

CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS NO BRASIL: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE NATAL

Rodrigo Vially Campos Alves

Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES)
rodrigovially@gmail.com

Luiz Andrei Gonçalves Pereira

Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES)
luiz.goncalves@unimontes.br

Resumo: As concessões de aeroportos foram incorporadas na agenda política brasileira, sendo um tema de abordagem complexa na ciência geográfica. O objetivo deste artigo é analisar o repasse de infraestrutura aeroportuária para o setor privado, contextualizando o caso do Aeroporto Internacional de Natal no período de 2014 a 2024. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica, a coleta e a análise de dados das bases estatísticas oficiais de dados do governo e os dados do próprio aeroporto em questão nos seus relatórios de gestão confeccionados anualmente. O Brasil, assim como muitos outros países, tem adotado modelos variados de concessão. As concessões aeroportuárias têm sido uma política implementada pelo governo brasileiro para promover o desenvolvimento do modal aéreo, buscando a atração de investimentos privados e a melhoria na eficiência operacional dos aeroportos. O modelo de concessão permite que empresas privadas assumam a responsabilidade pela gestão, operação e expansão dos aeroportos em troca de pagamentos de outorgas e de compromissos de investimento em infraestrutura. Este estudo focou neste aeroporto que se destaca por ser o primeiro no país a ser construído parcialmente e operacionalizado totalmente pela iniciativa privada, mas foi devolvido e relicitado para uma nova empresa concessionária.

Palavras-chave: concessões, Infraestrutura de transporte, Natal, Iniciativa privada, Rede de transporte aéreo.

AIRPORT CONCESSIONS IN BRAZIL: A CONTEXTUALIZATION OF NATAL INTERNATIONAL AIRPORT

Abstract: Airport concessions have been incorporated into the Brazilian political agenda, becoming a complex subject within geographical sciences. The aim of this paper is to analyze the transfer of airport infrastructure to the private sector, contextualizing the case of Natal International Airport from 2014 to 2024. The methodology employed involved a literature review, data collection, and analysis of official government statistical databases, as well as the airport's own data from its annual management reports. Brazil, like many other countries, has adopted various concession models. Airport concessions have been a policy implemented by the Brazilian government to promote the development of the air transport sector, seeking to attract private investments and improve the operational efficiency of airports. The concession model allows private companies to take responsibility for managing, operating, and expanding airports in exchange for concession fees and infrastructure investment commitments. This study focused on this airport, which stands out as the first in the country to be partially built and fully operated by the private sector, but was later returned and re-concessioned to a new concessionaire.

Keywords: concessions, Transport infrastructure, Natal, Private Sector, Air transport network.

INTRODUÇÃO

No Brasil, as concessões em infraestrutura de transporte, especialmente em portos, rodovias, ferrovias, etc., passaram a ocorrer a partir de meados da década de 1990. O processo de flexibilização da regulamentação do setor aéreo transformou a política de competição controlada, que se caracteriza por uma intervenção estatal no controle de rotas e tarifas, vigente desde os anos 1960 que foi gradativamente sendo abandonada pelo poder público (Jesus, 2005).

Sendo assim, houve uma grande concentração no setor com entrada e saída de diversas empresas. A desregulamentação brasileira apresentou características peculiares, com uma combinação de flexibilidade tarifária e rigidez em outros aspectos, gerando um cenário ambíguo (Castro; Lamy, 1993). Nesse cenário, já no século XXI, o transporte aéreo, em especial a infraestrutura aeroportuária, passou por diversas mudanças e também teve crescimento na movimentação de passageiros e de cargas, na medida em que um grande número de aeroportos foi concedido à iniciativa privada. Em 2012, o modal aéreo civil começou o processo de reformulação por meio das concessões iniciadas pelo governo da presidenta Dilma Roussef.

Em 2010, o bom desempenho da economia brasileira, com o crescimento anual de 7,5%, elevou a renda da população, o que resultou em novos hábitos de consumo de bens e serviços, visualizando um cenário de aumento do uso de avião como meio de transporte, despertando, ainda mais, o interesse de grupos privados em adquirir a gestão de aeroportos (Silveira, 2019). Com isso o Brasil exigiu uma nova forma de atrair os investimentos no setor de infraestrutura de transporte aéreo, que até então se concentrava praticamente todo na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO).

O estudo acerca das concessões aeroportuárias é crucial para a compreensão do funcionamento dessa infraestrutura e de como o Estado brasileiro está inserido nessa política. O aeroporto internacional de Natal, localizado em São Gonçalo do Amarante/RN, foi o escolhido para essa análise por ter sido o primeiro do Brasil a ser construído em uma nova área, o qual teve a sua construção quase em sua totalidade executada pela iniciativa privada e passou a ser operado totalmente pelo ente concessionário para atender às

demandas de empresas e de pessoas. Os questionamentos sobre as concessões brasileiras que estão sendo repassadas para iniciativa privada são de extrema importância no tocante à busca para entender essa problemática e a efetividade dessa política pública.

Um modelo de concessão de serviços públicos foi defendido por Ignácio Rangel, pautado na crença de que o Brasil poderia gerar desenvolvimento articulando nossa economia com capital estrangeiro desenvolvido; fórmula esta passível de preencher uma capacidade ociosa que estaria instalada em quase toda a indústria em detrimento ao Estado que estaria saturado para determinados investimentos. Rangel entendia que a iniciativa privada em sua dualidade poderia acrescentar na evolução da economia e da sociedade brasileira (Rangel, 2005).

Nessa perspectiva, faz-se necessário explorar os recentes leilões promovidos pelo governo federal para esse modal e realizar uma análise sobre o aeroporto internacional de Natal/RN para conseguir respostas sobre a operação e a sua devolução iniciada pela concessionária Inframérica, realizada em março de 2020, um pouco antes da pandemia do Coronavírus. Com a finalização do processo em fevereiro de 2024, teve início das operações do novo ente concessionário, a Zurich Airport International.

