



CENTRO UNIVERSITÁRIO CHRISTUS

MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO

JOÃO LUCAS ARCANJO CARNEIRO

**AEROPORTO DE FORTALEZA: SENTIDOS E RESULTADOS DA SINCRONIA
ENTRE CONCESSÃO À INICIATIVA PRIVADA E INCENTIVOS
GOVERNAMENTAIS PARA O ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

FORTALEZA

2019



CHRISTUS UNIVERSITY CENTER

MASTER OF LAW

JOÃO LUCAS ARCANJO CARNEIRO

**FORTALEZA AIRPORT: SENSES AND RESULTS FROM THE SYNCHRONY
BETWEEN THE CONCESSION TO THE PRIVATE INITIATIVE AND THE
PUBLIC INCENTIVES FOR THE ACHIEVEMENT OF REGIONAL
DEVELOPMENT**

FORTALEZA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Centro Universitário Christus - Unichristus
Gerada automaticamente pelo Sistema de Elaboração de Ficha Catalográfica do
Centro Universitário Christus - Unichristus, com dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C289a Carneiro, João Lucas Arcanjo.
Aeroporto de Fortaleza : Sentidos e resultados da sincronia entre concessão à iniciativa privada e incentivos governamentais para o alcance do desenvolvimento regionalo / João Lucas Arcanjo Carneiro. - 2019.
178 f.

Dissertação (Mestrado) - Centro Universitário Christus - Unichristus, Mestrado em Direito, Fortaleza, 2019.
Orientação: Profa. Dra. Renata Albuquerque Lima.
Área de concentração: Direito, Acesso à Justiça e ao Desenvolvimento.

1. Estado e iniciativa privada. 2. Funções do Estado na ordem econômica. 3. Concessão de serviço público. 4. Incentivos governamentais . 5. Desenvolvimento. I. Título.

CDD 340



CENTRE UNIVERSITAIRE CHRISTUS

MAÎTRE EN DROIT

JOÃO LUCAS ARCANJO CARNEIRO

**AÉROPORT DE FORTALEZA: DÉTECTION ET RÉSULTATS DE LA
SYNCHRONIE ENTRE LA CONCESSION À L'INITIATIVE PRIVÉE ET LES
MESURES D'INCITATIONS GOUVERNEMENTALE POUR ATTEINDRE LE
DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL**

FORTALEZA

2019

JOÃO LUCAS ARCANJO CARNEIRO

AEROPORTO DE FORTALEZA: SENTIDOS E RESULTADOS DA SINCRONIA ENTRE
CONCESSÃO À INICIATIVA PRIVADA E INCENTIVOS GOVERNAMENTAIS PARA
O ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Unichristus, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de Concentração: Direito, Acesso à Justiça e ao Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Direito, Estado e Acesso ao Desenvolvimento.

Orientadora: Profa. Dra. Renata Albuquerque Lima.

FORTALEZA

2019

JOÃO LUCAS ARCANJO CARNEIRO

AEROPORTO DE FORTALEZA: SENTIDOS E RESULTADOS DA SINCRONIA ENTRE
CONCESSÃO À INICIATIVA PRIVADA E INCENTIVOS GOVERNAMENTAIS PARA
O ALCANCE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Unichristus, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de Concentração: Direito, Acesso à Justiça e ao Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Direito, Estado e Acesso ao Desenvolvimento.

Orientadora: Prof.^a Dra. Renata Albuquerque Lima.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. RENATA ALBUQUERQUE LIMA
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

Prof. Dr. HUGO DE BRITO MACHADO SEGUNDO
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

Prof.^a Dra. NATÉRCIA SAMPAIO SIQUEIRA
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

A minha mãe, meus irmãos, minha vó e a todos os familiares, amigos e colegas.

RESUMO

Este trabalho estuda os impactos de dois fenômenos jurídicos conexos ao Aeroporto de Fortaleza: a concessão da prestação do serviço público aeroportuário à iniciativa privada e o estímulo à atração de novos investimentos ao setor aéreo regional por intermédio de incentivos governamentais. Consta que, com avançar da concessão e à medida que novos voos têm sido viabilizados por meio da atração de companhias aéreas incentivadas, o Aeroporto de Fortaleza demonstra ter aumentado seus indicadores de operação das suas principais atividades: quantidade de voos, passageiros e cargas. Dessa forma, este trabalho aponta que a concessão do aeroporto e a política de incentivos governamentais têm contribuído, em certa escala, para o aumento da atividade econômica aeroportuária. Em que pese os dados analisados sejam recentes e que eventualmente possam não depender isoladamente dos dois acontecimentos aqui investigados, o aumento dos indicadores de operação do Aeroporto de Fortaleza sugere que a concessão e os incentivos favorecem o desenvolvimento econômico regional. Particularmente, há aumento exponencial das operações internacionais. Os indicadores de voos, passageiros e cargas internacionais praticamente dobraram no período de 2017 a 2019, assim como na média do primeiro semestre de 2019 perante a médias do primeiro semestre dos últimos cinco anos anteriores (2014 a 2018). Assim, embora não seja preciso correlacionar o aumento das atividades apenas à concessão do equipamento e a política de incentivos governamentais, estes dois fatores também não podem ser desconsiderados. Os incentivos, em especial, ao condicionarem o investimento em voos internacionais, por exemplo, provocou diretamente o aumento da oferta desse tipo de rota. Este estudo, portanto, ainda é inicial, mas tem sua importância ao expor e analisar os primeiros dados pós concessão e políticas de incentivos. Não obstante, propõe que as atividades econômicas regionais relacionadas às atividades do Aeroporto de Fortaleza ainda têm potencial de crescimento, tendo em vista que, no momento da elaboração deste trabalho, apenas se está na gênese das transformações executadas. O desenvolvimento regional dependente das atividades do Aeroporto de Fortaleza, portanto, está estimulado e tende a se consolidar como realidade, resultado da concorrência de ações privadas – execução do serviço de gestão do aeroporto – e estatais – estímulo a investimentos privados por meio de incentivos governamentais.

Palavras-chave: Estado e iniciativa privada. Funções do Estado na ordem econômica. Concessão de serviço público. Incentivos governamentais. Desenvolvimento. Aeroporto de Fortaleza.

ABSTRACT

This work studies the impacts of two legal phenomena related to Fortaleza Airport: the concession of airport services to the private sector and the inducement for attracting new investments to the regional air sector through government incentives. It notes that, as the concession progresses and as new flights have been made possible through the attraction of incentivized airlines, Fortaleza Airport shows that it has increased its operating indicators of its main activities: number of flights, passengers and cargo. Thus, this work points out that the airport concession and the government incentive policy have contributed, to a certain extent, to the increase of the airport economic activity. Although the data analyzed are recent and may not possibly depend in isolation on the two events investigated here, the increase in Fortaleza Airport's operating indicators suggests that the concession and incentives favor regional economic development. In particular, there is an exponential increase in international operations. Flight, passenger and international cargo indicators practically doubled in the period from 2017 to 2019, as well as in the first half of 2019 compared to the average of the half of the last five years (2014 to 2018). Thus, although it is not accurate to correlate the increase in activities only because of the concession of the equipment or because of the policy of government incentives, these two factors cannot be disregarded either. Incentives, specially, by conditioning investment in international flights, for example, have directly increased the supply of this type of route. This study, therefore, is still initial, but has its importance in exposing and analyzing the first data post concession and incentive policies. Nevertheless, it proposes that the regional economic activities related to the activities of Fortaleza Airport still have potential for growth, considering that, at the time of writing this work, it is only the genesis of the transformations performed. The regional development dependent on the activities of Fortaleza Airport, therefore, is stimulated and tends to consolidate itself as a reality, as a result of the cooperation of private actions – execution of the airport management service – and state-owned ones – stimulating private investments through government incentives.

Keywords: State and private initiative. State functions in the economic order. Concession of public service. Government incentives. Development. Fortaleza Airport.

RÉSUMÉ

Cette étude vise à analyser les impacts de deux phénomènes juridiques liés à l'aéroport de Fortaleza: la concession de services aéroportuaires au secteur privé et l'encouragement à nouveaux investissements dans le secteur aérien régional grâce à des incitations gouvernementales. Il note que, à mesure que la concession progresse et que de nouveaux vols sont rendus possibles par l'attrait de compagnies aériennes encouragées, l'aéroport de Fortaleza montre qu'il a augmenté ses indicateurs de fonctionnement de ses principales activités: nombre de vols, passagers et fret. Ainsi, ces travaux montrent que la concession de l'aéroport et la politique d'incitation du gouvernement ont contribué, dans une certaine mesure, à l'augmentation de l'activité économique de l'aéroport. Bien que les données analysées soient récentes et ne dépendent peut-être pas isolément des deux événements étudiés ici, l'augmentation des indicateurs d'exploitation de l'aéroport de Fortaleza suggère que la concession et les incitations favorisent le développement économique régional. En particulier, il y a une augmentation exponentielle des opérations internationales. Les indicateurs de vol, de passagers et de fret international ont pratiquement doublé entre 2017 et 2019, ainsi que dans la moyenne du premier semestre de 2019 par rapport aux moyennes du premier semestre des cinq dernières années (2014 à 2018). Ainsi, bien qu'il ne soit pas précis de corréliser l'augmentation des activités seulement avec la concession d'équipement et avec la politique d'incitation gouvernementale, ces deux facteurs ne doivent pas non plus être ignorés. Les incitations, notamment en conditionnant les investissements dans les vols internationaux, ont directement accru l'offre de ce type de route. Cette étude est donc toujours initiale, mais elle a son importance pour exposer et analyser les premières données après la concession et après les politiques d'incitation. Néanmoins, il propose que les activités économiques régionales liées aux activités de l'aéroport de Fortaleza aient encore un potentiel de croissance, considérant que, au moment de la rédaction de cet ouvrage, il ne s'agit que de la genèse des transformations effectuées. Le développement régional dépendant des activités de l'aéroport de Fortaleza est donc stimulé et tend à se consolider, du fait de la concurrence des actions privées – exécution du service de gestion aéroportuaire – et de l'État – stimulation de l'investissement privé par des incitations gouvernementales.

Mots-clés: État et initiative privée. Fonctions de l'État dans l'ordre économique. Concession de service public. Incitations gouvernementales. Développement. L'aéroport de Fortaleza.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEAR	Associação Brasileira de Empresas Aéreas
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ASA	Acordos de Serviços Aéreos
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CF	Constituição Federal de 1988
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
FDI	Fundo de Desenvolvimento Industrial
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRE/FVG	Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
LC	Lei Complementar
NAV Brasil	NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea S.A.
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPP	Parceria Público-Privada
SEDET/CE	Secretaria do Desenvolvimento Econômico e do Trabalho do Estado do Ceará
SEFAZ/CE	Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará
SETUR/CE	Secretaria de Turismo do Estado do Ceará
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO E DA INICIATIVA PRIVADA NA ORDEM ECONÔMICA	16
1.1 Livre mercado e intervencionismo	16
1.2 Funções do Estado na ordem econômica constitucional	25
1.3 Livre iniciativa e atividade econômica: instituições, organizações e desconsideração da personalidade jurídica	30
1.4 Outorga da prestação de serviços públicos à iniciativa privada	35
<i>1.4.1 Considerações sobre serviços públicos</i>	<i>35</i>
<i>1.4.2 Desestatização e o Programa Nacional de Desestatização (PND)</i>	<i>37</i>
<i>1.4.3 Privatização</i>	<i>39</i>
<i>1.4.4 Concessão</i>	<i>40</i>
<i>1.4.5 Tipos de concessão de serviço público</i>	<i>43</i>
2. ASPECTOS DA ATIVIDADE ECONÔMICA AEROPORTUÁRIA, SETOR AÉREO BRASILEIRO E O PROCESSO DE CONCESSÃO DO AEROPORTO DE FORTALEZA	47
2.1 Características e planejamento do setor aeroportuário e de aviação	49
2.2 Aeroporto e monopólio natural	53
2.3 Responsabilidade pela gestão do aeroporto: a cooperação entre o setor público e o setor privado	57
2.4 Setor aéreo brasileiro: dispositivos constitucionais, legais e regulatórios	62
2.5 Regulação e gestão de aeroportos e da aviação no Brasil: ANAC, INFRAERO e NAV Brasil	66
<i>2.5.1 ANAC</i>	<i>66</i>
<i>2.5.2 INFRAERO</i>	<i>68</i>

2.5.3 NAV Brasil.....	70
2.6 História do Aeroporto de Fortaleza	71
2.7 Processo de concessão do Aeroporto de Fortaleza	73
2.8 Tributação oculta na concessão de serviços públicos	77
2.9 Premissas deste capítulo e questionamentos para os capítulos 3 e 4.....	79
3. ESTADO E INCENTIVOS GOVERNAMENTAIS.....	81
3.1 Nordeste brasileiro: a peleja por incentivos governamentais.....	84
3.2 Previsão constitucional, conceito e espécies de incentivos e busca da redução das desigualdades regionais	90
3.2.1 Incentivos fiscais.....	90
3.2.2 Incentivos financeiros.....	92
3.2.3 Busca da redução de desigualdades regionais e incentivos ao setor aéreo	93
3.3 Incentivos fiscais do Estado do Ceará ao setor aéreo.....	95
3.4 Incentivos financeiros do Estado do Ceará ao setor aéreo	99
3.5 Guerra fiscal nos incentivos fiscais concedidos sobre o ICMS nas operações com querosene de aviação	102
3.6 Banco do Nordeste: financiamento das atividades do Aeroporto de Fortaleza....	108
4. SERVIÇO AEROPORTUÁRIO DE FORTALEZA E IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	112
4.1 Panorama geral.....	113
4.2 Indicadores de operação do Aeroporto de Fortaleza antes e depois da concessão à iniciativa privada e da política de incentivos governamentais	116
4.2.1 Análise da quantidade de voos (pousos e decolagens) no Aeroporto de Fortaleza antes e depois da concessão	117
4.2.2 Análise da quantidade de passageiros (embarques e desembarques) movimentados pelo Aeroporto de Fortaleza antes e depois da concessão	120
4.2.3 Análise da quantidade de cargas (recebidas e despachadas) no Aeroporto de Fortaleza antes e depois da concessão.....	123

4.3	Resumo da avaliação geral dos indicadores de voos, passageiros e cargas fornecidos pela ferramenta Indicadores do Mercado do Transporte Aéreo da ANAC	127
4.4	As implicações decorrentes da melhoria dos indicadores de operações no Aeroporto de Fortaleza	128
4.5	Introdução de companhias aéreas e novas rotas internacionais e caminho para viabilização de um HUB no Aeroporto de Fortaleza.....	131
4.6	Incentivos governamentais e a atração de companhias aéreas no Ceará.....	140
	<i>4.6.1 Incentivos fiscais e companhia aéreas</i>	<i>140</i>
	<i>4.6.2 Incentivos financeiros e companhias aéreas</i>	<i>143</i>
4.8	Sintonia entre iniciativa privado e Estado: Projeções para o aumento do desenvolvimento regional no Estado do Ceará	148
	<i>4.8.1 Projeção de vantagens para a sociedade</i>	<i>149</i>
	<i>4.8.2 Projeção de vantagens para o Estado</i>	<i>151</i>
4.9	Impactos do aumento das operações do Aeroporto de Fortaleza em outros setores econômicos.....	152
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	160
	REFERÊNCIAS.....	164

INTRODUÇÃO

Sob o enfoque da interação entre a livre iniciativa e a atuação estatal nas atividades econômicas, este trabalho se propõe a estudar como a concessão do Aeroporto de Fortaleza à iniciativa privada e os incentivos governamentais para atração de empresas aéreas têm contribuído para a busca do desenvolvimento regional no Estado do Ceará. O trabalho se utilizou de pesquisa exploratória, bibliográfica e documental e está estruturado conforme descrito a seguir.

O primeiro capítulo contextualiza a interação entre Estado e iniciativa privada. As funções do Estado na ordem econômica são detalhadas, ao passo que se demonstra como a livre iniciativa é precursora do sentimento de protagonismo dos indivíduos perante a atividade econômica de modo principal. É visto que esta liberdade de agir dos indivíduos nem sempre está dispensada de preocupações, o que leva o Estado ao dever de regular e fomentar algumas operações de cunho privado. Ainda, trata das formas de desvinculação do Estado das atividades econômicas, conceituando desestatização e diferenciando terminologicamente privatização de concessão de serviços públicos.

O segundo capítulo discute, de modo mais específico, os aspectos da atividade econômica aeroportuária. Discorre sobre questões relacionadas ao planejamento de um aeroporto, à responsabilidade por sua gestão e a seu enquadramento como monopólio natural ou não, destacando como pode ocorrer a interação entre o setor privado e o setor público. Apresenta o tratamento fornecido pelo ordenamento jurídico brasileiro às atividades aeroportuárias e de aviação. Identifica os principais entes governamentais envolvidos na regulação e administração do setor aéreo no Brasil, como a ANAC, a Infraero e a com criação recém-autorizada, NAV Brasil. Ilustra a história do Aeroporto de Fortaleza e de que forma ocorreu seu processo de desvinculação administrativa da gestão pública para a gestão privada. Por fim, destaca que a concessão desse serviço público pode acobertar características de tributação oculta.

