir produtos e serviços nas lojas, restaurantes, locadoras e estacionamentos) dos aeroportos (Fiuza; Pioner, 2009, p. 40).

Mesmo havendo diversas maneiras de cobrar os usuários pela utilização da instalação aeroportuária, há aeroportos que optam por não fazer em relação aos passageiros, transferindo este custo às companhias aéreas, aos prestadores de serviços aeroportuários e aos comerciantes que lá desenvolvem suas atividades (Fiuza; Pioner, 2009).

Para o aeroporto, o advento desses recursos serve para amortizar os custos fixos, evitando o aumento das taxas que recaem sobre as companhias aéreas, contudo, estas

---

novos e melhores produtos, etc. A eficiência alocativa é máxima com o preço igualando o custo unitário mínimo. O mercado funciona eficientemente” (Santacruz, 2009, p. 4).

<sup>17</sup> No que toca à concorrência entre aeroportos, um dos principais elementos necessários para tornar esta situação uma realidade, é a existência de mais de um aeroporto em determinada localização, tal como ocorre na região metropolitana de São Paulo. Contudo, a concorrência somente poderá ser verificada em serviços comuns aos aeroportos em questão, tal como o transporte de cargas ou a operação de voos domésticos. Nesse sentido, cabe mencionar o estudo realizado por Munoz; Cordova; Sarmiento (2017), onde discutiu-se as variáveis que influenciam os usuários na tomada de decisões quanto à utilização de cada aeroporto. Embora o estudo trate dos aeroportos situados na região do vale de Aburrá, na Colômbia, alguns dos resultados obtidos podem ser perfeitamente aplicados à condição brasileira, tal como a escolha pela utilização dos aeroportos alocados em regiões de rápido e barato acesso, bem como o preço da passagem, conforme o perfil dos usuários. Indo além, é importante destacar que a competitividade também fica comprometida quando os aeroportos possuem uma mesma gestão, em especial, quando alocados em regiões sobrepostas. Em contraponto a este argumento, o monopólio gerencial permite melhor disposição de recursos na economia de escala, viabilizando o atendimento a necessidades pontuais dentro de um sistema de rede (Graham, 2011). Contudo, cada país deve verificar de forma técnica a necessidade e os benefícios trazidos por cada modelo de gestão da estrutura aeroportuária. No caso brasileiro, como destacado, há um misto entre a gestão privada dos aeroportos, exercida pelas empresas concessionárias, e a gestão pública, que se dá através da Infraero.

cobranças devem ser otimizadas, pois elas podem influenciar as companhias no direcionamento de suas operações (Fiuza; Pioner, 2009).

É com base nesse sistema de cobranças, especialmente aquelas que recaem sobre as operações das companhias aéreas, que se institui a concorrência entre os aeroportos, o que acaba, ainda que indiretamente, por influenciar o custo final das passagens vendidas aos usuários do transporte aeroportuário.

Segundo Fiuza e Pioner (2009), para que se possa melhor avaliar com qual aeroporto cada um concorre - o que determina, inclusive, como as companhias aéreas também concorrem entre si -, pode-se separar os passageiros por três categorias, sendo: aqueles que viajam a negócios; a lazer; e, para visitas a amigos e parentes. Mais do que isso, os passageiros podem ser divididos conforme outras três possibilidades: pelo número de conexões; pela distância de voo (de longa ou curta duração); e, pelo tipo de voo (doméstico ou internacional).

Ante a complexidade de gerenciamento de todos estes fatores, além de diversos outros não mencionados, cabe ao agente privado buscar maneiras de inovar e aperfeiçoar o serviço prestado, o que demanda, do Poder Público, conferir maior liberdade para os concessionários atuarem, a fim evitar que haja perda de eficiência e competitividade no mercado, pois como bem explica Barat (2007, p. 119), “[...] nas modernas economias de mercado essa busca é a causa determinante dos aumentos de produtividade e qualidade dos serviços”.

