

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ
Carlos Alberto Richa
Governador

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO
E COORDENAÇÃO GERAL
Cassio Taniguchi
Secretário

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES

Gilmar Mendes Lourenço
Diretor-Presidente

Emilio Kenji Shibata
Diretor Administrativo-Financeiro

Julio Takeshi Suzuki Júnior
Diretor do Centro de Pesquisa

Daniel Nojima
Diretor do Centro Estadual de Estatística

EDITORAÇÃO

Maria Laura Zocolotti
Supervisão editorial

Ana Batista Martins
Diagramação

Claudia F. B. Ortiz
Revisão de texto

Stella Maris Gazziero
Projeto gráfico

AS PRIVATIZAÇÕES DOS AEROPORTOS BRASILEIROS

*Gilmar Mendes Lourenço**

É consensual o diagnóstico acerca da natureza precária do funcionamento dos aeroportos brasileiros, especialmente em face da incapacidade financeira do Estado em garantir os investimentos requeridos para incremento e modernização da capacidade e oferecimento de maior qualidade no atendimento, em linha com o acréscimo de quase 120% experimentado pela aviação comercial do País nos últimos oito anos, provocado pela forte mobilidade social, movida a emprego formal, salário real e crédito.

Esse descompasso tem sobrecarregado os principais aparelhos aeroportuários do País. Tanto é assim que, em 2011, pela primeira vez na história, as viagens de avião superaram as efetuadas por intermédio de ônibus interestaduais, reproduzindo pelas paragens brasileiras fenômeno acontecido na América do Norte na década de 1950.

O pior é que tal quadro tende a ser agravado com a multiplicação do potencial de utilização da modalidade de transporte aéreo, decorrente da aceleração da recuperação econômica e, especificamente, da proximidade temporal dos megaeventos esportivos de 2014 (Copa do Mundo) e 2016 (Olimpíadas no Rio de Janeiro), cujas obras estariam em indiscutível atraso.

O reconhecimento dessa anomalia levou o governo federal a optar pela pragmática saída da privatização, derrubando entraves políticos nada desprezíveis e alguns princípios ideológicos – arraigados na postura do Partido dos Trabalhadores (PT) e defendidos nos processos eleitorais de 2002, 2006 e 2010 –, que rechaçavam a função estatal limitada à provisão de serviços de utilização universal e indiscriminada – como saúde, educação e segurança – e menos atrelados ao livre jogo das forças de mercado.

De maneira disfarçada, o PT preferiu denominar a nova conduta de “concessão”, para não caracterizá-la como venda de ativo. No entanto, ao fazer referência às transações análogas de deslocamento de serviços prestados pelo Estado para a órbita da gestão privada, acontecidas durante a década de 1990, particularmente para os segmentos de telecomunicações, energia e transportes, a agremiação costumava usar o termo “privatizações”.

* Economista, diretor-presidente do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

Ressalte-se que mesmo antes do bloco de comercialização dos aeroportos, já podiam ser contados episódios de abertura de flancos públicos para o setor privado nos segmentos de petróleo, abocanhados sobretudo pelo empresário Eike Batista, e ferroviário, por meio da concessão da estrada transnordestina, bancada com haveres públicos subsidiados. Houve também o malogro, em julho de 2011, do leilão do projeto do Trem de Alta Velocidade (TAV) – conhecido como Trem Bala e concebido em 2007 para ligar Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas –, em razão da não apresentação de propostas para o projeto executivo ou as obras civis.

No fundo, com quase cinco anos de retardo, a presidente Dilma iniciou o detalhamento e a execução de algumas diretrizes, esboçadas ainda na Casa Civil, por ocasião da constatação da fadiga gerencial da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e do colapso administrativo e financeiro da Infraero, evidenciados por problemas de subavaliação de demanda, aprovação de implantação de linhas desprovidas de infraestrutura adequada, entre outros identificados em relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Senado, criada para investigar o apagão aéreo de 2007.

A título de ilustração, a limitação imposta pela alocação de recursos à Infraero, em montante bastante inferior aos requerimentos da área, vem sendo agudizada nos tempos recentes por flagrantes deficiências de gestão. Isto é especialmente verdadeiro, pois, em 2009, 2010 e 2011, a companhia aplicou 43%, 50% e 76%, respectivamente, dos valores totais programados.

Nessas circunstâncias, no começo do mês de fevereiro de 2012, foi levado a cabo, pela ANAC, na Bolsa de Valores de São Paulo, o leilão de privatização dos terminais aéreos de Guarulhos, Campinas e Brasília, com aceno de feitura de nova empreitada de licitação dos aeroportos de Confins, em Minas Gerais, e Galeão, no Rio de Janeiro. Em conjunto, os equipamentos concedidos à iniciativa privada representam 30% e 57%, respectivamente, da movimentação de passageiros e cargas do sistema aéreo brasileiro.

