



**O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA AVIAÇÃO
REGIONAL (PDAR) E A CENA POLÍTICA: RELAÇÕES,
BUROCRACIA E POLÍTICA DE TRANSPORTES**

ROBERTO MAURO DA SILVA FERNANDES

Doutor em Geografia
pela Universidade
Federal da Grande
Doutrados (UFGD)

O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA AVIAÇÃO REGIONAL (PDAR) E A CENA POLÍTICA: RELAÇÕES, BUROCRACIA E POLÍTICA DE TRANSPORTES

Roberto Mauro da Silva Fernandes*

RESUMO – O Programa de Desenvolvimento Regional (PDAR) foi lançado durante a primeira gestão (2011-2014) da Presidenta Dilma Rousseff. O PDAR tinha como objetivo ampliar a infraestrutura e a capacidade de gestão dos aeroportos regionais no Brasil. Entretanto, a produção de conflitivas relações políticas/econômicas/ideológicas no país, entre os anos de 2013 e 2016, influenciou e colocou fim ao que estava previsto. Desta maneira, o objetivo deste artigo é apresentar o processo de criação do PDAR. Para tal, fizemos uso de levantamento bibliográfico, documental e no ciberespaço.

PALAVRAS-CHAVE: Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional; Parceria Público-Privada; Aviação Regional; Cena Política.

THE REGIONAL' DEVELOPMENT PROGRAM (PDAR) AND POLITICAL SCENE: RELATIONS, BUREAUCRACY AND TRANSPORT POLICY

ABSTRACT – The Regional' Development Program (PDAR) was launched during the first management (2011-2014) of President Dilma Rousseff. The PDAR aimed to expand the infrastructure and management capacity of regional airports in Brazil. However, the production of political/economic/ideological conflicting relations in Brazil, between the years of 2013 and 2016, influenced and putted end to what was planned. In this way, the objective of this article is to demonstrate the process of creating the PDAR. For this, we perform bibliographical, documentary, governmental websites and press releases.

Keywords: The Regional Development Program; Public-Private Partnership; Regional Aviation; Political Scene.

* Doutor em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). E-mail: robertomauro.fernandes@hotmail.com

INTRODUÇÃO

O Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR) foi lançado no dia 06 de dezembro de 2012 durante a primeira gestão (2011-2014) da Presidenta Dilma Rousseff. O PDAR foi anunciado no interior do Programa de Investimento em Logística (PIL) para o setor aeroportuário, o “PIL: aeroporto”¹.

Para a aviação regional estavam previstos R\$ 7,3 bilhões referentes a 1ª etapa e em junho de 2015 o governo publicou um aporte de mais R\$ 78 milhões vinculado a 2ª fase. O objetivo era investir em 270 aeroportos regionais, bem como, o governo, por meio do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), tinha a intenção de subsidiar os voos regionais.

O PDAR foi publicado, construído e criado entre 2012 e 2015, em período no qual tensões e reviravoltas tomavam conta do contexto político brasileiro. A título de exemplo, o ano de 2013 foi marcado pelo início da ruptura da frente neodesenvolvimentista², assim

¹ O “PIL: aeroportos” tinha como objetivo conceder seis aeroportos internacionais à iniciativa privada. Para a 1ª etapa (entre 2012 e 2014) foram anunciados a descentralização dos aeroportos de Confins/MG e do Galeão/RJ. Para a 2ª etapa, anunciada em junho de 2015, a intenção era realizar a concessão a iniciativa privada dos aeroportos internacionais de Fortaleza, Salvador, Porto Alegre e Florianópolis. Além dos projetos de concessão, o “PIL: aeroporto” pretendia instalar uma rede de aviação regional. Este é o objeto de nossa discussão.

² É preciso sublinhar que o PIL e conseqüentemente o PDAR foram anunciados em um momento em que a grande burguesia interna (grandes empresários brasileiros do setor agropecuário, da produção mineral, da construção pesada, da construção naval, da indústria de transformação, capital bancário nacional, importantes associações corporativas como Fiesp, Sinaval, Abdib, Abimaq, etc.) ocupava a posição hegemônica do bloco no poder. A ascensão política da grande burguesia interna ocorreu na passagem do primeiro para o segundo governo Lula e ao ocupar o lugar de hegemonia, deslocou de tal posição a fração autônoma vinculada ao setor financeiro (a burguesia associada ou compradora) que durante os governos (1994-2002) de Fernando Henrique Cardoso tivera amplo controle político no Estado brasileiro e foi aquela que teve as prioridades atendidas. Assim, entre os anos de 2005 e 2013 formou-se uma frente política composta pela grande burguesia interna, trabalhadores da massa marginal (sem tetos, subempregado, desempregado, beneficiários de programas sociais, etc.), movimentos sociais, segmentos diversos da baixa classe média, alguns segmentos tecnoburocratas, a classe operária, sindicatos e o PT, a frente neodesenvolvimentista. Durante o período mencionado, o PT passou a priorizar os interesses da grande burguesia interna (que liderava a frente política), tornando-se o partido dessa fração na cena política. Em troca, aceitou as contrapartidas dos governos petistas, que consistiram nas políticas de inclusão social. Tais compensações foram aceitas, pois assim teriam vantagens, no interior do bloco no poder, na disputa com a burguesia associada. A hegemonia da grande burguesia interna e a formação da frente política esteve relacionada ao projeto neodesenvolvimentista. Este foi o desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico. O projeto neodesenvolvimentista: 1) conferiu importância menor ao mercado interno, 2) manteve a abertura comercial herdada dos governos Collor e FHC, 3) atribuiu menor importância à política de desenvolvimento do parque industrial local, 4) não estava disposta a romper com a divisão internacional do trabalho e em condições históricas novas reativou a função primário-exportadora, apesar dos avanços, por conta dependência das commodities, tinha menor capacidade distributiva de renda e 5) era dirigido por uma fração burguesa que perdeu a capacidade de agir como força social nacionalista e anti-imperialista, isto é, não era uma fração autônoma que poderia ser chamada de burguesia nacional. Logo, os projetos destinados ao PIL e ao PDAR seriam desenrolados no interior do contexto neodesenvolvimentista - cujas bases políticas se assentavam na mencionada frente (interclassista) - e (teoricamente) a grande burguesia interna seria a fração autônoma responsável (do bloco no poder então vigente) por assumir os empreendimentos anunciados no ano de 2012 (juntamente com o PT, o partido que controlava os encaminhamentos do Poder Executivo e da cena política). Para maiores detalhes sobre o neodesenvolvimentismo e a frente neodesenvolvimentista, consultar: Boito Jr. (2018). Para maiores informações sobre o PIL e a sua relação com a frente neodesenvolvimentista, consultar

sendo, quadros da fração (autônoma) burguesa que apoiava os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), voltaram-se contra o governo de Dilma Rousseff³. Assim como, a grande imprensa passou a tomar partido em favor do setor financeiro e os discursos sobre o não cumprimento da meta fiscal começaram a ser disseminados (BASTOS, 2017; BOITO JR, 2018). Logo, o Poder Executivo perdeu de frações importantes da burguesia vinculada ao setor produtivo para a execução dos projetos do programa em questão.

Este também é um momento em que o então Deputado Eduardo Cunha transformava-se no porta voz do “Blocão”, grupo de 250 deputados que passou a se articular contra a chefe do Executivo na cena política⁴. O parlamentar afirmava que a luta dos deputados do Movimento Democrático Brasileiro (MDB)⁵ era para fazer frente a um “projeto de hegemonia” do PT.

Tal insatisfação estava relacionada as eleições de 2014 para a Presidência, mas especialmente vinculava-se as eleições para prefeito do ano de 2016. Eduardo Cunha, antes das eleições, estimava que a bancada do PT aumentasse em detrimento da sua, o que mudava o tempo de propaganda na TV. Declarava o então deputado que caso o PT aumentasse a bancada “[...] muita gente da base aliada percebeu que não voltará a Brasília no próximo ano. Se o partido tiver menos tempo de TV, nossos prefeitos correrão o mesmo risco em 2016. Bateu o desespero em todo mundo”⁶.

Fernandes, R. M. S., (2019).

³ Para Poulantzas (1977) e (2000), as classes sociais não são homogêneas, frequentemente apresentam-se nas formações sociais dissolvidas e/ou fundidas a outras classes, como frações e frações autônomas. Estas constituem substratos de forças sociais capazes de alterar as relações de forças nas instâncias políticas, ideológicas e econômicas. As frações seriam conjuntos sociais susceptíveis a se converterem em frações autônomas. Mediante a conjuntura e o nível de organização política da classe social, sua luta política gera consequências na maneira como será representada na cena política. Na teoria de Nicos Poulantzas, existem como frações autônomas: a) a burguesia nacional, com capacidade anti-imperialista e fundamental para os projetos nacionais de desenvolvimento; b) a grande burguesia interna, com autonomia produtiva, mas sem o caráter anti-imperialista e vinculada ao capital estrangeiro/financeiro e c) a burguesia associada, estreitamente integrada ao capital financeiro.

