ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **jbj9ANovsK3r** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

BRAZIL CORP.: Panorama da produção e administração privada da infraestrutura aeroportuária brasileira

Autores:
Rafael Kalinoski - Universidade Federal do Paraná - rafael@kalinoski.rocks
José Ricardo Vargas de Faria - Universidade Federal do Paraná - jrvfaria@gmail.com

Resumo:

Este texto busca apresentar novos agentes envolvidos na produção da infraestrutura aeroportuária brasileira e discutir quatro hipóteses a respeito do novo modelo de administração desses serviços por agentes privados: a financeirização da infraestrutura aeroportuária, a internacionalização do setor, a governança pró-mercado e o uso das concessões como eufemismo para privatizações. O texto explora modelos de arranjos financeiros por trás das concessões desde a primeira experiência, consolidada em 2012, até as concessões em blocos, ainda não consolidadas. Esses arranjos financeiros denotam uma mudança no perfil das empresas atuantes nas concessões, de consórcios diversificados compostos majoritariamente por capital nacional para empresas de capital fechado, estrangeiras, atuando individualmente. Junto desse metabolismo do capital que ocorre no setor de administração aeroportuária, ocorrem reflexos na urbanização das maiores metrópoles do país e recria-se um rol de impasses de gestão do território urbano, conformando em novos desafios para velhos problemas do desenvolvimento urbano no Brasil.

BRAZIL CORP.

Panorama da produção e administração privada da infraestrutura aeroportuária brasileira[1]

INTRODUÇÃO

Os objetivos específicos deste texto são apresentar os agentes envolvidos na produção da infraestrutura aeroportuária brasileira e discutir quatro hipóteses a respeito do novo modelo de administração desses serviços por agentes privados. Esses agentes emergiram após a popularização da aviação civil e a sucessiva política de desestatização da infraestrutura aeroportuária, que já abrange os principais aeroportos de 10 metrópoles brasileiras. A política de concessões é, portanto, a justificativa deste trabalho, enquanto as mudanças na dinâmica de atuação de grandes empresas do ramo são o objeto de estudo.

As políticas urbanas, a partir dos anos 1980, resultaram no aumento da quantidade de grandes projetos urbanos (GPUs). Como resultado da crise estrutural do sistema capitalista e da ascensão do neoliberalismo, o planejamento urbano tradicional deu lugar ao planejamento estratégico para a realização de GPUs, comumente por meio de arranjos financeiros entre parceiros públicos e privados, fruto de desregulamentação urbanística para viabilizar e acelerar esses projetos fazendo uso do capital privado. A coalizão de forças entre Estado e agentes privados tem apresentado papel fundamental na formação do espaço urbano como o conhecemos, processo que se intensifica frente ao avanço das ideias neoliberais denominadas de "planejamento estratégico" ou de "marketing urbano", típicas do discurso de legitimação do processo de transformação da paisagem urbana para caracterizar as cidades como "globais". O estudo do espaço urbano deve estar atrelado, portanto, ao estudo do desenvolvimento econômico de uma região, e as sucessivas revoluções características da história capitalista estão correlacionadas com a natureza dos processos urbanos (FERREIRA, 2003; HARVEY, 2005; DE MATTOS, 2007; NOBRE, 2009; VAINER, 2013).

O provimento de infraestrutura urbana tem sido frequentemente delegado para empresas privadas que executam as obras necessárias à dinâmica de uma cidade ou país como bens privados. Nesse cenário, as cidades e as regiões passam a ser avaliadas no ritmo do

1 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, por meio de uma bolsa de mestrado na modalidade Demanda Social.

balanço de caixa das empresas, mais do que são percebidas como espaço social[2]. Isso significa dizer que a paisagem urbana passa por um processo de financeirização[3] (TORRENCE, 2008).

Mais do que isso, o caso das concessões aeroportuárias no Brasil trata-se de um processo internacional de financeirização. Embora cada projeto de infraestrutura esteja voltado para resolver um problema local, eles estão conectados internacionalmente por meio de grandes empresas do ramo de engenharia e do ramo financeiro. Com as decisões de governos locais e nacionais de iniciar concessões e privatizações de infraestrutura, o caráter simbólico dessas obras é retirado do contexto local e redefinido conforme o caráter simbólico dos portfólios de negócios de grandes empresas de atuação em nível global. Esses ativos de infraestrutura urbana que são propriedade de empresas *globais*, mas que são regulados *localmente* pelo aparato instrucional de um país podem ser definidos como negócios "glocais". O espaço urbano se transforma, assim, em uma "translocalidade" com múltiplas faces e múltiplas escalas conectadas mundialmente (TORRENCE, 2008).

Esse processo é típico da "terceira revolução urbana" caracterizada pelo aspecto "supermoderno"[4] e financeirizado das cidades contemporâneas que são produzidas por poucos grandes grupos globais que atuam em diversas cidades (ASCHER, 2004). As concessões de aeroportos brasileiros, agora em sua 5ª rodada, apresentam uma mutação ao longo de sua trajetória de consórcios diversificados para consórcios compostos por uma única empresa, ao passo que apresentam o início da política de desestatização beneficiando as grandes construtoras e incorporadoras nacionais e conformam em concessões exclusivamente para grupos estrangeiros. Isso denota uma abertura ultraliberal para grupos que expandem seu portfólio de negócio à periferia do capitalismo e buscam novos cenários de atuação, o que se denomina **metabolismo do capital**.

O poder do Estado exerce papel central em criar e manter as condições para que o capital urbano seja tratado como produto financeiro do mercado de capitais. Primeiramente, porque o Estado modela os marcos regulatórios. Segundo, porque o Estado pode influenciar as condições financeiras dos investimentos, incluindo a lucratividade (HALBERT & ATTUYER, 2016, p. 1351). Trata-se de uma espécie de empresariamento da política urbana onde novos modelos e configurações de concessão surgem, relacionando-se com o Estado que concede e com a dinâmica do capital que se transforma frente a esses novos modelos.

Evidentemente, esses novos modelos têm implicações espaciais em diferentes escalas. No entanto, isso é uma lacuna de pesquisa que ainda está sendo preenchida e será uma sequência do presente trabalho. Este texto é um fragmento, factível e relevante por si só, de

2 No original: "*Urban infrastructure provisions are increasingly shifting from public good to private property, with cities and regions valued merely on a quarter-to-quarter basis*" (TORRENCE, 2008, p. 1).

3 O processo de financeirização é definido pelo autor, com base em Orléan (1999), como o contínuo acesso de atividades econômicas urbanas pelo mercado financeiro.

4 A ideia de supermodernidade foi introduzida ao pensamento do espaço urbano a partir de Augé (2005) e sua definição de "não-lugares" para descrever espaços transitórios que não possuem significado que lhes permita serem definidos como "lugar". São espaços que fomentam a ignorância da vivência do espaço, inviabilizando impressões singulares pelo excesso de referências que trazem consigo.

um projeto de pesquisa em andamento que busca analisar o paradigma de concessão de aeroportos federais a parceiros privados e seus reflexos na urbanização. Neste texto, o objetivo é conhecer os agentes envolvidos neste processo e suas formas de atuação. Em seu título, a grafia **Brazil** refere-se à recente entrega da exploração da infraestrutura aeroportuária nacional ao capital estrangeiro, principalmente de países capitalistas centrais. **Corp.** (Corporation) refere-se ao fato de que são grandes empresas as envolvidas neste processo. Essas empresas são corporativas entre si e com o Estado, que hoje inclusive recebe sugestões das concessionárias interessadas sobre possível remodelagem dos contratos de concessões, reforçando a hipótese de que está em curso uma abertura ultraliberal aos interesses do mercado, viabilizando seus interesses ao transferir materialidades do território e do planejamento para grandes corporações. Trata-se de "um novo tipo de planejamento territorial, pautado nos novos usos que são feitos dos elementos estruturadores do território" (TEIXEIRA, 2018, p. 1).

Após esta seção introdutória de retomada do contexto histórico dos GPUs e da transformação do modo de se produzir o espaço urbano, o texto focará em discutir os arranjos financeiros envolvidos na produção da infraestrutura aeroportuária brasileira. Na seção seguinte, busca-se construir uma trajetória da transição do modelo de administração estatal do setor, por meio da Infraero, para a administração privada, por concessionárias. Ao longo de quatro subseções, será explorado o contexto de funcionamento da aviação civil brasileira no período pré-concessões, marcado pelo "apagão aéreo" de 2006 e a saída encontrada pelo setor concedendo os aeroportos à operação por empresas privadas. Nas considerações finais, discute-se esse novo modelo de funcionamento de serviços públicos a partir da administração privada culminando em suas implicações no cenário de concentração e centralização do capital e da tomada de atividades nacionais por empresas estrangeiras.