O terceiro capítulo discorre sobre os incentivos governamentais. Em um primeiro momento, ocupa-se de conceituar e contextualizar a utilização de incentivos com o fito de promover o desenvolvimento. Em seguida, descreve como a região nordestina, que abriga o Aeroporto de Fortaleza, por suas características históricas e geográficas, necessita de políticas públicas estatais de estímulo a seu crescimento, sob o risco de estagnação ou piora dos seus já

desfavoráveis índices de desenvolvimento socioeconômico. Apresenta como a concessão de incentivos é prevista no ordenamento jurídico, especialmente na Constituição Federal, que o caracteriza como ferramenta para a busca da diminuição das desigualdades. Conceitua e diferencia incentivos fiscais e incentivos financeiros. Em uma abordagem mais prática, revela quais incentivos fiscais e financeiros são utilizados, no Estado do Ceará, para atração de investimentos ao setor aéreo regional. Tece comentários sobre a guerra fiscal relativa ao ICMS incidente sobre querosene de aviação e como ela pode ter sido arrefecida por Convênio recente do CONFAZ. Ao fim, destaca o papel do Banco do Nordeste como banco público de fomento a atividades que busquem o desenvolvimento regional, inclusive financiando atividades privadas de grande vulto, como é o caso do empréstimo feito à empresa concessionária responsável pelo Aeroporto de Fortaleza

O quarto e último capítulo é o mais exploratório e analítico. De início, pauta a situação do setor aéreo na região sob estudo. A seguir, apresenta, com afinco, os dados relacionados aos indicadores de operação do mercado aéreo do Aeroporto de Fortaleza. Oferece especial atenção à quantidade de voos, passageiros e cargas transportadas tanto antes, como depois e simultaneamente à concessão e à implementação dos incentivos. Demonstra que a concessão do Aeroporto de Fortaleza à iniciativa privada e os incentivos governamentais atuaram positivamente para o bom desempenho dos indicadores. Revela como companhias aéreas tem se beneficiado dos incentivos fiscais e financeiros concedidos pelo Estado do Ceará. Estipula que o principal impacto da concessão e dos incentivos pode ser observado no significativo crescimento das operações internacionais, que têm dobrado a cada período estudado, desde 2017. Atesta que, no primeiro semestre de 2019, o Aeroporto de Fortaleza correspondeu a uma participação em torno de 20% no total acrescido de voos e passageiros internacionais em todo o Brasil, representando mais uma consequência, principalmente, das políticas públicas de atração de investimentos por meio de estímulos governamentais. Por fim, ainda que os dados utilizados sejam recentes e próximos do observador, esta análise primitiva, além de tudo, serve também como parâmetro para o posterior estudo da situação do setor aéreo regional nos primeiros momentos após a instalação de dois importantes instrumentos para a atração do desenvolvimento à região cearense: a concessão do principal aeroporto à iniciativa privada e a incitação aos investimentos privados viabilizados por políticas estatais de incentivo promovidas pelo Estado.

1. A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO E DA INICIATIVA PRIVADA NA ORDEM ECONÔMICA

Este capítulo discute como o debate entre intervencionismo e livre mercado molda o panorama da execução da atividade econômica aeroportuária. Também aborda como as normas constitucionais tratam do setor aeroportuário no Brasil e como a regulação infraconstitucional condiciona o comportamento do mercado de aviação. Expõe como a atividade econômica do setor aeroportuário está inserida no cenário do direito econômico brasileiro, transitando desde questões associadas à presença do Estado e da iniciativa privada no setor aeroportuário, perpassando pelos mecanismos de desvinculação de atividades do Estado para atores privados, e aterrissando, por fim, na situação aqui estudada: a modalidade de desvinculação utilizada pelo Estado para transferir a gestão do Aeroporto de Fortaleza à iniciativa privada – concessão, a fim de que se possa precisar o passo-a-passo do respectivo processo no capítulo segundo.

1.1 Livre mercado e intervencionismo

Os elementos basilares de estudo deste trabalho – a concessão do aeroporto e os incentivos governamentais como mecanismos de desenvolvimento regional – requer discussão preliminar a respeito dos principais setores envolvidos na busca por tal desenvolvimento: o Estado e a iniciativa privada. Para tanto, este tópico traça um breve panorama a respeito das visões intervencionistas e de livre mercado, que servem como base para o entendimento da participação de cada setor em relação à causa deste estudo: o aeroporto.

Assim, especialmente a partir do período iluminista e das revoluções liberais, tem sido constante a discussão a respeito da relação entre o Estado e o mercado¹. Os liberais² – tanto os

¹ Conferir, por exemplo, Desrosières (2003, p. 208): “*Depuis le XVIIIe siècle, l’histoire de la science économique a été scandée par des débats sur les relations entre l’Etat et le marché. Doctrines et politique, plus ou moins liées entre elles, se sont succédées. Leurs interactions ont été analysées du point de vue des idées et des pratiques institutionnelles associées à quelques configurations historiques stylisées : mercantilisme, planisme, libéralisme, Etat providence, keynésianisme, néo-libéralisme*”. Tradução livre do trecho: “Desde o século XVIII, a história da economia é pontuada por debates sobre a relação entre o estado e o mercado. Doutrinas e políticas, mais ou menos relacionadas entre si, sucederam-se. Suas interações foram analisadas do ponto de vista de ideias e práticas institucionais associadas a algumas configurações históricas estilizadas: mercantilismo, planificação, liberalismo, estado de bem-estar, keynesianismo, neoliberalismo

² Não confundir com divisão entre *liberals* e *conservatives* nos Estados Unidos. Para entender a diferenciação dos termos, Dworkin (in SANDEL, 1984), tratando também dos conceitos de liberdade e igualdade, relata que: “*Unfortunately, liberty and equality often conflict: sometimes the only effective means to promote equality*

clássicos, como os novos liberais – propõem que o Estado deve se ausentar o máximo possível do mercado. As atividades econômicas devem ficar a cargo da iniciativa privada, posto que o Estado não tem a capacidade para interpretar as reais necessidades do povo³, nem mesmo consegue ter êxito na prestação de serviço adequado em número e qualidade.

Historicamente, portanto, o liberalismo surge como um conjunto de ideias de combate à concentração do poder nos Estados absolutistas entre os séculos XVIII e XIX. Em sua feição econômica, seus adeptos enfrentaram, firmemente, a imposição de qualquer presença estatal no cotidiano dos indivíduos. Neste período, a burguesia se promoveu como classe dominante por meio de políticas de não intervenção estatal nos negócios privados, dando-se prestígio à livre manifestação da vontade e à proteção da propriedade (LIMA, 2018, p. 8).

O liberalismo, como o próprio nome já prenuncia, tem como alicerce a liberdade do indivíduo⁴. Os liberais clássicos do século XIX, portanto, tiveram sucesso em organizar diretrizes legais que favoreciam a liberdade, o contrato e a autonomia da vontade na mesma medida em que afastaram a presença estatal, ainda relacionada ao absolutismo recém-repelido. No entanto, enquanto o Estado se ausentava, os especialmente mais pobres ficavam cada vez mais desamparados frente ao crescimento do poder dos que detinham o capital e os meios de produção – cada vez menos compartilhados –, elevando os graus de pobreza e de miséria dos não assistidos (SIQUEIRA e SIQUEIRA, 2017, p. 51).

Houve a crise do modelo liberal – provocada pela necessidade de garantir direitos existenciais mínimos em nome da dignidade humana (GENARD, 2007). Tal desconstrução e outras condições históricas, como as Guerras Mundiais e a busca pelo desenvolvimento

require some limitation of liberty, and sometimes the consequences of promoting liberty are detrimental to equality. In these cases, good government consists in the best compromise between the competing ideals, but different politicians and citizens will make that compromise differently. Liberals tend relatively to favour equality more and liberty less than conservatives do. Tradução livre: “Infelizmente, liberdade e igualdade muitas vezes entram em conflito: às vezes o único meio eficaz para promover a igualdade exige alguma limitação da liberdade, e às vezes as consequências da promoção da liberdade são prejudiciais à igualdade. Nesses casos, o bom governo consiste no melhor compromisso entre os ideais concorrentes, mas políticos e cidadãos diferentes farão com que o compromisso seja diferente. Os liberais tendem relativamente a favorecer mais a igualdade e a liberdade menos do que os conservadores”.

³ Conferir a análise de Brue e Grant sobre as críticas de Buchanan a respeito da impossibilidade de o governo conseguir identificar quais as reais necessidades dos indivíduos. In: BRUE, Stanley L. GRANT, Randy R. História do Pensamento Econômico. Revisão Técnica: Sebastião Neto Ribeiro Guedes. São Paulo: Cengage Learning, 201, p. 444.

⁴ “Sobre o termo liberdade várias concepções foram trabalhadas ao longo da história. Tem-se desde a perspectiva absentéista da liberdade, a significar que a pessoa é livre à medida que não sofre interferências e obstáculos nas suas ações, até outra na qual a ênfase encontra-se na capacidade da pessoa de fazer o que quer da vida. Igualmente célebre é o conceito de liberdade como a participação na construção da vontade à qual se está subordinado, assim como a sua compreensão como exercício da racionalidade ou como autonomia ética pelo imperativo categórico” (SIQUEIRA e SIQUEIRA, 2017, p.49).

tecnológico e armamentista da Guerra Fria (DESROSIÈRES, 2003, pp. 209-210), possibilitaram o surgimento do Estado Social.

Assim, como consequência das falhas das ideias liberais em promover o bem-estar social apenas por meio do absentismo estatal, abre-se caminho para que tal bem-estar seja enfim implementado por ideais intervencionistas. Passa-se a entender que o Estado deve regular e explorar, quando necessário, as atividades econômicas, uma vez que, desse modo, evitaria instabilidades econômicas motivadas por fatores externos e teria sucesso em alocar os recursos da sociedade com base no interesse geral, direcionando a ocupação de empregos e a construção da infraestrutura necessária ao desenvolvimento, objetivando que os antes desfavorecidos pelas ideias liberais do século XIX possam ter mais condições de sobrevivência. As décadas de 1930 e 1940 testemunharam, principalmente nos Estados Unidos e na Europa, a implantação de políticas públicas intervencionistas, como ilustra Van der Wee (1987, p. 32, apud SAES e DE SAES, 2013, pp. 444-445):

Após a Primeira Guerra Mundial, a Europa tentou restabelecer com fé o capitalismo liberal do século XIX. Mas o velho paradigma logo se mostrou totalmente inadequado para as novas circunstâncias econômicas do período entre as guerras. As receitas ortodoxas da economia clássica não conseguiram definir qualquer mecanismo econômico de autocorreção, seja nacional seja internacionalmente. Taxas de câmbio fixas e o padrão ouro não mais garantiam preços mundiais estáveis porque os países não seguiam políticas idênticas a fim de assegurar o equilíbrio no balanço de pagamentos. Os países achavam que o trágico problema do desemprego não podia mais ser resolvido por orçamentos equilibrados e por deflação porque o movimento sindical era capaz de restringir a flexibilidade dos salários para baixo. Durante os desastrosos anos da década de 1930, a crença na economia liberal evaporou e seus instrumentos eram crescentemente vistos como irrelevantes e mesmo irracionais. Em contraste, o sucesso da Alemanha Nazista, com sua extensa intervenção do estado, e o progresso da União Soviética, devido aos seus planos quinquenais, produziram uma grande impressão. “*Laissez faire, laissez passer*” como doutrina guia estava morta.

As maiores contribuições do intervencionismo no mercado são atribuídas a Keynes. Isso porque a ele é creditado o conjunto de políticas que contribuíram para a recuperação dos Estados Unidos da Grande Depressão de 1929⁵ e para a recuperação da Europa no pós 2ª Guerra

⁵ O *New Deal* foi um conjunto de programas de recuperação socioeconômica adotado pelo governo norte-americano para recuperar a economia na década de 1930, caracterizando-se por ações intervencionistas estatais, assim como demonstram Fishback, Horrace e Kantor (2005, pp. 36-37): “*The New Deal launched the most dramatic peacetime expansion of the federal government in U.S. history. The Roosevelt administration launched a myriad of new federal programs, including regulations and federal mandates, social insurance programs, and an unprecedented amount of new federal spending. Annual federal outlays outside of the traditional categories of national security and international affairs were four to six times higher in the 1930s than in 1929. In response to the Great Depression, the Roosevelt administration funded a variety of different programs on an unprecedented scale in an attempt to revive economic activity*”. Tradução livre: “O *New Deal* lançou a expansão

Mundial⁶. Dentre tais ações: o aumento de vagas de emprego estimulados por investimentos estatais e facilitação de empréstimos, o que teria proporcionado aumento da renda, consumo e poupança nacional à época pós crise (BRUE e GRANT, 2016, p. 456).

As principais características de uma economia keynesiana seriam: ênfase macroeconômica, orientação pela demanda, instabilidade na economia, inflexibilidade nos salários e preços e políticas fiscais e monetárias ativas (BRUE e GRANT, 2016, p. 457). Tais medidas são majoritariamente garantidas por meio de políticas públicas ativas, preocupadas com a maximização do bem-estar social. Na Europa ocidental pós-guerra, a intervenção ocorria até em maiores níveis, com a propriedade governamental de indústrias pesadas, objetivando a rápida recuperação do continente (DE LONG e EICHENGREEN, 1991, p. 50).

O que seria considerado intervencionismo? Mises, oposto às medidas intervencionistas, para caracterizar as maneiras de intervenção do Estado, em um primeiro momento, optar por destacar o que não seria considerado intervencionismo. Assim, não seriam intervenções as medidas estatais tomadas para a preservação e segurança da propriedade privada, posto que a vida em sociedade impõe a coexistência de aparatos oficiais de coerção para resguardar os direitos mínimos (1977, pp. 2-3). Do mesmo modo, a tomada dos meios de produção também não pode ser considerado intervenção, posto que a intervenção só existe quando atinge propriedades privadas, como Mises (1977, p. 4) disserta a seguir:

Partial socialization of the means of production is no intervention in our sense. The concept of intervention assumes that private property is not abolished, but that it still exists in substance rather than merely in name. Nationalization of a railroad constitutes no intervention; but a decree that orders an enterprise to charge lower freight rates than it otherwise would is intervention⁷.

mais dramática em tempos de paz do governo federal na história dos EUA. O governo Roosevelt lançou uma miríade de novos programas federais, incluindo regulamentos e mandatos federais, programas de seguro social e uma quantidade sem precedentes de novos gastos federais. Os gastos federais anuais fora das categorias tradicionais de segurança nacional e assuntos internacionais foram quatro a seis vezes maiores nos anos 30 do que em 1929. Em resposta à Grande Depressão, o governo Roosevelt financiou uma variedade de programas diferentes em uma escala sem precedentes, na tentativa de reviver a atividade econômica”.

⁶ Os Estados Unidos, preocupados em exercer influência política e econômica na Europa devastada por duas guerras mundiais, na segunda metade da década de 1940, atuaram intensivamente para a recuperação europeia, promovendo investimento e capacitando pessoal principalmente na parte ocidental do continente, retirando o medo de estagnação e do colapso e possibilitando a volta do crescimento e do otimismo (DE LONG e EICHENGREEN, 1991, p. 15).

⁷ Tradução livre: “A socialização parcial dos meios de produção não é intervenção em nosso sentido. O conceito de intervenção assume que a propriedade privada não é abolida, mas que ainda existe em substância e não apenas em nome. A nacionalização de uma ferrovia não constitui intervenção; mas um decreto que ordena uma empresa a cobrar taxas de frete mais baixas do que seria de outra forma é intervenção”.

Por fim, ações governamentais que refletem na alteração da demanda e da oferta também não podem ser consideradas intervencionismo, como, por exemplo, a distribuição gratuita de bens pelo Estado ou o subsídio de instituições educacionais (MISES, 1977, p. 4).

Após dizer o que não seria intervencionismo, Mises (1977, p. 4), descreve exatamente o que para ele se define como intervencionismo: “uma ordem limitada de uma autoridade social, forçando os proprietários dos meios de produção e os empresários a empregarem seus recursos de maneira diferente da que eles usariam”⁸. O intervencionismo estatal, como ordem ilimitada de uma autoridade social, pode se manifestar por meio de restrições à produção ou por meio da interferência na estruturação de preços. (MISES, 1977, p. 5).

O intervencionismo estudado neste trabalho, com a especial finalidade de promover o desenvolvimento regional e diminuição das desigualdades, amolda-se à definição de Mises em certa medida. No capítulo sobre incentivos governamentais, será visto que o governo estimulará os empresários a utilizarem seus recursos privados para o desenvolvimento do setor aéreo no Estado do Ceará, especialmente na cidade de Fortaleza. Assim, a diferença é terminológica: o Estado não força os proprietários a empregarem seus recursos de maneira diferente da que naturalmente usariam, mas apenas os estimula, premiando-os com arrefecimento tributário ou até mesmo transferência direta de recursos.