Por ser uma política de Estado relevante para a sociedade, é fundamental compreender como está sendo estruturada a modelagem dessa política, que interfere diretamente nas relações sociais e econômicas do país. As infraestruturas críticas e os equipamentos aeroportuários foram transferidos para a gestão do capital privado. Ressalta-se que os novos modelos de editais de concessões mantiveram a restrição introduzida no governo de Michel Temer, que impede a participação da Infraero nos leilões, contribuindo para uma participação significativamente maior de capital estrangeiro. As concessões aeroportuárias contemporâneas realizadas ao longo dos governos vigentes, incluindo os leilões conduzidos durante o governo de Jair Bolsonaro, também são objeto de análise.

Este estudo tem como problemática verificar como os governos brasileiros implementaram políticas públicas voltadas para concessões de aeroportos no território brasileiro, com foco na análise do repasse de infraestrutura aeroportuária para o setor

privado, contextualizando o caso do Aeroporto Internacional de Natal no período de 2014 a 2024.

A pesquisa foi desenvolvida por meio do uso da revisão bibliográfica em análise de estudos publicados em formato de artigos em periódicos, livros e outros meios de informações com a temática de transporte aéreo e de aeroportos. Além disso, realizou-se o estudo de documentos e de legislações que abordam temas ligados aos aeroportos, principalmente o de Natal/RN. Os dados foram coletados nos sites de informações oficiais do governo brasileiro, especialmente os dados abertos publicados pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e pela Infraero sobre a movimentação de pessoas e de cargas, de tarifas, de valores do combustível, de panorama do mercado, de empresas operadoras, entre outros.

Esses dados auxiliaram na construção de informações apresentadas em forma de gráficos, mapas e tabelas, que mostraram a dinâmica do setor aeroportuário, incluindo o aeroporto internacional de Natal. Portanto, este trabalho busca analisar os principais impactos sociais e econômicos que decorrem do modelo adotado no país para operação de seus aeroportos, destacando as consequências e desafios associados a essa política.

CONCESSÕES DE INFRAESTRUTURAS AEROPORTUÁRIAS NO BRASIL

Para compreender o processo de concessões aeroportuárias, torna-se necessário verificar o processo de desestatização de aeroportos no mundo com a finalidade de contextualizar a situação do Brasil. Segundo Bowen e Rodrigue (2020), os aeroportos são espaços de conectividades de redes, nos quais as companhias aéreas selecionam a infraestrutura aeroportuária para prestar serviço de transporte aéreo conforme os padrões de demandas, de concorrência entre empresas e de capacidade física dos aeroportos na articulação espacial de cargas e de passageiros na escala regional, nacional e internacional.

A operacionalização da infraestrutura aeroportuária é estratégica e pode ocorrer por meio de empresas estatais ou de empresas privadas. Segundo Graham (2011), apesar de ser controversa, a privatização de aeroportos é cada vez mais crescente na agenda

governamental em todo o mundo. Em 1987, ocorreu o repasse de aeroportos para iniciativa privada no Reino Unido; a partir de então, essa política passou a ser adotada em diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento. No contexto de expansão das políticas de privatizações e/ou concessões, iniciou-se o processo de repasse da infraestrutura de transportes para o setor privado. Conforme expõe Oliveira (2009), no cenário brasileiro perguntas importantes são consideradas neste processo de concessão de aeroportos como a evolução do setor de controle do espaço aéreo, a dominância de poucas empresas aéreas, acesso a localidades pelo interior do país, dentre outras.

Durante o governo Dilma Rousseff foi lançado o Programa de Investimentos em Logística (PIL), que era voltado para cessão de aeroportos com a previsão de um total de 26 bilhões em investimentos, permitindo a participação de cinco operadores aeroportuários internacionais no mercado brasileiro, sendo concedidos os aeroportos de São Gonçalo do Amarante/RN, Guarulhos/SP, Viracopos/SP, Brasília/DF, Confins/MG e Galeão/RJ (Teixeira, 2018).

As concessões foram implementadas por meio das normativas compostas pela tríade: a lei Nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos; a lei Nº 11.079/2004, que disciplina as parcerias público-privadas, as chamadas (PPPs); e a lei Nº 13.448/2017, que regula a prorrogação dos contratos de concessão e relicitação nos setores de transporte, dentre eles o aeroportuário, no âmbito da administração pública federal.

Como exemplifica Teixeira (2018), as grandes corporações investiram muito dinheiro nos aeroportos acreditando na força das novas regulações, que se cumpririam com exatidão amparadas com recursos de fundos públicos, que no caso do Brasil, tem o aporte de capital do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Geralmente, nos modelos de concessão, o ente ganhador gerencia um bem público por um determinado período, arcando com os custos de manutenção, com os investimentos em melhorias, com os possíveis lucros ou prejuízos, com a garantia de prestação regular e com a qualidade destinada à população, sendo supervisionado pelo poder concedente por meio de agência reguladora. É importante destacar que:

II - Concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; de acordo com o Art. 2º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Brasil, 1995, p.1).