É possível imaginar também os efeitos que a competição entre aeroportos, por meio de seus serviços, causa sobre a competição entre as companhias aéreas, eventualmente criando barreiras ao ingresso de empresas entrantes. Conforme explica Fiuza e Pioner (2009, p. 67), os serviços aeroportuários podem refletir a capacidade operacional do aeroporto, logo, caso este esteja operando em seu limite, as novas demandas advindas das empresas entrantes serão atendidas apenas “[...] se o aeroporto reduzir a oferta de serviços aeronáuticos para as firmas incumbentes”.<sup>18</sup>

Este déficit de infraestrutura pode, eventualmente, possibilitar a formação de monopólios ou oligopólios por parte das companhias aéreas, pois haverá um menor número de prestadores de serviços atuando em dada localidade. Assim, a realização de investimentos

---

<sup>18</sup> Um dos principais problemas que recaem sobre as limitações enfrentadas ao ingresso de novos concorrentes no mercado tem relação não apenas com a inovação, mas também na facilitação à realização de operações cartelizadas, especialmente em trechos de alta demanda. Neste contexto, é possível citar, por exemplo, o cartel formado em meados de 1999 pelas quatro companhias que dominavam a aviação civil nacional na ponte aérea Rio-São Paulo à época, tendo sido condenadas pelo conluio na fixação de preços pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE (The World Bank, 2017).

na infraestrutura aeroportuária acaba por influenciar a modicidade dos preços, à medida em que aumenta a presença de empresas concorrentes no setor (Yosimoto; Chambarelli; Mattos *et.al.*, 2016).

Contudo, cabe recordar que uma parcela significativa do processo de formação de concorrência depende exclusivamente do interesse privado em atuar em determinado setor, mas que, para isso, o Estado precisa promover o dinamismo necessário para atrair o ingresso de novos agentes econômicos. Logo, o Poder Público deve saber equilibrar sua atuação, de modo a não inviabilizar a exploração privada da economia, razão esta que exige um constante aprimoramento regulatório do setor.<sup>19</sup>

Desta forma, é possível valer-se da aplicação de índices de qualidade dos serviços prestados, da utilização de fatores de produtividade e de diversos outros instrumentos capazes de fornecer informações ao agente concedente e regulador (Yosimoto; Chambarelli; Mattos *et.al.*, 2016).

No que toca à qualidade dos serviços prestados aos passageiros, diversos são os fatores que devem ser levados em consideração para a parametrização da infraestrutura aeroportuária. Alguns desses elementos já foram aqui destacados, mas é importante avaliar também outras questões operacionais que podem limitar a eficiência da estrutura aeroportuária.

Apesar de todas as estruturas presentes em um aeroporto serem importantes para definição de sua capacidade operacional, o chamado lado ar, composto pelos subsistemas de Pista e Pátio, constitui o principal fator limitante para o recebimento de novos voos nos aeroportos, uma vez que nesses subsistemas há uma série de requisitos de segurança, de espaçamento entre aeronaves e de intervalos mínimos entre movimentos nas pistas que devem ser respeitados e que se tornam, portanto, limites dificilmente superáveis. Por outro lado, um aumento desproporcional de passageiros nos terminais leva a uma degradação do serviço - conforme critério de passageiro por m<sup>2</sup> amplamente adotado internacionalmente - mas não impossibilita de forma absoluta, novas operações (Fonseca; Rezende; Caldeira, 2015, p. 45)

Conforme dados do *The Global Competitiveness Report 2019*, em termos de eficiência dos serviços aeroportuários, o Brasil encontra-se no *ranking* 85, atrás de países como a Argentina (*ranking* 83), Colômbia (*ranking* 78) e Uruguai (*ranking* 41) (World Economic Forum, 2019).