Sobre a importância da ainda atual discussão sobre as políticas liberais e de bem-estar social e, eventualmente, intervencionistas, Kotler (2015, p. 19) fornece a seguinte colaboração:

A principal questão relacionada ao capitalismo é a seguinte: quanto ele deve ser livre das regulamentações e gastos do governo? Em um dos extremos, temos aqueles que sustentam que as intervenções e regulamentações do governo devem ser mínimas (*laissez-faire*). Essa é a posição defendida por Friedrich Hayek e Milton Friedman, cujos textos influenciaram Ronald Reagan e Margaret Thatcher, levando-os a promover a posição neoliberal, que é bastante sincronizada com a economia clássica da influência mínima do governo, baixas alíquotas de impostos, desregulamentação, livre-comércio, mercados abertos e privatização. No extremo oposto, temos a visão do bem-estar social, que sustenta que o governo deve desempenhar papel regulatório ativo, papel de bem-estar social e papel interventivo durante as crises econômicas. No que diz respeito ao papel do governo, os países capitalistas diferem de um extremo a outro, com tudo o que existe no meio.

O embate entre a não intervenção estatal e a regulação ou incentivo ou mesmo a atuação direta, da mesma forma, é tangido por Amartya Sen (2010, p. 165):

⁸ Tradução livre do original: “*Intervention is a limited order by a social authority forcing the owners of the means of production and entrepreneurs to employ their means in a different manner than they otherwise would*”.

De fato, a discussão pública crítica é um requisito inescapavelmente importante de boa política pública, pois o papel e o alcance apropriados dos mercados não podem ser predeterminados com base em alguma fórmula grandiosa geral – ou em alguma atitude de abrangência total – em favor de submeter tudo ou de negar tudo ao mercado. Até Adam Smith, embora defendesse decididamente o uso dos mercados nos quais isso poderia funcionar bem (e negasse os méritos de uma rejeição *geral* do comércio e da troca), não hesitou em investigar circunstâncias econômicas nas quais restrições específicas pudessem ser propostas com sensatez, ou áreas econômicas nas quais instituições desvinculadas do mercado seriam muito necessárias para suplementar o que os mercados podem fazer.

O Estado em si pode ser usado como exemplo de instituição – mencionada por Sen – desvinculada do mercado e que garante a própria atuação e continuidade do mercado⁹. O Estado moderno não pode ser visto como inimigo visceral do mercado, mas deve saber limitá-lo e regulá-lo quando a liberdade do mercado começar a prejudicar as demais liberdades, posto que, bem se sabe, não se pode cogitar na aplicação de direitos absolutos e inquestionáveis.

Aliás, não são raras as vezes em que o próprio mercado se socorre da instituição estatal para se recuperar de crises provocadas pela ausência de regulação estatal efetiva. Lembre-se da crise financeira internacional da década de 2000¹⁰, que começou nos Estados Unidos e se espalhou por todo o globo. Para solucionar a hecatombe financeira provocada por um punhado de atores privados, o setor público norte-americano não hesitou em ajudar financeiramente os próprios causadores da crise¹¹. Kotler (2015, p. 202), ao relatar o auxílio governamental da administração do presidente Obama, pontifica:

⁹ Nesse sentido, em estudo sobre o Estado Liberal, Coelho (2006, pp. 185-186) estipula que “A ideia de uma economia que se desenvolveu e progrediu sem qualquer participação do Estado é uma fantasia. A concepção do Estado do liberalismo como um Estado mínimo não pressupõe, muito pelo contrário, um Estado débil já que se constata ao longo do século XIX todo um aparelhamento e reorganização da estrutura estatal. A simples instituição do modelo do mercado já exigiria uma estrutura legal coercitiva mínima, a fim de assegurar a propriedade, a vida e o cumprimento dos contratos”.

¹⁰ “A crise financeira internacional, originada em meados de 2007 no mercado norte-americano de hipotecas de alto risco (*subprime*), adquiriu proporções tais que acabou por se transformar, após a falência do banco de investimentos Lehman Brothers, numa crise sistêmica. O desenrolar da crise colocou em xeque a arquitetura financeira internacional, na medida em que explicitou as limitações dos princípios básicos do sistema de regulação e supervisão bancária e financeira atualmente em vigor, bem como pôs em questão a sobrevivência de um perfil específico de instituições financeiras” (FARHI *et al.*, 2009, p. 135).

¹¹ Em análise sobre o fato, Bresser Pereira (2009, p. 134), em um momento no qual as medidas paliativas à crise financeira de 2008 ainda não surtiam efeitos, preconizou acertadamente sobre o envolvimento ativo dos governos para proporcionar novo ciclo de estabilidade econômica mundial: “Mas não teremos nada parecido com a depressão dos anos 1930, porque, naquela época, o governo norte-americano demorou quase quatro anos para agir. Agora, usando instrumentos keynesianos e pragmáticos, não apenas o governo dos Estados Unidos, mas todos os governos relevantes financeiramente estão agindo imediatamente, e com força. E são governos que têm por trás de si Estados fortes, democráticos, dotados de legitimidade política e de recursos fiscais vultosos. Não há razão para que não sejam afinal bem-sucedidos, e a confiança seja recuperada”.

O governo foi criticado por ter socorrido empresas e bancos que eram “grandes demais para ir à falência”. Houve protesto em alguns setores a respeito do “financiamento do déficit” e prognósticos de que isso conduziria à hiperinflação. No entanto, o fato é que a ação rápida do governo Obama evitou o colapso da economia. Com gastos adicionais do governo até 2012 estimados em US\$ 4 trilhões, a taxa de desemprego caiu de 10% em 2009 para 7,3% em setembro de 2013, e um crescimento gradual pós-recessão do PIB de 2,2% foi presenciado no final de 2012. Em grande medida, o mercado de ações retornou ao nível pré-crise financeira devido a uma redução lucrativa de custos e aumentos de dividendos de reservas monetárias corporativas.

Não é de se negar, da mesma forma, que o investimento governamental em infraestrutura, pelo potencial que o Estado tem de angariar recursos e executar obras, acaba sendo fundamental para o desenvolvimento de uma região. O retorno do investimento governamental, por vezes, acaba ocorrendo em maiores proporções do que o investimento privado e o investimento governamental chega até a beneficiar o capital privado, como demonstra estudo citado por Green (2007, p. 95):

Deno and Eberts (1991) made a particularly important contribution when they studied the impact of infrastructure on economic development. They found that, over the period of time they studied, government investments in infrastructure have produced a greater rate of return than private investment capital and that government investment enhances return to private capital¹².

O Estado, além de atuar como agente econômico em obras de infraestrutura, também é ente regulador dos agentes econômicos privados. A regulação pode ser compreendida, a partir de um recorte geral, como o amplo horizonte de interferência do Estado na vida do cidadão, atingindo instituições penais, contratuais, trabalhistas, ambientais, dentre outras esferas do Direito (POSNER, 2000, p. s7). No entanto, para os fins deste trabalho, ao se falar em regulação, não se pretende abranger a intervenção estatal social em todas as suas possibilidades. Aqui, a regulação é encarada em sua acepção mais específica voltada para o Direito Econômico, isto é, os mecanismos de controles estatais que interferem nas atividades econômicas desenvolvidas sob o pressuposto da livre iniciativa dos particulares.

¹² Tradução livre: “Deno e Eberts (1991) deram uma contribuição particularmente importante quando estudaram o impacto da infraestrutura no desenvolvimento econômico. Eles descobriram que, durante o período em que estudaram, os investimentos governamentais em infraestrutura produziram uma taxa de retorno maior do que o capital de investimento privado e que o investimento governamental aumenta o retorno ao capital privado”.

No caso particular do Brasil, o art. 174 da CF destaca o papel regulador que o Estado tem como regulador da atividade econômica. Não obstante, na mesma carta, nos arts. 1º, IV, e 170, a livre iniciativa é firmada como fundamento constitucional. Na conjunção de ambos os institutos – regulação e livre iniciativa –, percebe-se que só há sentido em falar no primeiro (regulação) se houver viabilidade para o exercício do segundo (livre iniciativa).

Na inaptidão do Estado para proporcionar o livre exercício das atividades econômicas pelos particulares, resulta duas implicações. Primeiro: o Estado regulador pode se confundir com o Estado operador, intervindo diretamente na atividade econômica. Segundo: a confusão entre regulador e operador pode levar a critérios menos rigorosos de fiscalização e avaliação da atividade operada, coincidentemente, pelo mesmo ente responsável por sua regulação, ocasionando, eventualmente, falhas ou omissões na prestação de serviços, especialmente aqueles com características essenciais, como as comunicações e transportes. Resumindo tais argumentos, Marques Neto (2002, pp. 19-20) expõe que:

Nesta perspectiva, da regulação da atividade pela reserva de sua exploração ao Estado, por óbvio, inexistia a separação entre regulador e operador da utilidade. A regulação (regulamentação, política tarifária, planejamento e expansão, fiscalização etc) do serviço ou era feita internamente à própria operadora ou nos espaços estatais que a controlavam. Portanto, no contexto de intervenção direta, há uma confusão entre regulador e operador, o que torna muito pouco claros os parâmetros regulatórios. Daí ser a regulação marcadamente retrospectiva, conjuntural e mediada pela política.

Ainda sobre a regulação. Ao tempo em que o Estado diminui sua participação direta nas atividades econômicas (produzindo bens ou ofertando serviços que os particulares em si podem oferecer por meio da livre iniciativa e concorrência), aumenta-se, voluntariamente ou não, o nível de preocupação do Estado com a atividade regulatória. Se o Estado não é o sujeito principal da atividade econômica, seu papel regulador tende a se incrementar. Delegada a atividade aos agentes privados, o agente estatal passa a se ater mais à regulação e não ao suprimento de recursos e serviços à sociedade, que passa a constituir encargo predominante da iniciativa privada.

Por contraditório que seja, a retirada do Estado do papel principal da atividade econômica condiciona o incremento do seu papel coadjuvante de regulação dos setores econômicos dos quais ele tenha retirado ou diminuído a participação. Até em economias liberais, que pretendem preservar a liberdade individual e o direito à propriedade ao máximo, a regulação não pode ser desconsiderada, sob o risco de se permitir a eclosão de uma desregulação

propositadamente desregulada, que não deixa de ser uma regulação voltado aos interesses daqueles a que a desregulação beneficia¹³.

A regulação econômica – desconsiderando as outras áreas que também sofrem com o controle dos atos individuais pelo Estado – pode ser definida como “um conjunto de regras que limitam a liberdade de ação ou de escolha das empresas, dos profissionais liberais e/ou dos consumidores, e cuja aplicação é sustentada pelo poder de coerção que a sociedade concede ao Estado” (PINHEIRO e SADDI, 2005, p. 254). Ademais, pela proximidade terminológica, regulação deve evitar ser confundida com regulamentação, a qual poderia ser descrita com o “detalhamento normativo” da intervenção elevada e geral promovida pela regulação em si (PINHEIRO e SADDI, 2005, p. 254).

A desregulação também não significa a ausência total de instrumentos estatais, especialmente, as estruturas legais e jurídicas por meio das quais a sociedade se regula em suas condições mais básicas de previsibilidade e pacificação social. Por meio da desregulação, pretende-se dar mais liberdade aos indivíduos e promover a livre concorrência entre os fornecedores e os adquirentes de bens e serviços. Entretanto, ainda assim essa concorrência deve ter suas condições minimamente emolduradas. Nesse sentido, Hayek (2010, p. 60), defendendo a mínima intervenção estatal, reconhece a inutilidade de se retirar todas as funções do Estado:

Em nenhum sistema racionalmente defensável seria possível o estado ficar sem qualquer função. Um sistema eficaz de concorrência necessita, como qualquer outro, de uma estrutura legal elaborada com inteligência e sempre aperfeiçoada. Mesmo os pré-requisitos mais essenciais ao seu funcionamento adequado, como a prevenção da fraude e do estelionato (inclusive a exploração da ignorância), constituem um vasto campo de atividade legislativa, que até hoje não foi dominado por completo.

Assim, adeptos do livre mercado entendem que o Estado, além de não ser apto a entender as reais necessidades da sociedade, ao tentar supri-las, acaba criando demandas não naturais, desequilibrando, por causa do tamanho da sua presença, a soma de vontades que o

¹³ Em certa medida, a crise financeira de 2008 tem sido explicada a partir da desregulação do setor financeiro norte-americano. Na análise desse evento, Murdock (2012, p. 554) assevera que “*Regulation, or rather lack of it, has been driven by an ideology that markets are always self-correcting and that acting in your own perceived best interest will always be good for the economy as a whole. This philosophy has created tremendous wealth for the few and left the many economically regressing*”. Tradução livre: “A regulamentação, ou melhor, a falta dela, foi impulsionada por uma ideologia de que os mercados são sempre autocorretivos e que agir em seu próprio interesse percebido sempre será bom para a economia como um todo. Essa filosofia criou uma riqueza tremenda para poucos e deixou muitos regredindo economicamente”.

constituem institucionalmente¹⁴. Portanto, defendem o mínimo de intervenção estatal nas atividades econômicas e, conseqüentemente, o máximo de participação da iniciativa privada na oferta de produtos e serviços. Os defensores do Estado de bem-estar social, por sua vez, protestam por maior participação estatal nas atividades econômicas mais instáveis e estratégicas, assim como compreendem que a iniciativa privada, por si só, não é capaz de promover a resolução de graves problemas estruturais e sociais, como as desigualdades regionais¹⁵.

1.2 Funções do Estado na ordem econômica constitucional

A ordem econômica constitucional¹⁶ brasileira propõe um consenso para a discussão a respeito do embate entre o livre mercado e o intervencionismo, no qual aquele é a regra, e este se apresenta como a exceção. De acordo com o art. 173 da Constituição Federal (CF), “ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

Pelo dispositivo acima, percebe-se que é permitido ao Estado explorar diretamente, por sua própria estrutura organizacional, a atividade econômica. Seria essa permissão um enfraquecimento do livre mercado? Não. Como se percebe, a permissão constitucional concedida ao Estado para atuar diretamente na atividade econômica não autoriza o Estado a se inserir indiscriminadamente no mercado e a competir com a iniciativa privada em qualquer setor ou sob qualquer oportunidade. A segunda parte do art. 173 da CF condiciona a atuação

¹⁴ Neste sentido, importa mencionar que “O indivíduo é parte celular do organismo social que se organiza sob a presunção de soberania de suas ações em um espaço físico que o engloba, possibilitando interações entre os indivíduos por meio de leis com presunção de acordo. Neste acordo implícito, cada indivíduo concede um pouco de si em favor da estabilidade do organismo, o qual, em contrapartida, garante a seus colaboradores bens, serviços e liberdades que o indivíduo por si teria dificuldades em conquistar ou sequer chegaria a ter possibilidade do usufruto. Em poucas palavras, o apresentado acima é, para o mais ou para o menos, um Estado” (ARCANJO CARNEIRO e PRAXEDES, 2019, pp. 41 e 42).

¹⁵ De acordo com Renata Albuquerque Lima (2018, pp. 108-109): “Na vigência do atual contexto constitucional, entende-se que o mercado, por si só, não é capaz de encontrar o equilíbrio e eficiência tão cogitados. Em verdade, o que se observa é a acumulação de riquezas de um lado e as desigualdades de cunho socioeconômico do outro. Não se trata de uma visão romântica, afinal sabe-se que, para promover o bem-estar social, é preciso ter dinheiro, capital, crédito. No entanto, considera-se imprescindível a presença de um terceiro alheio aos interesses exclusivos das partes, no caso, o Estado, sua própria razão de existir: regular o egoísmo humano, limitar o exercício da autotutela para a satisfação de fins essencialmente particularistas”.

¹⁶ A “Ordem Econômica e Financeira” é título do texto constitucional, compreendendo os arts. 170-192. Aponta-se que a preocupação inicial com a inclusão de um tópico relacionado à ordem econômica remonta à Constituição de 1934 (BERCOVICI, 2006, p. 225)

direta do Estado na atividade econômica a setores que envolvam imperativos de segurança nacional ou estejam associados a relevante interesse coletivo. Ademais, a fim de evitar excessos discricionários por parte do administrador, a CF ainda determina que a lei deve indicar em que medida a segurança nacional ou o interesse coletivo autorizariam essa atuação direta do Estado.

Percebe-se, portanto, que, como regra, ao Estado não compete atuar diretamente como agente econômico. O que permite, no caso do Brasil, alegar, sem dúvidas, que existe um sistema capitalista¹⁷. Aliás, é o que atesta materialmente a CF, ao alavancar à condição de princípios a livre iniciativa, a livre concorrência e a propriedade privada. Por outro lado, em nenhuma redação constitucional encontra-se menção à propriedade estatal dos meios de produção, ou qualquer outra instrumentalização anticapitalista¹⁸.