A outra legislação é a lei Nº 11.079/2004, que disciplina as parcerias público-privadas, as chamadas (PPP). A parceria do ente privado com o público tem como objetivo estabelecer um contrato administrativo de concessão, em geral patrocinado pelo Estado ou pela sociedade combinada ao privado; modelo muito utilizado em hospitais públicos no Brasil. A citada lei foi utilizada no modal aéreo no Brasil no caso do aeroporto de Parnaíba/PI, entre o Governo do Estado do Piauí e a concessionária Consórcio SBPB¹, que foi implementada em 2022 e passou a vigorar pelos próximos 32 anos (Governo do Estado do Piauí, 2022). Por fim, o outro regramento é a lei Nº 13.448/2017. Ela estabelece as normas para prorrogação dos contratos de concessão e relicitação nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal. Um fato que chama atenção nesta lei, que será abordada mais a frente nesse artigo, é a possibilidade da extinção amigável de vínculo. Nos termos legais, o artigo quarto define brevemente o que o legislador quis redigir com essa norma e disciplina que a:

III - relicitação: procedimento que compreende a extinção amigável do contrato de parceria e a celebração de novo ajuste negocial para o empreendimento, em novas condições contratuais e com novos contratados, mediante licitação promovida para esse fim; de acordo com o Art. 4º da Lei 13.448, de 5 de junho de 2017 (BRASIL, 2017, p.1).

Estas são as três principais normas que regulam as concessões/permissões no Brasil. Obviamente existem mais regramentos que mudam ou alteram algum artigo; no entanto, não é a principal atribuição dessa pesquisa elencar um arcabouço de leis. Contudo, vale salientar que também é preciso registrar a legalidade dessas ações no país. Segundo Oliveira

¹ O Consórcio SBPB, composto pelas empresas Cedarwood Investimentos S.A. (CWI) e a empresa TR Saeculum Participações LTDA. A concessionária ficará responsável pela administração, conservação, implantação de melhorias e operação aeroportuária pelos próximos 32 anos e a previsão de investimento no projeto é de mais de R\$ 80 milhões. (Phb Aero, 2022)

(2009, p.106), "Um maior entendimento de como cada estágio de configuração regulatória lidou com esses itens ao longo do tempo proporciona uma melhor compreensão da atual problemática do transporte aéreo no país". Constante a isso existe a chamada segurança jurídica dos contratos, glorificada pelos economistas liberais que demandam cada vez mais espaço para o setor privado nas infraestruturas do Estado.

No modal aéreo no Brasil, segundo Silveira e Quintilhano (2019), o ano de 2012 trouxe muitas mudanças para o transporte aéreo, visto que começou uma grande rodada de concessões no setor e a implementação de novas demandas para as agências reguladoras e, no caso do transporte aéreo, para a Agência Nacional de Aviação Civil. O Brasil é um país com dimensões continentais e precisa urgentemente enfrentar os seus problemas de infraestrutura para assim melhorar a sua competitividade e sua logística como uma nação em desenvolvimento. Com isso, o país adotou uma espécie de onda neoliberal no tocante ao transporte aéreo, preferindo passar a gestão de todos os seus ativos para a iniciativa privada e diminuir gradativamente a utilização da sua estatal no setor, a Infraero. No ano de 2021, mais precisamente no mês de abril, foi realizado na B3 (Bolsa de valores do Brasil) o leilão de importantes infraestruturas aeroportuárias do país. O ministro de Estado brasileiro da Infraestrutura, Tarcísio de Freitas, que é um grande defensor da iniciativa privada, colocou à disposição diversos equipamentos distribuídos por todo o território nacional. O leilão foi dividido em três blocos, com um grande aeroporto regional e outros de menor porte na mesma região, atuando sob a intenção de conceder subsídio cruzado, sendo uma estrutura mais rentável para compensar possíveis concessões não tão atrativas, se tratando de entes privados que visam o lucro.

Foram divididos como blocos Sul, Norte e Central. O bloco Sul ficou como ativo mais importante no leilão o aeroporto de Curitiba/PR, acompanhado de mais 7 aeroportos na região, foi arrematado por R\$ 2,1 bilhões de reais. Já o bloco Central teve como atrativo principal o aeroporto de Goiânia/GO e mais 5 aeroportos com duas capitais inclusas, Teresina/PI e São Luís/MA. Já o bloco final do processo de concessão foi o bloco Norte, com Manaus/AM sendo o maior equipamento, contando com mais 6 aeroportos dentro desse arranjo. Em apenas um dia, o governo federal negociou 22 aeroportos com a iniciativa

privada, recebendo R\$ 3,3 bilhões de reais em outorgas (Agência Brasil, 2021). Essa iniciativa de repassar diversos ativos para iniciativa privada em um único leilão vem de encontro com visão crítica de Silveira (2011, p. 61), que destaca:

Nos últimos anos, no Brasil, representam mais uma entrega do patrimônio público do que uma alternativa estratégica para o desenvolvimento. Ao mesmo tempo que por detrás da atuação do Estado, há os interesses corporativos que, em muitos casos não estão dissociados do interesse coletivo, ou seja, da sociedade, já que a mesma, por diversos motivos, exige infraestruturas variadas.

Por esses motivos, precisamos entender bem a função do Estado como regulador da atividade de infraestrutura aérea. Sua atuação impacta diretamente na prestação de serviços essenciais à população; os interesses corporativos são grandes e a influência privada sobre o setor aéreo é fortíssima. Essas estruturas podem gerar desenvolvimento, avanços tecnológicos e logísticos ou lucro para pequenos grupos e prejuízos a toda população.

CONSTRUÇÃO E CONCESSÃO DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE NATAL/RN

O Aeroporto Internacional de Natal foi batizado com o nome de Governador Aluísio Alves e encontra-se localizado no município de São Gonçalo do Amarante/RN. Natal, que é a capital do estado do Rio Grande do Norte, não tem um aeroporto que fica dentro dos limites do seu município, como muitos pensam. Caso semelhante ao dos aeroportos de Belo Horizonte, localizado no município de Confins/MG, a 38 km de Belo Horizonte e o de Curitiba, que fica localizado no município de São José dos Pinhais/PR, a 18 km da capital paranaense. Com o início do processo de concessões realizadas, foi concedido ao setor privado o aeroporto internacional de Natal, situado geograficamente dentro zona metropolitana de Natal. A região metropolitana é composta por quinze municípios, que são: Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Ceará-Mirim, São José do Mipibu, Nísia Floresta, Monte Alegre, Vera Cruz, Maxaranguape, Ielmo Marinho, Arês, Goianinha e Bom Jesus (Clementino, 2021). A Figura (01) mostra a localização geográfica da região metropolitana e do Aeroporto.

