

PERDENDO ALTITUDE: ASCENSÃO E DECLÍNIO DA INFRAERO

Elaine Arantes

Instituto Federal do Paraná (IFPR), Campus Colombo

Rua Antonio Chemin, 28 - São Gabriel 83403-515
Colombo/PR, Brasil

Omar Daniel Martins Netto

Universidade da Beira Interior, Aerospace Sciences Department (DCA-UBI), Rua Marquês d'Ávila e Bolama, 6201-001, Covilhã, Portugal

Jorge Miguel dos Reis Silva

Universidade da Beira Interior, Aerospace Sciences Department (DCA-UBI), Rua Marquês d'Ávila e Bolama, 6201-001, Covilhã, Portugal
e

CERIS, Instituto Superior Técnico, Universidade de Lisboa, Av. Rovisco Pais 1, 1049-001, Lisboa, Portugal.

RESUMO: O cenário brasileiro de gestão de aeroportos indica que a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) vem perdendo receita com seus principais aeroportos. O objetivo deste artigo é entender o que contribuiu para a ascensão e o declínio da INFRAERO. Este estudo é apoiado pelas teorias da complexidade, dos sistemas e do interesse público. Considera a base teórica e legal da privatização, regulação e desregulamentação. Trata-se de um estudo exploratório-descritivo de natureza aplicada, seguindo a estratégia

do estudo de caso. Os dados primários foram coletados em entrevistas com especialistas do setor aeroportuário. Os dados secundários obtidos através da análise documental dos relatórios da INFRAERO, bem como de estudos realizados no setor aeroportuário. Até 2003, a INFRAERO era uma operadora lucrativa e respeitada em todo o mundo. A recente concessão aeroportuária brasileira levou a INFRAERO a perder receita com seus principais aeroportos e terminais de carga. O moral de seus funcionários foi profundamente abalado. Espera-se que esta pesquisa indique os motivos do declínio da INFRAERO. Os dados primários e secundários coletados também permitirão uma discussão teórico-empírica. A pesquisa apresenta relevância empírica, teórica e acadêmica. Empiricamente, os resultados desta pesquisa permitirão aos membros do setor aéreo aprender, compreendendo os fatores que transformaram uma empresa respeitada e lucrativa a entrar em um processo de declínio. Teoricamente, retomará aspectos específicos das teorias no contexto organizacional do aeroporto. Academicamente, este estudo fornecerá subsídios para a continuação da pesquisa no setor aeroportuário em todo o mundo.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão aeroportuária. INFRAERO. Relações Público-Privadas.

ABSTRACT: The Brazilian airport management scenario indicates that the Brazilian Airport Infrastructure Company (INFRAERO) has been losing revenues from its main airports. The purpose of this article is to understand what have contributed both to the ascension and to the decline of INFRAERO. This study is supported by the theories of complexity, of systems and of public interest. It considers the theoretical and legal basis for privatization, regulation and deregulation. It is an exploratory-descriptive study of applied nature following the strategy of the case study. Primary data was collected in interviews with experts in the airport sector. Secondary data was obtained through documental analysis of INFRAERO's reports as well as studies carried out on the airport sector. Until 2003, INFRAERO was a profitable and respected operator worldwide. The recent Brazilian airport concession led INFRAERO to lose revenues from its main airports and cargo terminals. The morale of its employees has been deeply shaken. It is expected that this research indicates the reasons for INFRAERO's decline. The collected primary and secondary data will also enable a theoretical-empirical discussion. This research presents empirical, theoretical, and academic relevance. Empirically, the results of this research will enable air sector members to learn by understanding the factors that have transformed a respected and profitable company to go into a decline process. Theoretically, will retake specific aspects of theories in the airport organizational context. Academically, this study will provide subsidies for the continuation of the research in the airport sector worldwide.

KEYWORDS: Airport management. INFRAERO. Public-Private Relations.

1 | INTRODUÇÃO

A partir de 1990, a agenda política brasileira vem aplicando medidas para modernizar a Administração Pública. Estas medidas, inspiradas no modelo privado de gestão, que conforme Motta (2007) era considerado superior e mais eficaz. Tais medidas incluíam a eliminação de alguns serviços públicos, privatizações e terceirizações. Diversos setores foram atingidos por esta reformulação do modelo de gestão pública, no Brasil. Dentre eles estão a mineração, a telecomunicação, a energia e o setor aeroportuário, entre outros. Empresas como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) assim como as Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (USIMINAS) foram privatizadas. Os aeroportos de Natal, Guarulhos, Brasília, Viracopos, Galeão, Confins, Salvador, Porto Alegre, Florianópolis e Fortaleza foram objeto de concessões para a iniciativa privada.

No que diz respeito ao setor aeroportuário, seriam necessários investimentos de cerca de US\$ 6 bilhões de dólares entre 2010 a 2022 para atender sua crescente demanda. Contudo, a crise fiscal do Estado e o baixo crescimento da economia impediram investimentos na estrutura aeroportuária brasileira (CAMPOS NETO E SOUZA, 2011). Além destes fatores, Constantino (2012) aponta para o alto custo

da infraestrutura brasileira em relação a outros países o que representa um entrave para o investimento estrangeiro no Brasil. Emmons (2000) aponta também as dificuldades para a gestão da relação público-privada nos países que adotaram este modelo como caminho para ampliar e atrair investimentos. Este conjunto de fatores contribuíram para que a infraestrutura aeroportuária apresentasse crescentes sinais de estrangulamento do sistema e a consequente perda na qualidade dos serviços prestados.

A urgência nos investimentos para a ampliação e modernização dos aeroportos brasileiros deu-se com a escolha do Brasil como sede de dois importantes eventos esportivos internacionais: A Copa do Mundo de Futebol em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016. Para suprir a carência da infraestrutura aeroportuária, o governo brasileiro iniciou em 2011 o lançamento de Editais para concessão de aeroportos para a iniciativa privada. De 2011 a 2017, foram concedidos para a iniciativa privada os aeroportos mais movimentados e mais rentáveis, no Brasil. Dentre os resultados obtidos por este processo, o presente artigo tem como tema os impactos sofridos pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) que culminaram com seu declínio, após mais de quatro décadas de atividades. Este tema foi escolhido considerando-se a contemporaneidade deste processo no Brasil e porque se relaciona “com um dos assuntos prioritários nas agendas do governo federal, da imprensa, do empresariado e da academia brasileira” (FLEURY, 2014). O contexto em que se situa a pesquisa aqui apresentada indica que após mais de quatro décadas de atividades, a INFRAERO se encontra diante de restrições financeiras que foram citadas em seu Relatório Anual 2017, nas palavras de seu presidente (INFRAERO, 2017).