Outro fator bastante importante, capaz de limitar as operações aeroportuárias, é a

---

<sup>19</sup> “Por decorrência, a infraestrutura quando explorada por parceiros privados exibe uma dupla função: além do interesse público subjacente e remanescente, surge um interesse legítimo privado por parte de quem a explora conjuntamente com a atividade correlata. Isso é devido ao próprio regime de parcerias entre Estado e iniciativa privada, de forma que, por meio da convergência de interesses, haja o desenvolvimento de uma determinada atividade que atenda à racionalidade publicista e econômica” (Carvalho, 2014, p. 48).



alocação dos *slots*<sup>20</sup> nos aeroportos coordenados<sup>21</sup>. Esta operação é regida pela Resolução ANAC nº 338/2014, que revogou a Resolução 02/2006, a qual valia-se do critério de “[...] precedência histórica (*grandfather rights*) como princípio fundamental da organização da alocação do slots em aeroportos coordenados e define um mecanismo de distribuição por sorteio dos slots disponíveis para as empresas aéreas”<sup>22</sup> (Fonseca; Rezende; Caldeira, 2015, p. 49).

A má distribuição dos *slots* pode gerar grandes impactos na qualidade do serviço de transporte de passageiros, tal como atrasos, demandando a atuação do Poder Público, a fim de estabelecer regras que impeçam as companhias aéreas de atrapalharem as operações de suas concorrentes, assim como ocorreu em alguns aeroportos nos Estados Unidos, onde adota-se o princípio do *first come first served* (Fonseca; Rezende; Caldeira, 2015, p. 42).

No mais, em 2016, com o advento da Lei nº 13.319, houve a extinção do Adicional de Tarifa Aeroportuária - Ataero. Esta cobrança foi incorporada pela ANAC às demais tarifas aeroportuárias desde o dia 1º de janeiro de 2017 (art. 1º, § 1º) (Brasil, 2016).

Os valores arrecadados pela Ataero eram destinados ao Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC. Este, ainda existente, teve sua criação por meio do artigo 63 da Lei nº 12.462/2011, sendo regulado pelo Decreto nº 8.024/2013. O Fundo possui natureza contábil e financeira, estando vinculado à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (Brasil, 2011).

Atualmente, os recursos que compõem o FNAC advêm dos valores devidos à União como contrapartida em razão das outorgas de infraestrutura aeroportuária; dos rendimentos de suas aplicações financeiras; dos que lhe forem atribuídos à modernização, construção, ampliação ou reforma de aeródromos públicos; além de outros que lhe forem atribuídos (art. 63, § 1º, III, IV, V, VI.) (Brasil, 2011).

Contudo, os recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil somente poderão ser aplicados para o desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil, bem como das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil; e, para o incremento do turismo (art. 63, § 2º,

---

<sup>20</sup> “[...] slot: é o horário de chegada ou de partida alocado para o movimento de uma aeronave numa data específica em um aeroporto coordenado, sendo que, para efeitos de planejamento, considera-se o horário em que a aeronave chega ou sai do terminal, caracterizado pelo calço e descalço, respectivamente; [...]” (art. 2º, XX). (ANAC, 2014)

<sup>21</sup> “[...] aeroporto coordenado: aeroporto cujo nível de saturação comprometa qualquer um dos componentes aeroportuários críticos (pista, pátio ou terminal), seja em determinadas horas do dia, ou dias da semana, ou períodos do ano, bem como em outras hipóteses previstas nesta Resolução, e que tenha sido declarado como tal pela ANAC;” (art. 2º, I) (ANAC, 2014).

<sup>22</sup> “Em geral, essas regras estabelecem que companhias que já operam voos com pelo menos 80% de regularidade (*use-it-or-lose-it rule*) permanecem com o direito de uso da infraestrutura aeroportuária” (Fonseca; Rezende; Caldeira, 2015, p. 34).

I, II)<sup>23</sup> (Brasil, 2011).