Figura 1 - Região Metropolitana de Natal/RN (esquerda); Localização aeroportuária (direita)



Fonte: IBGE, (2022) e bases cartográficas do Google Satellite.

A infraestrutura fica a 33 quilômetros da capital do Rio Grande do Norte. A empresa vencedora foi o consórcio Inframérica², que iniciou a operação no terminal em 2012, com um prazo de concessão de 28 anos, prorrogáveis, por mais cinco (Aeroporto Natal, 2012), como explica a concessionária em seu relatório de administração:

Em 31 de maio de 2014, o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante foi inaugurado, sete meses antes do prazo contratual, em tempo hábil para sua utilização no maior evento esportivo do Brasil dos últimos anos: a Copa do Mundo. Foram 29 meses de obras ininterruptas para entregar um novo aeroporto para a região com capacidade anual de 6,2 milhões de passageiros (Relatório de Administração do Aeroporto de Natal, 2014, p. 2)

O estado do Rio Grande do Norte contava com o seu principal equipamento aéreo o antigo aeroporto de Parnamirim/RN, que também não configurava dentro dos limites da capital. Hoje o aeroporto de Parnamirim foi incorporado à aeronáutica e funciona como um centro cultural em parceria com a prefeitura de Parnamirim (Força Aérea Brasileira, 2020). O

² O consórcio Inframérica é controlado pelo grupo argentino Corporación América que arrematou duas concessões no Brasil, Natal/RN e Brasília/DF. Em Natal, a Inframérica detinha 100% do aeroporto. No caso de Brasília, ela detém 51% em conjunto com a Infraero que tem 49% de participação na sociedade (Brasília Aeroporto, 2024).

aeroporto localizado no município de Parnamirim, zona em conurbação com a capital, nomeado de aeroporto Augusto Severo, era o maior aeroporto do estado e funcionava no mesmo lugar desde a Segunda Guerra Mundial. Em uma breve contextualização, Parnamirim por ser o “Trampolim da Vitória”, antigo nome utilizado pelos americanos para a região devido a sua função estratégica durante a Segunda Guerra Mundial, recebeu aviões americanos que pousaram no Brasil na base aérea para manutenção e abastecimento antes de partirem para batalha no chifre da África e no sul da Europa (G1, 2012). Até o ano de 2012, quando o consórcio Inframérica venceu a concessão, o aeroporto situado na cidade de Parnamirim e administrado pela estatal Infraero contava com uma demanda de voos regulares em uma constante de aumento demonstrada entre os anos de 2009 até o ano de 2012.

Tabela 1 - Movimento Anual de Aeronaves – Aeroporto de Natal/RN (Augusto Severo) 2009 a 2013

Ano	Regular		Não Regular			Total	Var. % Anual	Part. na Rede %
	Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional	Executiva /Geral			
2009	6.410	498	2.538	358	3.435	23.015	-	1,23
2010	20.914	451	2.913	274	4.071	28.623	24,37	1,33
2011	23.069	504	2.748	300	3.694	30.315	5,91	1,30
2012	21.632	502	1.824	233	3.917	28.108	-7,28	1,16
2013	18.771	438	2.020	179	3.612	25.020	-10,99	1,09

Fonte: Anuário estatístico de operações Infraero, 2013.

Já o novo aeroporto de Natal foi construído em uma área estratégica do Rio Grande do Norte por ser o ponto mais próximo da Europa e África no Brasil. O Rio Grande do Norte, segundo o Sindicato dos Engenheiros Agrônomos do Rio Grande do Norte (SEAR), é o segundo maior produtor de frutas tropicais irrigadas do Brasil e o principal produtor e exportador de melão, possuindo uma área com potencial irrigável de 1,2 milhões de hectares (Sear, 2018). Ao utilizar o aeroporto internacional de Natal como uma estrutura de conexão de rede da produção de gêneros perecíveis, destaca-se que 97% de suas exportações foram de frutas e pescados que circularam no seu terminal de cargas (G1, 2018). A infraestrutura aeroportuária e o modal de transporte aéreo é mais utilizado na movimentação de cargas

valiosas e de produtos perecíveis que demandam urgência em entregas a longas distâncias (Bowen; Rodrigue, 2020).

O estado do Rio Grande do Norte tem como uma das suas principais fontes de renda o turismo, e ter um equipamento aéreo forte e capaz de competir com outros da região, como por exemplo os de Fortaleza/CE e Recife/PE, foi uma das demandas para a construção do novo aeroporto na cidade de São Gonçalo do Amarante/RN. O novo aeroporto foi construído numa área grande e com bastante potencial para desenvolvimento por não possuir quase nada de edificações no seu entorno. O potencial para novos investimentos é enorme. A prefeitura do município de São Gonçalo do Amarante/RN, por meio da Lei N.º 1.232/2010, concedeu benefícios tributários para o desenvolvimento do aeroporto e da região. A medida foi determinada por um período de 10 anos, prorrogáveis por mais 10 anos.

Art. 1º. Fica concedida redução de 60% (sessenta por cento) na base de cálculo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, para empresas prestadoras de serviços aeroportuários no Complexo Aeroportuário de São Gonçalo do Amarante/RN (São Gonçalo do Amarante/RN, 2010, s.p).

A movimentação do aeroporto antigo da capital estava em uma crescente, fato que aumentou a quantidade de aeronaves. Em 2009, houve aumento na quantidade de movimentação de passageiros, que perdurou até 2012. No ano de 2013, houve uma redução de 9,50% comparada ao ano anterior.