Após quatro rodadas de concessões no setor, os aeroportos mais rentáveis encontram-se geridos pela iniciativa privada. Diante deste contexto, o problema que se verifica e que motiva a realização desta pesquisa é que as decisões da gestão pública, ao invés de impulsionar o crescimento de sua empresa operadora de aeroportos, acaba por deixá-la em situação tal que se fala inclusive em sua extinção em futuro próximo com a venda dos aeroportos que ainda não foram concedidos. Diante deste cenário, a pergunta de pesquisa que o presente estudo responde é: Quais fatores contribuíram para a ascensão e para o declínio da INFRAERO? Para responder a esta pergunta, definiu-se o seguinte objetivo geral: Compreender quais fatores contribuíram para a ascensão e para o declínio da INFRAERO. Como objetivos específicos, esta pesquisa se concentra em: 1. Levantar os fatores que motivaram a ascensão da INFRAERO; 2. Levantar os fatores que levaram ao declínio da INFRAERO; e 3. Compreender a relação entre os fatores de ascensão e declínio da INFRAERO, contextualizando-os no cenário brasileiro e relacionando-os com os recentes processos de concessão para a iniciativa privada.

O presente estudo foi realizado sobre a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO que é

uma empresa pública instituída nos termos da Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, organizada sob a forma de sociedade anônima, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, sob vinculação do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, atuando no território nacional (...) (INFRAERO, 2017).

A INFRAERO participa com 49% na sociedade com os consórcios vencedores dos leilões dos aeroportos de Guarulhos, Campinas, Brasília, Confins e Galeão. Permanece ainda na gestão de “seus 54 aeroportos, 61 Estações Prestadoras de Serviços de Telecomunicações e de Tráfego Aéreo (EPTAs) e 21 Terminais de Logística de Carga (Tecas)” (INFRAERO, 2017:10). Em 2017, a INFRAERO transportou 108,6 milhões de passageiros, 124,8 mil toneladas de carga e obteve R\$ 3.394,3 milhões de receita operacional.

O arcabouço teórico que sustenta a realização da presente pesquisa contempla: a Teoria Geral dos Sistemas (TGS) conforme Bertalanffy (2008) e a Teoria da Complexidade conforme Morin (1996); Hock (1999); Schultz (2002); Dooley, Sandelands e Tsoukas (2008); Marion e Uhl-Bien (2011); Weick, Stuchlik e Obstfeld (2005); Boulding (1956); Bolman e Deal (2003); Allen, Maguire e McKelvey (2011).

A partir do arcabouço teórico definido, foram estabelecidas as categorias de análise consideradas para a realização deste estudo. Sua apresentação será feita oportunamente. Os procedimentos metodológicos adotados para a realização desta pesquisa incluem a realização de um estudo de caso conforme orienta Yin (2010), como estratégia para a apresentação dos dados primários e secundários. Os dados primários foram obtidos em entrevistas realizadas com profissionais do setor aeroportuário brasileiro e internacional. Os dados secundários foram coletados em documentos disponíveis na internet.

2 | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A Teoria de Sistemas (TS) é um ramo específico da Teoria Geral de Sistemas (TGS). Surgiu com os trabalhos desenvolvidos pelo biólogo alemão Ludwig von Bertalanffy. Bertalanffy (2008:22), ao abordar a evolução da humanidade, relacionada à inúmeras problemas financeiros, econômicos, sociais e políticos, cita que, o tráfego aéreo ou mesmo o automóvel já não podem mais ser vistos apenas como número de veículos em operação, mas formando sistemas que devem ser planejados e organizados. E assim, destaca a necessidade de um “enfoque sistêmico” e de especialistas de sistemas que possam examinar as soluções possíveis e escolher as que prometem ter um caráter ótimo, com a máxima eficiência e o mínimo custo, numa rede tremendamente complexa de interações.

Segundo Castor (2009), Jan Christian Smuts, general, filósofo e estadista sul-africano, um pioneiro na aplicação dos conceitos sistêmicos à vida organizacional, cunhou o termo “holístico” e trabalhou com a ideia de globalidade, tanto no

entendimento dos sistemas naturais, quanto no entendimento dos sistemas humanos e organizacionais. Quanto a administração do sistema, para este autor, algumas questões precisam ser consideradas ao abordar a questão da administração. São elas:

- Qual o nível de atualização da gestão da organização?
- Como se distribui a autoridade dentro da empresa?
- Qual o nível de centralização das decisões?
- Qual é o poder, a autoridade do funcionário que está na linha de frente?
- Qual a qualidade dos sistemas de informação da empresa?

O processo decisório no ambiente organizacional é, cada vez mais, objeto de estudos e de desafios crescentes. Globalização, terceirização, avanços tecnológicos, novos modelos de gestão, crescimento do desemprego e automação têm provocado significativas mudanças para as organizações e para o trabalho, exigindo qualificação constante dos profissionais em processos de decisão. Neste cenário, os gestores públicos se deparam com desafios ainda maiores, que ultrapassam embasamentos teóricos.

A tomada de decisões não é fácil. As variáveis a serem consideradas são, muitas vezes, incertas e as decisões são limitadas por informações incompletas ou faltantes. O tema da racionalidade torna-se novamente importante. As organizações tendem a ser racionais em sua tomada de decisões, porém podem errar. Existem também formas múltiplas de racionalidade. A tomada de decisões pode ser entendida como sendo, ao mesmo tempo, objetiva, lidando com os problemas do momento, e política, lidando com os arranjos do poder que participam do processo (HALL, 2004).