O AVANÇO DA INICIATIVA PRIVADA SOBRE O SETOR

Esta sessão busca apresentar um panorama das concessões dos principais aeroportos brasileiros, de modo a compreender quem são os grupos empresariais por trás deste novo modelo de produção da infraestrutura de aviação civil e quais suas estratégias de atuação. Nas subseções a seguir, será feito um percurso temporal que parte da crise do setor aéreo de 2006 e 2007, que culminou na "solução" de administração privada do setor. Em seguida descrevem-se as diversas fases dessa política de desestatização da infraestrutura de aviação civil e as peculiaridades de cada uma, com enfoque para o metabolismo do capital envolvido nesses processos.

A análise das diversas fases de concessões aeroportuárias denota o espaço urbano e as intervenções pontuais que nele ocorrem como meio para viabilizar a concentração e a centralização do capital. Este estudo identificou três padrões de arranjos financeiros para a consolidação das concessões aeroportuárias, conforme esquematizado na Figura 1.

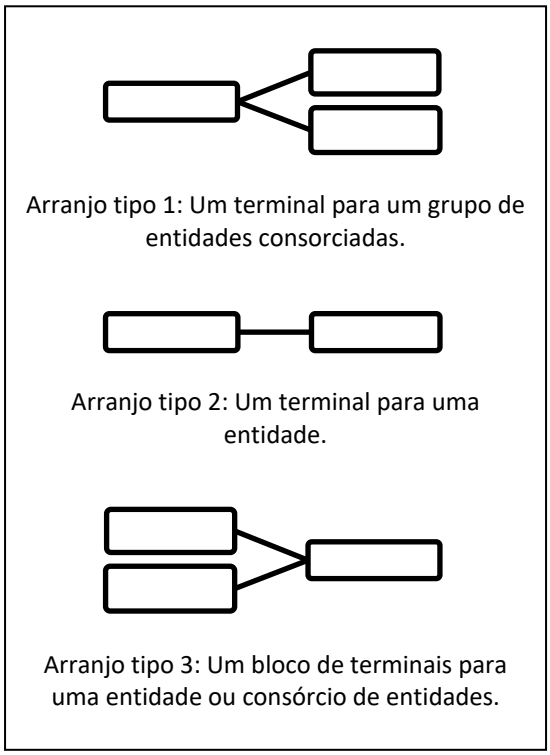


Figura 1 -Modelos de concessões. Organização: Os autores.

O primeiro padrão, representativo do governo da Presidenta Dilma, mostra concessões nas quais a Infraero detinha 49% do total dos ativos de cada aeroporto concedido (exceto no caso de Natal) e os 51% restantes dos ativos foram concedidos a consórcios diversificados, compostos por empresas nacionais e estrangeiras, além de três dos maiores fundos de pensão brasileiros que compõem a Invepar. Esse padrão de arranjo financeiro foi o presente na primeira, na segunda e na terceira rodadas de concessões. A principal caraterística dessas rodadas é que, embora houve a desestatização dos terminais, grande parte dos ativos continua vinculada à esfera pública nacional, seja por meio da Infraero, seja por meio dos fundos de pensão. Nessas rodadas, a participação de empresas estrangeiras teve baixa expressividade.

O segundo padrão, iniciado no segundo mandato da Presidenta Dilma, porém concretizado após sua deposição em 2016, já apresenta características da inflexão ultraliberal liderada pelo governo de Michel Temer, onde as concessões foram integrais a um único consórcio ou empresa, e compreendem apenas participação de capital estrangeiro. Esse padrão é representativo de todas as concessões da quarta rodada. Um dos fatores que pode ter influenciado nessa formação de consórcios sem capital nacional é a imersão em escândalos de corrupção dos grandes grupos brasileiros com atuação voltada para os segmentos de engenharia e construção e administração de serviços de transporte.

O terceiro padrão, anunciado em 2017 e que se desenrola em fase de consultas para modelagem da regulação e audiências públicas ao longo de 2018, apresenta uma exacerbação dessas inflexões ultraliberais do governo Temer. Trata-se agora de concessões em blocos, ou seja, conjuntos de aeroportos que serão outorgados à uma mesma empresa ou consórcio. A modelagem dessas concessões já recebeu sugestões por parte de concessionárias nacionais e

estrangeiras que poderão adquirir, em um único leilão, até mesmo todos os três blocos de aeroportos. Esse novo modelo de concessões permite a discussão de algumas hipóteses preliminares, quais sejam: a **financeirização** da infraestrutura aeroportuária brasileira, a **internacionalização do setor** de aviação civil, a **governança pró-mercado** e o uso da **política de concessões como um eufemismo para o que antes se chamava de privatização**.

O Quadro 1 apresenta sistematização panorâmica dos terminais concedidos desde 2011, e daqueles em fase de concessão. Os mesmos dados são mapeados na Figura 2.

Quadro 1 – Panorama das concessões aeroportuárias.

Terminal concedido	Rodada	Início da Concessão	Prazo da Concessão	Participação da Infraero	Concessionária
NAT (São G. do Amarante/RN)	1ª	2012	28 anos	Não há	Inframérica
GRU (Guarulhos/SP)	2ª	2012	20 anos	49%	Grupar
BSB (Brasília/DF)	2ª	2012	25 anos	49%	Inframérica
VCP (Campinas/SP)	2ª	2012	30 anos	49%	Aeroportos Brasil
GIG (Rio de Janeiro/RJ)	3ª	2014	25 anos	49%	RIOgaleão
CNF (Confins/MG)	3ª	2014	30 anos	49%	BH Airport
FLN (Florianópolis/SC)	4ª	2018	30 anos	Não há	Zurich Airports
POA (Porto Alegre/RS)	4ª	2018	25 anos	Não há	Fraport Brasil S.A.
FOR (Fortaleza/CE)	4ª	2018	30 anos	Não há	Fraport Brasil S.A.
SAL (Salvador/BA)	4ª	2018	30 anos	Não há	Vinci
REC (Recife/PE)	5ª Bloco Nordeste	Consulta sobre a regulação econômica desta rodada de concessões aeroportuárias encontra-se em andamento. A ANAC recebeu sugestões dos possíveis interessados nas concessões a respeito das regras do modelo de concessão em blocos, demonstrando grande abertura ao mercado. Agora, acontecem as audiências públicas.			
MCZ (Maceió/AL)					
JPA (João Pessoa/PB)					
AJU (Aracaju/SE)					
JDO (Juazeiro do Norte/CE)					
CPV (Campina Grande/PB)					
VIX (Vitória/ES)	5ª Bloco Sudeste				
MEA (Macaé/RJ)					
CGB (Cuiabá/MT)	5ª Bloco Centro-Oeste				
ROO (Rondonópolis/MT)					
AFL (Alta Floresta/MT)					
OPS (Sinop/MT)					

Dados: Infraero (2018) e ANAC (2018). Organização: Os autores.

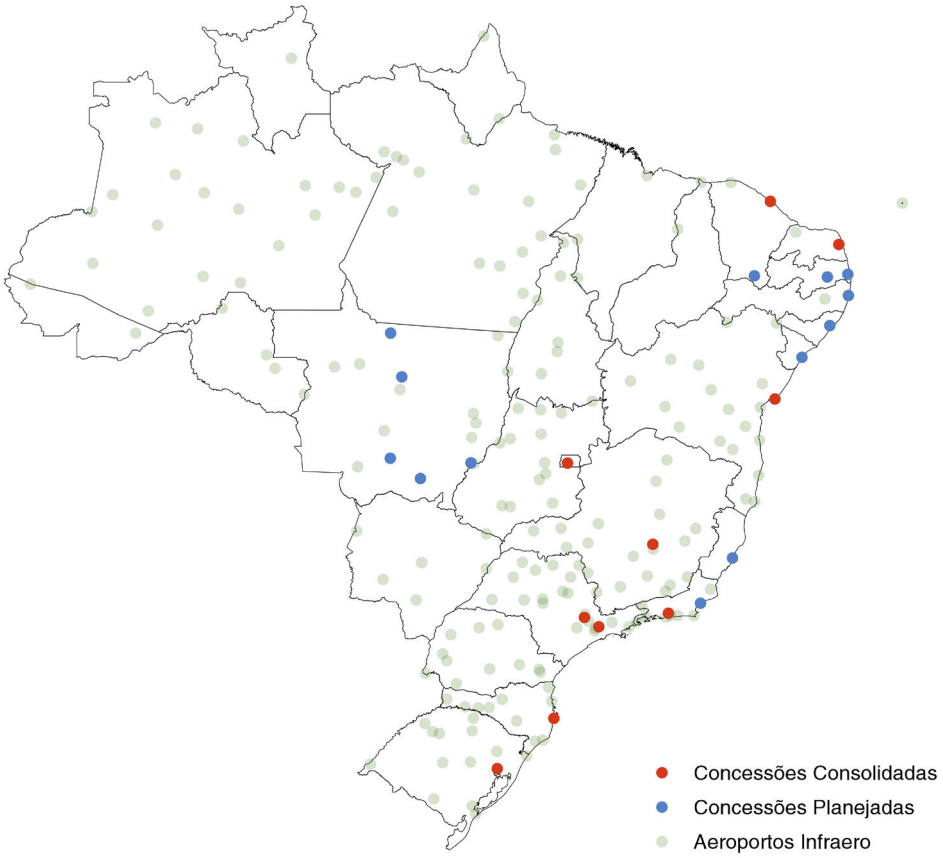


Figura 2 – Panorama das concessões aeroportuárias.
Dados: Observatório Nacional de Transporte e Logística (2018). Organização: Os autores.