Assim, a atuação direta do Estado na economia não condiz com suas funções essenciais delimitadas constitucionalmente. A assunção do Estado do lugar cativo de empresários, comerciantes, vendedores, produtores, distribuidores e demais participantes da cadeia produtiva, deve ser exceção. Esses agentes privados, por assumirem o risco de seus negócios (contratação de empregados, alocação de espaços, obtenção de matéria-prima, aperfeiçoamento tecnológico, etc.) devem ter garantida a liberdade de competirem entre si de modo a promoverem inovações e melhorias na prestação de serviços à sociedade e na redução de custos, em situação de suposto equilíbrio entre demanda e oferta¹⁹. Nem mesmo deve o Estado atuar como agente planejador ou planificador, sob o paradoxal risco de se desorganizar as reais necessidades da sociedade, que, à visão liberal, são saciadas pela livre manifestação dos indivíduos e suas organizações, e não por atos unilaterais estatais desprovidos de acordos prévios entre governantes e governados (HAYEK, 2010, p. 78).

¹⁷ Sobre o conceito de capitalismo, Kotler (2015, p. 15): “O capitalismo compreende um sistema jurídico constitucional baseado em três conceitos fundamentais: *propriedade privada, contratos e o primado da lei*.

¹⁸ Para contextualizar brevemente o debate, os instrumentos não capitalistas para a organização do sistema político-econômico podem se perfectibilizar por meio de adoções de práticas relacionadas ao socialismo ou ao comunismo. Nesse sentido, é preciso entender a diferenciação entre estes dois termos: “*socialism, as defined, implies that ‘exploitation’ is abolished – workers appropriate the whole of the social product – while communism, as defined, implies that ‘alienation’ is abolished – productive activities need no longer be prompted by external rewards*” (VAN DER VEEN e PARIJS, 1986, p. 637). Conferir também Wright (1986, pp. 657-672) sobre o debate acerca da utilização do socialismo como etapa de transição entre o capitalismo e o comunismo.

¹⁹ Sobre a função concentradora de vontades do mercado, Pinheiro e Saddi (2005, p. 54) retratam que “Os consumidores decidem quanto consumir com vistas a maximizar sua utilidade, levando em conta suas preferências, sua renda e os preços dos bens disponíveis na economia. As empresas decidem quanto produzir com vistas a maximizar seu lucro, igualando a receita marginal ao custo marginal, e os dois, receita e custo, são dependentes do preço. Os preços (e as quantidades) de equilíbrio são determinados no mercado com vistas a que a soma das quantidades demandadas pelos consumidores, a esses preços, seja igual à soma das quantidades que as empresas desejam produzir a esses mesmos preços”.

Essa atuação da livre iniciativa em busca de inovações é característica intrínseca do sistema capitalista, tendo em vista que “as empresas capitalistas estão continuamente envolvidas em revelar o potencial oculto de geração de lucro de novas combinações insumo-produto” (ARRIGHI, 1998, pp. 21-22). A geração de lucros, incentivada por concorrência²⁰ e inovação, pelas empresas é possibilitada por meio do princípio da livre iniciativa²¹. O que, mais uma vez, atesta que o capitalismo é o sistema econômico adotado constitucionalmente. E, sendo assim, que sejam dadas as devidas condições da iniciativa privada prover seus bens e serviços de modo que o Estado interfira o mínimo possível.

Por outro lado, não sendo o caso de atividades voltadas à segurança nacional ou ao interesse coletivo (art. 173 da CF), pode a iniciativa privada atuar com puro arbítrio em todos setores e atividades? Dito de outra forma, uma vez não permitida de imediato a atuação direta do Estado nas atividades econômicas, os empreendedores em geral têm a seu dispor o salvo-conduto para atuação soberana e desprovidos do mínimo de supervisão estatal?

Mais uma vez a CF fornece a resposta. No dispositivo posterior ao art. 173 (exatamente o que determina a proibição em geral da atuação do Estado na atividade econômica, salvo para servir a interesses coletivos e de segurança nacional), há indicação do poder-dever de o Estado intervir em tarefas voltadas para o desempenho produtivo do país no sentido de balizar as vontades do livre mercado que tenderiam a não corresponder a outros anseios igualmente constitucionais. Assim é que o art. 174 da CF preleciona que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Portanto, apesar de, modo geral, afastado constitucionalmente da atuação direta na economia, ao Estado cabe indicar parâmetros, limites e favorecimentos na execução da atividade econômica. Essa previsão constitucional do Estado regulador e indutor é necessária a fim de que as desigualdades sociais e regionais sejam dirimidas, buscando-se, por meio da

²⁰ Notar que a concorrência tende a ser dirimida pelos próprios atores principais do capitalismo: os empreendedores. Quanto menos concorrentes, em tese, o mercado demandará mais dos poucos fornecedores, o que aumenta a capacidade de lucro destes. Sobre a utilização de mecanismos legais para obstrução de concorrência, principalmente quanto ao direito de patentes, verificar Marques e Marques (2017).

²¹ Perceber, no entanto, que a própria livre iniciativa pode levar a caminhos impeditivos da concorrência e inovação com a aparência de monopólios. Nesse sentido, Silva (2009, p 481) demonstra, entretanto, que há entendimentos que os monopólios não seriam empecilho à inovação e que eles poderiam suportar melhor os custos de pesquisa e desenvolvimento. O mesmo autor português também descreve com ceticismo o fato de a concentração de mercado se configurar como estímulo à inovação (SILVA, 2009, p. 484).

disciplina ou de fomentos, o desenvolvimento de regiões ou setores desfavorecidos por fatores naturais, históricos ou econômicos²².

Essa é a preocupação do art. 174, § 1º, da CF: “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”. A redução das desigualdades regionais, inclusive é um instrumento principiológico da atividade econômica (art. 170, VII, CF). Além da questão do planejamento da redução das desigualdades regionais, o Estado deve intervir, quando cabível, justamente por se entender que o mercado não consegue por si só atender a todas as necessidades presumíveis das pessoas. Assim, Melo e Pompeu (2016, p. 196), ainda que considerando o sistema de livre mercado como fundamental para o desenvolvimento econômico, ponderam que tal sistema:

Apesar de trazer desenvolvimento às nações que o adotam com maior confiança, tem se mostrado impossibilitado de realizar completas transformações sociais e de prover os mais necessitados de condições para sua subsistência, o que engendra uma série de críticas. A pobreza, a miséria, as desigualdades sociais, a inexistência de moradia para todos, a precariedade dos serviços de educação, todos são adversidades que persistem ainda no Século XXI. O mercado, por si só, não tem sido capaz de dar respostas efetivas a todas as demandas da população.

Percebe-se, portanto, que a ordem econômica constitucional indica que a total intervenção dos Estados nas atividades econômicas, além de prejudicial ao desenrolar natural das transações ocorridas pelos jogos de demanda e oferta, também se ilustra como inconstitucional, uma vez considerados os consagrados valores e diretrizes de livre iniciativa, livre concorrência e respeito à propriedade privada. Por outro lado, há áreas que demandam a presença do Estado, seja por meio de atuação econômica direta, seja por regulação de setor, seja por incentivo em busca do desenvolvimento. Tais ações estatais, do mesmo modo que a livre iniciativa, também são constitucionalmente realizáveis.

Como síntese das atuações²³ do Estado na ordem econômica – como agente econômico, agente regulador-fiscalizador ou agente fomentador –, vale usar as palavras de Celso Antônio

²² No cenário da economia brasileira, atentar para o debate entre o intervencionista Roberto Simonsen e o liberal Eugênio Gudim, no momento de industrialização brasileira a partir do segundo governo de Getúlio Vargas, a respeito do papel do Estado como agente fomentador. Para tanto, conferir Rodrigues (2018, pp. 129-154).

²³ Em outra seara, a fim de diferenciar os vocábulos “atuação” e “intervenção”, Faria (2010, 71) propõe a seguinte distinção: “Ocorrendo a atuação do Estado além da esfera do público, isto é, na seara privada, dá-se, na verdade, uma intervenção na sua conotação mais vigorosa, pois a atuação é em área de outrem. Quando o Estado presta serviço público ou regula a prestação de serviço público, ele não pratica uma intervenção, mas sim uma atuação estatal, pois está operando em área própria – no setor público. Assim, ao se pretender enunciar as formas

Bandeira de Mello (1981, p. 49), para quem, “em tese, o Estado pode interferir na ordem econômica, seja disciplinando e fiscalizando a ação empresarial, seja fomentando esta ação, seja empresando diretamente a exploração de atividade econômica”.

É clássica e bem debatida a dicotomia entre as prestações negativas e positivas do Estado perante a sociedade. Relacionada aos direitos de liberdade, as prestações negativas recomendam a não ingerência estatal nas relações privadas na medida em que se parte do pressuposto de que as pessoas são capazes de contratarem entre si e chegar à tomada de decisões sem a necessidade de interferência estatal. Conjectura-se, assim, como de antemão já visto em tópicos pretéritos, uma visão liberal dos direitos fundamentais, na qual ao Estado cabe apenas ser um ente limitado a garantir a propriedade e a autonomia privada das pessoas²⁴.

Por outro lado, as prestações positivas, conectadas aos direitos sociais, indicam que o Estado não pode se ausentar do socorro aos cidadãos. O estado de total liberdade, pela não prestação, pode levar a condições de desigualdade entre os indivíduos e pode prejudicar o próprio livre exercício de direitos liberais, posto que o acesso ao direito de propriedade em si poderia ser limitado a poucos acumuladores de bens em detrimento de muitos. A dignidade humana seria prejudicada caso o Estado Social não atuasse para tentar garantir a todos pelo menos as mínimas condições de desenvolvimento humano, sem que isso fosse considerado intervenção estatal em seu sentido “liberal-pejorativo”. O Estado liberal seria incapaz, por exemplo, de amenizar a exploração do homem pelo homem advinda dos excessos do capitalismo (SARMENTO, 2004, p. 15).

Percebe-se, atualmente, que a oposição entre o Estado Liberal – prestações negativas – e o Estado Social – prestações positivas – tem se arrefecido, embora o confronto, a depender da estratificação da sociedade, ainda seja motivo de embates teóricos para fins de posicionamento sobre o dever de agir do Estado, como informa Pompeu (2012, pp. 124-125):

de atuação do Estado em relação ao processo econômico, incluindo a esfera pública, considerando a globalidade de sua ação, o uso da expressão atuação estatal será mais apropriado. Ao contrário, se a intenção é dedicar os estudos à ação do Estado em relação ao setor privado, deve-se empregar o termo intervenção”. De acordo com os argumentos do excerto acima, portanto, para fins puramente conceituais, a atuação estatal seria destinada às ações voltadas a atividades normalmente executadas pelo Estado. Enquanto a intervenção estatal se destacaria como uma medida de intromissão em atividades predominantemente desenvolvidas pelo setor privado, mas que, por alguma razão – Estado como agente diretamente produtor da atividade econômica, como regulador ou como indutor (FARIA, 2010, p. 72) –, o Estado acaba intervindo de modo indevido. No entanto, neste trabalho, o termo intervenção não será tomado como intromissão necessariamente indevida do Estado na economia, mas em um aspecto mais geral: quando o Estado atua, regula ou fomenta.

²⁴ Nipperdey informa que “Ao lado da dignidade e da liberdade de desenvolvimento, das quais resultam a autonomia privada e a liberdade contratual, é, sobretudo, a garantia da propriedade componente constitutivo do ordenamento jurídico privado”. In: HECK, 2011, p. 53.

A constante e crescente dialética entre o Estado Liberal e o Estado Social o transformaram de irmãos inimigos a aliados, segundo Norberto Bobbio (2006, p. 92). Antes, os que defendiam um Estado menos intervencionista se contrapunham ferozmente ao Estado supostamente mais nas mãos dos cidadãos, refletindo os dois modos de entender a liberdade, costumeiramente chamados de negativo e positivo; atualmente, a diferença entre os dois conceitos diminuiu diante da conscientização do cidadão, mas continuam, quase sempre, sendo defendidos pelas classes econômicas opostas: quem está no alto da pirâmide social defende o Estado Liberal, quem está embaixo defende o Estado Social.

Assim, considerando-se que a gestão de um aeroporto e das atividades que lhe são conexas deve ser considerada uma prestação de serviço público, execução deve adotar práticas menos intervencionistas do Estado – por meio, inclusive, da delegação da gestão dos equipamentos. O que não quer dizer, entretanto, que a atividade será prestada sem regulação. Pela essencialidade e pela sua unicidade, esse tipo de serviço deve ser regulado em benefício de todos, até mesmo dos próprios prestadores privados.

1.3 Livre iniciativa e atividade econômica: instituições, organizações e desconsideração da personalidade jurídica

No primeiro tópico deste capítulo, comentou-se a respeito das diferenças entre as teorias mais liberais e as mais intervencionistas quanto ao envolvimento do Estado nas atividades econômicas. Prontamente em seguida, no tópico anterior, verificou-se como especificamente a ordem econômica constitucional brasileira trata do envolvimento do Estado nas atividades econômicas. Percebeu-se que, no sistema capitalista consolidado da sociedade hodierna, as atividades econômicas são realizadas sobremaneira por atores privados dotados, ao máximo possível, de livre iniciativa para negociarem entre si na medida de seus interesses e limites jurídicos – no entanto, sem deixar de considerar o papel de regulação e de suporte do Estado quando cabível. É interessante, portanto, entender como a livre iniciativa pode se organizar e de que modo ela pode se manifestar, o que passa a ser feito neste tópico.

Primeiro, nota-se que a livre iniciativa não é uma manifestação isolada de um indivíduo que toma para si a suposta heroica tarefa de, contra tudo e contra todos, produzir e oferecer riquezas à sociedade. A sociedade, em si, é o tecido pelo qual a livre iniciativa se manifesta, por meio de organização e arranjos institucionais, como bem destaca Sztajn (2017, p. 17):

Não haverá desenvolvimento sem organização econômica eficiente o que se associa a arranjos institucionais e clara definição de direito de propriedade para incentivar o direcionamento dos esforços individuais para as atividades econômicas criando retornos tanto individuais quanto coletivos, conforme ensina Douglas North, ou seja, sem clara definição de direitos e cumprimento de contratos, faltarão os comerciantes segurança e previsibilidade para se engajarem em projetos econômicos de longo prazo.

A segurança e a previsibilidade apontadas na passagem acima são asseguradas justamente pela organização da sociedade em instituições, que são “as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana” (NORTH, 2018, p. 13). Tais restrições, por sua vez, são impostas aos indivíduos em geral e devem ser aferidas como parte dos custos de transação e de transformação das atividades econômicas, exercidas prioritariamente por meio da iniciativa privada.

Enquanto as instituições são as regras pelas quais os indivíduos jogam as partidas dentro da sociedade, as organizações corresponderiam à forma como os indivíduos se vinculam a partir da busca de propósitos semelhantes²⁵. A livre iniciativa, portanto, pode ser considerada como uma instituição (estruturação estável e previsível de regras²⁶) estabelecida em favor de certas organizações econômicas, como as empresas e os empreendedores de modo geral, de modo a restringir o papel de interferência de outro tipo de organização, a política, como um órgão regulador estatal²⁷.

Nesse sentido, há de se conceituar a organização em que a livre iniciativa mais se reflete e pela qual a livre iniciativa mais é justificada como elemento justificador da sua necessidade na sociedade: a empresa (ou firma). Para Ronald H. Coase (1990, p. 40), uma empresa emerge sempre que há uma situação em que um contrato de curto período se demonstre insatisfatório, de modo que a organização e o direcionamento dos recursos envolvidos na atividade econômica se tornam dependentes do empreendedor para que os recursos sejam mais bem aproveitados.

²⁵ Notar o desenvolvimento que Douglas North elabora a respeito da distinção entre instituições (regras) e organizações (jogadores). Conferir NORTH, Douglass. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. São Paulo: Três Estrelas, 2018, p. 256.

²⁶ NORTH, 2018, p. 18

²⁷ Nesse sentido, Acemoglu e Robinson indicam que as instituições políticas de uma sociedade, regras para os incentivos políticos e como as escolhas podem ser feitas pela população, determinam o formato de configuração também das regras de favorecimento de setores da economia. Para tanto, tratam de conceitos como “*extractive and inclusive political institutions*” (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012, pp. 79-83)

Haveria uma otimização da utilização dos “mini-contratos” que deveriam ser acordados a cada troca de mercadoria, contratação de mão-de-obra, pagamento de insumos, etc²⁸.

A autoridade e a organização do empreendedor, portanto, permitem que custos do mercado sejam dirimidos por meio da diminuição dos custos envolvendo os recursos disponíveis para a execução da atividade econômica, a qual, se bem realizada, dará o máximo de lucro com o mínimo de custos (COASE, 1990, p. 40). Ainda em relação à definição de empresa como conectada ao planejamento da utilização dos recursos, Dunn (2002, p. 60), compreende que, na visão de Cowling e Sugden, a empresa realmente corresponde a uma forma de produção “coordenada realizada a partir de um centro de decisão estratégica”.

A decisão estratégica busca o lucro máximo a partir da diminuição dos custos dos contratos. Tal otimização advém da consolidação de uma série de contratos de curto prazo em contratos de longo prazo, acordados por meio da gestão de um empreendedor, e assim é explicada por Coase (1990, p. 39):

A factor of production (or the owner thereof) does not have to make a series of contracts with the factors with whom he is co-operating within the firm, as would be necessary, of course, if this co-operation were as a direct result of the working of the price mechanism. For this series of contracts is substituted one. At this stage, it is important to note the character of the contract into which a factor enters that is employed within a firm. The contract is one whereby the factor, for a certain remuneration (which may be fixed or fluctuating), agrees to obey the directions of an entrepreneur within certain limits. The essence of the contract is that it should only state the limits to the powers of the entrepreneur. Within these limits, he can therefore direct the other factors of production²⁹.