⁴ Para Poulantzas (1977), a cena política é o lugar privilegiado, nas formações capitalistas, das ações abertas das forças sociais mediante sua representação político-partidária, deve ser entendida enquanto relação concreta entre partidos políticos e classes dominantes e suas frações. Neste sentido, é o lugar público, a instância formal na qual as demandas, sobretudo, das classes dominantes e de suas frações são viabilizadas. A cena política tem nos parlamentos os principais palcos nos quais publicamente os embates entre as classes dominantes (organizadas em partidos políticos) ocorrem, nos quais a dissimulação dos interesses classistas se desenrola (BOITO JR., 2007). Em outras palavras, está circunscrita ao ambiente político-partidário.

⁵ Destaca-se que neste momento esse partido respondia pelo nome de Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

⁶ “Dilma enfrenta ‘rebelião’ de deputados da base aliada. Entenda”. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2014/03/dilma-enfrenta-brebeliao-de-deputadosb-da-base-aliada-entenda.html>>. Acesso abr. 2014.

Estas já eram as primeiras disputas públicas entre Cunha e a presidenta Dilma, processo que culminou na vitória do então deputado a presidência da câmara em fevereiro de 2015. Certame no qual acabou derrotando a candidatura do deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), apoiado pela chefe do Executivo. Ademais, as articulações de Eduardo Cunha conduzindo o “Blocão” estavam relacionados a uma questão pessoal. O desafeto e o confronto entre ambos têm como ponto de partida a intervenção que Dilma, então Ministra da Casa Civil, realiza na diretoria comandada por Cunha em Furnas, o parlamentar estava envolvido com favorecimentos ilícitos (LIMONGI, 2017).

Mas, publicamente, isso não foi declarado. Para o grande público, Eduardo Cunha se movimentava meramente por uma questão de disputa eleitoral e posições na câmara. Bem como, já eram os primeiros indícios de preparação do processo que terminaria com o “impeachment político”⁷ que retirou a presidenta Dilma do Poder Executivo em 2016. Este era o ambiente em que se desenrolavam as discussões sobre a criação dos instrumentos necessários a realização dos projetos anunciados para a aviação regional.

Dito isso, o nosso objetivo é versar sobre as articulações políticas circunscritas ao processo de implantação do Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional – PDAR anunciada no interior do “PIL: aeroportos”. Para realizarmos esta discussão, fizemos uso de levantamento bibliográfico, documental e apuramos informações nos sites governamentais e de notícias divulgadas na imprensa. Ademais, o debate que realizaremos parte das e passa pelas nuances da cena política (e sobretudo, das movimentações do bloco no poder⁸).

⁷ Os motivos apresentados pela acusação e que provocaram a instauração de processo de impeachment contra a então presidenta Dilma Rousseff estão relacionados à edição de seis decretos não numerados, responsáveis pela abertura de créditos suplementares e as chamadas “pedaladas fiscais”, referente ao atraso no pagamento ao Banco do Brasil de subvenções relativas ao “Plano Safra” (relacionado ao financiamento de agricultura familiar e produção de alimentos). No que tange ao primeiro, os decretos publicados estavam ratificados pela lei nº 13.199/15, logo, não houve desrespeito à meta primária, como afirmou a denúncia. A Lei orçamentária permite abertura de crédito suplementar sob a condição de que a meta primária tenha sido atingida, assim quando o Congresso Nacional aprovou o PLN nº 5/2015, convertida na Lei nº 13.199/15, permitiu a inclusão de créditos suplementares na Lei orçamentária. Em relação ao segundo motivo, os denunciantes se apropriaram da Lei de Responsabilidade Fiscal para tentar provar que houve ato atentatório à Lei Orçamentária. O art. 85, no seu inciso VI, descreve que cometerá crime de responsabilidade aquele que afrontar a Lei Orçamentária. Algo que a presidenta não fez, o que ocorreu foi o atraso de repasse de dinheiro público a um banco público, a denúncia comparou retenções temporárias com operações de créditos – o que não é fato (RAMOS e MOREIRA, 2016, p. 58; MORAES BAHIA et. al., 2016, p. 32; BOTELHO e TEIXEIRA, 2016, p. 394-395).

⁸ Para Nicos Poulantzas, o bloco no poder seria uma unidade contraditória composta pelas classes e/ou frações de classes sob uma hegemonia. Nesse sentido, seria o campo das práticas políticas das classes dominantes em uma conjuntura específica. Ademais, não é estático e tem posições alteradas ao longo do contexto histórico. No caso da realidade brasileira, durante os governos Fernando Collor (1990-92), Itamar Franco (1992-94) e FHC (1995-2002), a hegemonia do bloco no poder foi a fração burguesa vinculada ao capital financeiro (a fração associada ao compradora). Deste modo, a representação partidária desta fração na cena política, respectivamente foi o Partido da Reconstrução Nacional – PRN (legenda pela qual se elegeu Collor), o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB (atual MDB) e o Partido da Social Democracia Brasileira –

Mediante o exposto, além desta introdução, este trabalho está dividido em mais quatro seções. Na segunda parte, apresentaremos as articulações do governo para criar a Infraero Serviço, estatal que seria fundamental no andamento dos projetos circunscritos a aviação regional selecionados para o PDAR. Na terceira e quarta seções, apresentaremos a estrutura do PDAR e o jogo burocrático no âmbito da política partidária (cena política) que envolveu a publicação do programa. A última parte será reservada para as nossas considerações finais.

A INFRAERO SERVIÇOS: NEGOCIAÇÕES E POLÍTICA

Em dezembro de 2012, o governo federal anunciou a criação da Infraero Serviços. A empresa faria parceria com um operador internacional e ofertaria serviços de planejamento, administração, consultoria, treinamento de pessoal e outros relacionados à exploração de aeroportos no Brasil e no exterior. A nova estatal se juntaria a Empresa de Planejamento e Logística (EPL)⁹.

Segundo os discursos de lançamento, a Infraero Serviços teria uma participação de até 49% nos consórcios dos terminais concedidos. Dessa forma, em comunhão com o sócio

PSDB (BOITO, JR, 2018). Nos três primeiros anos do governo Lula, os acordos firmados durante a era neoliberal da fração associada foram mantidos e cumpridos, foi partir de 2006 que as orientações políticas e econômicas começaram a ser alteradas para um viés mais “desenvolvimentista” (LAMOSO, 2012). Assim, entre 2006 e 2014 ocorreram alterações das posições do bloco no poder, a fração ligada ao setor produtivo (a grande burguesia interna) tornou-se hegemonia e o PT passou a representá-la na cena política. Na nossa visão, entre os anos de 2015 e 2018 a hegemonia do bloco no poder não teve representação partidária. Houve sim a ação do PSDB, legenda derrotada no pleito de 2014, que logo após as eleições iniciou campanha explícita na cena política (em nome da fração vinculada ao capital financeiro) contra o PT, mas, como as principais lideranças do PSDB foram citadas em escândalos de corrupção, inclusive no âmbito da Operação Lava Jato (entre os quais Aécio Neves), de alguma forma a fração associada desvinculou-se do PSDB. Entendemos que no ano de 2015 há o retorno da fração associada ao lugar de hegemonia. Na cena política, isto ficou evidente com a escolha, no segundo governo Dilma, do Sr. Joaquim Levy para ocupar a pasta da fazenda, economista de formação neoliberal e que havia (abertamente) apoiado Aécio Neves na corrida presidencial de 2014. Entretanto, deste período em diante, a fração hegemônica, aparentemente, não possui uma representação partidária e sim representantes no âmbito do *pessoal do Estado*. A nossa tese é que a fração associada está compactuada com alguns setores do judiciário e com os grupos sociais vinculados as forças de segurança para reestruturar os quadros da ossatura material do Estado brasileiro. Assim, há um processo, por exemplo, no qual por meio da Operação Lava Jato os políticos profissionais e as classes sociais e frações vinculadas aos primeiros estão sendo aniquilados (por isso, o Ministério Público, Polícia Federal e outros, estão agindo contra partidos políticos, políticos profissionais e empresários, investigando e explodindo os esquemas de corrupção, realizando prisões, etc.) e substituídos por sujeitos do mercado e por sujeitos vinculados ao setor de segurança e judiciário na cena política.