Dada a expressividade do tamanho das obras que estão sendo concedidas à iniciativa privada e sua importância na consolidação da dinâmica urbana, não é possível separar os estudos do metabolismo do capital da reestruturação dos diversos segmentos de transportes no Brasil, já que esses fenômenos ocorrem *pari passu*. Pereira referenda essa ideia ao afirmar que:

> O debate atual acerca da problemática do setor [de transportes] apresenta uma nova e importante variável, que é sem dúvida a consolidação da política de concessão dos serviços públicos de transportes à iniciativa privada. Processo iniciado na década de 1990, após a Constituição de 1988, na área rodoviária com o Procrofe, mas que se estendeu aos setores ferroviários e portuários e, mais recentemente, ao setor aeroportuário. Com parcelas expressivas dos sistemas concedidas ao setor privado não somente em nível federal, mas igualmente por vários estados, as estruturas e as funções do setor público tiveram de ser ajustadas. A face mais visível dessas transformações foi, é claro, a emergência das agências reguladoras, motivo de tanto debate no momento (2014, p. 17).

A Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC) é uma dessas novas agências. De modo independente dos ministérios da Defesa e dos Transportes, a ANAC supervisiona a aviação civil nacional e, desde 2010, regula as concessões da infraestrutura da Infraero à iniciativa privada. As parcerias entre os setores público e privado no caso dos aeroportos brasileiros são celebradas sob um contrato de concessão para ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos. Os contratos estabelecem que, ao seu término, os bens construídos e/ou melhorados são reversíveis ao Estado.

Segundo a ANAC (2017), "a concessão de aeroportos tem como objetivo atrair investimentos para ampliar, aperfeiçoar a infraestrutura aeroportuária brasileira e, consequentemente, promover melhorias no atendimento aos usuários do transporte aéreo no Brasil". É importante atentar para o termo "exploração", contido nos títulos dos editais de leilões dos aeroportos (ANAC, 2011; 2017), pois são as já mencionadas receitas complementares que impulsionarão o interesse dos consórcios em administrar os aeroportos. As receitas não-aeronáuticas permitem às concessionárias expandir os mercados consumidores para além dos passageiros, contemplando seus acompanhantes, visitantes e funcionários. Essa estratégia permitiu aumentar os lucros das administradoras e impulsionar a providência de infraestrutura ao setor, trazendo, consequentemente, mais usuários (e clientes) para dentro dos "aero-*shoopings*". Desse modo, os modelos de administração privada de aeroportos estimulam sua prevalência como centros de consumo de produtos e serviços (PALHARES, 2001; ANDRADE, 2007; FREESTONE & BAKER, 2011).

O apagão aéreo foi o problema; a iniciativa privada, a "solução"

O suposto caos do setor aéreo legitimado pela grande mídia nacional teve início a partir do acidente entre um jato americano e um avião da Gol, em 2006, no estado do Mato Grosso. A investigação apontou como suspeita do acidente possíveis falhas no controle de tráfego aéreo da região. O acidente aconteceu após alguns anos de crescimento expressivo da aviação civil concomitante à ausência de investimentos na infraestrutura do setor, que acabou por estar superutilizada. O "apagão aéreo", como foi retratado o caos, começou com uma paralização dos controladores de voo que eclodiu depois do acidente como forma de protesto à precariedade do setor. A vulnerabilidade do setor era a apontada tanto no "lado-ar" (parte operacional que viabiliza o pouso de decolagens de aeronaves), quanto no "lado-terra" (o terminal aeroportuário propriamente dito, compreendendo toda a logística de manejo de passageiros em solo).

À época, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), administrava sozinha os 67 aeroportos do país, e o Ministério da Defesa, por meio da Força Aérea Brasileira (FAB), comandava as atividades operacionais de controle de voos. Além desses órgãos, a ANAC, único órgão dentre os mencionados comandado por uma autoridade civil, regulava e fiscalizava as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

Foi a partir do referido acidente que os controladores de voo iniciaram um movimento como meio de denunciar a precária infraestrutura do setor e reivindicar melhores salários e melhores condições de trabalho. A categoria também reivindicava a contratação de mais controladores de voo para que o setor pudesse operar com segurança, já que cada um trabalhava com mais voos do que os procedimentos de segurança recomendavam. Por serem uma categoria militarizada, os controladores não tinham direito constitucional à greve. Ao final de 2006, no entanto, "os controladores não precisaram fazer greve de fato. Bastou-lhes apenas seguir os regulamentos de segurança, diminuindo o número de aeronaves sob responsabilidade de cada um, para que o caos se estabelecesse nos aeroportos" (O GLOBO, 31/03/07).

Pouco depois, em julho de 2007, outro acidente de grandes proporções envolvendo um avião da TAM em Congonhas reaqueceu o debate sobre a precariedade das condições da aviação civil brasileira. Isso tudo poucos meses antes de o Brasil ser anunciado como sede da Copa de 2014, em outubro de 2007. Dois anos depois, em outubro de 2009, era anunciada a escolha do Brasil como sede das olimpíadas de 2016. Ou seja, ainda no auge de grave crise do setor, o país era anunciado para receber os dois maiores eventos esportivos mundiais, o que indubitavelmente demandaria uma reestruturação do setor:

> Os preparativos para a transferência do sistema de movimento aeroviário começam com um processo de propagandear a INFRAERO como empresa de pouco eficiência diante da demanda crescente necessária ao crescimento econômico e melhoria da renda média da população. Com isso, o novo governo (Lula I, 2003 – 2006), a partir de 2003, passa a solicitar às empresas de consultoria e entidades estatais ligadas às forças armadas estudos para a concessão (TEIXEIRA, 2018, P. 7-8).

O primeiro estudo, de 2003, realizado pelo comando da aeronáutica buscou "sugerir opções de concessão que possam se adequar ao modelo de administração de aeroportos adotado no Brasil". O segundo estudo, de 2008, realizado pela ANAC, buscou a "preparação de um marco regulatório para a concessão dos aeroportos brasileiros à iniciativa privada". O terceiro estudo, também de 2008, realizado pelo Banco do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), objetivava "legitimar as futuras intervenções do BNDES no processo de privatizações operado como concessão". O quarto estudo, de 2009, novamente realizado pela ANAC, traçou "uma revisão completa da privatização e pela primeira vez adota o conceito de concessão como o melhor modelo para o Brasil". O último, e aparentemente mais relevante desses estudos, foi elaborado pela consultora americana McKinsey&Company, em 2011, com financiamento do BNDES, e apresentou "uma avaliação técnica para o desenvolvimento e a modernização da Aviação Civil Brasileira, servindo de base política e institucional para o processo de concessão dos principais aeroportos do Brasil" (TEIXEIRA, 2018, p. 9).

No estudo, a consultora apresentou resultados de uma "avaliação independente" que visava auxiliar no desafio de atender o vigoroso aumento da demanda do setor de aviação civil no Brasil, que cresceu 10% ao ano entre 2003 e 2008. No entanto, o crescimento da infraestrutura aeroportuária não teve essa expressividade, deixando claros os obstáculos do setor não só para os grandes eventos de 2014 e 2016, mas para as próprias operações do dia

a dia. Em termos operacionais, o estudo recomendou que o controle das operações aéreas não fosse mais atrelado ao Ministério da Defesa, mas sim ao Ministério dos Transportes. Esse último, sabe-se, muito mais vulnerável ao lobby do setor privado.

Além disso, o estudo defendeu que o planejamento da aviação precisava ocorrer de modo integrado com os demais modais, tratamento que recomendaram ocorrer de modo especial para os aeroportos de Guarulhos, Congonhas e Galeão, cuja necessidade de acesso ferroviário rápido foi veementemente recomendada, dado o grande aporte de passageiros que transitam por esses terminais. Em termos de administração do setor, o estudo foi muito incisivo ao apontar a necessidade de participação da iniciativa privada na administração aeroportuária, o que aumentaria a utilização dos aeroportos como ativos e, portanto, sua eficiência operacional. Algumas opções de modelo para a participação da iniciativa privada foram apresentadas pelo estudo:

> Uma forma de incrementar a participação privada, preservando ao máximo o alcance atual da Infraero, seria transferir a empresas a construção e operação de componentes de aeroportos (por exemplo, novos terminais de passageiros), com reversão do bem ao patrimônio público após o período de contrato. Outra possibilidade para trazer maior participação privada ao setor seria conceder os aeroportos atuais à Infraero e promover a abertura de seu capital, transformando-a em sociedade de economia mista. Ainda outra opção, desta vez com maior grau de ruptura em relação ao modelo atual, seria partir para as concessões de aeroportos para a iniciativa privada, de forma individual ou em "blocos" (MCKINSEY&COMPANY, 2010, p. 20).