A concentração dos diversos atos relacionados à otimização do empreendimento, que ocorre por meio da firma (ou empresa³⁰), portanto, consubstancia a organização pela qual a

²⁸ Em uma definição mais sumária a respeito do que seria uma empresa (*corporation*): “Realistically, a corporation is simply a device by which individuals conduct a business and other individuals share in the profit or loss” (HAMILTON, 1971, p. 980). Tradução livre: “Realisticamente, uma corporação é simplesmente um dispositivo pelo qual os indivíduos conduzem um negócio e outros compartilham dos lucros ou prejuízos”.

²⁹ Tradução livre: “Um fator de produção (ou o proprietário do mesmo) não precisa fazer uma série de contratos com os fatores com os quais ele está cooperando na empresa, como seria necessário, é claro, se essa cooperação fosse resultado direto do funcionamento do mecanismo de preços. Para esta série de contratos, substitui-se por um. Nesse estágio, é importante observar o caráter do contrato no qual um fator entra e que é empregado dentro de uma empresa. O contrato é aquele em que o fator, para uma certa remuneração (que pode ser fixa ou flutuante), concorda em obedecer às orientações de um empreendedor dentro de certos limites. A essência do contrato é que ele deve apenas declarar os limites dos poderes do empreendedor. Dentro desses limites, ele pode, portanto, direcionar os outros fatores de produção”.

³⁰ Note-se para amplitude de significados para o termo “empresa”. Em análise sobre as acepções de empresa de Asquini, Justen Filho (p. 113) argumenta que: “Nas considerações tradicionais, o vocábulo comporta quatro acepções: funcional, subjetiva, objetiva e institucional. Em sentido funcional, empresa consiste em atividade

instituição da livre iniciativa consegue se manifestar hodiernamente. De nada adiantaria se garantir a livre iniciativa caso não existisse formatações organizacionais dispostas à utilização de suas regras e costumes.

A prestação da atividade econômica privada, por meio da gestão dos fatores de produção e com o fim do lucro, ocorre quando eles se organizam em empresas. Tal organização, inclusive, fomenta ainda mais a capacidade de manifestação da livre iniciativa. Nos atuais estudos sobre a atividade empresarial, o patrimônio do empreendedor (sócio) e da empresa são distintos. A distinção é necessária e deve ser protegida a sua previsão. No Brasil, o Código Civil (CC) recentemente recebeu a redação do art. 49-A, segundo o qual “a pessoa jurídica não se confunde com os seus sócios, associados, instituidores ou administradores”.

A aferição de uma personalidade à empresa que difere de seus participantes também é regra afeita ao modelo capitalista e de livre iniciativa. No mundo natural, as empresas não existem por si, dependem das pessoas. Mas a ficção jurídica³¹ lhe confere grau de autonomia diferente para que se entenda que os negócios feitos com uma empresa diferem dos negócios realizados perante as pessoas físicas que a representam. A manifestação da livre vontade, portanto, em seu âmago, ocorre por meio da manifestação realizada por meio de uma ficção legal criada por indivíduos que assim se organizam para que – e aí objetivo principal do capitalismo surge outra vez – otimize os lucros. Isso porque a separação de patrimônio permite se observar maior ousadia no empreendedorismo. O que poderia não ocorrer caso o sistema jurídico não protegesse a separação de patrimônios. O entendimento por essa autonomia – contratar e agir em nome próprio e até mesmo processar e ser processado independentemente – do ente empresarial tem sido defendido há certo tempo:

Most provisions of modern corporation statutes are consistent with the assumption that a corporation is a legal person or entity. For example, most business corporation

economicamente organizada para a produção ou circulação de bens ou serviços. O ângulo funcional é o mais relevante, na medida em que não pode considerar-se existente empresa senão em sua dimensão de dinamicidade. Em sentido subjetivo, empresa indica o agente (sujeito) que promove e organiza a atividade empresarial. Na acepção objetiva, empresa é o conjunto de bens utilizados para desenvolvimento da atividade empresarial. Em termos institucionais, a empresa é uma célula social. Trata-se de organização, onde se conjugam os esforços de empresários e empregados para a realização de determinado objetivo”.

³¹ Em sentido contrário ao da aceitação da empresa como mera ficção jurídica: “A corporation exists as an objectively real entity, which any well-developed child or normal man must perceive: the law merely recognizes and gives legal effect to the existence of this entity. [...] In these days, it has become rather fashionable to inveigh against the doctrine that a corporation is an entity, as a mere technicality and a relic of the Middle Ages; but nothing could be further from the truth. A corporation is an entity - not imaginary or fictitious, but real, not artificial but natural. Its existence is as real as that of an army or of the Church. This is the element of truth in the reality theory of corporate personality which, originating in Germany, has commanded wide acceptance not only in that country but also in France and Italy” (MACHEN, 1911, pp. 261-262).

*acts provide that a corporation may sue or be sued in its own name, and it is generally accepted that the power to sue or be sued in its own name is an attribute of an entity*³² (HAMILTON, 1971, p. 981).

Por outro lado, a autonomia patrimonial da empresa não garante o abuso da personalidade jurídica sem a devida compensação pelos sócios. Assim como a livre iniciativa pode encontrar barreiras na regulação de certas atividades econômicas, a personalização jurídica da empresa não é ressalva para a proteção a todo custo do patrimônio da pessoa física. Nos casos de extrapolação dessa garantia jurídica – que funciona para incentivar as empresas a suportarem mais riscos –, devem existir contenções também jurídicas.

A desconsideração da personalidade jurídica é o remédio para o abuso da personalidade jurídica. O Código Civil prevê a utilização desse instrumento (art. 50³³), quando caracterizado o abuso por desvio de finalidade ou por confusão patrimonial. A redação do art. 50 determina que o juiz pode desconsiderar a personalidade jurídica de uma empresa a partir do momento em que a autonomia da empresa permite e garante o prejuízo a terceiros de maneira ilícita ou por ausência de separação de fato entre os patrimônios de pessoa física e pessoa jurídica³⁴. Atente-se para a precisa lição – ainda do começo do século XX – de Wormser (1912, p. 517) sobre casos em que a desconsideração deve ser aplicada:

*When the conception of corporate entity is employed to defraud creditors, to evade an existing obligation, to circumvent a statute, to achieve or perpetuate monopoly, or to protect knavery or crime, the courts will draw aside the web of entity, will regard the corporate company as an association of live, up-and-doing, men and women shareholders, and will do justice between real persons*³⁵.

³² Tradução livre: “A maioria das disposições dos estatutos das empresas modernas é consistente com a suposição de que uma empresa é uma pessoa ou entidade jurídica. Por exemplo, a maioria dos atos de empresas comerciais prevê que uma empresa possa processar ou ser processada em seu próprio nome, e é geralmente aceito que o poder de processar ou ser processado em seu próprio nome é um atributo de uma entidade”.

³³ Código Civil: “Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, pode o juiz, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, desconsiderá-la para que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares de administradores ou de sócios da pessoa jurídica beneficiados direta ou indiretamente pelo abuso”.

³⁴ A Lei nº 13.874/2019 (conhecida como Lei da Liberdade Econômica) introduziu parágrafos ao art. 50 do CC. O objetivo era de especificar, no texto legal, o que se poderia entender por desvio de finalidade e confusão patrimonial, a fim de uniformizar a aplicação da teoria da desconsideração de modo que este instrumento não seja uma regra, mas uma exceção. É de se dizer: o patrimônio do sócio não pode ser encarado como garantia universal para eventuais dívidas da empresa, mas apenas em caso de abuso da proteção jurídica fornecida pela pessoa jurídica que faz parte.

³⁵ Tradução livre: “Quando a concepção de entidade corporativa é empregada para fraudar credores, evitar uma obrigação existente, burlar um estatuto, alcançar ou perpetuar o monopólio ou proteger a fraude ou o crime, os tribunais afastarão o véu da entidade, considerarão a empresa como uma associação de acionistas ativos e ativos, homens e mulheres, e fará justiça entre pessoas reais”.

Dessa forma, a fraude na utilização do “véu” da pessoa jurídica permite que ele seja levantado e se acione o patrimônio de sócios ou administradores, sob o risco de, em assim não o fazendo, não fazer justiça aos prejudicados. Estes que não necessariamente são apenas consumidores, mas até mesmo outros empreendedores, no trato de relações diretamente empresariais, e o Estado, em questões, por exemplo, como a má prestação de serviço por um concessionário privado.

1.4 Outorga da prestação de serviços públicos à iniciativa privada

Este trabalho pretende estudar os resultados decorrentes da transferência da responsabilidade pela administração do Aeroporto de Fortaleza, que passou do controle de uma empresa pública federal brasileira para uma empresa privada constituída no Brasil, mas sob controle de sua matriz alemã. Para que se chegue adequadamente a tais resultados, antes, deve-se ter o cuidado de investigar de que modo as atividades econômicas e serviços públicos exercidos pelo Estado podem ter sua prestação repassadas a particulares.

Portanto, essa parte do trabalho tem o interesse em expor as principais denominações e seus conceitos relacionados à diminuição da participação estatal e conseqüente aumento da participação privada em atividades e serviços ofertados ao público em geral. Expressões ligadas à retirada da participação estatal no setor econômico, muitas vezes tomadas como sinônimas, serão diferenciadas. Assim, para que consiga investigar os resultados da tomada pela iniciativa privada dos serviços prestados no Aeroporto de Fortaleza, esta pesquisa deve necessariamente agir para diferenciar termos como desestatização, privatização e concessão. Com isso, será visto que a concessão do Aeroporto de Fortaleza à iniciativa privada é um ato de desestatização – mas não de privatização – inserido dentro de parâmetros regulatórios a serem fiscalizados pelo Estado. Primeiro, no entanto, é preciso brevemente tratar sobre serviço público.

1.4.1 Considerações sobre serviços públicos

O art. 175 da Constituição Federal de 1988 incube ao Poder Público a prestação dos serviços públicos, seja por meio de suas próprias organizações estatais ou sob o auxílio de

setores privados por meio da concessão ou permissão, autorizadas por procedimentos licitatórios. Estruturalmente, segundo Spiller e Tommasi (2008, p. 518), o serviço público pode ser caracterizado por meio de três aspectos: a) demandam investimentos massivos e específicos; b) o ambiente da sua prestação requer importantes economias de escala e de escopo; e c) os produtos da prestação dos serviços públicos são consumidos em massa³⁶.

Mas não é apenas porque um produto se enquadra nas características acima que deve ser prestado diretamente pelo Estado. À medida que a sociedade se desenvolve tecnologicamente, os investimentos massivos e específicos que se prestam a atingir consumidores em massa, sob economias de escala e de escopo, podem ser prestados diretamente pelo setor privado. Os serviços públicos estão em estágio progressivo de liberalização, como Barby (2002, p. 16) conseguiu identificar na realidade da União Europeia:

Dès lors, l'objectif du Marché unique a conduit les institutions européennes à mettre progressivement en cause les formes nationales d'organisation et de régulation des services publics qu'avaient défini dans l'histoire chacun des Etats membres de l'Union européenne. Ainsi s'est engagé un processus progressif de libéralisation, secteur par secteur, des services publics, fondé sur l'introduction de la concurrence, les logiques du marché et du libéralisme économique et la mise en cause des monopoles territoriaux (nationaux, régionaux ou locaux) antérieurs³⁷.

Tradicionalmente, a prestação dos serviços públicos, por sua própria natureza, ocorre diretamente por órgãos do Estado, que teriam a competência, o conhecimento e os instrumentos necessários para, por exemplo, construir escolas, hospitais e estradas, controlar o serviço aéreo, fiscalizar rodovias. No entanto, a conjectura moderna tem cada vez mais afastado o Estado da atuação direta na prestação de serviços públicos. Isso é explicado, em parte, pelo alvorecer das agências reguladoras, entes estatais para fiscalizar, em grande parte, a atuação de entes privadas na prestação de serviços públicos anteriormente executados quase que primordialmente pelo poder público.

³⁶ No original: “Three features characterize utilities: first, their technologies are characterized by large specific, sunk, investments; second, their technologies are characterized by important economies of scale and scope; and third, their products are massively consumed”. Tradução livre: “Três características caracterizam os serviços públicos: primeiro, suas tecnologias são caracterizadas por grandes investimentos específicos e irrecuperáveis; segundo, suas tecnologias são caracterizadas por importantes economias de escala e escopo; e terceiro, seus produtos são massivamente consumidos”.

³⁷ Tradução livre: “Por conseguinte, o objetivo do mercado único levou as instituições europeias a desafiar progressivamente as formas nacionais de organização e regulamentação dos serviços públicos que cada Estado-Membro da União Europeia definiu na história. Assim, iniciou-se um processo gradual de liberalização setor a setor dos serviços públicos, baseado na introdução da concorrência, na lógica do mercado e no liberalismo econômico e no questionamento dos monopólios territoriais (nacional, regional ou local) anteriores”.

Assim, pode-se dizer que, atualmente, os serviços públicos, embora ainda sejam de imperativo interesse público, não são prestados apenas pelo Estado diretamente, mas as estruturas de livre iniciativa podem assumir esse encargo, desde que emolduradas por regras e condutas relacionadas à busca do interesse público na execução de tais tarefas. Sobre a organização da prestação de serviços públicos (*public utilities*) por operadores privados, Ana Raquel Gonçalves Moniz (2014, pp. 3 e 4) detalha:

The traditional model of organization of public utilities – founded in public ownership, command-and-control system and assignment of oversight functions to bodies (directly or indirectly) dependent on central government – has been gradually replaced by a new paradigm of State. Once liberalized and privatized, public utilities are subjected to competition law, which inaugurated a new era in policy-making marked by an articulation of deregulation with re-regulation. Far from being left to the “invisible hand,” the market is now shaped by public action, in order to promote competition and to ensure public utilities. Furthermore, market regulation is now assigned to regulatory agencies, usually independent from direct governmental control and economic operators alike³⁸.

De que forma, então, o Estado brasileiro tem se ausentado da prestação direta de serviços públicos outorgada a prestação – mas não a titularidade – a parceiros privados?

1.4.2 Desestatização e o Programa Nacional de Desestatização (PND)

O Programa Nacional de Desestatização (PND) da década de 1990 é entendido, sob uma visão geral acerca da organização do Estado brasileiro, como a segunda ou terceira reforma administrativa do Brasil, motivada tanto pela ineficiência do Estado na década de 1980 como pela irradiação dos efeitos da globalização econômica. Nesse sentido, Bresser Pereira (1996, p. 7), escrevendo sobre o tema à época das implementações das políticas relativas ao PND, assevera:

A reforma da administração pública que o Governo Fernando Henrique Cardoso está propondo desde 1995 poderá ser conhecida no futuro como a segunda reforma administrativa do Brasil. Ou a terceira, se considerarmos que a reforma de 1967 merece esse nome, apesar de ter sido afinal revertida. A primeira reforma foi a burocrática, de 1936. A reforma de 1967 foi um ensaio de descentralização e de desburocratização. A atual reforma está apoiada na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização

³⁸ Tradução livre:

da economia – dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia.

No entender de Bresser Pereira (1996, p. 24), a reforma do Estado comentada acima deve ser entendida a partir da divisão do Estado em quatro setores, que corresponderiam ao núcleo estratégico do Estado (1), às atividades exclusivas do Estado (2), os serviços não exclusivos ou competitivos (3) e a produção de bens e serviços para o mercado (4).

É importante, neste ponto, analisar a especificação que Bresser Pereira (1996, pp. 25-25) realiza para cada setor do Estado. O núcleo estratégico abrange a definição de leis e o estabelecimento de políticas públicas, a cargo, sobretudo, do Poder Executivo e com a participação eventual de Tribunais Superiores e do Ministério Público. As atividades exclusivas do Estado congregam os poderes de legislar e de tributar, incluindo a atuação do poder de polícia e de órgãos de fiscalização e de regulamentação. Os serviços não exclusivos do Estado ocorrem com a participação estatal mesmo que não haja configuração da necessidade de atuação por meio do poder de Estado, que os subsidia ou os realiza porque seriam de alta relevância social ou econômica.

A Lei nº 8.031/1990 instituiu, na República brasileira pós-Ditadura, o Programa Nacional de Desestatização (PND) no âmbito das atividades exercidas sob a competência do ente federativo União. A necessidade de “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público” (art. 1º, I) estava inclusa, por óbvio, nos objetivos do PND, posto que uma política de desestatização pressupõe a cessão de encargos e responsabilidades do setor público ao setor privado.

Posteriormente, a Lei nº 9.491/1997 revogou por completo a Lei nº 8.031/1990, mas preservou, em boa medida, as disposições relativas ao PND, aperfeiçoando-as. Enquanto a lei antiga não havia se preocupado em definir o que se poderia entender por desestatização, a lei mais contemporânea optou por expressamente discriminar o que seria considerado desestatização. Tanto que, em seu art. 2º, § 1º, considera desestatização:

- a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;
- b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.

c) a transferência ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta Lei.