Como medida para salvaguardar o setor durante a pandemia da Covid-19, a já mencionada Lei nº 14.034/2020 alterou a redação da Lei nº 12.462/2011, que passou a autorizar a utilização dos recursos do FNAC como objeto e garantia de empréstimo, caso seja celebrado até 31 de dezembro de 2020, destinado “[...] aos detentores de concessão aeroportuária ou de concessão para a prestação de serviço regular de transporte aéreo e aos prestadores de serviço auxiliar ao transporte aéreo [...]”, desde que seja comprovado o prejuízo sofrido em função da crise sanitária (art. 63, § 7º)<sup>24</sup> (Brasil, 2011).

Com isso, estabeleceu-se que a taxa de juros não será inferior à Taxa de Longo Prazo (TLP); carência não superior a trinta meses; devendo a quitação da dívida ser realizada até 31 de dezembro de 2031; a garantia de empréstimo deve estar limitada a três bilhões de reais; e, ser executável a partir de 1º de janeiro de 2021 (art. 63, § 7º, I, II, III, IV, V, respectivamente) (Brasil, 2011).

Muitos outros problemas atingiram o transporte aéreo nacional e internacional devido à Pandemia de Covid-19, forçando diversas companhias, ao redor do mundo, solicitarem apoio financeiro proveniente do Poder Público, a fim de manter suas atividades. Diante de tal situação, muitos Estados veem-se obrigados a escolher como priorizar a realização de investimentos em apoio aos setores atingidos pelos reflexos negativos da crise sanitária, notadamente frente à sobrecarga de gastos que se somam a outras demandas públicas (Macilree; Duval, 2020), o que se agrava ainda mais em países não desenvolvidos ou em desenvolvimento.

Destarte, o papel desempenhado pelo Estado na proteção do setor aéreo, durante e após a crise, será de importante valia para a manutenção da atividade e da concorrência na

---

<sup>23</sup> Contudo, os recursos também poderão ser aplicados “[...] no desenvolvimento, na ampliação e na reestruturação de aeroportos concedidos, desde que tais ações não constituam obrigação do concessionário, conforme estabelecido no contrato de concessão, nos termos das normas expedidas pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e pela Secretaria de Aviação Civil (SAC) da Presidência da República, observadas as respectivas competências;” e, ‘no custeio de eventuais despesas decorrentes de responsabilidade civil perante terceiros, na hipótese de ocorrência de danos a bens e a pessoas, passageiros ou não, provocados por atentados terroristas, por atos de guerra ou por eventos correlatos contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo’ (art. 63, § 5º, I, II)” (Brasil, 2011).

<sup>24</sup> Internacionalmente, diversos governos têm amparado as companhias aéreas nacionais, visando impedir que a crise financeira gerada pela Covid-19 ao setor de transportes aéreos acabe por impactá-lo de maneira ainda mais severa. Nessa linha, a Deutsche Welle noticiou que a França concedeu empréstimo à Air France de aproximadamente 7 bilhões de euros. Mais do que isso, o governo holandês prometeu auxiliar a KLM com algo entre 2 a 4 bilhões de euros. A Lufthansa, sendo o maior grupo de companhias aéreas europeias, possuindo como subsidiárias, entre outras empresas, a Swiss e a Austrian Airlines, não foi exceção, solicitando ajuda ao governo Alemão, Suíço e Austríaco, sendo que as autoridades suíças já havia, à data da matéria, concordado com a realização de empréstimos em torno de 1.2 bilhão de euros (Harper, 2020).

aviação comercial brasileira, necessitando, para tanto, instituir uma "aeropolítica"<sup>25</sup> capaz de permitir a manutenção do fluxo operacional das companhias, conforme as possibilidades do mercado, para que assim, os aeroportos também continuem explorando a atividade econômica regularmente (Macilree; Duval, 2020).