A política empresarial citada por Hall (2004), sob o aspecto gestão pública, quando é regida por políticas partidárias, por fisiologismo, em geral, conduz os gestores submetidos a esses desafios a sucumbirem a processos decisórios inadequados aos interesses da organização e tornam-se incompetentes por imposições estruturais. A complexidade se origina em uma série de eventos previsíveis e contínuos e representa o grande desafio das lideranças. Estes eventos estão presentes tanto no ambiente externo como no ambiente interno das organizações. Ao administrar um negócio, uma organização se relaciona e se compromete com seu usuário ao mesmo tempo em que cria um sistema no qual interage com o mercado considerando e respeitando a legislação vigente e competindo com outras organizações (SCHULTZ, 2002). Dooley, Sandelands e Tsoukas (2008) reforçam a relação da complexidade e do pensamento sistêmico com a quantidade de cenários que uma organização tem nos ambientes interno e externo e que se tornam cada vez mais numerosos à medida que a tecnologia diminui tempos e espaços e, com isso, abre novas possibilidades para a atuação no mercado. Nota-se a complexidade quando se passa a entender que o mundo não é separado em partes, fragmentado. Todos estão, conectados, ligados e em processos

cíclicos e relacionais. A complexidade do mundo contemporâneo é demonstrada pelo equilíbrio existente no ecossistema gerado por células, organismos, sociedade, enfim. Do caos, surge o equilíbrio necessário à sobrevivência e ao convívio comum (MORIN,1996).

Com relação às situações criadas pelas mudanças ambientais, sejam elas externas ou internas, Marion e Uhl-Bien (2011:385) as denominam “desafios adaptativos” com os quais os gestores não podem lidar utilizando métodos tradicionais difundidos pela literatura tradicional. O comportamento humano, conforme Weick, Stučliffe et Obstfeld (2005) se orienta conforme um conjunto de percepções concebidas ao longo da formação e experiência de cada um. Este conjunto de percepções formado por uma retrospectiva de imagens e situações orienta os gestores de uma organização numa direção que pode ou não ser a ideal. Para subsidiar estas decisões, Boulding (1956) reforça a importância da coleta de informações que devem fazer sentido e serem confiáveis para constituir o conhecimento que fundamenta a tomada de decisões de um gestor. A turbulência mundial, na percepção de Bolman e Deal (2003) tem muito mais impacto atualmente sobre a gestão organizacional do que tinha há 50 anos. Dooley, Sandelands e Tsoukas (2008) complementam este pensamento, apontando para as mudanças intelectuais e sociais que desafiam as organizações e seus gestores. Nos anos 80, ao apontar 4 perspectivas: estrutural/técnica, humana, política e simbólica, Bolman e Deal (2003) trazem subsídios para refletir sobre diferentes caminhos para se conduzir a gestão de uma organização na direção da superação de seus desafios face às mudanças do ambiente em que opera.

Os movimentos de um ambiente que, num primeiro momento, poderiam parecer desastrosos para a organização podem se tornar oportunidades para um novo relacionamento com o mercado. Allen, Maguire e McKelvey (2011:5) consideram que a desordem, a incerteza e a crise podem ser vistas sob uma “luz positiva” e neste sentido, a desordem provocada pelo ambiente poderia trazer para a organização uma nova perspectiva de gestão que, apesar das incertezas da mudança, pode promover seu crescimento. A renovação trazida pela desordem é o resultado de um contexto em aparente caos, mas percebido pelos gestores como benéfico para a organização. Um modelo de gestão citado por Allen, Maguire and McKelvey (2011) deixa inclusive de eliminar totalmente a incerteza e passa a se beneficiar das possibilidades de mudança que proporciona o ambiente em desordem.

Combinar as perspectivas sugeridas por Bolman e Deal (2003) e ser capaz de adaptá-las e combiná-las na tomada de decisão é um caminho importante para que o gestor possa lidar com a complexidade do ambiente em que se situa a organização em que ele atua. A percepção do contexto ambiental em que se insere a organização passa ainda pelo equilíbrio entre o modelo mental próprio de cada indivíduo, subjetivo quando comparado aos modelos mentais de outros indivíduos e a clareza e objetividade a que a ciência se propõe, ao descrever cenários.

Inicialmente, para fins de conceituação, é importante salientar que, no Brasil,

os conceitos de privatização, Parceria Público-Privada (PPP) e concessão são diferentes. A privatização ocorre quando o bem público é transferido integralmente, ou seja, tanto a propriedade como sua gestão, para a iniciativa privada. No Brasil, a Lei 11.079 prevê que:

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

Com relação à remuneração, “nas concessões tradicionais, a cobrança de tarifas é suficiente para remunerar o investimento. Com relação à remuneração do ente privado, nas PPP, abre-se espaço para uma complementação de receitas por parte do setor público” (BRITO E SILVEIRA, 2005:9). Na concessão, o Estado permanece como titular da prestação de serviços públicos conforme a Constituição Federal (1988). Esta titularidade não pode ser transferida. Sendo o Estado o titular único da prestação de serviços públicos cabe a ele fiscalizar seu cumprimento. Depois de finalizado o período da concessão, o ativo retorna para o Estado, por meio da gestão pública.

Ao idealizar o processo de concessão dos aeroportos para a iniciativa privada, o governo brasileiro definiu como objetivos: a redução do déficit na infraestrutura aeroportuária; a atração de investimentos; bem como novas experiências de modelos operacionais, gerenciais e tecnológicos que contribuíssem para o modelo de gestão da INFRAERO. Estes novos modelos, segundo a percepção do governo brasileiro, incentivariam o investimento em inovação por meio da concorrência entre aeroportos além de proporcionar a melhoria contínua da eficiência operacional aeroportuária no Brasil. Era também objetivo do governo brasileiro que essas novas experiências fossem compartilhadas com a INFRAERO, impulsionando o aprimoramento dos procedimentos de gestão desta estatal, uma vez que ela permanece responsável pela administração da maioria dos aeroportos brasileiros (TCU, 2014). Para a efetivação desta concessão, quatro rodadas foram realizadas até o momento contemplando os aeroportos conforme indicado na Figura 1.



Figura 1 – Localização dos aeroportos brasileiros concedidos em quatro rodadas

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

Na primeira rodada, construiu-se um novo aeroporto na região metropolitana de Natal, Rio Grande do Norte: o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (ASGA). Como se tratava de um projeto inteiramente novo, sua gestão foi integralmente concedida para a iniciativa privada. Na segunda e terceira rodadas, as concessões tinham como foco aeroportos já operantes que eram administrados pela INFRAERO. Os aeroportos de Guarulhos, Brasília e Viracopos foram concedidos na segunda rodada e Galeão e Confins foram concedidos na terceira rodada. Todas as concessões aeroportuárias brasileiras têm sua regulação feita pela ANAC, a agência reguladora do setor. Na segunda e terceira rodadas, o modelo adotado para a concessão é apresentado na Figura 2.