A alternativa com o “maior grau de ruptura” foi a adotada pelo Governo Federal à época, que começou pela concessão individual de terminais e se encaminha agora para a primeira rodada de concessão em blocos. Rodada a rodada, suas características serão discutidas a seguir.

Primeira, Segunda e Terceira rodadas: consórcios diversificados, hegemonia do capital nacional e impasses de gestão

O primeiro experimento da política de concessões da infraestrutura aeroportuária ocorreu com o caso de Natal, e não houve participação da Infraero no consórcio vencedor. A segunda rodada outorgou simultaneamente os aeroportos de Guarulhos, Campinas e Brasília. A terceira rodada outorgou simultaneamente os aeroportos de Confins e Galeão. Nas rodadas dois e três, a Infraero integrou todos os consórcios mantendo 49% do capital e o direito de veto sobre qualquer decisão que possa vir a ser tomada pelo integrante majoritário do consórcio. A Figura 3 representa os arranjos de acionistas dessas rodadas de concessões.

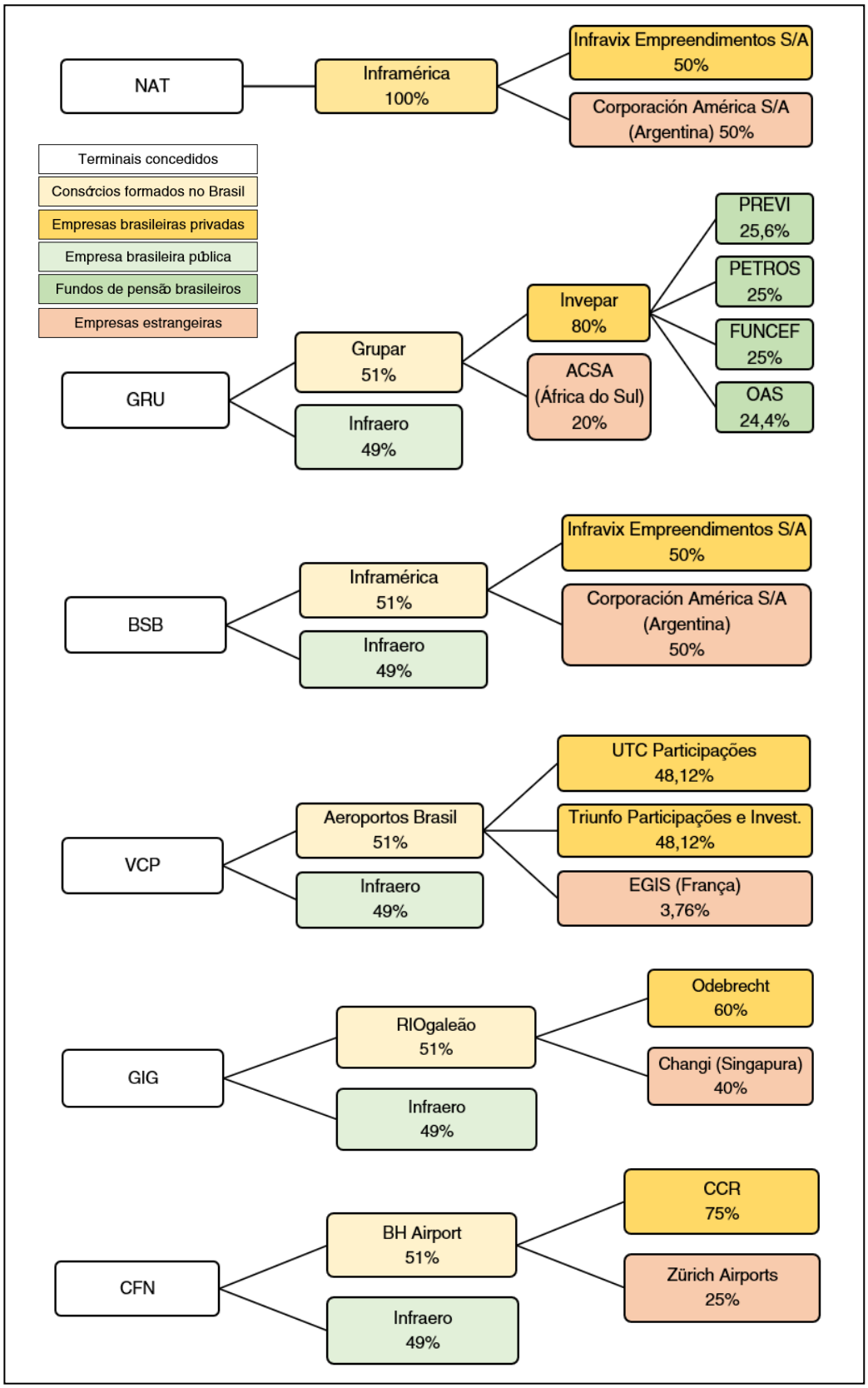


Figura 3 – Arranjos das concessões da primeira, segunda e terceira rodadas de concessões. Dados: ANAC, Infraero e concessionárias (2018). Organização: Os autores.

Uma peculiaridade dessas três primeiras rodadas de concessões é que, embora a administração dos maiores terminais brasileiros tenha sido delegada à iniciativa privada, há participação expressiva de fundos essencialmente públicos, seja por meio da Infraero em 5 dos 6 terminais concedidos nessas rodadas, seja por meio dos maiores fundos de pensão do Brasil (do Banco do Brasil, da Petrobrás e da Caixa) que, por meio da concessionária Invepar, detêm 80% do consórcio Grupar, que administra o maior aeroporto do Brasil e da América Latina (Guarulhos), além de diversas outras obras de infraestrutura rodoviária.

Além desses fundos essencialmente públicos que gerenciam a seguridade social de muitos trabalhadores brasileiros, houve participação expressiva de um consórcio argentino (Corporación América S/A) em duas concessões (Natal e Brasília). Quanto a grupos vindos de outros continentes, a participação nessas primeiras rodadas foi moderada: um grupo sul-africano compõe 20% do consórcio Grupar em Guarulhos (onde a Invepar compõe os outros 80%); um grupo francês compõe 3,7% do consórcio Aeroportos Brasil em Viracopos; um grupo singapuriano compõe 40% do consórcio RIOGaleão no Galeão; e um grupo suíço ficou com 25% dos 51% do consórcio BH Airport em Confins.

Dentre os grupos privados brasileiros que integraram os consórcios, tem-se a Infravix, que divide com a argentina a composição do consórcio Inframérica; a OAS, que compõe um quarto da Invepar; a UTC e a Triunfo participações, que juntas detêm a quase a totalidade do consórcio Aeroportos Brasil; a Odebrecht com 60% do consórcio RIOGaleão; e a CCR com 75% do consórcio BH Airport.

Ao longo dos últimos 7 anos, alguns entraves foram verificados na administração de aeroportos por grupos tão diversos. No caso de Viracopos, a concessionária Aeroportos Brasil manifestou interesse em encerrar o contrato por não obter os lucros desejados com a administração do terminal. No caso do Galeão, a Odebrecht manifestou interesse e vender sua parte no consórcio RIOGaleão como um desdobramento de sua reestruturação interna após virem à tona todas suas ilegalidades no cenário político nacional; a singapuriana que detém os 40% restantes do consórcio considera arrematar a totalidade em caso de saída da Odebrecht. Nos casos de Guarulhos, Brasília e Galeão e Confins, a Infraero chegou a considerar alienar seus 49% de participação, porém esta consideração parece não ter sido levada adiante até o momento.

No campo dos estraves físicos concernentes à relação entre administração privada de sítios aeroportuários e planejamento urbano, destaca-se o caso de Guarulhos, onde projetos da concessionária e do governo do estado geraram impasses na implantação do acesso por trilhos até o terminal. Esse acesso foi prometido inicialmente para 2005, e depois para a Copa de 2014, mas acabou apenas por consolidar-se apenas em junho de 2018[5]. A linha 13-Jade liga o entorno do Aeroporto de Guarulhos à estação Eng. Goulart, onde os passageiros podem fazer conexão com a linha 12-Safira, que conecta o centro à zona leste (Figura 4). Na extremidade aeroportuária da Linha Jade, entregue numa maratona de inaugurações do governo Alckmin antes de sair do cargo no início de 2018 para concorrer à presidência, o trem não chega perto o suficiente dos terminais de passageiros de modo que o passageiro pudesse

[5] Informações em: < http://www.vounajanela.com/brasil/trem-ligando-o-aeroporto-de-guarulhos-a-sao-paulo/>. Último acesso em 27 de novembro de 2018.

ir a pé da estação até a área de check-in, conformando um trajeto fragmento. Assim, além da conexão entre trens no meio do caminho, o passageiro precisa tomar um ônibus da concessionária para acessar os terminais do aeroporto, acrescentando tempo e esforço a um trajeto que já é massivo (Figura 5).