Nessa linha, a *International Air Transport Association* - IATA anunciou que, globalmente, estima-se que as empresas aéreas, no ano de 2020, devem apresentar cerca de 84,3 bilhões de dólares em prejuízos, além de margem de lucro líquido de -20,1%. Acredita-se que, na América Latina, a queda de lucro líquido deva atingir cerca de 4 bilhões de dólares (IATA, 2020)

Segundo a ANAC (2020c), as três companhias aéreas brasileiras com maior participação no mercado apresentaram um prejuízo de 6,2 bilhões de reais no segundo trimestre de 2020. Apenas no mês de maio, a demanda por voos caiu 91% se comparado ao mesmo período em 2019 (ANAC, 2020b). Por outro lado, no mês de outubro de 2020 a demanda no setor foi 44,7% menor do que no ano anterior, demonstrando, ao se considerar o mês de maio, uma tendência gradual de retomada do fluxo de passageiros. (ANAC, 2020d)

Os efeitos negativos da redução da demanda de passageiros atingiram também os contratos de concessão, tendo sido aprovada pela Diretoria da Agência Nacional de Aviação Civil, no dia 24 de novembro, a revisão extraordinária dos contratos dos aeroportos de Guarulhos, Brasília, Salvador e Confins, ante o impacto econômico-financeiro decorrente da pandemia de Covid-19<sup>26</sup>. Entretanto, para que haja a recomposição, aguarda-se aprovação final da Secretaria Nacional de Aviação Civil - SAC, vinculada ao Ministério da Infraestrutura (ANAC, 2020f).

Destarte, é possível compreender, ainda que superficialmente, alguns dos diversos problemas que recaem sobre o desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária brasileira, especificamente em relação aos aeroportos concedidos até o presente momento.

## 5 CONCLUSÃO

Como destacado ao longo do trabalho, a infraestrutura aeroportuária tem atuado como um importante meio de exploração econômica, exercendo, também, um papel estratégico para

---

<sup>25</sup> O termo é utilizado por Macilree e Duval (2020, p. 1) para tratar não apenas das estruturas regulatórias de natureza jurídica e econômica a nível internacional, mas também no que compõe o fornecimento de infraestrutura e investimentos públicos em dado Estado.

<sup>26</sup> Nestes aeroportos a movimentação de passageiros observada não atingiu sequer um terço daquela estimada pela ANAC, caso não houvesse crise sanitária (ANAC, 2020f).

o desenvolvimento do setor aeroviário.

A política de concessão dos principais aeroportos nacionais tem por objetivo aperfeiçoar a qualidade dos serviços postos à disposição dos usuários, além de promover a modernização da estrutura, através de investimentos privados realizados pelas concessionárias.

Nessa linha, o Programa de Parcerias de Investimentos surgiu como um instrumento para a realização de obras estratégicas, inclusive no setor de infraestrutura aeroportuária, conciliando o interesse e o capital público e privado.

A regulação da estrutura concedida, por sua vez, almeja estabelecer, dentre outras coisas, a concorrência no setor, a qual, como explicado, está relacionada à expansão e a eficiência na utilização dos aeroportos, influenciando, inclusive, na modicidade das cobranças realizadas.

Mais do que isso, a regulação busca equilibrar os interesses do Estado e da iniciativa privada, inclusive em tempos de crise, a fim de evitar uma retração do setor e o agravamento da condição econômica dos agentes que nele atuam.

Tal situação reflete a política de participação indireta do Estado em relação à economia, adotando um posicionamento mais distante da prestação e mais próximo da normatização e fiscalização da atividade explorada.

Embora o setor de transportes aeroviário tivesse uma forte perspectiva de crescimento antes da pandemia causada pela Covid-19, não se sabe ao certo como o setor irá se comportar ao decorrer dos próximos anos, cabendo, nesse momento, a todos os envolvidos no grande elo que compreende o transporte aéreo, aguardar a gradual retomada dinamismo ora perdido.