O primeiro item trata da transferência do controle estatal para o privado de empresas públicas. É exemplo típico da espécie privatização, quando o domínio da propriedade em que se executam os serviços públicos é alienado para particulares. Quanto à segunda espécie de desestatização elencada pela lei, percebe-se que é a exemplificação da modalidade de delegação por concessão de serviço público, no qual a propriedade não é alienada, mas apenas se outorga um dever de fazer relacionado à prestação de determinadas atividades. O terceiro tipo de desestatização que a lei aborda é a permissão de utilização de bens móveis ou imóveis por particulares para que estes lhe deem uma destinação econômica mais proveitosa finalística e economicamente. Nos tópicos seguintes, é visto como se diferenciam os principais instrumentos de desestatização: a privatização e a concessão.

1.4.3 Privatização

Os termos “privatização” e “desestatização” evocam significados semelhantes em um primeiro momento. Contudo, os termos não devem ser confundidos. Privatização é uma espécie do gênero desestatização. Nessa acepção, Moreno Machado (2015, p. 112) aborda que:

Pelo ordenamento vigente a partir da entrada em vigor da Lei nº 9.491/1997, o panorama relativo à redução do âmbito de atuação estatal passou a abranger diversos instrumentos jurídicos, todos abarcados sob o gênero desestatização, rol em que insere a privatização, em sua concepção mais precisa, de alienação de controle acionário, de empresas estatais, prestadoras de serviço ou de atividade econômica, à iniciativa privada, além de outros, como a concessão ou permissão de serviço público, que jamais poderia ser tratada sob a alcunha de privatização, ante a absoluta discrepância entre tais institutos.

Visto que a privatização é a alienação do controle de empresas estatais a particulares, de uma forma que a titularidade de anteriores serviços governamentais é repassada ao setor privado (MICHAELS, 2010, p. 717), resta tecer comentários a respeito das causas e consequências da privatização.

Pode-se justificar a privatização tanto por aspectos de economia financeira governamental, como por princípios econômicos relacionados à livre iniciativa das atividades

econômicas. Pelo primeiro motivo, a privatização seria instrumento de socorro às contas públicas, diminuindo o déficit das contas governamentais.

Aprofundando a primeira causa, da privatização como meio de diminuir o déficit do erário por ser uma fonte de recurso não inflacionário, Matos Filho e Oliveira (1996, p. 9) demonstram quais seriam as consequências financeiras da privatização:

Resta, portanto, a privatização de ativos públicos como a principal fonte de recursos não-inflacionários para financiamento do déficit público. Além de complementar as receitas correntes com o resultado das vendas, o processo de privatização reduz as necessidades de financiamento do setor público (NFSP) em duas vertentes. Na primeira, diminui a necessidade de emissão de papéis (títulos ou moeda) para financiar gastos correntes. Na segunda, reduz a dívida em virtude da troca de títulos públicos por ações das empresas privatizadas.

Pelo segundo motivo, a privatização significaria a assunção pela iniciativa privada do encargo de produção de bens e ofertas de serviços, a qual é encarregada primordialmente, em ambiente de livre mercado capitalista, destacando-se no protagonismo da atividade econômica e da produção da riqueza, que devem, por sua vez, manter distância o máximo possível da interferência estatal. Tal interferência pode também ser dirimida – mas não tão quanto na privatização – por meio da concessão, que veremos a seguir.

1.4.4 Concessão

A concessão também é um tipo de desestatização. No Brasil, de acordo com o art. 175 da CF, a prestação de serviços públicos é encargo do Poder Público³⁹. Esse dever pode ser exercido de modo direto, com a utilização de órgãos públicos especificamente voltados para atender a especificidade e a essencialidade do serviço, como hospitais e escolas, que prestam serviços considerados socialmente relevantes para a população. Ou a prestação de serviço público pode ocorrer de forma indireta, com a delegação do serviço a agentes privados por meio de concessão ou permissão. Neste caso, o Estado deixa de intervir de modo ativo no domínio econômico, uma vez que repassa aos particulares a responsabilidade pela prestação de serviços de qualidade pública (MARQUES NETO, 2002, p. 19).

³⁹ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Quando prestado diretamente pelo Estado, o serviço público é considerado gratuito, uma vez que não se percebe a incidência imediata de uma contraprestação por parte dos usuários a quem o serviço se disponibiliza. A sociedade como um todo é patrocinadora daquele serviço, posto que viabilizado com recursos do erário advindo da arrecadação tributária, conforme destacado por Justen Filho (2003):

Considerem-se, assim, os serviços públicos ditos gratuitos, aqueles que são prestados sem contrapartida econômica direta por parte dos usuários. Essa solução reflete a decisão de transferência dos custos correspondentes para a coletividade em geral. Em termos mais precisos, significa que o serviço público é mantido com recursos oriundos dos cofres públicos, produzidos (geralmente) pela arrecadação de impostos.

O parágrafo único do art. 175 destaca que cabe à legislação ordinária dispor sobre a formalização dos procedimentos para a concessão e permissão dos serviços públicos. Para atender a esse comando constitucional, foi elaborada a Lei nº 8.987/1995, a qual, em sua descrição, justamente trata “sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”. A Lei nº 8.987/1995 define concessão de serviço público como “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado” (art. 2º, II).

Guislain e Pierre (1996), compreendendo que a concessão delega, ao setor privado, a prestação de um serviço público, qual, por vezes, teria características de monopólio, desenham o conceito de concessão no seguinte sentido:

*The state (or municipality or other public entity) delegates to the private sector the right to provide a service, yet retains some control over the sector by incorporating in a concession contract or license the terms and conditions – including the rights and obligations of the service provider – that will govern the infrastructure project or company.*⁴⁰

⁴⁰ Tradução livre: “O Estado (ou Município ou outra entidade pública) delega ao setor privado o direito de prestar um serviço, ainda assim, retém algum controle sobre o setor incorporando, em um contrato de concessão ou em uma licença, os termos e condições – incluindo os direitos e obrigações do provedor do serviço – que irão governar o projeto de infraestrutura ou empresa”.

Assim como na legislação brasileira sobre o tema, a definição advinda doutrina estrangeira aponta que a concessão pressupõe uma delegação ao setor privado de um serviço público por parte do Estado. Este, por sua vez, não deixa de ter o controle, pelo menos finalístico, do objeto concedido, prevendo, no contrato de concessão, termos e condições que permitam ações como a fiscalização e a rescisão contratual quando não preenchidos os requisitos acordados.

Logo, se a Lei impõe à concessão um prazo determinado de prestação do serviço pela iniciativa privada e se o Estado ainda mantém o controle finalístico das atividades, poderia se afirmar que a concessão corresponde especificamente a um ato de privatização? Para Justen Filho (2003), a concessão de serviço público não tem o condão de privatizá-lo. Explica o autor que esse tipo de delegação de prestação de serviço não se insere dentro dos institutos do direito privado. Não há transferência de propriedade do Estado para o particular. Perante terceiros, o particular atua como se fosse o Estado. O Estado não deixa de possuir o poder disciplinar sobre a execução dos serviços. Ocorre apenas delegação de parte de uma função pública. Mas o titular do serviço ainda é o Estado. Assim, terminologicamente, a concessão é uma desestatização, mas não uma privatização.

Baer e McDonald (1997, p. 8) compartilham da visão acima. Entendem que a propriedade relacionada à prestação de serviços públicos por entes privados pode se configurar de duas formas. De um lado, a propriedade afetada ao serviço situa-se diretamente dentro do patrimônio do particular, que, por sua vez, submete sua produção a regulações estatais. Por outro lado, quando a propriedade associada à prestação do serviço público permanece sob o patrimônio estatal, com o serviço executado por particulares, não há de se falar em transferência de propriedade do Estado ao particular. Ocorre a outorga de um serviço específico a uma empresa privada por certo período.

Desse modo, uma vez que a concessão implica a delegação da execução de serviços públicos do Estado ao particular, e não a transferência de propriedade, nem mesmo o deslocamento do âmbito de controle jurídico do direito público ao direito privado, soa inapropriado caracterizar a concessão como um ato de privatização. Inobstante, a concessão pode ser definida como um ato de desestatização, que se diferencia de privatização, como visto nos tópicos precedentes, por conta do domínio da propriedade em que se exerce a prestação do serviço.

Repete-se: a concessão de serviço público, desse modo, é uma forma de desestatização, mas não de privatização. A desestatização se situa no âmbito geral de deslocamento do Estado

para a iniciativa privada da execução de atividades econômicas, que pode ocorrer em diversas formas. Dentre as configurações disponíveis para desestatizar, encontra-se a privatização, caracterizada, assim, como um tipo de desestatização que demanda a alienação de bens públicos a particulares. De outra modo, a concessão é a transferência da execução do serviço, mas não da propriedade inerente à execução do serviço, que remanesce sob o domínio do Poder Público.

Por tal diferenciação, Moreno Machado (2015, p. 112) destaca que realmente não se pode tratar a concessão como ato de privatização, posto que a própria lei que trata do Programa Nacional de Desestatização tratou separadamente da alienação do controle acionário de empresas públicas (privatização) e da transferência para a iniciativa privada da execução de serviços públicos (concessão). Ademais, o PND inseriu ambos os atos específicos – privatização e concessão – no espectro do ato geral de desestatização.

Ainda cumpre recordar que o PND (art. 4º, § 3º, Lei nº 9.491/1997) permite que a concessão para fins de desestatização ocorra por meio de leilão. Tal disposição vai de encontro ao previsto na Lei nº 8.987/1995 (art. 2º, II), que trata da obrigatoriedade da modalidade de licitação para a viabilização da concessão de serviços públicos em âmbito geral. No entanto, ao se fazer uma interpretação de acordo com a especialidade e cronologia, entende-se que o texto do PND deve prevalecer para os casos de desestatização. Tanto é assim, que leilões de concessão de serviços públicos são constantes, como é o caso da concessão de equipamentos aeroportuários pelo Brasil.

1.4.5 Tipos de concessão de serviço público

Segundo Justen Filho (2003, p. 125, apud CARVALHO, 2016, pp. 73-74), há três modalidades de concessão: a) concessão propriamente dita; b) concessão-descentralização; c) concessão-convênio. A concessão propriamente dita, na interpretação de Carvalho sobre o entendimento de Justen Filho, configura-se na transferência da prestação do serviço público a particular segundo critérios anteriormente definidos pelo Poder Público. Carvalho indica que a concessão-descentralização, por sua vez, não envolve um parceiro estranho ao Estado, mas se potencializa na transferência da prestação do serviço público de um ente central a um ente parte da Administração Indireta. E, sobre a concessão-convênio, Carvalho aponta que esta se

desenharia a partir da congruência de forças de dois ou mais entes federativos para a execução do serviço público, com base no art. 241 do texto constitucional⁴¹.

Apenas a concessão propriamente dita demandaria a contratação via licitação, como demandado pelo *caput* do art. 175 da Constituição Federal⁴². Os outros tipos, por se contextualizarem como concessões impróprias, na qual o Estado não deixa de se manifestar diretamente e que ainda permanece no controle das atividades relacionadas à prestação do serviço, não necessitariam do procedimento licitatório para a viabilização de sua execução (JUSTEN FILHO, 2003, p. 192, apud CARVALHO, 2016, p. 76). O foco desta seção, será, portanto, diferenciar os tipos de concessões propriamente ditas, a qual trataremos, a partir de então, apenas como concessão.

De modo geral, a concessão, segundo a Lei nº 8.987/1995, que regulamenta o art. 175 da CF, pode ocorrer em duas modalidades: concessão de serviço público e concessão de serviço público precedida da execução de obra pública. No primeiro tipo, a concessão se caracteriza por ser um ato de “delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado” (art. 2º, II, Lei nº 8.987/1995). Por seu turno, a concessão precedida de obra pública seria considerada como “a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado” (art. 2º, III, Lei nº 8.987/1995).

Recorda-se que as concessões de grande vulto podem ocorrer por meio de Parceria Público-Privada (PPP), como regulamenta a Lei nº 11.079/2004. Na definição do referido diploma legal, art. 2º, PPP é o um contrato administrativo de concessão, podendo ocorrer por meio das modalidades patrocinada ou administrativa. A PPP que envolve concessão patrocinada ocorre quando “envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários

⁴¹ “Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

⁴² “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (art. 2º, §1º, Lei nº 11.079/2004). A PPP a se desenvolver por meio de concessão administrativa, no que lhe diz respeito, qualifica-se como “o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (art. 2º, §2º, Lei nº 11.079/2004).

A legislação ainda procura definir PPP a partir do que ela não é. Assim, não constitui PPP a “concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (art. 2º, §3º, Lei nº 11.079/2004). Ademais, estabelece critérios mínimos para que seja viável a celebração de contrato de parceria público-privada, dentre os quais os seguintes: proibição de valor contratual inferior a dez milhões de reais⁴³, período mínimo de 5 anos para a prestação do serviço e vedação a contratos que tenham como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (art. 2º, §4º, Lei nº 11.079/2004).

Dessa forma, a Lei nº 11.079/2004 estabelece que as concessões são divididas em três tipos principais: comum, patrocinada e administrativa.

Se a parceria público-privada é uma forma específica de concessão do serviço público, pode-se, de forma dedutiva, argumentar que a concessões em si não deixam de ser caracterizadas também como um parceria público-privada *lato sensu*. Isso porque, a partir do que não seja PPP, pode-se conceituar o que é uma concessão comum. As concessões, portanto, são parcerias entre o setor público e o privado em que ambos os lados têm interesses comuns e, ao mesmo tempo, conflitantes. Em comum porque o poder concedente e o concessionário têm o dever de prestar um serviço público específico e são beneficiados pela prestação eficiente. E conflitantes porque ao poder concedente interessa pagar o mínimo a seu parceiro e exigir ao máximo, enquanto ao concessionário interessa a maior contraprestação pecuniária com menos cobrança.

Tais parcerias, no entender de Moreira e Carneiro (1994, p. 31) “surgem como uma forma alternativa de privatização; a responsabilidade pelo serviço público é uma função do Estado, que a delega, sob condições e prazos acordados em um contrato, ao setor privado,

⁴³ Alteração imposta ao art. 2º, §4º, Lei nº 11.079/2004, por meio da Lei nº 13.529/2017. A redação original do dispositivo determinava valor mínimo de vinte milhões de reais para a possibilidade de realização de PPP.

juntamente com a obrigação de realização de investimentos previamente definidos”. No entanto, já vimos que o termo privatização é inadequado para se referir às concessões. Tanto a privatização como a concessão são instrumentos para a desestatização, e não se confundem, apesar de convergirem para o mesmo caminho: a retirada, em alguma medida, do Estado como agente econômico direto.

No caso do objeto de estudo deste trabalho, a concessão do Aeroporto de Fortaleza⁴⁴, tal procedimento se classifica como concessão propriamente dita, posto que houve transferência da prestação do serviço de acordo com critérios previamente delimitados pelo Poder Público. O capítulo seguinte, em sua última parte, narra o processo específico de concessão do Aeroporto de Fortaleza. Antes, ele ainda precisa tecer outras considerações, que serão prontamente vistas a seguir.

⁴⁴ O processo de concessão do Aeroporto de Fortaleza é detalhado no tópico 2.7 deste trabalho.

2. ASPECTOS DA ATIVIDADE ECONÔMICA AEROPORTUÁRIA, SETOR AÉREO BRASILEIRO E O PROCESSO DE CONCESSÃO DO AEROPORTO DE FORTALEZA

Desde a época das grandes navegações, no início da Era Moderna, o transporte de pessoas e bens se intensificou. O mercantilismo europeu propiciou a compra e venda de mercadorias a longas distâncias e resultou na chegada dos europeus ao continente americano. Grandes navios, mas com modestas tecnologias de navegação (velas, bússolas, mapa das estrelas), adentravam os mares à procura de produtos e mercados a fim de garantir lucro às companhias de comércio europeias

O controle dos mares pela marinha inglesa, durante os séculos XVII, XVIII e XIX, assegurou acumulação de capital necessário para estimular e bancar a revolução industrial. Junto ao racionalismo e espírito científico trazido pelo Iluminismo, a revolução industrial ofereceu aos meios de transporte uma inovação que facilitaria os deslocamentos de navios: a máquina a vapor (LANE, 1974, p. 277). Incremento que também possibilitou o desenvolvimento de outro meio de transporte, o ferroviário.

Com o auxílio de máquinas, as distâncias passaram a ser percorridas em menos tempo, promovendo mais dinamicidade econômica e migratória à sociedade, principalmente a partir do século XIX. Nesta época em que se viu, depois, surgir o motor a combustão e a consequente produção inicial de utilitários automotivos pessoais. Ainda sob tímida produção de carros, mas com amplo progresso dos transportes marítimos e ferroviários, cada vez mais modernos e ágeis, o início do século XX foi marcante para outro meio de transporte.