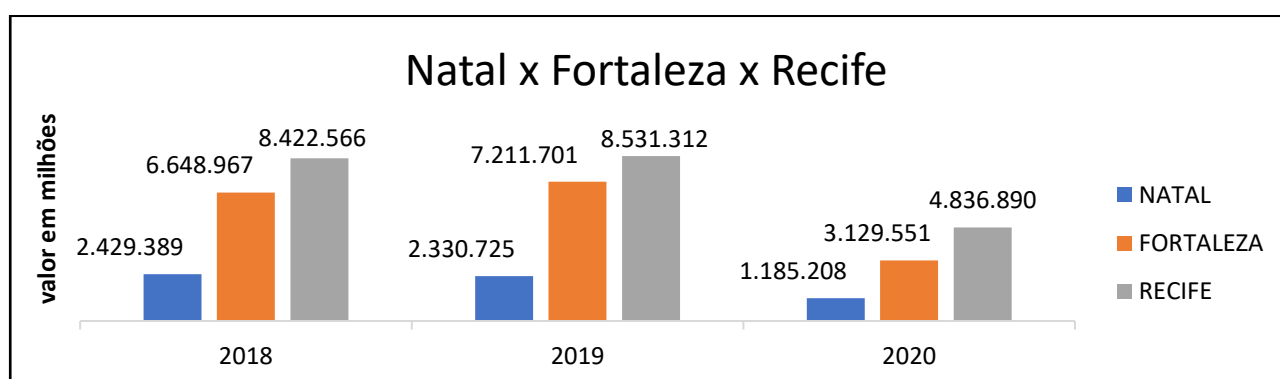
Tabela 2 - Movimento Anual de Passageiros (Embarcados + Desembarcados) - (Augusto Severo)

Ano	Regular		Não Regular			Total	Var. % Anual	Part. na Rede %
	Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional	Executiva / Geral			
2009	1.643.825	77.376	120.443	50.266	2.203	1.894.113	-	2,09
2010	2.174.432	86.505	121.094	31.328	2.474	2.415.833	27,54	2,22
2011	2.388.757	96.218	69.641	26.242	5.362	2.586.220	7,05	2,04
2012	2.511.382	86.986	38.087	20.405	4.004	2.660.864	2,89	1,96
2013	2.263.370	81.220	46.968	12.515	4.133	2.408.206	-9,50	1,77

Fonte: Infraero anuário Estatístico Operacional. Dados consolidados 2013

Com base nesses dados, podemos inferir que o aeroporto tinha uma demanda estável, mas não em crescimento exponencial, visto que no ano de 2013, o último sob a administração da Infraero, houve redução tanto de aeronaves pousando quanto de movimentação de passageiros registrada nas operações. Tal redução se deve, entre outros fatores, à concorrência direta de aeroportos regionais de maior porte e à quantidade de voos, principalmente os de Fortaleza/CE e Recife/PE. Apesar do impacto da pandemia de 2020, os outros dois aeroportos demonstraram um desempenho superior ao do aeroporto de Natal, evidenciando uma concorrência acirrada no setor.

Gráfico 1 - Quantidade de passageiros transportados nos aeroportos de Natal/RN, Fortaleza/CE e Recife/PE. (2018 – 2020)



Fonte: Relatórios de Administração Aeroporto de Natal, Fortaleza e Recife (2018 - 2020).

O aeroporto de Natal, já sob gerência da iniciativa privada, manteve praticamente a mesma quantidade de passageiros embarcados. Como mostra a tabela de número (03), a

concessão foi bastante comemorada e recebida com grande entusiasmo entre o meio econômico no país. Contudo, depois de anos de gerência privada, não conseguiu mostrar em números um modelo relevante de crescimento em movimentação tanto de passageiros como de aeronaves. Em algumas oportunidades, as experiências poucos exitosas de administrações estatais nos mostram formas de pensar equivocadas. Nesse contexto, Santos (1986, p. 87) destaca que “o empiricismo é que ele encobre as relações entre os homens, substituindo-as por relações entre objetos, inclusive os objetos geográficos”. Essa afirmação nos mostra que na ideologia neoliberal que atinge de certa forma nossas infraestruturas, determinadas políticas são instruídas a garantir que o Estado aja de forma a não empregar recursos para investimentos de infraestrutura e resta a deixar os equipamentos em fragilidade, a fim de que se induza a pensar que a gestão privada sabe administrar melhor aquele ativo. Em contraste à lógica liberal, o aeroporto internacional de Natal não conseguiu realizar um crescimento na sua movimentação capaz de utilizar toda a sua capacidade, que atualmente se limita a 6,2 milhões de passageiros por ano. Com os dados coletados podemos observar que o aeroporto não conseguiu repetir o feito nem do ano de 2012, quando transportou 2.660.864 de passageiros, isso na sua antiga e bem menor estrutura gerenciada pela estatal Infraero.

Tabela 3 - Movimentação de Aeronaves e passageiros – Aeroporto de Natal (Aluízio Alves) 2014 a 2020

Ano	Movimentação de Aeronaves (unidades)	Movimentação de Passageiros
2014	11.986	1.495.724
2015	22.625	2.584.355
2016	18.553	2.316.349
2017	18.835	2.403.135
2018	18.812	2.429.389
2019	17.854	2.330.725
2020	9.852	1.185.208

Fonte: Dados operacionais Aeroporto de Natal, Org. Autores.