Para a concessão brasileira em sua segunda e terceira rodadas, foi firmado um contrato entre a União, representada pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), e as concessionárias formadas por uma sociedade entre INFRAERO com 49% do controle acionário e o consórcio vencedor do leilão com 51%. Este consórcio foi formado por investidores privados brasileiros com participação majoritária e operadores aeroportuários estrangeiros com experiência na movimentação de passageiros em aeroportos de outros países.

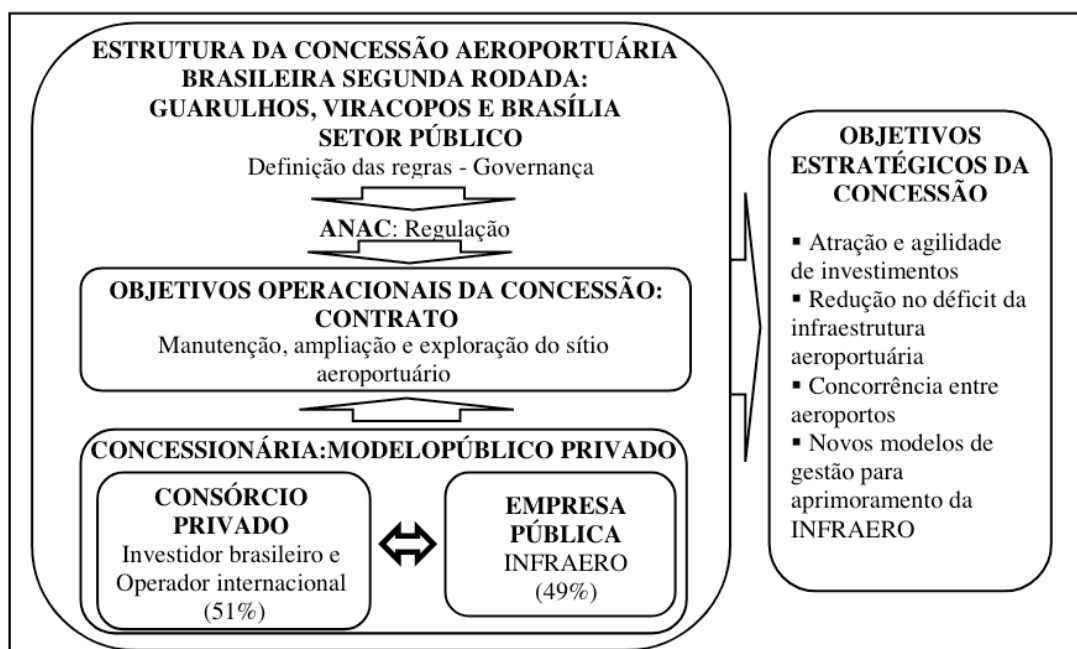


Figura 2 – Modelo da concessão aeroportuária brasileira na segunda e terceira rodadas

Fonte: Arantes, 2017.

Na quarta rodada, foram concedidos os aeroportos de Salvador, Fortaleza, Porto Alegre e Florianópolis. O modelo adotado para esta rodada não contempla a INFRAERO como sócia da iniciativa privada.

3 | METODOLOGIA

Este estudo é caracterizado por ser descritivo de natureza aplicada sobre os fatores que influenciaram tanto a ascensão como o declínio da INFRAERO. As categorias de análise adotadas contemplam as principais questões trazidas pelas teorias que fundamentam esta pesquisa, ou seja, a Teoria Geral dos Sistemas (TGS) conforme Bertalanffy (2008); a Teoria da Complexidade (MORIN, 1996; HOCK, 1999). As categorias de análise pré-definidas estão detalhadas no Quadro 1.

Categorias de análise	Teoria de suporte
Atualização das tecnologias de gestão. Autoridade Centralização das decisões Qualidade dos sistemas de informação	Teoria dos Sistemas Bertalanffy (2008)
Perspectivas para a superação de desafios: estrutural/técnica, humana, política e simbólica	Teoria da Complexidade Bolman e Deal (2003)

Quadro 1 – Categorias de análise

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

Para análise da trajetória da INFRAERO, utilizou-se dados secundários coletados por Arantes (2017) bem como publicações cujo acesso encontra-se

disponível na internet. Para complementação das análises realizou-se uma entrevista em profundidade com um profissional do setor aeroportuário e da aviação civil cujas contribuições foram analisadas utilizando-se o método da análise de conteúdo preconizado por Bardin (2013). As contribuições desta entrevista estão identificadas na apresentação dos dados como “contribuições do entrevistado”. A entrevista realizada foi transcrita, codificada e analisada de acordo com as categorias de análise pré-definidas. A codificação do texto foi feita em três etapas: aberta, axial e seletiva. Na codificação aberta, a cada um dos trechos foi atribuído um código que traduzisse seu significado. Na etapa axial, os códigos foram associados aos eixos pré-definidos, ou seja, às categorias de análise. Na etapa final, foram selecionados os códigos que dão suporte às análises fazendo parte do relatório final da pesquisa apresentado no estudo de caso (STRAUSS E CORBIN, 2008). A fase de codificação foi realizada com o suporte do software Atlas Ti versão 7.5.16. As etapas percorridas para a realização do estudo de caso estão resumidas na Figura 3.

4 | APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A análise de dados secundários indica que a INFRAERO aumentou em 15,2% as receitas operacionais realizadas no ano anterior. Anuncia-se o processo de seleção de um parceiro privado para a empresa. É colocado foco no reconhecimento, pela segunda vez consecutiva, do Aeroporto Internacional de Curitiba, administrado pela INFRAERO, como o melhor do país (INFRAERO, 2017). Sem qualquer referência sobre o tema, o leitor poderia questionar a própria concessão já que o melhor aeroporto do país, segundo o Relatório Anual da INFRAERO, não foi concedido para a iniciativa privada. Entretanto, é importante ressaltar que a pesquisa de satisfação para aeroportos não concedidos não segue o mesmo padrão da pesquisa aplicada para aeroportos concedidos. A pesquisa de satisfação realizada nos aeroportos objeto da concessão atende aos requisitos estabelecidos em contrato em conformidade com a Lei 8.987 promulgada no Brasil em 1995 (BRASIL, 1995).