⁹ A Empresa de Planejamento e Logística (EPL) foi criada por meio da Medida Provisória nº 576, de 15 de agosto de 2012 (mesmo dia em que foi lançado o Programa de Investimento em Logística (PIL) para os setores rodoviários e ferroviários), convertida na Lei nº 12.743, de 19 de dezembro de 2012. Compete à empresa elaborar estudos, planejar, promover a capacitação e o desenvolvimento de atividades de pesquisa e desenvolvimento das instituições científicas e tecnológicas relacionadas ao setor de transporte, subsidiar a formulação e a implementação de ações no âmbito da política de transporte, de modo a propiciar a integração dos diversos modais e da logística que os envolve. Assim, seria o órgão executivo que realizaria a mediação das ações do setor público e da iniciativa privada nos projetos do PIL.

privado poderia absorver tecnologia estrangeira no quesito de gestão de serviços. De igual modo, fora publicado que haveria uma parceria entre a nova estatal e o Banco do Brasil (BB), no sentido de viabilizar os projetos relacionados aos aeroportos regionais¹⁰.

A intenção do Governo Federal, com a inserção do novo sujeito ao organograma do setor aeroportuário do país para operar aeroportos regionais era possibilitar as administrações estaduais e municipais a contratação da Infraero Serviços para que esta realizasse a gestão aeroportuária, haja vista a ideia estar vinculada a criação do PDAR.

A estatal estaria incumbida de prestar serviços, a título de exemplo, de operação aeroportuária e de controle de tráfego aéreo, poderia realizar a exploração comercial dos terminais, equipamentos para inspeção e segurança, requisitos necessários para os aeroportos municipais e estaduais possam receber voos comerciais.

De acordo com as regras previamente anunciadas a titularidade (propriedade) dos aeroportos ficaria a cargo de governos estaduais e municipais¹¹. A institucionalização da Infraero Serviços trazia à baila a intenção dos órgãos de planejamento federais de proporcionar a materialização de uma estrutura de consultoria e assessoria de gestão e elaboração de projetos para os terminais regionais que geralmente tem dificuldade gerir os ativos, bem como, isso significava implementar uma política de modernização no setor para regiões carentes em infraestrutura e, especialmente, ganho de receita.

A Infraero Serviços exercendo a função de operador, gerenciando (por meio de convênio) os aeroportos sob controle de estados e municípios, seria contratada para administrar o aeroporto, atuando apenas como uma prestadora de serviços. Isso também abria possibilidade para a estatal, conseguir receitas com outras atividades, ofertando serviços de manutenção de aeroportos e treinamento de funcionários¹².

Ao longo do ano de 2013, a Infraero recebeu manifestações de interesse de sete grandes operadoras estrangeiras que tinham a intenção de se associarem à nova subsidiária. Entre as quais estavam operadoras *Flughafen Munchen e Flughafen Zürich AG* que fizeram

¹⁰ “Sob Dilma, País ganha quarta empresa estatal”. Disponível em:<<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso.sob-dilma-pais-ganha-quarta-empresa-estatal.976366,0.htm>>. Acesso 05 jan. 2013.

¹¹ “Nova estatal deve gerenciar aeroportos regionais”. Disponível em:<<http://www.aereo.jor.br/2012/12/20/nova-estatal-deve-gerenciar-aeroportos-regionais/>>. Acesso em 05 de já. 2013.

¹² “Infraero poderá operar aeroportos no exterior, diz presidente da estatal”. Disponível em:<<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2012/02/infraero-podera-operar-aeroportos-no-externo-diz-presidente-da-estatal.html>>. Acesso abr. 2013.

parte do consórcio vencedor do leilão de aeroporto de Confins (MG) em 2014. Assim como, a *Fraport (Frankfurt Airport Services Worldwide)* – operadora do aeroporto de Frankfurt – manifestou interesse. Segundo a Infraero não havia necessidade de abertura de processo licitatório, um dos principais critérios para a escolha do sócio, que a priori seria majoritário como acionista da joint venture, era o fato da empresa operar aeroportos de pequeno porte. Até novembro de 2013 haviam sido enviadas 17 cartas-consulta às operadoras com experiência na movimentação de aeroportos com mais de 12 milhões de passageiros por ano (SCS, 2013, p. 7).

O governo pretendia escolher o novo sócio até março de 2014, todavia, houve atraso e as negociações se desenrolaram pelo decorrer do ano. Entre os motivos do atraso estavam as negociações para redefinir a modelagem da nova estatal, precipuamente, no que dizia respeito ao modelo acionário. Havia ocorrido uma mudança quanto a participação de capital do setor privado para compor os quadros com a Infraero Serviços. Em dezembro de 2014, o então Ministro-chefe da Secretaria da Aviação Civil (SAC), Wellington Moreira Franco, declarava: “Tínhamos proposto 51% de capital privado e 49% público, mas os interessados indicaram que, por conta da legislação, era melhor que fosse o contrário”¹³. Tal discussão também circunscrevia a questão das novas concessões, o governo queria manter um controle acionário de 49% para a Infraero e 51% para o setor privado.

A declaração do ministro deu margem para setores da imprensa nacional associarem a postergação com o discurso de que a Infraero precisava “sair do vermelho”, visto que havia perdido receita com a concessão dos aeroportos internacionais de Cumbica/SP, Viracopos/SP e de Brasília, bem como, do pronunciamento de setores da bancada de oposição ao governo Dilma (sobretudo deputados e senadores do PSDB, legenda que havia perdido as eleições de 2014) de que a Infraero precisava ser privatizada, desta maneira, reprovavam a ideia da criação de mais uma empresa estatal. Como a meta anunciada, do então Governo Dilma era criar a estatal ainda em 2014, a prorrogação dos prazos endossava tais posicionamentos.

O fato é que as negociações estavam em andamento, além da “fatia” a ser detida pelo capital privado – ponto importante porque alguns segmentos do setor aeroportuário nacional eram contra a ideia do futuro parceiro da Infraero Serviços possuir maior participação acionária, já que isso se configuraria como uma privatização – altercava-se

¹³ “Governo discute a criação da Infraero Serviços”. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/governo-discute-a-criacao-da-infraero-servicos/>>. Acesso 10 nov. 2014.

também a respeito se a nova empresa teria estatuto e diretoria independentes da Infraero e de que maneira o governo e os órgãos de planejamento iriam coincidir a criação da Infraero Serviços com as etapas de concessões previstas no “PIL: aeroportos”. De acordo com o ministro Wellington Moreira Franco, os processos seletivos para conceder outros aeroportos dar-se-iam após a criação da estatal. Durante o ano de 2014 não foram realizadas chamadas públicas para manifestação de interesse e conseqüentemente os leilões.

A discussão sobre as novas concessões estava relacionada ao planejamento da SAC acerca da Infraero seguir administrando aeroportos não rentáveis e necessários ao País (a título de exemplo, os aeroportos da região Norte), as negociações ocorriam no sentido de definir mecanismos orçamentários que garantissem a operacionalidade de tais equipamentos¹⁴.

A questão ainda se vinculava ao retraimento do governo a respeito da intenção de conceder o aeroporto de Caieiras/SP, logo após os leilões de Confins/MG e Galeão/RJ (que ocorreram em novembro de 2013). O recuo estava relacionado, muito provavelmente, aos procedimentos de contestação a algumas cláusulas do edital de licitação para concessão dos dois últimos. O anúncio de mais um leilão repercutiu de forma negativa frente a alguns grupos, especialmente, em relação aos consórcios haviam vencido os leilões anteriores (de Brasília, Guarulhos e de Viracopos).

Em janeiro de 2014, o diretor-presidente da concessionária que venceu o leilão do Aeroporto Internacional de Viracopos/SP, O Sr. Luiz Alberto Küster, criticou o poder concedente por se articular no sentido de autorizar a concessão de mais um terminal para o estado de São Paulo. Em entrevista ao G1, o empresário vociferava: “Fizemos um plano de investimentos e agora lançar um terceiro aeroporto no meio dos dois obviamente é querer gerar confusão [...] A competição que não é justa é o governo ter licitado os dois aeroportos e agora lançar um terceiro aeroporto”¹⁵.

A contestação do administrador em questão estava circunscrita aos impactos sobre a demanda estimada, de suma importância para vislumbrar custos dos investimentos e propiciar a participação na licitação no que tange a oferta no valor da outorga. A demanda

¹⁴ “Governo discute a criação da Infraero Serviços”. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/governo-discute-a-criacao-da-infraero-servicos/>>. Acesso 10 nov. 2014.

¹⁵ Presidente de Viracopos diz que novo aeroporto seria injusta à concessão. Disponível na internet: <<http://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2014/01/presidente-de-viracopos-diz-que-novo-aeroporto-seria-injustica-concessao.html>>. Acesso em 22 de janeiro de 2014.

está relacionada ao número de passageiros que utilizam o aeroporto e isso define direta e indiretamente o montante de receitas tarifárias e não tarifárias da concessionária no projeto. Em outras palavras, isto está relacionado à política de concorrência estabelecida no processo seletivo e é fundamental para que os consórcios vendedores cumpram o que foi acordado.