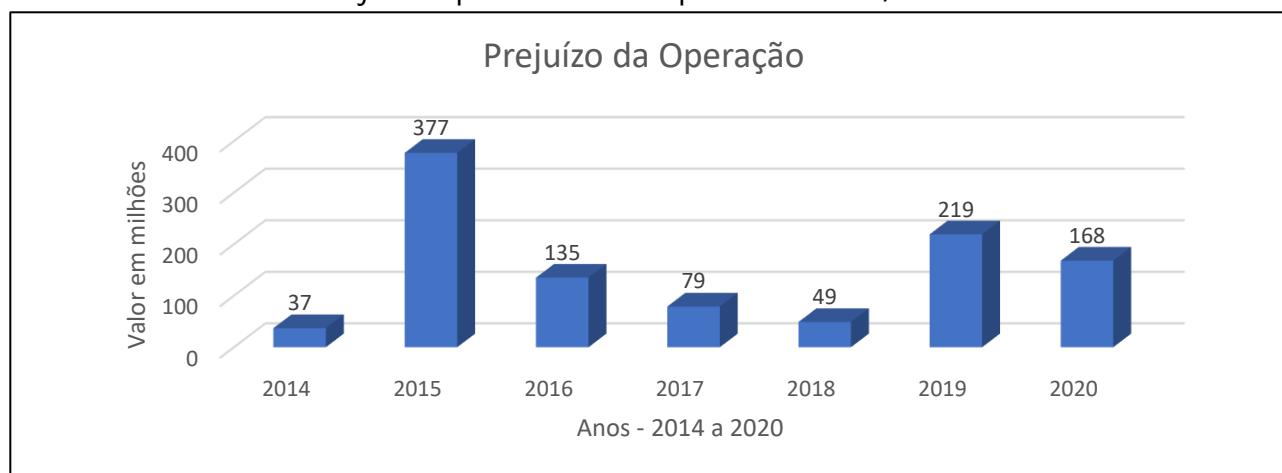
O seu melhor feito foi o ano de 2015, com a movimentação de 2.584.355 passageiros. Mesmo sendo o maior transportador de carga a época em operação do Nordeste, o

consórcio sempre alegou dificuldades financeiras desde o início de sua execução do contrato. A infraestrutura em 2017 não só era o maior exportador de cargas do Nordeste e como também detinha a maior capacidade de pista (Tribuna do Norte, 2017). Com o ano de 2020, a pandemia prejudicou a operacionalização dos aeroportos. A Covid-19 afetou diversas companhias do setor aéreo mundo afora; diversos negócios foram paralisados em poucos dias e muitas aeronaves ficaram sem poder decolar. O transporte aéreo mundial sofreu com uma grande restrição. Forçado a fechar devido ao grande risco de espalhar a contaminação, o ano de 2020 terminou com uma incrível marca negativa tanto em número de movimentação de aeronaves quanto de passageiros, fazendo com que o aeroporto de Natal registrasse seu pior índice desde o ano de 2009, juntando as duas administrações, a estatal e a privada.

O aeroporto de Natal conseguiu realizar duas coisas inéditas: foi o primeiro a ser concedido integralmente à iniciativa privada no país e também foi o primeiro a pedir a devolução da concessão junto ao aeroporto de Viracopos, em Campinas/SP, com base na lei 13.448/2017, nos termos da devolução amigável. A distribuição dessa devolução tende a ser desbalanceada, favorecendo o concessionário. Em alguns casos, o poder do governo para intervir em determinados problemas é enfraquecido em prol de benefícios previstos em lei, que proporcionam favorecimento ao interesse do ente privado. O consórcio afirma que desde o início das atividades operou com base em projeções superestimadas, tanto pelo governo, quanto pela concessionária, que esperavam uma movimentação após 6 anos de no mínimo 5 milhões de passageiros/ano. O pedido de rescisão amigável foi apresentado a ANAC em março de 2020. A Inframérica calcula algo em torno de R\$ 1 bilhão de reais em prejuízos desde o início das operações. (Aeroporto Natal, 2020). A Inframérica alega que funcionou em constante prejuízo desde a abertura das operações no aeroporto. Desde o início das funções, em maio de 2014, até o dia 31 de dezembro de 2020, o déficit registrado é de R\$ 1,063 bilhão. A concessionária diz que existe o impacto do *impairment* na contabilidade. *Impairment* é um termo contábil utilizado para definir a redução do valor contábil dos ativos de uma companhia devido a situações capazes de reduzir a expectativa de retorno financeiro. O *impairment* estima, portanto, o quanto cada ativo vale após sua

utilização, deterioração ou obsolescência (Topinvest, 2023). Se excluirmos o *impairment*, os prejuízos acumulados seriam em torno de R\$ 490 milhões. (Aeroporto Natal, 2020).

Gráfico 2 - Prejuízo operacional Aeroporto de Natal/RN – 2014 a 2020



Fonte: Relatórios de Administração Aeroporto de Natal (2014 - 2020)

A concessionária alega erro nas projeções e cláusulas específicas no contrato do aeroporto de Natal, que deixam o empreendimento inviável à continuidade da gestão, como tarifas aeroportuárias mais baixas e despesas com a torre. Juntamente ao pedido de relicitação, a concessionária entrou com um pedido de indenização previsto no contrato de concessão para ressarcimento dos valores investidos; valor este a ser calculado pela ANAC depois de todo o processo burocrático envolvendo a devolução. Essa contradição é de certa forma interessante, visto que uma empresa operadora de infraestrutura aeroportuária não realizaria um aporte dessa grandeza baseada em projeções erradas, o que revelaria certo amadorismo nesse tipo de investimento. Para tanto, a ANAC faz um cálculo de todos os valores investidos e da outorga já paga, que conseqüentemente sairá dos cofres da União. Em dezembro de 2023, o governo do Brasil pagou ao consórcio Inframérica o valor de R\$ 199,7 milhões de reais referente à parte do valor de indenização calculado pela ANAC, de um total de R\$ 519,7 milhões em favor da concessionária do aeroporto de Natal. O restante será pago pela empresa suíça Zurich Airport International, que já tem a concessão de Florianópolis/SC, Confins/MG (parcial), Vitória/ES e Macaé/RJ, com a oferta de R\$ 320 milhões, em valor de outorga por ter sido a vencedora da relicitação do aeroporto (ANAC,

2023). Esta foi a primeira relicitação de um aeroporto concedido no Brasil. A nova concessionária irá administrar o terminal aéreo por 30 anos.