Nas décadas iniciais do século XX, o avião foi projetado, inventado, aprimorado, colocado a serviço militar – onde recebeu diversos avanços tecnológicos (HOBBSAWM, 1995, p. 54) – e disponibilizado em maior demanda para o deslocamento geral de pessoas e cargas. Pode-se dizer que, em termos de agilidade e eficiência, foi e continua sendo o meio de transporte mais aglutinador para as atividades humanas, conectando em algumas horas continentes que, até então, tomavam dias e semanas e até vidas de muitos pelas condições insalubres das exaustivas jornadas pelos oceanos.

A aviação, inegavelmente, permitiu a agilidade no trânsito entre grandes e médias distâncias. Para tanto, provocou mudança no cotidiano da sociedade e, para aumentar a sua efetividade, necessitou que o ambiente das cidades fosse adaptado para possibilitar regularidade

e segurança das suas principais operações: decolagens e aterrisagens. Foi preciso não só destacar lugares para a construção de aeroportos. Aos poucos, com o desenvolvimento tecnológico do setor aéreo, foi preciso se preocupar com a regulação do transporte aéreo, para fosse que fosse executável em grande escala e se tornasse mais bem organizado e disponibilizado ao maior número de indivíduos nas localidades demandantes. Em outras palavras, a modernização da aviação, com aeronaves cada vez maiores e com os países cada vez mais integrados em meados do século XX, trouxe em si a inevitável regulação da atividade de transporte aéreo no planeta.

O aumento do acesso dos indivíduos a esse tipo de transporte justifica a preocupação com o formato da prestação desse serviço. Em 1970, aviões transportaram 310 milhões de pessoas em todo o mundo. Em 2000, esse número chegou a 1,6 bilhão de pessoas. No ano de 2018, atingiu-se a marca de 4.2 bilhões de passageiros transportados, número que corresponde a mais da metade da população mundial. O Brasil foi responsável pelo transporte de 102 milhões de pessoas em 2018⁴⁵, representando 2,5% do total de passageiros do mundo⁴⁶.

Como este trabalho tem como um de seus objetivos investigar a concessão ao setor privado de um aeroporto, equipamento de infraestrutura indispensável para o funcionamento do transporte aéreo, este capítulo se preocupa, no tópico 2.1, em expor algumas características do setor aeroportuário e de aviação e de seu planejamento. Em seguida, o tópico 2.2 discute a possibilidade de o aeroporto ser caracterizado como monopólio natural. O tópico 2.3 trata da responsabilidade pela gestão do aeroporto. O tópico 2.4 apresenta a regulamentação do setor aéreo no ordenamento jurídico brasileiro, perpassando dispositivos constitucionais, legais e regulatórios. Os principais entes governamentais conectados ao setor aéreo brasileiro são expostos e discutidos no tópico 2.5. Estreitando a abordagem, o tópico 2.6 reflete, brevemente, a história do Aeroporto de Fortaleza. O tópico 2.7 reproduz o processo de concessão do Aeroporto de Fortaleza à concessionária Fraport. O quase derradeiro tópico 2.8 tece breve discussão sobre a eventual configuração de tributação oculta na concessão do Aeroporto de

⁴⁵ As informações foram extraídas do banco de dados do World Bank. A metodologia e os dados diferem dos utilizados pela ANAC, no Brasil. Este trabalho, especialmente no capítulo 4, considerará a metodologia e os dados disponibilizados pela ANAC. No entanto, optou-se por mencionar os dados captados no site do World Bank para que fosse possível contextualizar a movimentação do setor aéreo mundial e do brasileiro frente ao mundial. A metodologia do World Bank conta apenas um passageiro por voo, enquanto a metodologia da ANAC conta o passageiro no embarque e no desembarque. Dados do World Bank disponíveis em: <https://data.worldbank.org/indicador/IS.AIR.PSGR?end=2018&start=1970&view=chart>. Acesso em: 15 nov. 2019.

⁴⁶ A população brasileira representa por volta de 2,8% da população mundial. Fonte: World Bank. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL?end=2018&start=1970&view=chart>. Acesso em: 15 nov. 2019.

Fortaleza. Por fim, o tópico 2.9, para fins de organização, estabelece os parâmetros explorados no capítulo 2 e propõe questionamentos a serem respondidos no decorrer dos terceiro e quarto capítulos.

2.1 Características e planejamento do setor aeroportuário e de aviação

O deslocamento via automóvel necessita da construção e contínua manutenção de estradas. Os trens só trafegam em trajetos predeterminados pelas linhas férreas, saindo e chegando de estações fixas. Os navios deslizam pelas águas, partem e chegam a portos. As aeronaves cruzam os ares, embarcando e desembarcando pessoas e cargas em aeroportos. Um Estado preocupado com o seu desenvolvimento econômico, que perpassa pela qualidade, segurança e eficiência dos modais de transporte, deve dar as melhores condições de exequibilidade para a utilização de cada tipo de locomoção. Para tanto, os Estados regulamentam as pessoas capazes de dirigir carros, guiar trens, navegar navios e pilotar aeronaves, assim como os padrões de segurança, o modo de construção e a localização de estradas, linhas férreas, portos e aeroportos.

As particularidades de cada tipo de transporte, portanto, devem ser entendidas de acordo com as complexidades respectivas. No caso deste trabalho, que se debruça sobre o setor da aviação, são demonstradas a seguir algumas características do transporte aéreo e os fatores que repercutem no seu adequado planejamento.

Pela dimensão das aeronaves e pela necessidade de amplo espaço para providenciar pousos e decolagens com segurança, o aeroporto é um equipamento que demanda um dos maiores investimentos de uma cidade (FLORIDA *et al*, 2015, p. 198) e cuja repercussão de suas atividades se faz sentir em suas proximidades⁴⁷. A segurança, o meio-ambiente, a tecnologia e a demanda econômica devem ser consideradas, o que toma tempo e envolve inúmeros sujeitos e instâncias de decisão (GONÇALVES *et al*, 2015, p. 65).

Os principais fatores relacionados ao aeroporto e a sua localidade, segundo Berger (1970, p. 632) são necessidade, segurança, acessibilidade e o controle de ruídos. A necessidade

⁴⁷ Tal preocupação é verbalizada no texto do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/1986), especificamente no parágrafo único do art. 19: “Os pousos e decolagens deverão ser executados, de acordo com procedimentos estabelecidos, visando à segurança do tráfego, das instalações aeroportuárias e vizinhas, bem como a segurança e bem-estar da população que, de alguma forma, possa ser atingida pelas operações”.

se relaciona a variáveis que indicam a importância da sua instalação em determinada localidade, que podem ser as mais diversas, antes de sua efetiva construção. Indica Berger (1970, p. 727):

*Before an airport is constructed, there must be a determination that one is needed. However, the bases for determining need are varied. Need may be viewed as increased passenger, cargo or general aviation demand. Need has also been seen as a function of convenience, economics, and false civic pride.*⁴⁸

A segurança de um aeroporto é fator primordial para a consecução de seus fins: levar e trazer pessoas e cargas de forma intacta. Do mesmo modo, deve haver preocupação com terceiros não diretamente relacionados, mas que podem sofrer consequências de falhas de segurança. Para Berger (1970, p. 730), a segurança tem três formas: a) o processo de escolha da região a ser instalado (preocupação com a proximidade de terminais e o risco de colisões por congestionamento de malha aérea; b) o processo de escolha da área geográfica a ser instalado (evitar risco de colisão com construções humanas, como prédios, ou com formações naturais, como montanhas); e c) a escolha do padrão de pista em relação à prevalência da direção dos ventos (as decolagens e aterrissagens devem ocorrer contra o vento).

Quanto à acessibilidade, instalar um aeroporto em área inóspita ou sem atrativos econômicos parece não fazer valer o gasto necessário para tanto, posto que há necessidade de agilidade para o embarque e desembarque de passageiros. Por isso, é necessário instalá-lo o mais próximo possível das áreas mais densamente desenvolvidas de modo que a demanda promova sua eficiente utilização (BERGER, 1970, p. 733).

Em relação ao controle de ruídos, Berger (1970, p. 738) relatava que esse impacto sobre a vizinhança era um problema reconhecido pelos fabricantes de aeronaves, mas cuja solução demandaria gastos que aumentariam, por assim dizer, os custos de transação das operações, o que poderia acarretar, inclusive o litígio entre os vizinhos e o aeroporto:

This differing reaction to increased noise levels on the part of airport officials on the one hand, and manufacturers and airlines on the other is directly related to the fact that it is the airports which will have to bear the burden of suits by angry neighbors. The manufacturers and the airlines have been much more concerned with economy of

⁴⁸ Tradução livre: “Antes de um aeroporto ser construído, deve haver uma determinação de que é necessário. No entanto, as bases para determinar a necessidade são variadas. A necessidade pode ser vista como aumento da demanda de passageiros, carga ou aviação geral. A necessidade também foi vista como uma função de conveniência, economia e falso orgulho cívico”.

*operation than with equipment that might reduce noise but would be more expensive to develop, manufacture or operate.*⁴⁹

A principal função de um aeroporto é organizar o deslocamento de pessoas e cargas com agilidade e segurança. KALAKOU *et al* (2014, p. 1) assim contextualizam os serviços essenciais de um aeroporto:

*They process passenger and baggage check-in, board passengers and baggage to aircraft, transfer passengers between flights, accommodate aircraft movements and provide space for commercial areas that help finance the airport. This multifaceted operation demands them to operate effectively so as to ensure benefits for all the stakeholders involved: passengers, airlines, airport owners and operators of airport services such as the security and border control agencies*⁵⁰.

Modernamente, o planejamento de um aeroporto também requer preocupação com a comercialização de espaços internos. O operador do equipamento comercializa salas e outras áreas para instalação de lojas, pontos de taxi, hotéis e potencializa o lucro (KAPS *et al*, 2001, p. 71). Há outra forma de fonte de renda além das tradicionais tarifas aéreas, o que, em tese, pode até servir para o controle de seus valores. Há uma estrutura solidamente capitalista a aproveitar as oportunidades do trânsito direcionado de pessoas – e dinheiro –, haja vista a situação de que a maioria das cidades tem apenas um aeroporto. E, mesmo nas maiores cidades do mundo, dois ou três aeroportos não competem entre si a ponto de diminuir a oportunidade de lucro dos negócios extratarifários do aeroporto,

Um aeroporto traz vantagens ou prejuízos econômicos para a região? Quais seriam as repercussões de um aeroporto para a geração de empregos? Segundo, Berger (1970, p. 676):

Once the airport became operational, there would be a demand for employees: mechanics, flight crews and service personnel of all types. Again, a good number of

⁴⁹ Tradução livre: “Esta reação diferente ao aumento dos níveis de ruído por parte dos responsáveis por aeroportos, por um lado, e dos fabricantes e das companhias aéreas, por outro, está diretamente relacionada ao fato de que são os aeroportos que terão que arcar com os encargos dos vizinhos enfurecidos. Os fabricantes e as companhias aéreas têm se preocupado muito mais com a economia de operação do que com equipamentos que possam reduzir o ruído e que seriam mais caros para desenvolver, fabricar ou operar”.

⁵⁰ Tradução livre: “Eles processam o check-in de passageiros e bagagem, embarcam passageiros e bagagem em aeronaves, transferem passageiros entre voos, acomodam movimentos de aeronaves e fornecem espaço para áreas comerciais que ajudam a financiar o aeroporto. Essa operação multifacetada exige que eles operem de maneira eficaz, a fim de garantir benefícios a todos os envolvidos: passageiros, companhias aéreas, proprietários de aeroportos e operadoras de serviços aeroportuários, como as agências de segurança e controle de fronteiras”.

*these would be drawn from the people already living in the area; the rest would become new citizens in an expanding city.*⁵¹

Mas o aeroporto não influencia apenas o aumento da oferta de empregos com atividades destinadas a execução das tarefas aeroportuárias em si. Também consegue atrair novos negócios para a região. O aeroporto desponta como indicativo de vantagem para a instalação de novos negócios, principalmente indústrias com vocação para grande produção e com necessidade de escoamento de seus produtos. Tanto é assim que, mais uma vez em nosso auxílio, Berger (1970, p. 676) comenta a respeito da instalação de novos negócios na região de aeroportos:

*Finally, just as in the past industry located near seaports and rail heads, it now congregates, and will to an even greater extent in the future, near airports. Especially if the airport could be located in a sufficiently vacant area to allow for industrial and commercial expansion, this attraction could be extremely important.*⁵²

Por outro lado, a atividade aérea traz efeitos colaterais indesejados. Se aviões e aeroportos são utilizados por aqueles que necessitam se deslocar entre grandes distâncias pelo meio de transporte mais rápido existente, o prejuízo ao meio ambiente advindo do consumo de combustível de aviação afeta a todos, não somente os usuários do serviço⁵³. Principalmente nas proximidades de aeroportos, os vizinhos, já prejudicados com os ruídos das turbinas, também se expõem, além do normal, a partículas poluentes ultrafinas (HUDDA e FRUIN, 2016).

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 em Nova York, Washington e Pensilvânia, nos Estados Unidos, provocou o aumento da preocupação com a segurança nos aeroportos e aeronaves. O governo americano adotou técnicas mais rigorosas de inspeção de pessoas e cargas, aumentando os gastos⁵⁴ nesse tipo de atividade, assim como o tempo dos passageiros nos terminais. Desde então, a segurança aérea, além da agilidade e adequação do serviço, é uma característica fundamental para a prestação desse tipo de serviço, e os aeroportos

⁵¹ Tradução livre: “Assim que o aeroporto se tornasse operacional, haveria uma demanda por funcionários: mecânicos, tripulações de voo e pessoal de serviço de todos os tipos. Mais uma vez, um bom número deles seria retirado das pessoas que já viviam na área; o resto se tornaria novos cidadãos em uma cidade em expansão”.

⁵² Tradução livre: “Finalmente, assim como na indústria passada, localizada perto de portos marítimos e ferroviários, ela agora se reúne, e continuará em maior medida no futuro, perto de aeroportos. Especialmente se o aeroporto puder ser localizado em uma área suficientemente vazia para permitir a expansão industrial e comercial, essa atração pode ser extremamente importante”.

⁵³ Green (2007, p. 110) afirma que: “*The cost (at least the perceived cost) of airports to members of a community is highly concentrated geographically, while the benefits tend to be diffused throughout the community*”.

⁵⁴ Em 2002, apenas a agência americana responsável pela segurança nos transportes – *Transportation Security Administration* (TSA) – teria gasto 6.5 bilhões de dólares para garantir a segurança do setor aéreo norte-americano (SEIDENSTAT, 2004, p. 286).

de todo o mundo devem seguir tais protocolos mais rígidos de segurança a fim de garantir o zelo das operações e integridade dos indivíduos (KALAKOU *et al*, 2014, p. 2)

Tendo brevemente elencado quais são as principais tarefas de um aeroporto e de que forma ele tende a ser planejado, insta agora responder outro questionamento. A gestão da infraestrutura aeroportuária deve ficar a cargo do poder público ou da iniciativa privada? A resposta pode ser encontrada no próximo tópico.

2.2 Aeroporto e monopólio natural

O aeroporto não pode ser encarado como uma unidade econômica comum, mas desponta como um conjunto de complexas atuações econômicas e legais. Nesse sentido, Hardaway (1991, p. 47), tratando da situação dos aeroportos da contemporaneidade, elucida que:

*The modern airport provides the modern laboratory for the application of both legal and economic principles. The airport is a basic economic unit through which is funneled a myriad of economic activities affecting not only interstate and international trade, but also the local economy in which the airport is very often the center. But the airport's very status as an economic hub requires a legal superstructure not required of more ordinary economic activities. As a "natural monopoly" its resources can not be permitted to be controlled by those representing narrowly defined economic interests. In short, regulation of its activities can not be left solely to market forces, but must rely, at least in part, on allocative decisions made through the political and legal processes.*⁵⁵ (grifo nosso)

Conforme exposto acima, há de considerar certas peculiaridades da atividade aeroportuária. O aeroporto tem uma característica que o destaca de outras atividades econômicas. Isso porque a concorrência e a livre iniciativa para a prestação de seus serviços tendem a se limitar, o que pode caracterizar o serviço aeroportuário como prestado em regime de monopólio natural. Quanto à expressão monopólio natural, Posner (1999, p. 1) menciona:

⁵⁵ Tradução livre: “O aeroporto moderno fornece o laboratório moderno para a aplicação de princípios legais e econômicos. O aeroporto é uma unidade econômica básica, embora seja canalizada uma miríade de atividades econômicas que afetam não apenas o comércio interestadual e internacional, mas também a economia local na qual o aeroporto é muitas vezes o centro. Mas o status do aeroporto como um centro econômico requer uma superestrutura legal que não é necessária para atividades econômicas mais comuns. Como um “monopólio natural”, seus recursos não podem ser autorizados a serem controlados por aqueles que representam interesses econômicos definidos de forma restrita. Em suma, a regulação de suas atividades não pode ser deixada apenas para as forças de mercado, mas deve depender, pelo menos em parte, das decisões de alocação feitas através dos processos políticos e legais”.