Como explicam Ribeiro e Pinto (2014), os participantes da licitação dos aeroportos contam com a eventual concorrência anunciada pelo poder concedente e com as eventuais metas de expansão da capacidade operacional dos terminais: “Se a demanda por um aeroporto aumenta, mas por imposições da área em que está localizado não há possibilidade de expansão, essa demanda tende a ser atendida por outro aeroporto da região” (RIBEIRO e PINTO, 2014, p. 136).

A questão concernente a demanda e consequente a concorrência se agravou, pois no caso dos aeroportos de Viracopos, Guarulhos, Confins e do Galeão, a alocação de riscos sobre eventos não controláveis e não seguráveis foram atribuídas aos concessionários e não ao poder concedente, regra que geralmente é entabulada nos contratos de concessão. Observando o contrato de concessão dos aeroportos de Confins e Galeão, pode-se ler no item 5.4.3 que constituem riscos suportados exclusivamente pela Concessionária a não efetivação da demanda projetada ou sua redução por qualquer motivo, inclusive se decorrer da implantação de novas infraestruturas aeroportuárias dentro ou fora da área de influência do Aeroporto (BRASIL, 2013, p. 38). Existem cláusulas citadas com o mesmo teor nos contratos dos aeroportos de Guarulhos e Viracopos.

Caso o terceiro aeroporto fosse efetivamente implantado as consequências não ficariam apenas no âmbito jurídico, como descumprimento ao princípio da proteção à confiança ou da boa-fé objetiva (RIBEIRO e PINTO, 2014, p. 138), mas surgiria um cisma político. O anúncio havia desencadeado uma série de conversas entre prefeitos/governadores com a Secretaria de Aviação Civil e a Agência Nacional de Aviação Civil. Logo, se há uma questão contratual (técnica), há especialmente uma questão política.

Quando a declaração do diretor-presidente foi dada, os contratos dos aeroportos de Confins e Galeão não haviam sido assinados, o discurso de que o Governo não estava respeitando as regras de concorrência serviam de “arma política” em um ano eleitoral.

Para amenizar a situação, o governo anunciou que a concessão do aeroporto de Caieiras/SP era uma projeção e não havia nada concreto e que somente iria projetar novas concessões após a criação da Infraero Serviços, a intenção era alavancar PDAR que prescindia de regulação legal, haja vista que a intenção era subsidiar os aeroportos regionais

e deixá-los sob a tutela de gestão da nova estatal. Apesar das rusgas públicas, as negociações para a criação da nova estatal continuavam, tanto para realização de novas concessões quanto no que dizia respeito à definição do sócio privado estrangeiro continuavam.

No segundo semestre de 2014, os dois operadores estrangeiros mais cotados eram a espanhola *Aena* e a alemã *Fraport*, dois gigantes do setor. Em junho de 2015, o então ministro da Aviação Civil, Sr. Eliseu Padilha, anunciava que a Infraero Serviços estava pronta para começar a atuar e que a operadora aeroportuária *Fraport* iria compor os quadros da nova estatal brasileira. Assim como, outra subsidiária seria criada e ficaria encarregada das participações até então da Infraero em aeroportos, assim, como parte da reestruturação da estatal (Infraero) entrava em cena a Infraero Participações. Publicava-se também que para as novas concessões a Infraero teria uma participação acionária que poderia variar de 15% a 49%¹⁶. Esta foi uma mudança significativa, visto que no lançamento do “PIL: aeroportos” e com base nos contratos assinados do primeiro grupo de concessões – Confins e Galeão – a participação seria definida em 49%. Os critérios de licitação, aparentemente com as alterações, seriam decididos mediante a conjuntura.

No que tange ao modelo, em agosto de 2015, a Infraero confirmava que a participação da Infraero Serviços seria majoritária (51%), no entanto ainda faltavam algumas medidas a serem tomadas. A Infraero e Governo Federal, via Secretaria de Aviação Civil, estavam negociando alguns procedimentos na tentativa de equilibrar a situação financeira da primeira¹⁷.

No dia 6 de abril de 2016, o Departamento de Estatais do Ministério do Planejamento autorizou a criação da joint venture (a orientação era oriunda das propostas previstas na Medida Provisória nº 714/2014). As partes sinalizaram na ocasião que a *Fraport* ficaria com 49% das ações na nova estatal e teria poder de voto e veto em relação às decisões estratégicas, bem como, participação direta na gestão da companhia, inclusive, indicando o mesmo número de diretores da Infraero. Em contrapartida, esta dividiria a gestão e não teria a obrigatoriedade de participar dos futuros leilões do setor. Assim, a Infraero não precisaria realizar investimentos no curto prazo, no entanto, a criação da joint venture reduziria as

¹⁶ “Infraero atuará no exterior por meio de subsidiária de serviços”. Disponível em:<<http://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2015/06/09/infraero-atuara-no-exterior-por-meio-de-subsidiaria-de-servicos.htm>>. Acesso em 12 de setembro de 2015.

¹⁷ “Infraero Junta-se à alemã *Fraport* e cria nova empresa no Brasil”. Disponível em:<<http://newsavia.com/infraero-junta-se-a-alema-fraport-e-cria-nova-empresa-no-brasil/>>. Acesso em 21 de nov. 2015.

projeções de receita da estatal no médio e longo prazo¹⁸.

Na época ainda existia a possibilidade de investimentos públicos na ordem de R\$ 7,3 bilhões para 270 aeroportos regionais. Este foi um dos principais canais de atração das operadoras estrangeiras para constituir parceria com a Infraero Serviços. No entanto, logo após o “impeachment político” e a assunção de Michel Temer como presidente interino, o Ministério dos Transportes – então comandado por Maurício Quintella – anunciava (no mês de junho de 2016) a redução, em 40%, do número de aeroportos regionais que seriam contemplados com Parcerias Público-Privadas, assim, era dada uma mensagem ao setor privado (em especial a Fraport) de que as regras previstas seriam alteradas e haveria redução no desembolso da estatal em obras de expansão¹⁹.

A Infraero Serviços foi criada no dia 25 de julho de 2016 por meio da Lei Ordinária nº 13.319²⁰, em março de 2017 ainda não estava operando. Neste mês, a título de exemplo, o Ministério dos Transporte ocupava-se com os processos que levariam ao leilão dos aeroportos de Florianópolis, Salvador, Fortaleza e Porto Alegre²¹, com a discussão acerca da implementação de programa de demissão voluntária na Infraero e da sua reestruturação acionária. A intenção era vender até 49% das ações de vinte aeroportos que estavam sob domínio da estatal. A sinalização do então ministro dos transportes era colocar em funcionamento a Infraero Serviços somente depois de ter resolvido tais questões²². Somente no ano de 2018 os primeiros contratos da Infraero Serviços foram assinados com os aeroportos concedidos.

¹⁸ “Infraero Serviços prepara-se para sua tardia decolagem”. Disponível em:< <http://relatorioreservado.com.br/infraero-servicos-prepara-se-para-sua-tardia-decolagem/>>. Acesso em 02 mar. 2016.

¹⁹ “Fraport leva um no show do Ministério dos Transportes”. Disponível em:< <http://relatorioreservado.com.br/fraport-leva-um-no-show-do-ministerio-dos-Transportes>>. Acesso em 02 mar. 2016.

²⁰ Além da criação da subsidiária; a lei estabeleceu o perdão de débitos da Infraero com a União; extinguiu o Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO); criou as chamadas linhas pioneiras, que poderão ser exclusivamente exploradas pelas companhias aéreas por um prazo de dez anos através de operadoras regionais, mas, não poderão receber subsídios federais e estabeleceu que as companhias aéreas devem reservar até 20% de seus voos para aeroportos regionais.

²¹ A empresa que arrematou os aeroportos de Fortaleza e de Porto Alegre foi a *Fraport Brasil*.

²² “Após novo leilão, Infraero ficará com 55 aeroportos, 67% dos quais deficitários”. Disponível em:< <https://g1.globo.com/economia/noticia/apos-novo-leilao-infraero-ficara-com-55-aeroportos-67-dos-quais-deficitarios.ghtml> >. Acesso em 21 de nov. 2017

O PDAR: OBJETIVOS, RECURSOS E DESCENTRALIZAÇÕES

O Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR) foi anunciado em dezembro de 2012, no bojo das intenções coadunadas a criação da Infraero Serviços e no interior do “PIL: aeroportos”. No entanto, a proposta formal de criação ocorreu por meio da Medida Provisória nº 652, de 25 de julho de 2014. De acordo com a SAC (2015) e o artigo 3º da MP em questão, os objetivos do PDAR, eram:

- 1) **Ampliar, reformar ou construir 270 aeroportos regionais.** Desta maneira, o objetivo era estabelecer e consolidar novas infraestruturas aeroportuárias em regiões preteridas e no interior do país. Ademais, o governo federal pretendia instituir uma nova lógica operacional e financeira, que consistiria em mais tempo gasto na execução do projeto e menos tempo gasto na realização das obras;
- 2) **Ampliar a capacidade dos estados e municípios na gestão dos aeroportos regionais.** Dessa forma, era fundamental a criação da Infraero Serviços para que esta pudesse assessorar os aeroportos regionais. Assim, seria possível ampliar o número de municípios, rotas e frequências operadas regularmente pelo transporte aéreo;
- 3) **Subsidiar as passagens e tarifas em voos regionais.** O intuito era aproximar o preço das passagens de ônibus, ampliando assim o acesso da população brasileira ao sistema de transporte aéreo e facilitando o ingresso das empresas em regiões com potencial turístico, democratizando o transporte aéreo e dinamizando as economias locais.