No que se refere à distribuição da autoridade, na INFRAERO, no período entre 2001 e 2003,

O processo decisório era bem descentralizado, sendo dividido entre as Diretorias de Operações, Engenharia, Finanças, Comercial, Administração e com apoio da área de Planejamento Estratégico, que depois virou diretoria. Havia sempre decisão colegiada. (CONTRIBUIÇÕES ENTREVISTADO).

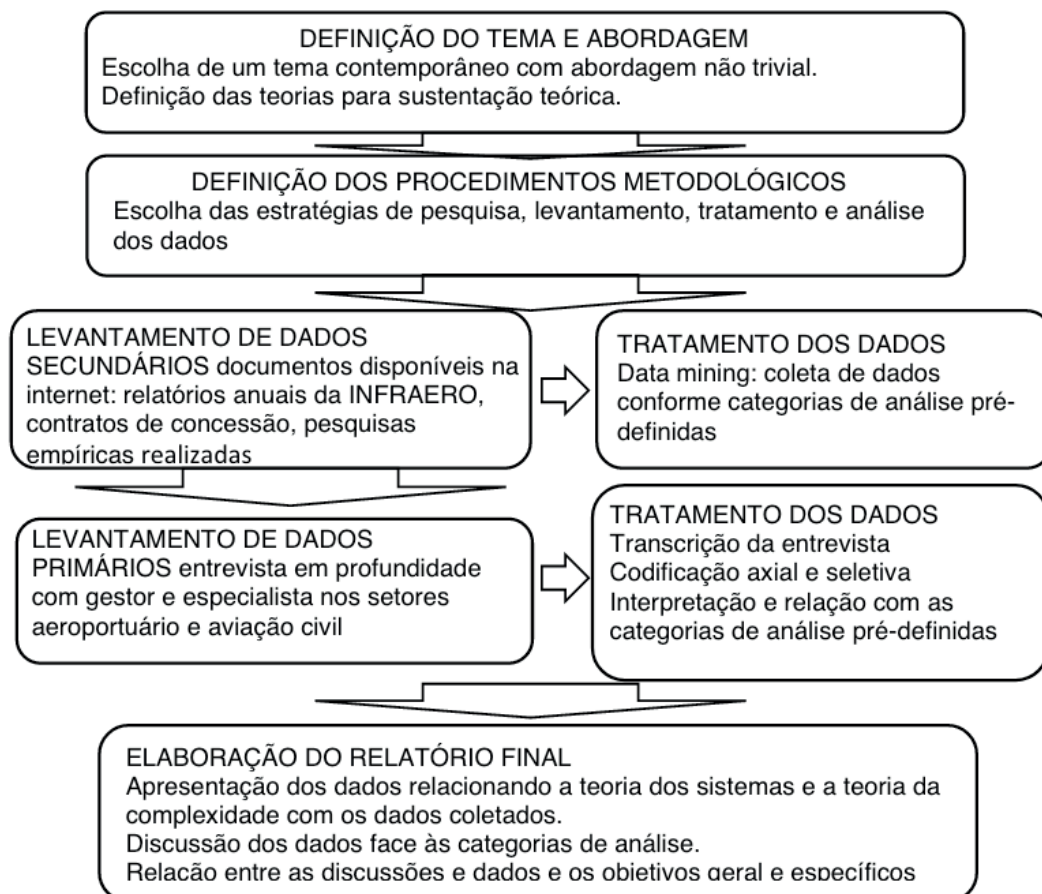


Figura 3 – Etapas percorridas para a realização do estudo de caso sobre a INRAERO

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

Até 2003, a INFRAERO

Foi uma empresa superavitária, um exemplo de administração aeroportuária para muitos países que buscaram sua parceria para gestão de seus aeroportos. Porém, após o início de uma gestão política, a empresa entra em um declínio vertiginoso, que vem, hoje [2018], a torná-la, praticamente, em processo de extinção. (CONTRIBUIÇÕES ENTREVISTADO).

Sobre a relação entre a situação atual da INFRAERO e o processo de concessão aeroportuária no Brasil, conforme dados coletados, observa-se que “é importante não perder a propriedade da infraestrutura que é um ativo estratégico dado o serviço prestado para a sociedade e sua contribuição para o desenvolvimento da economia do país” (ARANTES, 2017:133). Havia, “(...) particularmente em relação aos aeroportos, havia a pressão decorrente da realização dos grandes eventos” o que levou ao governo brasileiro a decidir pela concessão no setor (ARANTES, 2017:136). O contexto político em que foram tomadas as decisões para a concessão brasileira de aeroportos é um aspecto muito mencionado entre os entrevistados conforme os depoimentos a seguir:

Antes de entrar nestas questões é preciso uma breve contextualização acerca do cenário político em que se deu a decisão de conceder os aeroportos. Era um governo que, ideologicamente não acreditava nesse modelo de parceria público-privada. (ARANTES, 2017:136).

Então ao avaliarmos detidamente a influência partidária sobre a gestão do país, verificamos (...) uma ingerência do Estado sobre um tipo de investimento que poderia ser 100% de capital privado. Isso na visão de investimentos de grande monta em projetos de longo prazo pode trazer impactos negativos no decorrer da execução dos contratos (...). (ARANTES, 2017:136).

A influência política na gestão da INFRAERO também foi percebida

A partir do ano de 2003, com a entrada de um Presidente que trouxe a vertente política para o processo decisório. Dando prioridade a melhorias nos aeroportos sediados em cidades administradas pelo partido que estava no poder ou de seus aliados. (CONTRIBUIÇÕES ENTREVISTADO)

A importância do investimento em tecnologia de gestão é mencionada a seguir. Observa-se que a iniciativa privada trouxe para o aeroporto uma visão estratégica.