## REFERÊNCIAS

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Cartilha concessão 6ª rodada**. Disponível em: [https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/sexta-rodada/cartilha\\_concessao\\_6\\_rodada.pdf](https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/sexta-rodada/cartilha_concessao_6_rodada.pdf). Acesso em: 19 dez. 2020a.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Dados do 2º tri revelam impacto de mais de 6 bilhões nas aéreas brasileiras**. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/dados-do-2o-tri-revelam-impacto-de-mais-de-6-bilhoes-nas-aereas-brasileiras>. Acesso em: 19 dez. 2020b.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Demanda por voos domésticos recua 91% em maio**. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/demanda-por-voos-domesticos-recua-91-em-maio>. Acesso em: 19 dez. 2020c.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Empresas brasileiras transportaram mais de 4 mi de passageiros em outubro.** Disponível em:  
<https://www.anac.gov.br/noticias/2020/empresas-brasileiras-transportaram-mais-de-4-mi-de-passageiros-em-outubro>. Acesso em: 19 dez. 2020d.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Institucional.** Disponível em:  
<https://www.anac.gov.br/aceso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 07 out. 2020e.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Mais 4 aeroportos têm reequilíbrio econômico-financeiro aprovado em razão da Covid-19.** Disponível em:  
<https://www.anac.gov.br/noticias/2020/mais-4-aeroportos-tem-reequilibrio-economico-financeiro-aprovado-em-razao-da-covid-19>. Acesso em: 19 dez. 2020f.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Resolução n.º 338, de 22 de julho de 2014.** Disponível em: [https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2014/resolucao-no-338-de-22-07-2014-1/@@display-file/arquivo\\_norma/RA2014-0338%20-%20Compilada%20at%C3%A9%20RA2018-0487.pdf](https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2014/resolucao-no-338-de-22-07-2014-1/@@display-file/arquivo_norma/RA2014-0338%20-%20Compilada%20at%C3%A9%20RA2018-0487.pdf). Acesso em: 03 nov. 2020.

BAGNOLI, Vicente. **Direito Econômico e Concorrencial.** 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

BARAT, Josef. **Infraestruturas e crescimento:** reforma do Estado e inclusão social. São Paulo: CL-A, 2004.

BARAT, Josef. **Logística, transporte e desenvolvimento econômico:** a visão setorial. São Paulo: Editora CLA. 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 08 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.024, de 4 de junho de 2013.** Regulamenta o funcionamento do Fundo Nacional de Aviação Civil, instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/D8024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8024.htm). Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.319, de 9 de abril de 2020.** Institui a Comissão Nacional das Autoridades Aeroportuárias e a Comissão Nacional das Autoridades nos Portos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10319.htm#art15](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10319.htm#art15). Acesso em: 05 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 19.902 de 22 de abril de 1931.** Dispõe sobre a criação e organização do Departamento de Aeronáutica Civil. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19902.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19902.htm). Acesso em: 04 out. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.961, de 20 de janeiro de 1941.** Cria o Ministério da Aeronáutica. Disponível em: [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del2961.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del2961.htm). Acesso em: 04 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972.** Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L5862.htm#:~:text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,INFRAERO%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5862.htm#:~:text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,INFRAERO%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 04 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.** Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17565compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17565compilado.htm). Acesso em: 04 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005.** Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111182.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111182.htm). Acesso em: 04 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm). Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.319, de 25 de julho de 2016.** Extingue o Adicional de Tarifa Aeroportuária; amplia o limite de participação do investimento estrangeiro na aviação civil; altera a Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011; e revoga a Lei nº 7.920, de 7 de dezembro de 1989, a Lei nº 8.399, de 7 de janeiro de 1992, e dispositivos da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Lei/L13319.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13319.htm). Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016.** Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm). Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.448, de 05 de junho de 2017.** Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-)

2018/2017/lei/113448.htm. Acesso em: 01 jul. 2020.