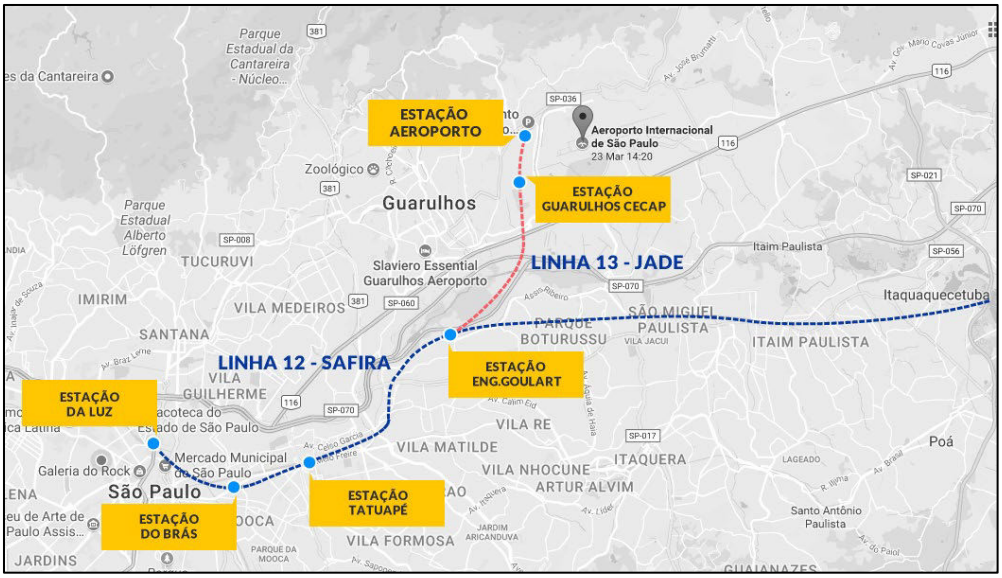
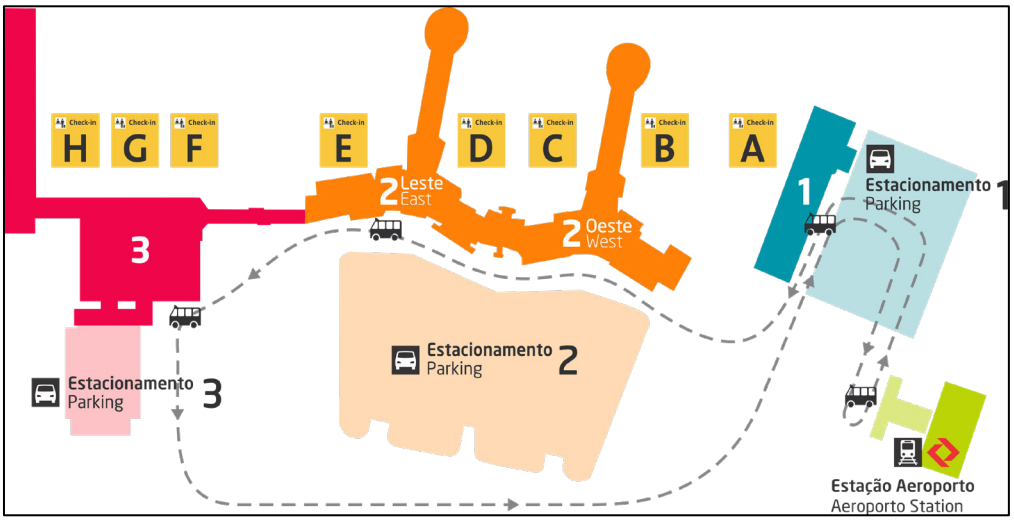


Figura 4 – Trajeto fragmentado de trem do centro de São Paulo até o Aeroporto de Guarulhos. A estação mais próxima do aeroporto não está inseria no sítio aeroportuário nem toca os terminais de passageiros.
Fonte da imagem: Vou na Janela (www.vounajanela.com).

No caso do Terminal 3, o internacional, a distância entre a área do check-in e a Estação Aeroporto da CPTM é de 2,5 km. O projeto original da companhia de trens previa a chegada diretamente nos terminais, mas o plano inicial foi alterado para atender o desejo da concessionária de construir um shopping no local[6]. Mais recentemente, foi inaugurado o serviço CPTM Airport Express, que conecta a Estação da Luz, Centro, diretamente ao aeroporto. Com tarifa diferenciada e trajeto em cerca de 35 minutos, os passageiros desta linha também precisam sair da Estação Aeroporto e tomar um ônibus da concessionária para só então conseguir acessar os terminais.

Esses impasses na gestão entre diferentes agentes (públicos e privados) e entre diferentes níveis da federação (aeroporto federal e infraestrutura de trens estadual) denotam fragilidades no modo como essas concessões ocorrem e no modo como (não) se relacionam com a administração local a fim de implantar projetos eficientes e fortalecer os meios coletivos de locomoção em uma região metropolitana que já sofre tanto com trânsito ineficiente.

[6] Informações em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/07/trem-de-cumbica-leva-mesmo-numero-de-passageiros-que-onibus.shtml>. Último acesso em 27 de novembro de 2018.



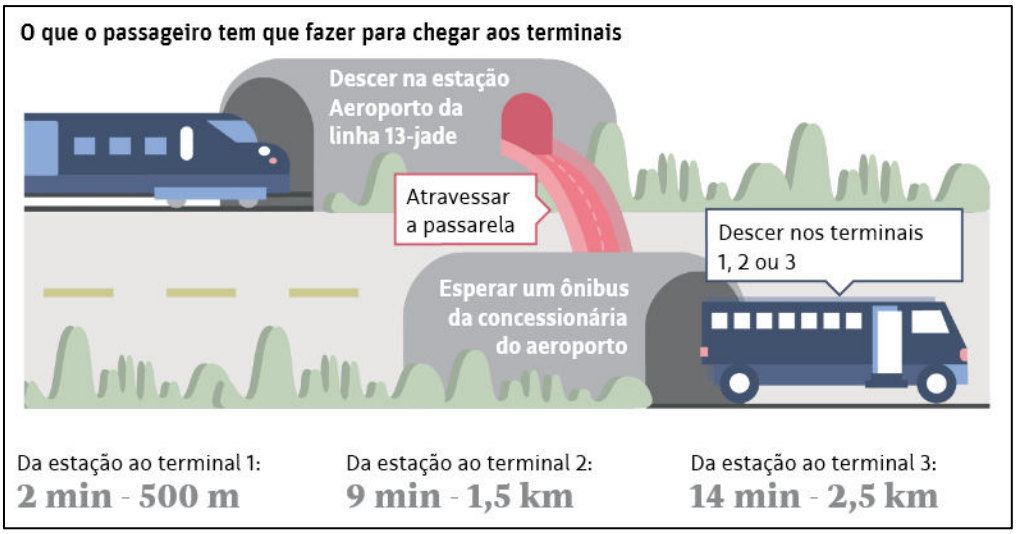


Figura 5 e Figura 6 – Trajeto fragmentado: Passageiros precisam de ônibus da concessionária do aeroporto para se deslocar entre a estação de trem e os terminais de embarque.
Fonte das imagens: Concessionária GRU Airport e Folha de São Paulo, respectivamente.

Quarta rodada: tomada do setor pelo capital internacional e a "globalização" pujante

Na última fase consolidada de concessões, iniciada em 2017 e em vigor desde o início de 2018, as empresas estrangeiras protagonizaram o leilão sem sequer formar consórcios com as incorporadoras e construtoras brasileiras, hoje emergidas em escândalos de corrupção. A Figura 7 representa os arranjos de acionistas da terceira rodada de concessões.

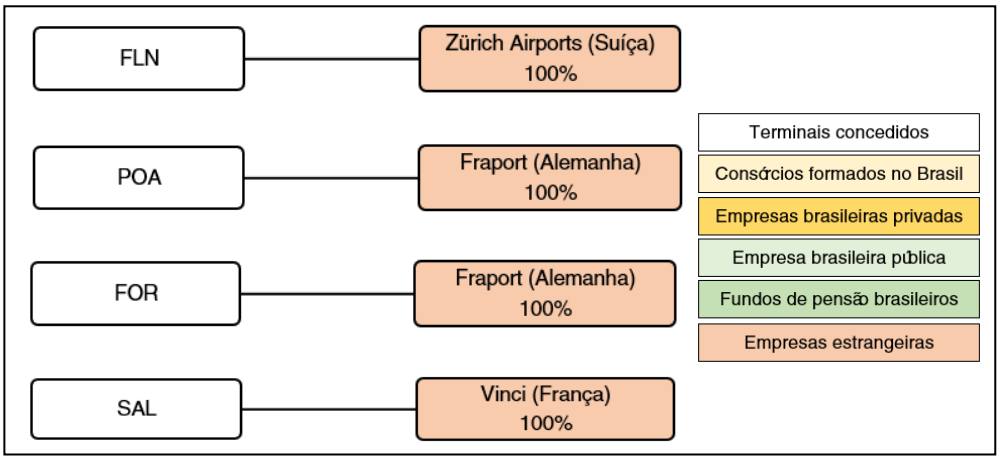


Figura 7 – Arranjos das concessões da quarta rodada.
Dados: ANAC (2018). Organização: Os autores.