Essa visão foi muito trazida seja pelo operador privado que foi parceiro na formação do consórcio como inteligência e também pela maior flexibilidade que a concessão tem, por ser privado, de buscar esse *benchmarking* e trazer isso para a realidade nacional identificou-se dentro da INFRAERO potencial também de reversão e exploração dos outros ativos que ela tem 100% de sua gestão (ARANTES, 2017:141).

Com relação aos aspectos positivos, o destaque foi para o planejamento estratégico realizado principalmente nos anos de 2001 e 2003 cujo resultado se observou no lucro líquido anual de quase meio bilhão de reais. Neste período,

A Infraero investia, juntamente com a área de TI, em softwares para apoio a gestão. Não lembro de softwares para apoio a decisão. Os softwares eram mais voltados a processos administrativos. Os treinamentos em gestão eram dados mais em termos comportamentais, tendo como parceiras entidades como a Universidade de Brasília (MBA de um ano em Gestão empresarial), Fundação Dom Cabral (diversos cursos de média duração para gestores intermediários) e Amana Key. Em todos os eventos da Empresa havia treinamentos e gestão empresarial com palestrantes renomados palestrantes nacionais. (CONTRIBUIÇÕES ENTREVISTADO)

O potencial do negócio aeroportuário do qual poderia se beneficiar a INFRAERO é perdido quando os aeroportos de maior movimento no país são entregues para a gestão privada. Este potencial é mencionado conforme segue:

São poucos negócios de infraestrutura no mundo que promovem tantos negócios complementares como os que os aeroportos promovem: estacionamento, *real estate*, varejo, marketing, publicidade, relações públicas, carga, passageiros, conexão, ou seja, é um leque de negócios num único ambiente. Você não tem outro setor de negócios em que você consiga amarrar tantas oportunidades comerciais ou mercadológicas num único ambiente. (ARANTES, 2017:140).

Um aspecto importante, sobre a gestão pública eficiente de um ativo estratégico é um questionamento trazido por estudos empíricos já realizados conforme sintetiza Arantes (2017) no Quadro 2.

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

Quadro 2 – Viés da eficiência pela privatização conforme estudos empíricos realizados

Fonte: Arantes, 2017:148.

Em seu estudo, Arantes (2017:148) verificou que houve um significativo número de menções feitas pelos entrevistados questionando a relação entre a eficiência da gestão de um ativo público por meio de sua privatização. Além disso, observa que os aeroportos norte-americanos são eficientes e tanto sua propriedade como sua gestão são 100% públicas. Ou seja, o fato de ser a INFRAERO uma empresa pública não significa que, por si só, este seria um motivo para a concessão dos aeroportos que estavam sob sua gestão. Em seu estudo, Arantes (2017:158) apresenta um resumo da estrutura de gestão dos melhores aeroportos do mundo em 2015 e 2016 conforme apresentado no Quadro 3.

Dos 20 aeroportos considerados pelos rankings ACI e Skytrax em 2015 e 2016, 13 tem sua estrutura de gestão formada exclusivamente pelo poder público. Ou seja, não necessariamente, para ser eficiente, o aeroporto precisa ter em sua gestão uma estrutura que inclua a iniciativa privada. Esta constatação leva ao questionamento sobre o modelo de gestão pública adotado nestes melhores aeroportos.

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

Quadro 3 - Resumo da estrutura da gestão dos melhores aeroportos do mundo segundo classificação da Skytrax e ACI

Obs.: O aeroporto de Incheon aparece nos 3 *rankings*, foram excluídas duas citações neste quadro. O aeroporto de Changi aparece em 2 *rankings*, foi excluída uma citação neste quadro.

Fonte: Arantes, 2017:159.

Observa-se que a participação da INFRAERO com 49% do controle acionário dos aeroportos foi uma decisão que comprometeu não somente as finanças da empresa pública como também interferiu no processo decisório da concessão. Órgãos brasileiros de controle se opuseram à participação da INFRAERO na sociedade com o consórcio privado conforme segue:

A automática inclusão da INFRAERO como participante da SPE gerenciadora da concessão surge desarrazoada, não se encontrando, nos autos, argumentação que a sustente. a automática inclusão da Infraero como participante da SPE gerenciadora da concessão surge desarrazoada, não se encontrando, nos autos, argumentação que a sustente. Regidos por lógicas distintas, vislumbra-se que a coexistência da empresa pública e do agente privado na SPE responsável pela gestão do aeroporto ostenta significativa possibilidade de extenso prejuízo à capacidade decisória da concessionária, em detrimento da eficiência originalmente

almejada pelo instituto da concessão. Sublinha-se, assim, que a obrigatoriedade de participação da Infraero potencializa os riscos quanto à governança corporativa da SPE. (TCU, 2011:18).

Esta citação é corroborada pelo depoimento a seguir:

O TCU desde esse momento [as discussões iniciais para a concessão] já recomendava que a INFRAERO não fosse incluída como sócia na concessão porque isso destoava e desvirtuava as premissas que embasam o uso de uma concessão que é você atribuir ao ativo a exploração privada com capital privado oferecendo ali toda uma gama de riscos e lucros compatíveis com esses riscos. Colocar uma empresa pública como sócia tão relevante, estou falando de 49% de uma concessão, desvia...ela abala um pouco os pilares dessas premissas que levam o Estado a fazer uma concessão [...] (ARANTES, 2017:163).

Esta recomendação foi objeto de nova afirmação que reforça que “desde cedo, o TCU já recomendou isso na concessão na segunda rodada, Viracopos, Brasília e Guarulhos. Recomendou também que a INFRAERO não entrasse na concessão de Galeão e Confins”. Com relação à estrutura de gestão necessária para que a INFRAERO participasse da sociedade nos aeroportos concedidos, “um dos erros em consequência dessa decisão foi não se ter pensado no nível de estrutura, a estruturação que essa atuação da INFRAERO como acionista iria exigir dela” (ARANTES, 2017:163).

Os depoimentos anteriores são reforçados ainda pela explicação sobre a falta de tempo para se fazer esta preparação em função do prazo exíguo destinado à modelagem do processo de concessão: “as decisões precisavam ser tomadas de forma rápida, a qualificação para o processo não veio no mesmo *timing*”. O aporte via orçamento público federal se faz necessário devido à falta de recursos da INFRAERO. (ARANTES, 2017:166).