BRASIL. **Lei 14.034, de 5 de agosto de 2020**. Dispõe sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da Covid-19; e altera as Leis nos 7.565, de 19 de dezembro de 1986, 6.009, de 26 de dezembro de 1973, 12.462, de 4 de agosto de 2011, 13.319, de 25 de julho de 2016, 13.499, de 26 de outubro de 2017, e 9.825, de 23 de agosto de 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14034.htm). Acesso em: 04 out. 2020.

CARVALHO, André Castro. **Direito da Infraestrutura: Perspectiva Pública**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

FIUZA, Eduardo. Pedral Sampaio; PIONER, Heleno Martins. **Estudo econômico sobre regulação e concorrência no setor de aeroportos**. Rio de Janeiro: Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC. 2009.

FONSECA, Ricardo Sampaio da Silva; REZENDE, Caio Cordeiro de; CALDEIRA, Thiago Costa Monteiro. Alocação de slots em aeroportos congestionados: análise econômica dos mecanismos de entrada. **Revista de Direito da Concorrência**. vol. 3. n 1. Brasília: CADE, 2015. p. 28-63. ISSN 2318-2253. Disponível em: <http://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrencia/article/view/135/91>. Acesso em: 28 ago. 2020.

GRAHAM, Anne. Key Issues Facing the Airport Industry. *In*: O'CONNELL, John. F.; WILLIAMS, George. **Air transport in the 21st century: key strategic developments**. Routledge. 2011.

HARPER, Jo. **Lufthansa mulls options as Air France state aid strings revealed**. Deutsche Welle, 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/en/lufthansa-mulls-options-as-air-france-state-aid-strings-revealed/a-53325173>. Acesso em: 15 nov. 2020.

IATA - International Air Transport Association. **Prejuízo do setor aéreo deve atingir US\$ 84 bilhões em 2020**. Notícia n. 50. Genebra. 2020. Disponível em: <https://www.iata.org/contentassets/060a388cfde24a83b7f38fda101a2239/2020-06-09-01-pt.pdf>. Acesso em 20 nov. 2020.

INFRAERO - Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária. **Sobre a Infraero**. Disponível em: <https://transparencia.infraero.gov.br/sobre-a-infraero/>. Acesso em: 07 out. 2020.

MACILREE, John; DUVAL, David Timothy. Aeropolitics in a post-COVID-19 world. *In*: **Journal of Air Transport Management**. v. 88. 2020. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S096969972030301X>. Acesso em 15 nov. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jairtraman.2020.101864>.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parte IV - Regulação. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.); MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo (Org.); KLEIN, A. L. (Org.). **Tratado de Direito Administrativo - funções administrativas do Estado**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. v. 2.

MUNOZ, Claudia; CORDOVA, Jorge; SARMIENTO, Iván. Airport Choice Model in Multiple Airport Regions. *In: Journal of airline and airport management*. 2017. DOI: <https://doi.org/10.3926/jairm.62>.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. **Infraestrutura de transportes**. Curitiba: Juruá, 2019.

NÓBREGA, Marcos. **Direito da infraestrutura**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

SANTACRUZ, Ruy. **Acordos internacionais na indústria de transporte aéreo de passageiros e impacto sobre o bem-estar econômico**. Rio de Janeiro: Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC. 2009.

THE WORLD BANK. **A Step Ahead: Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth**. World Bank Group. 2017, Disponível em [https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/a-step-ahead-competition-policy-for-shared-prosperity-and-inclusive-growth\\_978-1-4648-0945-3](https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/a-step-ahead-competition-policy-for-shared-prosperity-and-inclusive-growth_978-1-4648-0945-3). Acesso em: 15 nov. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0945-3>.

YOSIMOTO, Vinícius; CHAMBARELLI, Rafael; MATTOS, Bernardo; *et.al.* A logística atual do setor aeroportuário brasileiro. *In: Revista do BNDES*. n. 45, Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, jun. 2016. Semestral.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Competitiveness Report 2019**. 2019. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf). Acesso em: 09 out. 2020.