Além disso, pela primeira vez, foi permitido que um único consórcio ou empresa vencesse o leilão para mais de um terminal dentro de uma mesma rodada, repetição que não era permitida pelos editais das três primeiras rodadas. Além da hipótese deste artigo de que há um processo de financeirização da infraestrutura do setor de aviação civil no Brasil, esse novo modelo corrobora outras duas dentre as quatro hipóteses apresentadas: há uma internacionalização do setor em curso, e uma governança ultraliberal, pró-mercado internacional, já que se passou a permitir tamanha concentração de ativos a empresas estrangeiras.

Se as concessionárias nacionais já apresentaram dificuldades em dialogar com as esferas nacionais do governo gerando impasses como os que foram apresentados para o caso de Guarulhos, é preocupante imaginar como se dará a relação entre as empresas estrangeiras e os governos locais. Do mesmo modo, pode-se levantar o seguinte questionamento: haverá preocupação por parte das administradoras estrangeiras em fazer com que suas intervenções nessas metrópoles brasileiras tragam benefícios positivos em termos de mobilidade urbana, meio ambiente e governança urbana?

Como são concessões muito recentes, em vigor desde janeiro de 2018, a maior parte das intenções ainda se encontra no campo do discurso. Discurso esse que aliás reforça o argumento de Sanchéz (2001) de que os efeitos da globalização transcendem a esfera econômica e alteram a produção do espaço urbano e a legitimação de políticas públicas. Já é possível perceber que as marcas dos aeroportos concedidos na quarta rodadas foram recriadas para fortalecer a imagem de cidade global e internacionalização do serviço, apresentando logotipos novos e grafia em inglês, como que para alimentar um fetiche da "globalização" das respectivas cidades (Figura 8).

Figura 8 – Novas marcas dos aeroportos concedidos a empresas estrangeiras.
Fonte: As concessionárias.

Quinta rodada: concessão em blocos

Em fase de regulamentação, a quinta rodada de concessões de aeroportos apresenta uma série de situações inéditas, como a inclusão de aeroportos de pequeno porte no Programa Nacional de Desestatização e a concessão de aeroportos em bloco. Um dos objetivos da concessão em blocos, com leilão previsto para dezembro de 2018, é unir aeroportos deficitários e superavitários, de modo a por fim no modelo vigente onde os aeroportos lucrativos são concedidos e os deficitários permanecem sob a administração da estatal Infraero. A Figura 9 representa os possíveis arranjos que serão resultados do modelo de concessão em blocos.

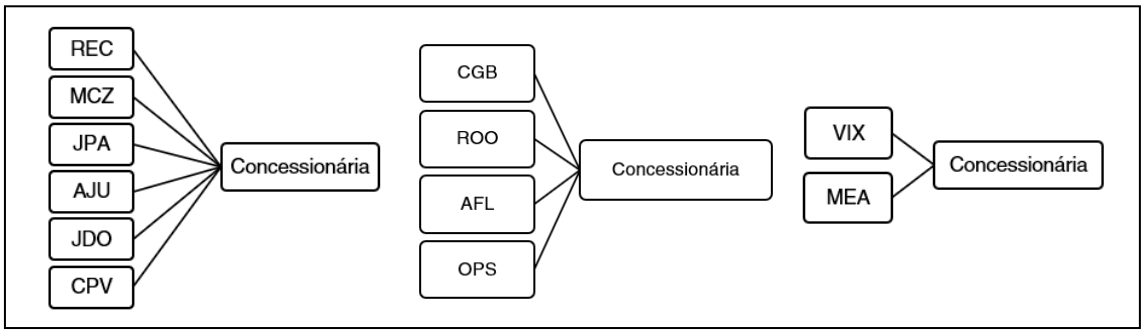


Figura 9 – Prováveis arranjos das concessões da quinta rodada. Respectivamente, bloco Nordeste, bloco Centro-Oeste e bloco Sudeste. Dados: ANAC (2018). Organização: Os autores.

Assim como na última rodada consolidada de concessões, não haverá participação da Infraero nos consórcios que administrarão os blocos. Outra novidade para esta rodada de concessão é que não haverá cobrança de outorga fixa, mas sim de parcela variável, que será proporcional aos lucros da concessionária. O valor de outorga à Infraero será de 16,5% da totalidade da receita bruta da concessionária, e será recolhida anualmente. Esse novo modelo de concessão sem recebimento de outorga fixa corrobora a quarta hipótese deste trabalho, de que as concessões são utilizadas, atualmente, como um eufemismo para o que antes se chamada de privatização, talvez por ser uma prática que causa menos rejeição dos setores populares e permite que o governo abdique de setores que não lhe interessam.

Se um determinado projeto virou objeto de extração de renda do solo e da infraestrutura contida nele por parte da iniciativa privada, então deixou de ser público, pois não gera mais lucro ao Estado. Assim, a concessão do projeto é, na verdade, uma modalidade de privatização. Ou pelo menos um eufemismo para privatização, pois as concessões transferem para a iniciativa privada os aeroportos lucrativos, e mantém os deficitários com a Infraero. Esse fato pode, no longo prazo, ter efeitos danosos para a rede nacional aviação civil, já que os aeroportos lucrativos são espoliados pela inciativa privada (com exceção dos aeroportos de Curitiba, Congonhas e Santos Dumont, que permanecem públicos e sem planos para concessão no curto prazo).

Denotando uma abertura ultraliberal ao mercado, outra alteração que passará a vigorar nesta rodada de concessões é a possibilidade de uma mesma empresa vencer o leilão para quaisquer dos três blocos de aeroportos, ou até mesmo adquirir todos de uma única vez. A proposta do governo para a rodada atual também não estabelece limitações à participação de concessionárias que administram terminais já concedidos. Essas práticas permitem não só a centralização da infraestrutura aeroportuária, como permite que essa centralização ocorra nas mãos de empresas estrangeiras que vêm avançando cada vez mais sobre esse setor que se desenvolve tão rapidamente.

Para o caso de concessão a consórcios (em oposição à concessão para uma única empresa, como foi na quarta rodada), o sócio que irá operar o aeroporto devera deter ao menos 15% de participação no consórcio. Além disso, os consórcios vencedores precisarão confirmar habilitação técnica para processamento mínimo de passageiros por ano em um aeroporto, sendo o mínimo de 7 milhões pax/ano para o Bloco Nordeste e 3 milhões pax/ano no caso dos Blocos Sudeste e Centro-Oeste (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2018). Essa

restrição quanto à experiência na administração aeroportuária torna muito mais restrito o rol de empresas que podem ser habilitadas para o leilão, tornando a política de concessão essencialmente dependente de operadoras estrangeiras.

Dentre as justificativas do Governo Federal para a concessão em blocos, em oposição ao antigo modelo de concessões individuais, destaca-se: a) a intenção de garantir a sustentabilidade financeira da Infraero, que já não administra os aeroportos mais lucrativos do país, porém continua com todos os deficitários; b) potencializar o desenvolvimento econômico regional através da inclusão de aeroportos de cidades do interior nos blocos de concessões; c) incluir junto de aeroportos rentáveis aqueles que sozinhos não alcançariam viabilidade econômica para concessões individuais; d) levar infraestrutura adequada para aeroportos de menor porte; e) gerar ganhos de escala para uma mesma concessionária por meio da gestão de mais de um aeroporto simultaneamente; e f) induzir a formação de centros regionais de conexão de voos (hubs) e rotas alimentadoras. Segundo Dario Lopes, Secretário Nacional de Aviação Civil do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, "como a estatal (Infraero) administra a rede num sistema de subsídios cruzados (os superavitários compensam os deficitários), a continuidade do modelo de concessão individual levaria a Infraero à insolvência" (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2018b).

No documento "Consulta sobre regulação econômica de concessões aeroportuárias", a ANAC (2017) "convida todos os interessados a apresentar contribuições sobre aspectos de regulação econômica relevantes para a nova rodada de concessão de aeroportos". O documento reafirma o papel das concessões aeroportuárias como mecanismo adotado pelo Governo Federal para ampliar e aperfeiçoar a infraestrutura aeroportuária do país que não se mostra adequada para o crescimento de demanda verificado na década passada.