A lei que engloba o processo de devolução no Brasil age de forma muito complacente com ente concessionário. Se a operação em si vier a dar a lucro, o concessionário o privatiza; se a operação que o ente privado gerenciou desde o início do contrato vier a dar prejuízo, pode-se iniciar um processo de devolução do ativo e ressarcimento pelos investimentos realizados, sendo acionada a cláusula de devolução amigável pelo concessionário. Conforme preconiza Oliveira (2009), o teor de previsibilidade do setor aéreo ainda é baixo, visto que há muitos mecanismos regulatórios ultrapassados ainda vigentes, e que provavelmente serão alvo de reformas no futuro. A desregulamentação é um fenômeno mundial, e o Brasil não ficou isento desse processo. No entanto, a estrutura dos contratos de concessão tende a ser desproporcionalmente favorável ao concessionário, em desfavor do Estado e da sociedade, que deveriam se beneficiar de serviços de maior qualidade e preços mais acessíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este tipo de lógica (devolução amigável) utilizada nos contratos de infraestrutura brasileiros é uma benesse prevista em lei para um mau operador de infraestrutura crítica, contrariando os manuais liberais em que a operação gerida pela iniciativa privada é sempre melhor que a estatal e, conseqüentemente, mais eficiente. Com esse tipo de devolução existindo em contrato, o ente privado fica bastante resguardado em caso uma má gestão de um ativo, que se tratando de uma concessão pública é um bem público pertencente a toda a sociedade. Pelos termos compactuados em lei, a concessionária é obrigada a manter a operação garantindo os mesmos padrões de qualidade até o outro ente assumir o ativo em questão. A gestão aeroportuária ainda é um grande desafio a ser enfrentado. O desenvolvimento do setor é de suma importância para um país como o Brasil, que tem grandes extensões territoriais, e que, por isso, precisa ter melhores regulamentações para uma segurança nas operações tanto para a sociedade quanto para as empresas que visam

operar determinada infraestrutura. As variantes são improváveis, a exemplo da pandemia que assolou o mundo, e que estão acontecendo cada vez em menos tempo, se comparada às séries históricas desses acontecimentos.

A agência reguladora precisa ser mais atuante e com maior poder de fiscalização. Além disso, nosso arcabouço jurídico precisa ser aprimorado para garantir maior proteção à sociedade e exigir mais eficiência e qualidade na prestação de serviços. Atualmente, os contratos não preveem punições adequadas para o descumprimento das obrigações contratuais, facilitando a saída de empresas sem as devidas penalidades.

O ativo de Natal tinha uma demanda específica de passageiros e aeronaves, e nem mesmo sua localização privilegiada geograficamente fez frente à competitividade e ao mau planejamento, fazendo com que um equipamento novo com uma ótima infraestrutura fosse devolvido à União. Isso nos mostra mais um paradigma sobre a gestão privada no Brasil, tão defendida pelos que dizem que o Estado não sabe gerenciar e que precisa ser enxuto ao máximo. Um ativo devolvido por sempre demonstrar prejuízos desde a sua concepção mostra que a gestão privada pode não ser a melhor alternativa em todos os cenários.

O interesse público e a efetiva prestação de serviço devem estar em primeiro lugar antes de qualquer projeção de lucro para qualquer ente, seja público ou privado. O modal aéreo é forte e rápido; após a invenção do modelo a jato praticamente não se realiza viagens de grandes distâncias que não utilizem o avião como meio de transporte, fato que justifica a importância do estudo do meio para a leitura adequada dos movimentos que geram impactos sociais e econômicos, além da busca por aperfeiçoamento das operações aeroportuárias.

REFERÊNCIAS

- AEROPORTO NATAL. *Relatório de Administração do Aeroporto de Natal*, 2012. Disponível em: < <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeroportos-concedidos/natal/documentos-relacionados/08demonstracoes-financeiras>>. Acesso em: 20 jul. de 2021.
- AEROPORTO NATAL. *Relatório de Administração do Aeroporto de Natal*, 2014. Disponível em: <<https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeroportos-concedidos/natal/documentos-relacionados/08demonstracoes-financeiras>>. Acesso em: 20 jul. de 2021.
- AEROPORTO NATAL. *Relatório de Administração do Aeroporto de Natal*, 2020. Disponível em: < <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/aeroportos-concedidos/natal/documentos-relacionados/08demonstracoes-financeiras>>. Acesso em: 20 jul. de 2021.
- AGÊNCIA BRASIL. *Governo federal arrecada R\$ 3,3 bilhões com leilão de 22 aeroportos*, 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-04/governo-federal-arrecada-r-33-bilhoes-com-leilao-de-22-aeroportos>> Acesso em: 20 jul. de 2021.
- AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). *Anuários estatísticos. Dados consolidados de 2016*. Disponível em: <<https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-do-transporte-aereo/panorama-do-mercado/anuario-transporte-aereo>> acessado em: 20 de jul. de 2021.
- BOWEN, John; RODRIGUE, Jean-Paul. Air Transport. In: RODRIGUE, Jean-Paul. *The Geography of Transport Systems*. 5. ed. New York: Routledge, 2020.
- BRASIL. LEI Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em: 30 jun. de 2021.
- BRASIL. LEI Nº 13.448, DE 5 DE JUNHO DE 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13448.htm>. Acesso em: 30 jun. de 2021.
- BRASIL. LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm> Acesso em: 30 de jun. de 2021.
- CASTRO, N. R. de; LAMY, P. *Desregulamentação do setor transporte o subsetor transporte aéreo de passageiros*. Rio de Janeiro: IPEA, 1994.
- CLEMENTINO, Maria do Livramento et al. *As dificuldades de governança na Região Metropolitana de Natal, RN: Projeto Governança Metropolitana no Brasil*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, DF, p. 7-10, 2021. Disponível em: < https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10426/1/Pgmb_rm_natal_complemento_b.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. *Memorial – Centro Cultural sediado em área da FAB é aberto ao público em Parnamirim (RN)*. Disponível em: <