Além do mais, na Exposição de Motivos da MP lia-se que na medida em que os investimentos em infraestrutura aeroportuária e de navegação aérea fossem sendo realizados por meio do “PIL: Aeroportos”, o PDAR atuaria de forma complementar ao conjunto de investimentos em infraestrutura, contribuindo para que os aeroportos recebessem fluxos de passageiros e carga necessários à sua sustentabilidade. Deste modo, justificavam a urgência da proposta na medida:

[...] em que, com o crescimento considerável do número de passageiros na malha viária, cumulado aos incrementos de capacidade dos aeroportos concedidos, há necessidade de uma melhoria concomitante nos aeroportos regionais, para que estes também se tornem economicamente aptos a receber um volume maior de aeronaves, bem como uma necessidade de se incentivar o uso desses aeroportos pelas empresas aéreas, em rotas regionais alternativas, buscando descentralizar e minimizar os pontos de alto tráfego aéreo²³.

²³ BRASIL. EMI nº 00009/2014 SAC MF MP, 2014.

O pacote anunciado estimava inicialmente um aporte de investimentos públicos de R\$ 7,3 bilhões de reais (Quadro nº 1).

Quadro nº 1 – Investimentos: Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR)

Região	Aeroportos - 1º Fase	Investimentos previstos (R\$ Bi)
Norte	67	1,7
Nordeste	64	2,1
Centro-Oeste	31	0,9
Sudeste	65	1,6
Sul	43	1,0
Total	270	7,3

Fonte: Empresa de Planejamento e Logística – EPL, 2013.

Com tais recursos a intenção era iniciar um processo que dotaria o Brasil de uma rede de aeroportos regionais operando a preços competitivos, o que permitiria integrar comunidades isoladas à rede nacional de aviação civil. Logo, com a concessão de grandes aeroportos à iniciativa privada (Brasília, Viracopos, Campinas, Confins e Galeão) – e o pagamento proveniente de suas outorgas (contribuição fixa) – bem como, com a arrecadação dos valores de parte das tarifas aeroportuárias (que alimenta o Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC), o Governo Federal criaria um instrumento para financiar a aviação regional (SAC, 2015).

Para ampliar a malha aeroviária brasileira e alcançar seus objetivos, o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR) foi estruturado em três grandes eixos: 1) Infraestrutura; 2) Gestão e capacitação; e 3) Incentivos.

No que concerne à primeira dimensão, a ideia era reformar, ampliar os terminais já existentes e construir novos aeroportos onde não havia. Para tal, as localidades deveriam ter potencial para indução de atividades turísticas e socioeconômicas (em especial àqueles classificados como polos de desenvolvimento regional), assim como, seriam contemplados municípios com baixo ou nenhum acesso em relação a outros modais de transporte e que possibilitassem um planejamento de cobertura do território nacional. Este último critério era essencial, pois diminuiria a locomoção do passageiro de um aeroporto para outro intercalando modais.

Para esta esfera de planejamento, com o escopo de agilizar as ações administrativas relacionadas aos contratos de investimento e gestão dos projetos, PDAR previa a contratação do Banco do Brasil. O poder decisório ficaria a cargo da Secretaria de Aviação

Civil, enquanto o Banco executaria os processos circunscritos às licitações e contratações. A ideia, a priori, era que os projetos dos terminais de passageiros fossem construídos com modelos arquitetônicos padronizados para que obras de expansão fossem realizadas de acordo com as demandas futuras.

Para o segundo eixo (Gestão e capacitação), o PDAR previa implementação de instituições aptas a gerir os terminais nos Estados e municípios, precipuamente, no quesito capacitação de pessoal, desta maneira, a Infraero Serviços seria fundamental no sentido de criar, executar e financiar programas de qualificação e capacitação de pessoal, bem como, no sentido de assessorar as novas administrações a lidar com as complexidades administrativas e otimizar custos da gestão aeroportuária²⁴.

O terceiro eixo traçado para a concretização do PDAR consistia na oferta de incentivos. Em dezembro de 2012, o Governo Federal, no sentido de alavancar os projetos relacionados à aviação regional, anunciava estímulos e subsídios para os projetos, a intenção era conceder dois subsídios. O primeiro para as tarifas aeroportuárias e o segundo para as passagens aéreas regionais. Portanto, a intenção era subsidiar a aviação regional da seguinte maneira:

1) Subsídio – tarifa(s):

- Aeroportuárias (embarque pouso, permanência e conexão);
- Aeronáuticas (de navegação aérea em rota, em área de controle de aproximação e em área de controle de aeródromo);

2) Subsídio – passagens aéreas regionais.

A União arcaria com pagamento das tarifas aeroportuárias e aeronáuticas nos aeroportos regionais, assim os passageiros e as empresas aéreas seriam desonerados, deste modo, a intenção era reduzir o(s) custo(s) das viagens. No caso do subsídio para as passagens, seriam escolhidos os voos que tivessem como origem ou destino um aeroporto regional. O critério para o pagamento do subsídio seria a capacidade de movimentação de passageiros, um aeroporto teria que ter a capacidade de movimentar até seiscentos (600) mil passageiros por ano, caso o terminal estivesse localizado na Amazônia Legal o número se elevava para oitocentos (800) mil/ano. A intenção era subsidiar até 60 assentos por voo, limitados 50% da aeronave. A previsão de subsídio, por exemplo, de passagens para voos

²⁴ Os municípios, a título de exemplo, possuem entraves no quesito capacidade técnica e financeira e enfrentam dificuldades perenes por conta do contingencial fluxo nos voos regulares, o que compromete receitas e gera obliterações de gestão, impossibilitando os terminais municipais de prestarem serviços de qualidade (comuns e essenciais em outros aeroportos do país).

regionais na Amazônia era de 100% dos assentos²⁵. Essas intenções foram confirmadas com a publicação da MP nº 652/2014 e podiam ser lidas no artigo 4º da norma. Além disso, os subsídios iriam pagar os custos correspondentes ao Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO)²⁶

Para que tais pagamentos fossem realizados, a MP, em seu artigo 5º, estabelecia que a subvenção econômica seria efetuada “[...] mediante a utilização de recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), alocados nos orçamentos da União, observada a dotação orçamentária destinada a essa finalidade”. Seriam utilizados de 100% do FNAC. A gestão operacional dos recursos ficaria a cargo da Secretaria de Aviação Civil (SAC), bem como, esta poderia delegar a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) atividades de fiscalização e apuração dos valores relativos à concessão dos subsídios, matéria que está presente no art. 8º.

Para garantir os investimentos do PDAR e a realização dos projetos, o Governo Dilma anunciou um conjunto de descentralizações que dar-se-iam por meio de concessão administrativa. A concessão administrativa, está tipificado na Lei 11.079/04, no caso do PDAR, o governo daria uma contraprestação pecuniária integral para investimento e manutenção de infraestrutura, tal intenção foi expressa nos anúncios sobre os subsídios para as tarifas aeroportuárias e aeronáuticas e nas passagens aéreas. Mas, sem a aprovação da MP, não seria possível colocar em prática os projetos anunciados para a aviação regional.

Quadro nº 2 - Estrutura do PDAR - 1ª Fase (anunciada em dezembro de 2012)

PDAR: Medida Provisória nº 652, de 25 de julho de 2014		
Objetivos		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliar, reformar ou construir 270 aeroportos regionais; 2. Ampliar a capacidade dos estados/municípios na gestão dos aeroportos regionais; e 3. Subsidiar as passagens e tarifas em voos regionais. 		
Investimento público		
<ul style="list-style-type: none"> • R\$ 7,3 bilhões 		
Eixos de atuação do PDAR		
Infraestrutura	Gestão/capacitação	Incentivos
<ul style="list-style-type: none"> • Municípios contemplados: a) com potencial para indução 	Criação da Infraero Serviços	Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC)

²⁵ Também seriam levados em consideração o tipo de aeronave e aeroporto, o número de passageiros transportados e os quilômetros voados.