Na sociedade com o consórcio vencedor do leilão, a INFRAERO deve arcar com 49% do investimento necessário para que o contrato seja cumprido. Da mesma maneira, deve realizar as obras públicas que estiverem sob sua responsabilidade, no contrato de concessão. Caso a INFRAERO não realize estas obras, ou elas serão feitas pelo consórcio privado, caso lhe interesse, ou elas não serão feitas, considerando que a

INFRAERO deve contribuir com 49% do investimento que se fizer necessário para o cumprimento dos compromissos de contrato bem como para o pagamento de eventuais multas pelo descumprimento do contrato de concessão. A participação da INFRAERO como sócia na concessionária traz consigo a obrigatoriedade da realização de obras públicas que, conforme observado neste estudo, não foram contratadas e, se o foram, não foram realizadas. Isto significa dizer que, se estas obras forem relevantes para que a concessionária cumpra com sua parte no contrato, então ela deve arcar com este investimento. (ARANTES, 2017:168).

É importante esclarecer que a participação da INFRAERO na sociedade com o consórcio vencedor dos leilões realizados no Brasil implica sua contribuição

pecuniária relativa aos 49% de sua participação. Ou seja, se o negócio aeroporto não for suficiente para pagar a outorga relativa ao lance dado no leilão, então, o montante que faltar será dividido na proporção dos sócios: consórcio entra com 51% e INFRAERO com 49%. Isso significa dizer que não somente não há receita para ser distribuída para a INFRAERO como também ela deve contribuir com quase metade do que faltar para o pagamento da outorga. Para além dos resultados operacionais, econômicos e financeiros, a INFRAERO tem uma simbologia particular, internamente para os funcionários assim como para o Brasil. Esta afirmação se confirma pelo depoimento a seguir:

A Infraero tinha um corpo de empregados de elevado conhecimento e que viam a empresa como uma das melhores estatais do Estado brasileiro. E que se bem administrada, seria a "joia da coroa" do novo governo. (CONTRIBUIÇÕES ENTREVISTADO).

Em estudos empíricos realizados, Zhang e Durango-Cohen (2012) sinalizam que o sucesso da participação do governo numa sociedade com a iniciativa privada depende da porção do investimento público. Depende também da capacidade do negócio em gerar receitas para honrar com seus compromissos. O ideal, conforme estudos de Zangouinezhad e Azar (2014), seria que a participação do governo foi muito baixa ou mesmo inexistente. Desta maneira, recursos públicos seriam direcionados para outras áreas prioritárias. Ameyaw e Chan (2015) indicam que há 20 fatores de risco para uma concessão. Dentre eles estão: a depreciação da moeda; altos custos operacionais; volatilidade da taxa da inflação; custos superiores ao previsto; flutuação das taxas de juros; preços e tarifas; financiamento; aquisição de terras. Como sócio do investidor privado, o governo brasileiro continua tendo que lidar com todos estes aspectos uma vez que se encontra representado pela INFRAERO. Autores como Levitt e Eriksson (2016) pontuam que numa relação público-privada, o papel do governo deve ser unicamente prover estrutura institucional com contratos e autoridade necessária para a interação entre os entes públicos e privados. No caso brasileiro, além da regulação e da fiscalização contratual, o governo ainda contribui com os investimentos na proporção da participação da empresa pública na sociedade com a iniciativa privada.

O enfoque sistêmico da organização, conforme preconizado por Bertalanffy (2008) permite ao gestor o desenvolvimento de um processo decisório que vislumbre não somente a solução de problemas atuais e pontuais, mas também um plano de ação para atingir a visão da empresa. A complexidade de um sítio aeroportuário, conforme Morin (1996), é elemento balizador para a tomada de decisão. Também a Teoria da Complexidade chama a atenção para o fato de que o mundo não é separado por partes. Os ambientes interno e externo de uma organização se relacionam e se influenciam. Dooley, Sandelands e Tsoukas (2008) enfatizam o papel da tecnologia que aproxima os ambientes. O equilíbrio entre estes ambientes se dá quando o gestor

é preparado para vencer os “desafios adaptativos” citados por Marion e Uhl-Bien (2011:385). Com relação à análise das categorias previamente definidas, apresenta-se no Quadro 4 a relação entre as categorias de análise e a intensidade (alta, média, baixa) das incidências verificadas.

	Teoria da Complexidade	Teoria dos Sistemas
Alta incidência	Perspectivas política e estrutural/técnica	Atualização das tecnologias de gestão; Delegação da autoridade; Centralização das decisões
Média incidência	Perspectiva simbólica	Não houve menção
Baixa incidência	Perspectiva humana	Qualidade dos sistemas de informação

Quadro 4 – Relação entre as categorias de análise e o levantamento de dados primários

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

No que diz respeito aos aspectos negativos, tiveram destaque respectivamente: gestão política; nomeações em detrimento de admissões de servidores por concursos públicos; falta de compreensão operacional do negócio; centralização das decisões sem a gestão participativa dos técnicos da estatal; ausência de investimento em treinamentos em cursos nacionais e internacionais.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo foi realizado com o objetivo geral de: Compreender quais fatores contribuíram para a ascensão e para o declínio da INFRAERO. Ficou claro que, se a gestão da INFRAERO foi um fator importante para o declínio da estatal, as decisões relativas à concessão aeroportuária no Brasil foram importantes para que sua situação financeira se tornasse insustentável. Em sua pesquisa, Arantes (2017) demonstrou que os objetivos da concessão aeroportuária no Brasil foram prejudicados pelo modelo que foi adotado com a inclusão da INFRAERO na sociedade com o consórcio privado.

Como objetivos específicos, esta pesquisa concentrou-se em levantar os fatores que motivaram a ascensão e o declínio da INFRAERO compreendendo contextualizando-os no cenário brasileiro e relacionando-os com os recentes processos de concessão para a iniciativa privada. Esta discussão foi realizada ao longo da apresentação dos dados primários e secundários coletados. Ficou claro que a ascensão da empresa estatal se deu pela iniciativa de seus fundadores e principalmente no período 2001-2003 quando realizou um planejamento estratégico com planos de ação delineados. A gestão eminentemente política da INFRAERO nos últimos 15 anos e, finalmente o processo de concessão aeroportuária foram importantes para seu declínio no cenário brasileiro e mundial. Nesse sentido, se o

modelo adotado para a desestatização dos aeroportos tivesse sido de privatização integral, a INFRAERO, por um lado, não teria o percentual de receita de 49%, mas por outro lado, também não teria a obrigatoriedade de contribuição no mesmo percentual para honrar os compromissos da concessionária da qual é sócia.