Como esse documento de consulta é um primeiro contato entre a agência reguladora das concessões e as concessionárias interessadas nesta quinta rodada, há um discurso incisivo sobre a lucratividade que pode ser extraída das concessões, bem como sobre as otimizações (para as concessionárias) que vêm sendo feitas nos marcos regulatórios. Além de destaques a "alterações no modelo de regulação econômica dos contratos de concessão dos aeroportos de Salvador, Fortaleza, Porto Alegre e Florianópolis" (quarta rodada), há ênfase à possibilidade de permitir "gerenciamento tarifário com o objetivo de proporcionar uma precificação mais eficiente da infraestrutura, e a introdução de consultas às partes interessadas em relação a diversos objetos da gestão econômica e operacional do aeroporto". O objetivo da ANAC com essas flexibilizações é "reduzir a necessidade de intervenções regulatórias" ao longo da concessão (ANAC, 2017, pp. 2-3), aumentando o poder de ação do(s) parceiro(s) privado(s).

Dada a expressividade do número de terminais inclusos nesta rodada e do pequeno porte de vários deles, a concessão está sendo pensada para ocorrer em blocos de terminais, divididos pela região geográfica onde se inserem, quais sejam Bloco Nordeste, Bloco Sudeste e Bloco Centro-Oeste. Essa consulta da ANAC busca então uma discussão mais adequada para este novo perfil de aeroportos e este novo modelo de concessões.

No bloco Nordeste, há a intenção de utilizar os melhoramentos da infraestrutura aeroportuária como catalisador de atividades turísticas na região, sendo um dos objetivos específicos o aumento da oferta de rotas internacionais, cuja expressividade é baixa no

Nordeste. No bloco Sudeste, a agência destaca que os dois terminais (Vitória e Macaé) estão contidos nos dois estados que mais produzem petróleo no país. Macaé também é a região que mais produz gás natural no Brasil e é base operacional de empresas petrolíferas para exploração offshore. Essas atividades muito específicas criam uma demanda por voos não-regulares em Macaé, outra peculiaridade a ser considerada nesse bloco de concessões. Quanto ao bloco Centro-Oeste, além do aeroporto de Cuiabá, inclui 3 aeroportos que atualmente são geridos pelos municípios. Trata-se de uma região que é polo do agronegócio nacional e é uma das regiões que mais exporta do país (ANAC, 2017, p. 5-7). Os itens apontados pela ANAC em seu convite a contribuições são sistematizados no Quadro 2.

Quadro 2 – Itens apontados pela ANAC para constarem nas contribuições de regulamentação das novas concessões.

Evolução da regulação econômica de aeroportos no Brasil		**Regulamentação de aeroportos de pequeno porte e de blocos de aeroportos**
Flexibilização	**Descentralização**	
-"A ANAC optou pelo fim da regulação *a priori* dos preços cobrados pela cessão de áreas aeroportuárias e passou a prever atuação regulatória apenas na resolução de conflitos, decisão aplicada à Infraero antes das primeiras concessões e mantida para os aeroportos privatizados". -"Os contratos da última rodada de concessões já incorporaram a possibilidade de gerenciamento tarifário e a nova rodada prevista abre espaço para discussão sobre objetos potenciais de aprofundamento da flexibilização da regulação tarifária".	-Descentralizar decisões regulatórias de modo a dar mais poder de decisão aos agentes que fazem parte ou estão mais próximos ao aeroporto. -Potencializar a participação dos usuários nas discussões sobre os parâmetros objetos de regulação. -Considera a possibilidade de permitir que a regulada (a concessionária) negocie com as demais partes afetadas propostas de alteração ou flexibilização de parâmetros definidos pelo regulador (a ANAC). -Aponta a necessidade de determinar quais partes devem integrar decisões desse tipo. -A ANAC sugere que não serão adotados mecanismos de consultas do tipo aos usuários finais dos serviços de aviação civil, ou seja, os passageiros.	-A diversidade entre aeroportos desta rodada faz necessário considerar regimes regulatórios diferenciados em função das características de cada aeroporto. -As duas principais mudanças com relação às rodadas anteriores são a inclusão de aeroportos de pequeno porte, e a concessão em blocos. -Busca modelos regulatórios personalizados para cada grupo de casos semelhantes. -Busca definir quantos modelos regulatórios são necessários e como agrupar terminais com características semelhantes. -Busca definir se o modelo regulatório adotado no ato da concessão perpassaria todo o tempo de concessão, ou se possíveis mudanças nos níveis de operação de um dado terminal poderiam fazer com que ele migrasse para outro modelo regulatório.

Fonte das informações: ANAC (2017, pp. 9-15). Organização: Os autores.

Harvey (2006) afirma que a parceria público-privada, no estado neoliberal, tem colaboração íntima entre o Estado e os interesses privados em torno do objetivo de aumentar a acumulação de capital, de modo que os reguladores começam a escrever as regras da

regulação, enquanto o modo de tomada de decisão 'público' se torna cada vez mais opaco. Essa afirmação pode ser referendada pelas contribuições enviadas por agentes privados e agências de regulação do setor de outros países. As contribuições enviadas à ANAC estão sistematizadas no Quadro 3.

Quadro 3 – Sistematização das contribuições enviadas à ANAC, a seu pedido.

Categoria da Sugestão / **Autor**	**Evolução da regulação econômica de aeroportos no Brasil**		**Regulamentação de aeroportos de pequeno porte e de blocos de aeroportos**
	Flexibilização	**Descentralização**	
Airports Council International (Associação comercial global de administrado-ras de aeroportos)	-Pela proposta da agência, a ANAC apenas interviria caso o fosse utilizado abusivo poder de mercado por alguma das partes. -A agência aponta que uma regulação econômica moderada (*light-touch economic regulation*) é mais apropriada para garantir investimentos no momento certo ao longo da concessão, já que uma regulação econômica *a priori* não estimula investimentos sob demanda de acordo com a performance a concessão.	-A agência argumenta que em países grandes e com administração federal como o Brasil, a descentralização das decisões não é recomendada, pois as unidades da federação podem ter visões distintas e/ou fragmentadas sobre setor. Assim, a agência defende que a coordenação central da atividade pode apresentar menos risco ao investimento. -A agência defende também, no entanto, que a concessionária tenha autonomia na determinação das taxas a serem cobradas das companhias aéreas, taxas essas que são, ao final, repassadas ao consumidor.	-A agência aponta que a concessão em blocos é uma prática comum mundo afora. -A agência defende que a concessionária de um bloco de aeroportos precisa de liberdade para determinar o sistema mais apropriado de cobrança de taxas que lhe permita recuperar seus investimentos, gerar ganhos para seus investidores e fazer funcionar o modelo se subsídios cruzados onde os aeroportos mais rentáveis sustentam os menos rentáveis.
LATAM (Companhia aérea latino-americana)	-A empresa teme a "agressão" das concessionárias na hora de definir tarifas diretamente com as companhias aéreas. A companhia aérea defende uma estrutura de preços suportável que exija minimamente a necessidade de repassar esses custos ao consumidor final	-	-A companhia aérea entende como temerário o modelo de subsídios cruzados para as concessões em blocos, já que entende que a concessionária pode majorar os custos no aeroporto principal da concessão para equilibrar despesas e subsidiar os de menor porte, que são menos atrativos à implementação de novos serviços pelas companhias aéreas.
Anônimo	-A sugestão aponta que os itens de qualificação técnica das rodadas		-A sugestão se apresenta desfavorável à concessão em blocos tão grandes

	anteriores cerceavam das concessões a participação de empresas nacionais com capacidade de gerir tais ativos. -Sugere que, para qualificação, não seja exigida a comprovação de atividade específica do processamento de volume de passageiros apenas no modal aeroportuário. -Sugere que ANAC busque no mercado nacional as concessionárias para este leilão.	-	como o Nordeste, pois qualquer problema com a concessionária poderia comprometer toda a operação em diversos estados. -A sugestão também aponta que blocos que perpassam mais de um estado podem apresentar riscos nas tratativas entre os diferentes entes da federação. Por isso, propôs a divisão do bloco nordeste em 3 blocos menores.
Fraport (concessioná-ria alemã, vencedora dos leilões dos aeroportos de Porto Alegre e Salvador na última rodada)	-Sugerem que a estrutura de cobrança de taxas sempre reflita as especificidades de operação ao aeroporto, portanto defendem que sejam baseadas no volume de tráfego, e não taxas fixas. -A concessionária afirma que o modelo de cobrança de taxas pré-determinadas já é obsoleto.	-Recomenda que a supervisão continue centralizada na ANAC para que não haja sobreposição de responsabilidades. -Defende que apenas a concessionária e as companhias aéreas precisam definir os mecanismos de cobrança de taxas, sem participação dos usuários, pois o envolvimento de grande número de pessoas torna o processo muito complexo.	-Defende em sua sugestão que os potenciais investidores já tenham experiência na administração de aeroporto em blocos com um mínimo de 3 aeroportos administrados simultaneamente.
International Air Transit Association	-Pondera que o sucesso da privatização é medido pela melhoria dos níveis de serviço e pela maior transferência dos custos para os clientes, e não pelos ganhos financeiros do governo ou investidores.	-Também se posiciona a favor da manutenção de uma entidade reguladora central.	-A instituição é veementemente contra o modelo de subsídio cruzado, pois a ajuda governamental deveria ser responsável pela manutenção de aeroportos não lucrativos, e não os usuários de aeroportos maiores.