²⁶ A ATAERO foi extinta pela Lei Ordinária nº 13.319, de 25 de julho de 2016.

de atividades turísticas/socioeconômicas e b) com baixo ou nenhum acesso em relação a outros modais de transporte		(100%)
<ul style="list-style-type: none"> • O poder decisório: Secretaria de Aviação Civil (SAC) • Licitações e contratações: Banco do Brasil 		
Forma de descentralização		
<ol style="list-style-type: none"> 1. A concessão administrativa (tipificada na Lei nº 11.079/04 – “Lei de PPPs”) 2. Contraprestação pecuniária integral por parte do governo para investimento e manutenção de infraestrutura 		

Fonte: elaborado pelo autor

O PDAR E A CENA POLÍTICA: ATILHOS

Embora as intenções estivessem anunciadas, era necessário formalizar o PDAR, sobretudo, no que dizia respeito aos recursos públicos que seriam empregados. O centro nodal para a aviação regional era a aprovação de norma que regulasse os subsídios para as tarifas e passagens. Este processo foi iniciado com a publicação da Medida Provisória nº 652, de 25 de julho de 2014, que propôs o PDAR, bem como, autorizava a União a conceder subvenção aos aeroportos regionais.

A MP nº 652/2014 foi apresentada ao Congresso Nacional no dia 28 de julho de 2014, o prazo estabelecido para emendas foi do dia 29 de julho a 3 de agosto de 2014. Foram apresentadas, perante a Comissão Mista, oitenta e cinco (85) emendas à medida provisória em questão, por regra constitucional, como surgiram adendos, a MP passou a tramitar como Projeto de Lei de Conversão (PLV), neste caso como PLV nº de 17 de 2014. O parecer da comissão mista apresentou grandes alterações, o texto original da MP nº 652/14 não alterava leis do setor, no entanto, algumas emendas apresentaram mudanças quanto a outorga, alterações quanto a definição do que seria aeroporto público e privado, bem como, apresentou-se proposta de prazo para cessão dos subsídios regionais.

A PLV nº de 17 de 2014 entrou em regime de urgência, pois a pauta ficou trancada no Plenário da Câmara, o prazo para perda de vigência dar-se-ia no dia 24 de novembro de 2014, a Comissão Mista da Medida Provisória nº 652/2014 apresentou o Projeto de Lei de Conversão nº 17/2014 ao Plenário da Câmara no dia 11 de novembro de 2014, o texto não foi votado no Plenário do Senado, resultado: a MP perdeu vigência. Todo o processo ocorreu em meio aos altercamentos pós-disputas eleitorais para presidente, as dissidências

na Câmara de Deputados e no bojo das reuniões da Comissão Mista de Orçamento (CMO). O Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR), no seu sentido originário estava comprometido.

No início de novembro de 2014, membros da Comissão Mista formada para verificar a matéria, apontavam algumas questões e davam indícios de que a Medida Provisória nº 652/2014 não seria votada no prazo estabelecido. O senador Ricardo Ferraço (PMDB-ES) afirmava (na Audiência Pública da Comissão Mista, realizada no dia 04/11/2014) que a Medida Provisória 652/2014 estimulava o transporte aéreo regional no Brasil, entretanto, não havia clareza no texto a respeito dos critérios de escolha dos aeroportos que seriam contemplados com os subsídios. O senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA), relator do Projeto de Lei de Conversão nº 17/2014 (MP nº 652/14), ressaltava que o texto era muito aberto e repassava diversos detalhes para a regulamentação a ser feita pela Secretaria de Aviação Civil (SAC), deste modo, temia que a SAC não a realizasse. O parlamentar, de igual modo, versava sobre o prazo de duração dos subsídios: “Isso também não está claro no projeto”, dizia o senador²⁷.

A intenção da SAC era estabelecer um prazo de cinco anos, todavia os setores interessados trabalhavam com a ideia de quinze anos de concessão dos subsídios. Algumas emendas propunham projetos greenfield para realização dos empreendimentos em municípios que não possuíam infraestrutura física aeroportuária, isso significava a criação de novas linhas aéreas. O objetivo da SAC e do Governo com o PDAR não era criar linhas aéreas, mas consolidar o mercado do interior do Brasil. O governo se opunha as proposições porque isso descaracterizava o conceito de aviação regional, os projetos greenfield para construção de novas infraestruturas para o setor se encaixavam a classificação de aviação civil apresentada nas emendas dos parlamentares, os conceitos sugeridos eram de aeródromo público e privados. Essas sugestões excluía a ideia de aeroporto regional.

Outra questão importante, era a respeito das atividades de fiscalização e apuração dos valores relativos à concessão da subvenção proposta pelo PDAR. Alguns sujeitos do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) sugeriram que órgão participasse de tais procedimentos, de acordo com o art. 8º da MP nº 652/14, somente a ANAC cabia a função. Havia também descompassos quanto a abertura do setor ao capital estrangeiro, o texto da MP que então tramitava no Congresso incluía uma emenda que colocava fim na

²⁷ “Parlamentares cobram mais clareza no texto da MP que estimula aviação regional”. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/11/04/parlamentares-cobram-mais-clareza-no-texto-da-mp-que-estimula-aviacao-regional>>. Acesso em 06 nov. 2014.

limitação de participação de investidores internacionais nas empresas aéreas que atuassem no Brasil, nesse caso, havia a possibilidade, se fosse aprovado, de veto presidencial.

Em meio as propostas e questionamentos ao texto original da Medida Provisória nº 652/14 e já em regime de urgência, a pauta ficava trancada na Câmara de Deputados. Neste contexto o ministro da Secretaria de Aviação Civil, o Sr. Wellington Moreira Franco, declarava a imprensa no dia 19 de novembro de 2014 que ainda acreditava na aprovação do texto da MP por parte da Câmara dos Deputados, quando o posicionamento foi publicado faltavam apenas cinco dias para o texto “caducar” (jargão do Congresso). Logo, destacava que se o documento perdesse a vigência o governo iria editar uma nova MP no dia 1º de janeiro de 2015 e que a subvenção econômica para os voos regionais estava garantida para o ano de 2015²⁸.

A declaração foi dada um dia após a suspensão da sessão no plenário da Câmara que estava destinado a votar a Medida Provisória 652 (dia 18/11/2014). A votação foi suspensa para que os parlamentares participassem da reunião da Comissão Mista de Orçamento (CMO), que discutiu a proposta de alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que consistia na ampliação da meta de abatimento do superávit primário do ano de 2014. Ao final, a base aliada do governo conseguiu aprovar projeto de lei que flexibilizava a meta do superávit. A sessão foi marcada por acusações e ofensas de ambos os lados, a oposição não digeriu a derrota e questionava a forma como a votação do projeto de lei foi conduzida. No dia seguinte, o senador Romero Jucá (PMDB-RR), relator do relatório do projeto, publicava que a base governista poderia realizar uma nova votação sobre a matéria.

Aparentemente, os impasses na votação do dia 18 de novembro sobre a questão orçamentária foi o desfecho negativo para a aprovação do texto da MP nº 652 na Câmara dos Deputados, a Medida Provisória “caducou”, o texto não foi encaminhado ao Plenário do Senado, logo, não houve votação. Assim, o “Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 44” do dia 26 de novembro de 2014, assinada pelo Senador Renan Calheiros, confirmava: “[...] o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional, teve seu prazo de vigência encerrado no dia 24 de novembro do corrente ano”²⁹.

²⁸ “Subsídio à aviação regional está garantido, diz ministro”. Disponível em: <<http://www.dci.com.br/servicos/subsidio-a-aviacao-regional-esta-garantido,-diz-ministro-id427531.html>>. Acesso 25 de nov. 2014.

²⁹ ATO DECLARATÓRIO DO PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL Nº 44, DE 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/atodecpm/2014/atodeclaratoriodopresidentedamesa-44-26-novembro-2014-779640-publicacaooriginal-145493-cn.html>>. Acesso 28 nov. 2014.

Desde então, iniciaram-se outras movimentações para que o PDAR pudesse ser viabilizado. Esta questão era central, sobretudo, pois as companhias aéreas que atuavam no país (para citar alguns exemplos: Azul, Gol e TAM) estavam aguardando a aprovação do texto do projeto de lei de conversão e exigiam uma resposta, a grande imprensa fazia circular notícias de que a definição do PDAR era crucial para as empresas do setor definirem suas estratégias de atuação nesse mercado no país, incluindo aquisições bilionárias de novas aeronaves. Inclusive, era de extrema importância, visto que o parecer da Comissão Mista que analisou a Medida Provisória havia aprovado no dia 11 de novembro a emenda que revogava os dispositivos legais que limitavam a 20% a participação de capital estrangeiro em empresas aéreas do país³⁰.