O Estado contemporâneo está sendo constantemente demandado para enfrentar as mudanças requeridas pela globalização, bem como os desafios e grandes riscos que lhe são impostos em ambientes de alta tecnologia, como é o caso do ambiente aeroportuário. Crises advêm das inadequações da burocracia estatal no atendimento às demandas da atividade pública que exige prontas respostas. Neste cenário de alta complexidade, os gestores públicos são desafiados a tomar decisões face à turbulência do mercado, considerando questões políticas e compreendendo o simbolismo que tem a propriedade pública na busca pelo bem-estar social. Nesse sentido, deixar que o livre mercado organize a concorrência teria sido provavelmente uma saída menos disruptiva para a INFRAERO que não teria que desembolsar de um orçamento já exíguo numa estrutura deficitária.

Recomenda-se que para próximos estudos, os pesquisadores se debrucem sobre o modelo de gestão adotado pelos aeroportos considerados como os melhores do mundo. Desta maneira, será possível compreender como empresas (públicas ou privadas) se organizam para a gestão eficiente de seus ativos estratégicos.

REFERÊNCIAS

ALLEN, Peter; MAGUIRE, Steven; MCKELVEY, Bill. **Complexity and Management: Introducing the SAGE Handbook**. Cornwall: MPG Books, 2011.

AMEYAW, Ernest Effah; CHAN, Albert P.C. **Evaluating key risk factors for PPP water projects in Ghana: a Delphi study**. Journal of Facilities Management. 13 (2), 133-155, 2015.

ARANTES. **O design estratégico da concessão aeroportuária no Brasil**. 267 p. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, Brasil, 2017.

BARDIN. **L'analyse de contenu**. 2 Ed. Paris: PUF, 2013.

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria Geral dos Sistemas**. Petrópolis: Vozes, 2008.

BOLMAN, Lee G.; DEAL, Terrence. **Reframing organizations: artistry, choice and leadership**. 3 ed. Jossey – Bass, 2003.

BOULDING, Kenneth. **General systems theory: the skeleton of science**. Management Science, 197–208, 1956.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988, de 5 de outubro de 1988**. Diário Oficial da União (DOU), Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. **Lei 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**. Diário Oficial da União (DOU), Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1995/lei08987.htm>.

planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Último acesso em 23/04/2018.

BRASIL. **Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.** Diário Oficial da União (DOU), Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/11079.htm>. Último acesso em 23/04/2018.

BRITO Barbara Moreira; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. **Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro.** Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, 56 (1), 7-21, 2005.

CAMPOS NETO, Carlos.; SOUZA, Frederico. **Aeroportos no Brasil: investimentos recentes, perspectivas e preocupações.** Diretoria de Estudos Setoriais. Nota n.5, IPEA: Brasília, 2011.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Estratégias para a Pequena e Média Empresa.** São Paulo: Atlas, 2009.

CONSTANTINO, Rodrigo. **Privatize já.** São Paulo: Leya, 2012.

DOOLEY, Kevin J.; SANDELANDS, Loyd; TSOUKAS, Haridimus. The Fourth Organization Studies Summer Workshop. **Embracing Complexity: Advancing Ecological Understanding in Organization Studies**, 29 (1), 157-159, 2008. DOI: 10.1177/0170840607088303.

FLEURY, Paulo. Prefácio: In: CASTELAR, Armando Pinheiro e FRISCHTAK, Cláudio (Orgs.). **Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 7-10, 2014.

HALL, Richard H. **Organizações: estruturas, processos e resultados.** 8 Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

HOCK, D. **Nascimento da Era Caórdica.** São Paulo: Cultrix, 1999.

INFRAERO. **Relatório anual 2017.** INFRAERO, 2017. Disponível em: http://www4.infraero.gov.br/media/674585/relatorio_anual_2017.pdf. Último acesso 23.04.18.

LEVITT, Raymond E.; ERIKSSON, Kent. **Developing a governance model for PPP infrastructure service delivery based on lessons from Eastern Australia.** Journal of Organization Design, 5 (7), 2016. DOI 10.1186/s41469-016-0009-3.

MARION, Russ; UHL-BIEN, Mary. **Implications of Complexity Science for Study of Leadership.** in Allen, Maguire & McKelvey, 2011.

MORIN, Edgar. **Ciência com Consciência.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

MOTTA, Paulo Roberto. **A modernização da Administração Pública brasileira nos últimos 40 anos.** Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, Edição Especial Comemorativa, 2007, 1967-2007, 87-96, 2007.

SCHULTZ, Ron. **Complexity and Management: Why does it matter?** In: Lissack, M.R. (editor) The Interaction of Complexity and Management. P. 15-19, Quorum Books, 2002.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. **Pesquisa Qualitativa: Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada.** 2 Ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo no TC 032.786/2011-5. Acompanhamento do 1º estágio de concessão do aeroporto internacional de Guarulhos/SP.** TCU, 2011 Disponível em file:///C:/Users/Elaine/Downloads/concessoes_0.pdf. Último acesso em 23/04/2018.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo no. TC 024.918/2014-8; Relatório de auditoria operacional. qualidade de serviço nos aeroportos brasileiros.** TCU, 2014. Disponível em: www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/.../AC_2210_35_15_P.doc.

WEICK, Karls E.; STUCLIFFE, Kathleen M.; OBSTFELD, David. **Organizing and the Process of Sensemaking.** *Journal Organization Science*. 16 (4). July-August, 409-421, 2005. doi 10.1287/orsc.1050.0133.

YIN, R.K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZANGOUEINEZHAD, Abouzar; AZAR, Adel. How public-private partnership projects impact infrastructure industry for economic growth. **International Journal of Social Economics**, v. 41, n. 10, p. 994-1010, 2014.

ZHANG, Zitao; DURANGO-COHEN, Pablo L. **A strategic model of public private partnerships in transportation: Effect of taxes and cost structure on investment viability.** *Research in Transportation Economics*, v. 36, p. 9-18, 2012.