Fonte das informações: ANAC (2017, pp. 9-15). Organização: Os autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou elucidar algumas relações que ocorrem entre Estado e capital no contexto do avanço de ideias neoliberais no Brasil. Algumas hipóteses preliminares levantadas com este trabalho: a) de que há um processo de financeirização do setor de aviação civil; b)

de que há um processo de internacionalização do setor; c) de que há uma governança pró-mercado, que facilita a administração privada de bens públicos, cada vez mais operada por agentes estrangeiros; e d) de que a concessão de obras de infraestrutura é um eufemismo para o que chamava-se de privatização até o início do século XXI.

Para que o sistema de aeroportos brasileiros não colapse com os lucrativos sob administração privada e os deficitários permanecendo com a Infraero, foi criado o Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC), que recolhe o montante das outorgas das concessões para criar caixa que viabilize a operação, por parte da Infraero, dos terminais deficitários. Mas se o dinheiro das outorgas é um valor limitado e finito, quais seriam as perspectivas para manter os aeroportos deficitários quando esse dinheiro acabar? Esse questionamento se agrava ainda mais com o novo modelo de outorga variável em oposição à outorga fixa cobrada até a quarta rodada.

Além disso, a intensa abertura do Estado brasileiro para grandes empresas nacionais e, agora, internacionais, estabelece uma reestruturação organizacional na busca pela superação dos gargalos da infraestrutura do país. Porém, essa reestruturação só ocorre em cidades onde, em comparação com o resto do país, as redes de transporte e logística já são privilegiadas. Afinal, não haveria interesse das grandes empresas em pagar outorga para administrar terminais aeroportuários que não geram lucros. Para viabilizar uma estratégia de concessão de alguns desses terminais deficitários, então, o Governo Temer propôs a concessão em bloco, o que gerará ainda mais centralização do capital nacional em mãos de empresas (provavelmente) estrangeiras.

Como colocou Teixeira, “As concessões promovem um processo de sucessivos arranjos para a realização da acumulação capitalista em novos espaços, conformando um território da espoliação nas áreas em que a localização promove mais lucratividade” (2018, p. 13). Esse cenário de retirada do Estado dos setores de infraestrutura (rodoviária, portuária, aeroportuária, ferroviária, de telecomunicações e em muitos casos de eletricidade) que ajudou a consolidar o período desenvolvimentista e sua entrega às grandes corporações nacionais e estrangeiras revelam “um novo padrão de articulação territorial e inserção na economia internacional” (TEIXEIRA, 2018, p. 13).

A breve análise dos impactos espaciais destas concessões permitiu desenvolver a ideia de que a paisagem urbana passa por um processo de financeirização junto do processo de financeirização dos ativos do governo. Mais do que isso, a infraestrutura urbana virou produto financeiro como resultado de novos marcos regulatórios. Esse processo de regulação voltado para o mercado gerou redes internacionais de construção e manutenção de obras de infraestrutura e, por consequência, esses grupos também são responsáveis pelo espaço urbano e seus problemas como o conhecemos (TORRENCE, 2008).

Este trabalho resume um processo que ocorre no Brasil desde a virada do século e se intensificou no âmbito de preparação do país para os megaeventos esportivos de 2014 e 2016, passando a ser considerado a única saída possível para grandes projetos urbanos de infraestrutura na atualidade. Em alguns casos, os aeroportos foram concedidos para a iniciativa privada após investimentos do Estado no objeto. Em outros casos, toda a responsabilidade por transformar o objeto foi dada à concessionária, o que acabou por gerar

impasses na gestão metropolitana e exacerbar a fragmentação de serviços e obras urbanas, denotando a incapacidade de um modelo eficaz de gestão do espaço urbano que atenda a interesses públicos e privados, conformando em novos desafios para velhos problemas do desenvolvimento urbano no Brasil.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. *Edital do Leilão Nº 2/2011.* Concessão Para Ampliação, Manutenção e Exploração dos Aeroportos Internacionais Brasília, Campinas e Guarulhos. Brasília, 2011. Último acesso em 05 de junho de 2017.

_____ *Edital do Leilão Nº 01/2016.* Concessão Para Ampliação, Manutenção e Exploração dos Aeroportos de Porto Alegre - Salgado Filho, de Salvador - Deputado Luís Eduardo Magalhães, de Florianópolis - Hercílio Luz e de Fortaleza - Pinto Martins. Brasília, 2017. Último acesso em 05 de junho de 2017.

_____ *Consulta Sobre Regulação Econômica de Concessões Aeroportuárias.* Brasília: ANAC, 2017. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/consulta-sobre-regulacao-economica-de-concessoes-aeroportuarias>. Último acesso em: 20 de setembro de 2018.

_____ *Concessões.* Disponível em: < http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes>. Último acesso em 24 de setembro de 2018.

ANDRADE, N. *Terminais aeroportuários de passageiros:* função, identidade e lugar. 2007, 335 f. Tese de Doutorado, FAU USP, São Paulo, 2007.

ASCHER, F. *Los Nuevos Principios del Urbanismo.* Madrid: Allianza Ensayo, 2004.

AUGÉ, M. *Não-lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade*. 5ª ed. Campinas: Papirus, 2005.

DE MATTOS, C. Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, no. 212, pp. 82-96. 2006.

FERREIRA, J. S. W. *O mito da cidade global.* 2003, 336 f. Tese de Doutorado, FAU USP, São Paulo, 2003.

FREESTONE, R; BAKER, D. Spatial Planning Models of Airport-Driven Urban Development. *Journal of Planning Literature*, n. 26(3), pp. 263-269, 2011.

HALBERT, L.; ATTUYER, K. Introduction: The financialisation of urban production: Conditions, mediations and transformations. *Urban Studies*, 2016, v. 53(7), pp. 1347-1361.

HARVEY, D. *A Produção Capitalista do Espaço.* São Paulo: Annablume, 2005.

_____ *Spaces of Global Capitalism.* Towards a theory of uneven geographical development. London & New York: Verso, 2006.

MCKINSEY&COMPANY. *Estudo do setor de transporte aéreo do Brasil*. Rio de Janeiro, 2010.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. *Concessão dos aeroportos do Bloco Nordeste é tema de workshop com a imprensa.* Publicado: Terça, 19 de junho de 2018. Disponível em <http://www.transportes.gov.br/component/content/article.html?id=7226>. Último acesso em 30 de setembro de 2018. Brasília: Ministério dos Transportes, 2018.

_____ *Dario Rais Lopes diz como a concessão em blocos impulsionará o desenvolvimento do País*. Publicado: Terça, 12 de junho de 2018. Disponível em < http://www.transportes.gov.br/artigos/7194-as-concess%C3%B5es-aeroportu%C3%A1rias-e-o-desenvolvimento-regional-do-brasil.html>. Último acesso em 30 de setembro de 2018. Brasília: Ministério dos Transportes, 2018b.

NOBRE, E. C. Quem ganha e quem perde com os Grandes Projetos Urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo. *Cadernos IPPUR/UFRJ.* Rio de Janeiro, v. 23, pp. 203-219, 2009.

O GLOBO. *O que você precisa saber sobre a crise do setor aéreo.* Edição online de 31 de março de 2007. Disponível em: <http://noblat.oglobo.globo.com/reportagens/noticia/2007/03/o-que-voce-precisa-saber-sobre-crise-do-setor-aereo-53024.html>. Último acesso em 24 de setembro de 2018.

PALHARES, G. L. *Transporte aéreo e turismo:* Gerando desenvolvimento socioeconômico. São Paulo: Aleph, 2001.

PEREIRA, V. de B. *Transportes:* História, Crises e Caminhos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

RUFINO, M. B. C. Public-Private Partnerships and Their Implications for Inclusive Urbanisation in Brazil, Regions Magazine, v. 303, pp. 14-15, 2016.

SÁNCHEZ, F. A Reinvenção das Cidades na Virada de Século: agentes, estratégias e escalas de ação política. *Revista de Sociologia Política.* Curitiba, nº 16, pp. 31-49, 2001.

TEIXEIRA, S. H. O. Planejamento corporativo e concessão aeroportuária no Brasil. *Mercator*, Fortaleza, v. 17, 2018.

TORRENCE, M. I. Forging Glocal Governance? Urban Infrastructures as Networked Financial Products. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 32.1, 2008, pp. 1–21

VAINER, C. B. Pátria, Empresa e Mercadoria. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único:* desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.