Por outro lado, era fundamental para o Governo a concretização do projeto, primeiro porque as negociações para o setor já estavam acontecendo a praticamente dois anos – especialmente no que dizia respeito a Infraero Serviços, mais de vinte operadoras nacionais e estrangeiras estavam interessadas no projeto – e depois porque a não aprovação da medida provisória significava derrota do ponto de vista na concretização do que foi planejado (ou seja, do ponto de vista técnico) e uma grande derrota no âmbito político. Não podemos esquecer que o ano de 2014 foi conturbado, a presidenta Dilma foi reeleita para a gestão (2015-18), a oposição e o partido derrotado nas eleições (o PSDB) iniciaram um processo de contestação ao resultado nas urnas (entre os quais começou a ser vinculado que o processo eleitoral foi fraudulento), já eram os primeiros indícios do Golpe de Estado que viria a ser consolidado em 2016. Nesse sentido, era importante que a MP nº 652 fosse aprovada ainda em 2014.

Mediante a perda da vigência e por regra, o Executivo não poderia apresentar nova Medida Provisória, deveria esperar a próxima legislatura (no caso, janeiro de 2015), porém, frente as articulações que se sucederam, o Governo Federal e parlamentares realizaram um acordo e incluíram o texto (acordado, relatado e aprovado) do Projeto de Lei de Conversão nº 17/2014 (MP nº 652/14) na Medida Provisória nº 656, de 7 de outubro de 2014. O texto incorporado é o mesmo que acabou não indo para plenário, face o resultado da votação da proposta de alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e frente às manobras de obstrução legislativa da oposição. O texto incorporado é o resultado das análises da Comissão Mista, presidida pelo deputado Assis Carvalho (PT-PI) e relatada pelo senador

³⁰ “MP da aviação regional expira e plano de incentivo deve ficar para 2015”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/11/1552506-mp-da-aviacao-regional-expira-e-plano-de-incentivo-deve-ficar-para-2015.shtml>>. Acesso em 26 nov. 2014.

Flexa Ribeiro (PSDB-PA). No dia 16 de dezembro de 2014, o senador Romero Jucá (PMDB-RR) anunciava a imprensa: “Vamos aproveitar integralmente o relatório do senador Flexa Ribeiro (PSDB-PB). Existe acordo com o Governo e vamos colocar no texto”. O senador ainda declarava que a incorporação do texto apresentado pelo relator da comissão tinha apoio tanto do PT quanto do PSDB e acreditava que seria sancionado sem vetos³¹.

O texto do Projeto de Lei de Conversão nº 17/2014 (MP nº 652/14) incorporado Medida Provisória nº 656/2014 foi encaminhado para a análise do Poder Executivo e, entre outras coisas, propunha a classificação de aeródromos civis públicos e privados, incorporando estas a classificação de aeroporto regional (art. 11 do referido projeto de lei de conversão e dispositivo que seria o art. 123 da lei sancionada pela Presidenta Dilma em janeiro de 2015), bem como, apresentava recomendações quanto a forma de outorga para os projetos da aviação regional. A PLV nº de 17 de 2014 alterava dispositivos da Lei nº 7.565, de 20 de dezembro de 1986 e da Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, respectivamente, leis que instituíram o Código Brasileiro de Aeronáutica e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC.

A redação do PLV nº de 17/2014, em seus artigos 10º, 11º e 12º (caso não fossem vetados seriam os artigos 123 e 124 da lei que cria o PDAR) trazia a baila a decisão de contratar a iniciativa privada por meio de autorização. A Presidência da República vetou os artigos, segundo as justificativas a proposta afetaria o modelo concorrencial, imprimiriam assimetrias na concorrência entre aeroportos concedidos e autorizados³². (MENSAGEM Nº 21, DE 19 DE JANEIRO DE 2015, p. 13).

Ao vetar os artigos mencionados, a grande imprensa brasileira anunciava e sugeria que a Presidenta Dilma obstruía a realização de projetos cujo escopo era a construção e exploração de aeroportos pela iniciativa privada³³. Ao contrário do que a mídia veiculava, o Governo não estava “prejudicando” determinados grupos, o veto na realidade evitou uma crise política, pois conceder a qualquer grupo que fosse futuros aeroportos por meio de

³¹ “Comissão Especial do Congresso aprova relatório da MP 656 de Jucá”. Disponível em: <<http://www.helicopteros.com.br/post-148-comissao-especial-do-congresso-aprova-relatorio-da-mp-656-de-juca>>. Acesso em 18 dez. 2014.

³² Bem como, é preciso ressaltar que contratos de autorização são precários, qualquer instabilidade política pode alterar as regras do processo, haja vista que por lei não é necessário cumprir o que se acordou e muito menos o particular tem garantia de ser contemplado.

³³ “Dilma veta aeroportos privados, mas sanciona lei que cria Programa de Aviação Regional”. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/dilma-veta-aeroportos-privados-mas-sanciona-lei-que-cria-programa-de-aviacao-regional,1622420>>. Acesso 15 jan. 2015.

contrato de autorização seria descumprir regras que tangem os critérios de concorrência estipulados em contrato.

É preciso novamente destacar que quando o PDAR fora anunciado no ano de 2012, a ideia do Governo Federal era realizar os acordos com a iniciativa privada para implantar infraestrutura por meio de concessão. Os aeroportos de Brasília, Viracopos/SP, Guarulhos/SP, Confins/MG e Galeão/RJ foram concedidos mediante contratos de concessão comum, por que motivo novos aeroportos seriam concedidos por meio de contrato de autorização? Tal procedimento seria semelhante a “dar um tiro no próprio pé”. Os consórcios que venceram os leilões iriam, com certeza, acionar instâncias jurídicas superiores, pois as mudanças nas regras de descentralização poderiam interferir em cláusulas relacionadas ao risco de demanda, assim como, isso poderia levar a desentendimento político.

O desfecho desse processo foi a criação do PDAR por meio da publicação Lei nº 13.097, de 09 de janeiro de 2015. Como a MP originária do programa foi incorporada a outra MP que versava sobre diferentes questões, o PDAR foi publicado com uma alteração de suma importância para o andamento do que foi projetado no ano de 2012.

A lei sancionada pelo Poder Executivo limitou o valor da subvenção econômica para as empresas que iriam participar do programa. O subsídio ficou limitado a até 30% dos recursos disponíveis do FNAC visando pagamento: 1) dos custos relativos às tarifas aeroportuárias e de navegação aérea para os aeroportos regionais; 2) dos custos correspondentes ao Adicional de Tarifa Aeroportuária e 3) dos custos de até 60 (sessenta) passageiros transportados em voos diretos nas rotas regionais, orientações entabuladas no artigo nº 117 da Lei nº 13.097/2015³⁴. Ademais, em função do aeroporto atendido, dos quilômetros voados e do consumo de combustível, o FNAC poderá subsidiar até 50% dos assentos disponíveis por aeronave (a exceção é para os aeroportos da Amazônia Legal, onde o limite de 50% não se aplica).

Além do mais, a alteração na porcentagem do FNAC direcionada a aviação regional influenciou na forma de contratação do particular para assumir os projetos do setor aeroviário nacional. A título de exemplo, na segunda fase do “PIL: aeroportos” e do PDAR,

³⁴ Destaca-se que o artigo nº 115 da mencionada lei, em seus incisos I e II, aeroporto regional é aquela infraestrutura de pequeno ou médio porte, com movimentação anual – de passageiros embarcados e desembarcados - inferior a seiscentos mil passageiros e rotas regionais são aquelas cujos voos tenham como origem ou destino aeroporto regional. Na região da Amazônia Legal, o limite de movimentação foi ampliado para oitocentos mil passageiros por ano.

lançado em julho de 2015, o Governo anunciou que a iniciativa privada seria empregada nos projetos da aviação regional por meio de concessão comum (com base na lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995) e não mais por meio de PPPs.

Quadro nº 3 - Estrutura do PDAR (pós publicação - Lei nº 13.097/2015)

PDAR: Lei de Conversão nº 17/2014 (MP nº 652/14) incorporado na Medida Provisória nº 656/2014/Lei nº 13.097/2015		
Objetivos		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliar, reformar ou construir 270 aeroportos regionais; 2. Ampliar a capacidade dos estados/municípios na gestão dos aeroportos regionais; e 3. Subsidiar as passagens e tarifas em voos regionais. 		
Investimento público		
<ul style="list-style-type: none"> • 1ª Fase: R\$ 7,3 bilhões • 2ª Fase: R\$ 78 milhões (anunciado em julho 2015) 		
Eixos de atuação do PDAR		
Infraestrutura	Gestão/capacitação	Incentivos
<ul style="list-style-type: none"> • Municípios contemplados: a) com potencial para indução de atividades turísticas/socioeconômicas e b) com baixo ou nenhum acesso em relação a outros modais de transporte • O poder decisório: Secretaria de Aviação Civil (SAC) • Licitações e contratações: Banco do Brasil 	Criação da Infraero Serviços	Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) (30%)
Forma de descentralização		
<ol style="list-style-type: none"> 1. A concessão comum (tipificada na Lei nº 8.987/1995) 2. Leilões com pagamento de outorga, sem 3. Inexistência de contraprestação pecuniária integral por parte do governo para investimento e manutenção de infraestrutura 		

Fonte: elaborado pelo autor

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados não foram satisfatórios. O que era de se esperar depois das mudanças que ocorreram. O processo foi imensamente influenciado pela ruptura da frente política que dava sustentação aos governos do PT a partir de 2013. Um clima de tensão e desconfiança tomou conta das negociações que ocorreram logo à publicação das intenções do PDAR.