É prudente lembrar que, conforme a experiência das economias avançadas, a concessão da administração e operação de aeroportos por companhias privadas não constitui regra geral, como, por exemplo, os Estados Unidos, que possui os terminais mais expressivos nas mãos do Estado. Mais que isso, a privatização normalmente está associada à subida das tarifas, a despeito dos ganhos de eficiência, como nos casos do Canadá, Reino Unido e Austrália.

Paradoxalmente, o modelo brasileiro determinou a presença compulsória do Estado como acionista, mesmo que minoritário, atestada pela participação de 49% da Infraero nos três consórcios vencedores, sendo um para cada base privatizada, para estimular a concorrência e melhorar as condições de rentabilidade das empresas aéreas operantes e, conseqüentemente, favorecer a impulsão dos investimentos em ampliação e modernização.

Das 11 propostas apresentadas na abertura do leilão, amparado em maior lance e não na menor tarifa, privilegiando o pagamento da outorga e não a impulsão da qualidade dos serviços prestados, os conjuntos vencedores foram:

- a) para Guarulhos – R\$ 16,2 bilhões, por 20 anos – Invepar-Investimentos Participações e Infraestrutura, formado predominantemente pelos fundos de pensão Previ (Banco do Brasil), Petros (Petrobras) e Funcef (Caixa Econômica Federal), e Airport Company South Africa (ACSA), entidade responsável pela operação de nove terminais na África do Sul, sendo três internacionais;
- b) para Viracopos – R\$ 3,8 bilhões, por 30 anos – Aeroportos Brasil, constituído pela Triunfo Participações e Investimentos (45%), UTC Participações (45%) e o grupo francês Egis Airport Operation (10%); e
- c) para Brasília – R\$ 4,5 bilhões, por 25 anos – Inframérica Aeroportos, composto pela Infravix (Engevix) Participações (50%) e a Corporación América (50%, argentina que atua em quase 50 aeroportos na América do Sul e Itália.

É claro que os apreciáveis ágios registrados nas transações – quase cinco vezes acima do preço mínimo, ou 159,8% para Viracopos (Campinas), 373,5% para Guarulhos e 673,4% para Brasília – estão intimamente ligados à envergadura das carências infraestruturais brasileiras a serem cobertas. Porém, os sobrepreços também representam incontestável aposta na majoração das tarifas cobradas, se não houver substancial acréscimo de produtividade das operadoras. Os robustos reajustes dos preços para a utilização dos terminais e do espaço aéreo, em cerca de 50% e 150%, respectivamente, autorizados ainda em 2011, reforçam essa suposição.

Em uma perspectiva de continuidade desse processo de desestatização, encaixado em um plano de reestruturação dos serviços aéreos e de formação de uma rede nacional, é prudente lembrar que apenas 7 dos 66 aeroportos controlados pela Infraero operam com lucro, entre eles, Guarulhos e Campinas, sendo o de Brasília deficitário. Esse fenômeno coloca a necessidade de cogitação da possibilidade de incorporação, quando das novas concessões, de exigências de carregamento de unidades mais desequilibradas financeiramente.

Do contrário, a parte estatal remanescente, da “concessão pela metade” do sistema, ficará à mercê da menor produtividade da Infraero. A arrecadação total de R\$ 24,5 bilhões (49% desembolsados pela estatal), oriunda da outorga dos três aeroportos e destinada ao Fundo Nacional de Aviação Civil, deverá ser empregada primordialmente na recuperação dos terminais que permanecerem sob a gerência do Estado.

Outras restrições relevantes levantadas correspondem à participação dos fundos de pensão (no consórcio de Guarulhos), cujas gestões tem-se revelado extremamente sensíveis às interferências políticas do governo federal e carecido de regulação adequada quanto ao destino dos recursos, compatível com os interesses preferenciais dos aplicadores; e à reduzida rentabilidade dos negócios, calculada entre 6,0% e 8,0% ao ano, em face do prolongado intervalo de tempo de amortização dos vultosos recursos endereçados à compra da concessão.

Essas anomalias estariam na raiz de duas peculiaridades percebidas neste evento de privatização. Por um lado, emerge a abdicação de participação nos leilões, de conglomerados internacionais e nacionais detentores de enorme envergadura econômica e experiência na administração de empreendimentos em infraestrutura, deixando a trilha livre para as organizações mais débeis ou com menor expertise na área.

Por outro extremo, repete-se o comprometimento de polpudas cifras de recursos do Tesouro Nacional – a taxas inferiores às de captação –, especificamente aquelas vinculadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e, por extensão, o menosprezo das prioridades alternativas das políticas públicas.