[https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/35306/MEMORIAL%20%20Centro%20Cultural%20sediado%20em%20%20C3%A1rea%20da%20FAB%20%20C3%A9%20aberto%20ao%20p%C3%BAblico%20em%20Parnamirim%20\(RN\)>](https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/35306/MEMORIAL%20%20Centro%20Cultural%20sediado%20em%20%20C3%A1rea%20da%20FAB%20%20C3%A9%20aberto%20ao%20p%C3%BAblico%20em%20Parnamirim%20(RN)>). Acesso em: 10 ago. 2024.

G1. *Especial Natal 413 anos: 'Trampolim da Vitória' dos EUA na 2ª Guerra*, 2012. Disponível em: < <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2012/12/natal-trampolim-da-vitoria-dos-eua-durante-segunda-guerra-mundial.html> > Acesso em: 15 ago. de 2021.

G1. *Frutas e pescados representam 97% das exportações pelo aeroporto de Natal*. Disponível em: < <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2018/09/09/frutas-e-pescados-representam-97-das-exportacoes-pelo-aeroporto-de-natal.ghtml>.> Acesso em: 17 out. 2024.

GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Governador Wellington Dias assina PPP do aeroporto de Parnaíba*. Disponível em: < <https://antigo.pi.gov.br/noticias/governador-wellington-dias-assina-ppp-do-aeroporto-de-parnaiba/>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

GOVERNO FEDERAL. *Avança a relicitação do Aeroporto Internacional de Natal*. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Disponível em: < <https://www.gov.br/anac/pt-br/noticias/2023/avanca-relicitacao-do-aeroporto-internacional-de-natal>.> Acesso em: 02 jun. 2024.

GRAHAM, Anne. The objectives and outcomes of airport privatisation. *Research in Transportation Business & Management*, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 3-14, 2011.

IBGE. *Em 2010, PIB varia 7,5% e fica em R\$ 3,675 trilhões*. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13983-asi-em-2010-pib-varia-75-e-fica-em-r-3675trilhoes#:~:text=Em%202010%2C%20PIB%20varia%207,5%20trilhoes%20%7C%20Ag%C3%80ncia%20de%20Not%C3%80cias%20%7C%20IBGE>> Acesso em: 20 junho de 2021.

INFRAERO AEROPORTOS, *Anuário Estatístico Operacional. Dados consolidados 2013*. Disponível em: < <https://transparencia.infraero.gov.br/estatisticas/> >. Acesso em: 20 julho de 2021.

INFRAMERICA. *Sobre a Inframerica*. Aeroporto Internacional de Brasília. Disponível em: < <https://www.bsb.aero/institucional/sobre-o-aeroporto/inframerica>.>. Acesso em: 11 nov. 2024.

JESUS, Claudiana Guedes de. *Desregulamentação e trabalho na aviação comercial brasileira (1990-2002)*. 2005. Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

OLIVEIRA, Alessandro. *Transporte aéreo: economia e políticas públicas*. 1º ed. São Paulo: Pezco Editora, 2009.

PHB Aero. *PI na rota do turismo: contrato da PPP do aeroporto de Parnaíba é assinado*. PHB Aero, 2024. Disponível em: <<https://phbaero.com/pi-na-rota-do-turismo-contrato-da-ppp-do-aeroporto-de-parnaiba-e-assinado/>>. Acesso em: 11 nov. 2024.

RANGEL, Ignacio. *Obras reunidas. Volume 1*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2005.

Santos, Milton. *Por uma Geografia nova*. São Paulo. Editora Hucitec. 3º edição, 1986.

SÃO GONÇALO DO AMARANTE. PREFEITURA MUNICIPAL, LEI N.º 1.232, DE 14 DE OUTUBRO DE 2010. Art.1º. Disponível em: < <https://saogoncalo.rn.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/Lei-N%C2%BA-1.232-10-Incentivo-fiscal-ISS-Aeroporto.pdf> > Acesso em: 30 de jun. 2021.

SEA/RN. *Fruticultura: uma visão geral*. Disponível em: <https://www.searn.org.br/artigo_individual/fruticultura/45>. Acesso em: 02 jul. 2024.

SILVEIRA, Márcio Rogério. *Circulação, transportes e logística: diferentes perspectivas*. São Paulo: Outras expressões, 2011.

SILVEIRA, Márcio Rogério; QUINTILHANO, Diogo. OS EFEITOS DAS CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS NO BRASIL ENTRE OS ANOS DE 2012 A 2018. *Geosul*, Florianópolis, v.34, n. 70, p. 87-112, jan./abr. 2019

TEIXEIRA, Sérgio Henrique de Oliveira. *Planejamento, informação e circulação: as concessões dos aeroportos brasileiros e os usos corporativos do território*. 2018. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

TOPINVEST. *Impairment*. Top Invest, 2023. Disponível em: <<https://www.topinvest.com.br/glossario/impairment/>>. Acesso em: 10 set. 2024.

TRIBUNA DO NORTE. *Em cinco anos, aeroporto de Natal perde 253 mil passageiros*. Disponível em: < <https://tribunadonorte.com.br/economia/em-cinco-anos-aeroporto-de-natal-perde-253-mil-passageiros/>>. Acesso em: 01 out. 2024.

TRIBUNA DO NORTE. *Exportações aéreas do RN são destaque no Nordeste*. Disponível em: <<https://tribunadonorte.com.br/economia/exportacoes-aereas-do-rn-sao-destaque-no-nordeste/>>. Acesso em: 30 set. 2023.