Este contexto foi agravado com o processo eleitoral de 2014, que deixou o ambiente

mais inquietante, sobretudo, pois o bloco no poder estava se rearticulando. Como lembra Singer (2015), segmentos importantes da burguesia romperam de fato com a Presidenta Dilma e passaram a compor base com setores rentistas e financistas (aos quais não interessavam políticas desenvolvimentistas e nem estavam dispostos a aceitar articulações para a elaboração de estratégias nacionais de desenvolvimento). Após as eleições, as pressões ao Governo da presidenta ampliaram-se e os primeiros discursos sobre o impeachment começavam a reverberar

Como discutimos, a Infraero Serviços não foi criada como o previsto em 2013 e o clima de indefinições possibilitou o afastamento dos operadores estrangeiros interessados. A estatal somente fora instalada no ano de 2016 – após o “*impeachment* político” – e somente foi funcionalizada no ano de 2018.

O intervalo de dois anos, aparentemente, pode ser explicado por conta das mudanças anunciada pelo Governo Temer em relação aos investimentos reduzidos para os aeroportos regionais, mas também devido as alterações relacionadas a criação do PDAR e o subsídios que seriam empregados nos voos regionais.

De um lado, a Fraport se distanciou, pois o número de aeroportos que seriam administrados pela Infraero Serviços foi reduzido em quase 50%, por outro lado, as empresas que seriam subsidiadas pelo governo, via FNAC, não manifestaram interesse pelos projetos, sobretudo, pois a Lei nº 13.097, de 09 de janeiro de 2015 que criou PDAR apresentou uma grande alteração: o financiamento (subsídio) que seria de 100% proveniente do FNAC para aviação regional ficou reduzido para 30%. Esta é uma consequência direta dos debates no congresso que ficaram em torno do impeachment, que ao ser concretizado modificou por completo as pretensões de investimentos para a modalidade de aviação em questão.

A situação ficou mais agravada quando em agosto de 2016, Michel Temer, ainda como presidente interino, anunciou um corte de recursos que reduziu de 270 para 176 o número de investimentos previstos para os aeroportos regionais. O investimento que na época estava estimado em R\$ 7,3 bilhões foi reduzido para R\$ 2,4 bilhões com previsão para ser realizado em 53 aeroportos até 2020. Mas, o PDAR foi de fato inviabilizado com publicação da Medida Provisória nº 727/2016, que criou o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI cuja intenção era realizar a celebração “[...] de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização” (art. 1º).

A MP foi convertida na Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. No mesmo dia de conversão da lei, o novo governo anunciou um conjunto de concessões (34 no total) com as regras do PPI sob a alcunha de “Projeto Crescer”, entre as mudanças mais contundentes estava o estabelecimento de um novo modelo de concessão com o pagamento de outorgas para o setor aeroportuário.

Dentre as regras do PPI estava à fixação de valor de outorga com pagamento de 25% à vista, bem como, os consórcios interessados deveriam oferecer o maior ágio (valor adicional) sobre essa cota e pagá-la com recursos próprios. Os outros 75% da outorga teriam valor fixo e seriam divididos em parcelas anuais a serem pagas ao longo do período de concessão (de 20 a 30 anos). No PDAR, as concessões seriam sem outorga e seriam realizadas por meio de concessão administrativa. O novo governo também realizou mudanças quanto ao modo de realizar os leilões para transferir ao setor privado aeroportos da aviação regional.

Assim, o PDAR era atingido diretamente pelos processos políticos e pelas articulações do jogo burocrático inerente a cena política brasileira que promoveram alterações contundentes no programa. Novaes (2019), demonstra que no governo Temer houve para a região Centro-Oeste uma redução de 80,6% dos investimentos, para o Norte o corte foi da ordem de 79,1%, a região nordeste ficou com apenas 26,6% do previsto, na região sudeste, 65 aeródromos regionais receberiam recursos do PDAR, com as alterações somente 8 serão contemplados, isto é, houve uma rebaixamento de investimentos em torno de 87,7% e a região sul perdeu 81,4% das inversões prescritas. Dessa forma, chegava ao fim o que havia sido originariamente pensado pelo governo Dilma.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, P. P. Z. **Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia**, Rev. Econ. Contemp., núm. esp., p. 1-63, 2017.

BOTELHO, T.; TEIXEIRA, G. “O impeachment de Dilma Rousseff: um Golpe da constituição aos Tratados Internacionais”. In: PRONER, C. et. al. (Org.) **A resistência ao golpe de 2016**. 1ª Edição. Bauru/SP: CANAL 6 editora, 2016, p. 393-398.

BOITO JR., A. “Cena política e interesses de classe na sociedade capitalista: a análise de Marx”. In: _____ **Estado, política e classes sociais: ensaios teóricos e históricos**. São Paulo: Ed. UNESP, 2007.

_____. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. Campinas/SP: Editora Unicamp/ São Paulo/SP: Editora Unesp, 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **LEI Nº 6.009**, de 26 de dezembro de 1973.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **LEI Nº 7.565**, de 19 de dezembro de 1986.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **LEI Nº 7.920**, de 7 de dezembro de 1989.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **LEI Nº 11.079**, de 15 de Agosto de 2004.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 576**, de 19 de Agosto de 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **LEI Nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995.

BRASIL. EDITAL DO LEILÃO Nº 01/2013. **CONCESSÃO PARA AMPLIAÇÃO, MANUTENÇÃO E EXPLORAÇÃO DOS AEROPORTOS INTERNACIONAIS RIO DE JANEIRO/GALEÃO – TANCREDO NEVES/CONFINS**, 2013.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 652**, de 25 de julho de 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 656**, de 07 de outubro de 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **LEI Nº 13.097**, de 09 de janeiro de 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **MENSAGEM Nº 21**, de 19 DE JANEIRO de 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 727, 12 de maio de 2016.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **LEI Nº 13.334**, de 13 de setembro de 2016.

CARNEIRO, R. **Navegando a contravento (Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff)**. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 289, mar., p. 1-40, 2017.

FERNANDES, R. M. S. **O “PIL: ferrovias” e a Frente Neodesenvolvimentista - narrativa sobre um passado recente**. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2019.

LAMOSO, L. P. **Neodesenvolvimentismo” brasileiro: implicações para a integração regional no âmbito do Mercosul**. Soc. & Nat., Uberlândia, ano 24 n. 3, 391-404, set/dez. 2012.

MORAES BAHIA, A. G. M. F. et. al. “Golpe vergonhoso passa na Câmara”. In: PRONER, C. et. al. (Org.) **A resistência ao golpe de 2016**. 1ª Edição. Bauru/SP: CANAL 6 editora, 2016, p.30-33.

NOVAES, A. L. **Política de indução ao transporte aéreo regional, desenvolvimento e integração em Mato Grosso do Sul**. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, 2019.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 3º ed. Rio de Janeiro- RJ. Brasil. Trad. Rita Lima, 2000.

_____. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1977.

RAMOS, B. V.; MOREIRA, L. “Ingredientes de um Golpe Parlamentar”. In: PRONER, C. et. al. (Org.) **A resistência ao golpe de 2016**. 1ª Edição. Bauru/SP: CANAL 6 editora, 2010, p. 57-60.

RIBEIRO, M. P.; PINTO, G. E. “Concessões de aeroportos e de rodovias federais: o erro de atribuir aos concessionários riscos controlados pelo Poder Concedente e as suas consequências”. In: RIBEIRO, M. P. (Org.). **10 Anos da Lei de PPP. 20 Anos da Lei de Concessões - Viabilizando a Implantação e Melhoria de Infraestruturas para o Desenvolvimento Econômico-Social**, 2014.

SAC. Secretaria de Aviação Civil. Aviação Regional. **Conectando o Brasil**. Brasília: Secretaria de Aviação Civil, 2015.

SCS. **Informativo da Secretaria de Comércio e Serviços – SCS, nº 225 – Ano 07 – Brasília**, 27 de novembro de 2013.

SINGER, A. **Cutucando a onça com varas curtas - O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)**. NOVOS ESTUDOS 102. Julho 2015. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content_1604/file_1604.pdf>.