The term does not refer to the actual number of sellers in a market but to the relationship between demand and the technology of supply. If the entire demand within a relevant market can be satisfied at lowest cost by one firm rather than by two or more, the market is a natural monopoly, whatever the actual number of firms in it.⁵⁶

O que a explicação prévia Posner pretende explicar é que existe monopólio quando, pelas condições do negócio, a atividade econômica é prestada de forma suficiente apenas por um fornecedor. Neste sentido, no caso do aeroporto, não é factível que cidades – com exceção das maiores cidades de cada país, onde é constante a presença de mais de um aeroporto – possam ter condições para que mais de duas empresas disputem o mercado aeroportuário e, assim, venham a competir e inovar complementarmente na oferta de serviços, que, por características intrínsecas, são limitados em sua disponibilização e oferta.

Ainda sobre a definição de monopólio natural, Trebilcock e Iacobucci (2003, pp. 1434-1435) relembram:

A natural monopoly realizes economies of scale such that with each additional unit produced, the average per-unit cost declines. In such a context, competitive markets will not emerge; rather, the largest firm will eventually capture the entire market because of its cost advantages. There may be competition for the market, but there will not be competition within the market.⁵⁷

Sobre a existência do monopólio natural e em que setores ele tende a se manifestar, Parker (1999, pp. 213-214) ilustra da seguinte forma:

In practice, natural monopoly tends to exist where there are expensive network investments or “sunk costs” (e.g. pipelines, transmission systems and rail infrastructure). These are most efficiently operated when highly utilised and therefore duplication of the network leads to higher unit costs of supply to consumers.

⁵⁶ Tradução livre: “O termo não se refere ao número real de vendedores em um mercado, mas à relação entre a demanda e a tecnologia de fornecimento. Se toda a demanda dentro de um mercado relevante puder ser satisfeita a um custo mais baixo por uma firma em vez de por duas ou mais, o mercado é um monopólio natural, qualquer que seja o número real de firmas nele”.

⁵⁷ Tradução livre: “Um monopólio natural realiza economias de escala tais que, a cada unidade adicional produzida, o custo médio por unidade diminui. Nesse contexto, mercados competitivos não surgirão; em vez disso, a maior empresa acabará por capturar todo o mercado devido às suas vantagens de custo. Pode haver concorrência pelo mercado, mas não haverá concorrência no mercado”.

*Experience shows that telecommunications, water and sewerage, gas, electricity and railways are indeed associated with some natural monopoly characteristics*⁵⁸.

Quanto à questão do monopólio⁵⁹ em serviços públicos, há aqueles que, por sua natureza, não tendem a ter um amplo leque de fornecedores disponíveis para a sua oferta, mesmo no setor privado. Tal feito pode ocorrer, principalmente, pela modalidade de serviço prestado, que denotaria a ilustração de um monopólio natural. O mercado identifica a situação de monopólio natural quando o “custo médio de produção cai à medida que aumenta a quantidade produzida”, do que decorre que é menos custos uma única empresa oferecer sozinha o seu produto do que duas empresas ofertarem uma quantidade menor. (SADDI e PINHEIRO, 2005, p. 268). Descrevendo o monopólio natural a partir da eventual existência supérflua de mais de uma empresa para atuar no mesmo setor, Posner (1969, p. 769) aduz:

*If the entire demand within a relevant market can be satisfied at lowest cost by one firm rather than by two or more, the market is a natural monopoly, whatever the actual number of firms in it. If such a market contains more than one firm, either the firms will quickly shake down to one through mergers or failures, or production will continue to consume more resources than necessary*⁶⁰.

Posner descreve a situação em que a um serviço, por fatores intrínsecos, não é viável sua divisão de responsabilidade pela produção e oferta por mais de um sujeito. Se o menor preço pode ser atingido de forma que atenda toda a demanda dentro de um mercado relevante apenas por uma, segundo Posner, a participação de outra empresa na oferta do mesmo produto pode ocasionar a fusão de ambas, ou o gasto além do devido para o consumo de alguns produtos.

Pode-se, portanto, cogitar que o aeroporto seja entendido como um serviço prestado em regime de monopólio natural⁶¹, tal como o setor de energia. No setor elétrico, a transmissão e a

⁵⁸ Tradução livre: “Na prática, o monopólio natural tende a existir onde existem investimentos dispendiosos na rede ou `` custos irre recuperáveis ” (por exemplo, gasodutos, sistemas de transmissão e infraestrutura ferroviária). Estes são operados com mais eficiência quando altamente utilizados e, portanto, a duplicação da rede leva a custos unitários mais altos de fornecimento aos consumidores. A experiência mostra que telecomunicações, água e esgoto, gás, eletricidade e ferrovias estão de fato associadas a algumas características naturais de monopólio”.

⁵⁹ POSNER (1969, p. 769): “A firm that is the only seller of a product or service having no close substitutes is said to enjoy a monopoly”. Tradução livre: “Diz-se que uma empresa que é o único vendedor de um produto ou serviço sem substitutos próximos goza de um monopólio”.

⁶⁰ Tradução livre: “Se toda a demanda em um mercado relevante puder ser atendida pelo menor custo por uma empresa, e não por duas ou mais, o mercado é um monopólio natural, qualquer que seja o número real de firmas nele. Se um mercado desse tipo contiver mais de uma empresa, as empresas convergirão rapidamente para uma através de fusões ou falhas, ou a produção continuará consumindo mais recursos do que o necessário”.

⁶¹ KOTLER, 2015, p. 138: “Às vezes, isso pode ser um monopólio natural, quando o custo unitário de uma empresa diminui enquanto ela aumenta a produção e quando uma companhia é mais eficiente sob uma

distribuição de energia são consideradas monopólios naturais por, factualmente, impossibilitarem a competição entre empresas (GALHANO, 2009, p. 10). Como monopólio natural, dificultaria sua identificação como serviço sujeito às benesses da concorrência. O que seria mais um fator para a presença estatal, de alguma forma, em suas operações – ou pelo menos na regulação dos serviços.

De modo exemplificativo, se um empresário pretende instalar uma loja de roupas, poucas serão as exigências que o empresário terá que atender para que atue nesse ramo. Será necessário que cumpra poucos requisitos como quanto à viabilidade da localidade do empreendimento, questões tributárias gerais, pagamento de alguns funcionários e atendimento de modo ordinário aos consumidores. Quanto melhor ele administrar essas variáveis, melhor será inserido dentro da competição capitalista e poderá se sobressair frente a outras possíveis milhares de lojas de roupas de uma grande cidade.

No caso do aeroporto, não basta a vontade de empreender. O empresário não consegue arremeter as variáveis necessárias à atividade aeroportuária e oferecer seus serviços dentro de um cenário de livre iniciativa, competindo com outros que prestariam serviços semelhantes. O aeroporto se destina ao transporte em larga escala de passageiros a um tempo de deslocamento o menor possível entre dois lugares por meio de uma das formas de transporte mais modernas e seguras. E existe planejamento privado-estatal para funcionar da melhor maneira à sociedade, diferenciando-se das demais atividades. Nesse sentido, Bryan (1950, p. 566) recorda que:

Airport planning is more difficult than some forms of planning because of the changing form of aircraft, the lack of precedent, the dynamic character of the air transport industry, and the need for planning four-dimensionally. To the usual dimensions of space must be added time, which acutely touches all phases of airport operation. In essence, community or regional airport planning revolves around three basic considerations-integration with existing terminal facilities, sound site selection, and anticipation of future needs.⁶²

perspectiva de custo. Nesse caso, o governo poderá decidir que seria ineficiente ter mais de uma companhia fornecendo eletricidade, telecomunicações ou petróleo para o país”.

⁶² Tradução livre: “O planejamento aeroportuário é mais difícil do que algumas formas de planejamento, devido à mudança de forma das aeronaves, à falta de precedentes, ao caráter dinâmico da indústria de transporte aéreo e à necessidade de planejamento em quatro dimensões. Para as dimensões usuais de espaço deve ser adicionado tempo, que toca de forma aguda todas as fases da operação do aeroporto. Em essência, o planejamento de aeroportos de comunidade ou regionais gira em torno de três considerações básicas – integração com instalações de terminais existentes, seleção de locais de som e antecipação de necessidades futuras”.

Dessa forma, em um primeiro momento, não é inegável pressupor que a prestação do serviço aeroportuário poderia ser identificada como a manifestação de um serviço advindo de um monopólio natural, como demonstrado por Hardaway (1991, p. 47). Isso porque esse tipo de prestação de serviço exige atendimento a normas não aplicadas costumeiramente a outros setores. Deve-se ter especial atenção com a localidade do aeroporto, a segurança, o barulho, o impacto na vizinhança e o grau de viabilidade do equipamento na região, dentre outros. E esse serviço não é de ampla demanda pela população, nem mesmo ostenta grande capacidade para que a oferta seja expandida de qualquer maneira.

2.3 Responsabilidade pela gestão do aeroporto: a cooperação entre o setor público e o setor privado

Como visto anteriormente, o capitalismo pressupõe o protagonismo das atividades econômicas por meio da atuação direta dos indivíduos. As instituições e organizações capitalistas se prestam para que a livre iniciativa se manifeste com o mínimo de interferência estatal. Dessa forma, tem-se a concepção de que os interesses das pessoas serão mais bem atendidos, de modo que o Estado, com o seu peso, não modifique as forças envolvidas na “troca natural” de mercadorias e serviços. Esse é o entendimento geral. Assim, para fins de prestação do serviço aeroportuário, também deve se considerar que a participação estatal seria predatória e “antinatural” aos anseios do mercado? Ou Estado e iniciativa privada, a partir das características únicas que o setor aeroportuário detém, devem coparticipar na execução desse meio de transporte? Nesse tópico, será visto que, embora a iniciativa privada seja a melhor gestora, ainda cabe ao Estado algumas funções, principalmente de controle e regulação, com o intuito de assegurar, principalmente, a segurança da coletividade.

A transferência de um equipamento costumeiramente administrado por instituições estatais à iniciativa privada e a delegação do serviço público pelo qual esse equipamento é responsável são questões que suscitam dúvidas e há posicionamentos favoráveis e contrários. Na posição dos que defendem a retirada do Estado da gestão de atividades econômicas, ainda que correspondam a prestação de serviços públicos, sustenta-se que tributos recolhidos de todos os cidadãos não devem ser utilizados para atividades específicas que não estejam ao alcance de todos de forma dissipada, que a prestação direta pelo Estado pode gerar o favorecimento de determinados grupos de interesse (LAFFONT e TIROLE, 1991, p. 91) e que o Estado não é

bom gestor, uma vez que a multiplicidade de problemas com que tem que lidar leva a que os problemas específicos da atividade econômica sejam ignorados ou menosprezados (LAFFONT e TIROLE, 1991, p. 88)

Do lado contrário a atos de desestatização, argumenta-se que o controle centralizado preveniria conflitos entre objetivos dos reguladores e das empresas reguladas (LAFFONT e TIROLE, 1991, p. 88), que a administração privada tende a encarecer as tarifas cobradas pela utilização dos serviços e que, eventualmente, os fins sociais seriam prejudicados, pois nem tudo se resumiria ao lucro (LAFFONT e TIROLE, 1991, p. 88).

Ambos os lados são razoáveis em seus receios. A atividade econômica realizada diretamente pelo Estado pode não ser prestada da forma correta, uma vez que não é do “métier” do Estado embarcar em todo e qualquer tipo de prestação de serviço. Assim como não é de se estranhar a preocupação com a disponibilização de serviços com tarifas módicas voltados para os menos favorecidos financeiramente.

De que modo, portanto, o público e o privado podem cooperar para que os aeroportos e a aviação sejam mecanismos de desenvolvimento? Nesse sentido, Hubbard (1930, p. 51), tratando da questão dos aeroportos nos Estados Unidos e destinando o papel regulatório ao Estado e a função operacional para a iniciativa privada, já argumentava que:

*It has been the experience of this country that, where private ownership of commercial activities which are colored with public interest can be regulated for general benefit, it offers a satisfactory method. When aviation has reached its commercial majority, there should be little need for the municipal ownership of airports. In the meantime the development of airports must parallel and even anticipate the growth of aviation. Ownership of the airport is influenced by current needs, but in the determination of the ownership of any contemplated airport these needs should be closely analyzed.*⁶³

Assim, abordando o tema principal deste trabalho, qual seja, o aeroporto de Fortaleza, questiona-se: sem qualquer interferência estatal, um empreendimento privado pode, com base na livre iniciativa, construir um aeroporto, atrair companhias aéreas, vistoriar passageiros, proceder a embarques e desembarques, despachar cargas, alterar a organização urbana e

⁶³ Tradução livre: “Tem sido a experiência deste país que, onde a propriedade privada de atividades comerciais coloridas com interesse público pode ser regulada para benefício geral, oferece-se um método satisfatório. Quando a aviação atingiu sua maioria comercial, deveria ter havido pouca necessidade de propriedade municipal dos aeroportos. Entretanto, o desenvolvimento dos aeroportos deve ser paralelo e até antecipar o crescimento da aviação. A propriedade do aeroporto é influenciada pelas necessidades atuais, mas, na determinação da propriedade de qualquer aeroporto contemplado, essas necessidades devem ser analisadas de perto”.

augmentar o desconforto sonoro de área adjacente, dentre outras atividades e desdobramentos relativos a esse setor aeroportuário?

Caso se atente apenas às características físicas da operação aeroportuária, a resposta, sem dúvidas, é não. A livre iniciativa não é salvo-conduto para a condução unilateral e sob regras de seu próprio interesse desacompanhadas de prévia demonstração da utilidade pública do empreendimento de tamanho porte. Pelo menos não quando se trata da construção, administração e operacionalização de um empreendimento do tamanho e importância de um aeroporto.

Primeiramente, porque a livre iniciativa pode ser falha em apontar quais as políticas públicas a se atingir com o investimento em um equipamento de grandes proporções. A alocação de vontades e interesses, o planejamento e a segurança do controle aéreo e a padronização de procedimentos, por constituírem interesse público, devem ficar a cargo do Estado.

O Estado, como instituição que deve proceder para reduzir as incertezas da sociedade por meio do estabelecimento de uma estrutura estável para a interação humana (NORTH, 2018, p. 18), é o responsável natural pela regulação do setor aeroportuário. Quanto à iniciativa privada, deve se ater às recomendações, licenças, regulações e objetivos apresentados pelo Estado. No caso brasileiro, a ANAC é a organização responsável pela regulação do setor aéreo, o que será analisado no tópico 2.5.1.

Além de tudo, a necessidade de instalação e a manutenção das operações aeroportuárias exigem comprovação da demanda da localidade pelo transporte aéreo⁶⁴. E a escolha do local, principal fator a ser considerado para a instalação de um aeroporto, deve atender ao interesse público, de modo que certos fatores envolvidos no planejamento aeroportuários sejam atingidos, como, por exemplo, a segurança, a acessibilidade e o controle de ruídos, conforme visto em tópico precedente. Os fatores envolvidos na opção por determinada localidade para abrigar um aeroporto são significantes, tendo em vista que, diante do impacto que o aeroporto imprime em seus arredores, ele pode radicalmente mudar a configuração de propriedades

⁶⁴ BERGER, 1970, p. 729: “*Planning for airport needs cannot be viewed in a vacuum. Regardless of the business which an airport might draw to an area, of the convenience of having an airport within a few minutes driving time, requirements must be viewed as part of a larger scheme of transportation demand*”. Tradução livre: “O planejamento das necessidades do aeroporto não pode ser visualizado no vácuo. Independentemente dos negócios que um aeroporto possa atrair para uma área, da conveniência de ter um aeroporto dentro de alguns minutos de carro, os requisitos devem ser vistos como parte de um esquema maior de demanda de transporte”.

vizinhas (BERGER, 1970, p. 665), chocando, inclusive, com a manifestação de livres iniciativas alheias.

A responsabilidade pela constatação da necessidade de instalação de um aeroporto em determinada região não torna vinculante, por outro lado, que a construção e o serviço fiquem sob o manto do Estado. Ao poder público caberão as tarefas de retaguarda. Regulará e fiscalizará constantemente. E fomentará quando entender necessário para fins, especialmente, de redução de desigualdades regionais e busca do desenvolvimento.

Também ocorre que, para além da responsabilidade legal pelas operações de regulação, fiscalização e fomento aeroportuárias, o poder público pode ter encargos mais intrínsecos a este setor. Caso esteja realmente preocupado com o fim de promover o desenvolvimento regional e entenda que o aeroporto é um equipamento que funciona como mecanismo essencial para atingir, a médio ou longo prazo, esse objetivo, ao poder público também cabe arcar com a prestação direta do serviço mesmo quando se mostrar inviável financeiramente.

Os custos de instalação e manutenção de um aeroporto são significantes. A infraestrutura necessária requer gastos exorbitantes para a consecução das atividades. Assim, muitas vezes, embora a região possa ter uma carência de aeroportos, a iniciativa privada, embora autorizada e incentivada, pode escolher livremente não se mobilizar para prestar seus serviços⁶⁵. Os custos de operação do setor aeroportuário, por se posicionarem acima da média de outros meios de transporte, demandam grandes aportes financeiros que dificilmente terão retorno imediato. As despesas com a operação e manutenção de um aeroporto, que necessitam de equipamentos modernos e atualizados, nem sempre são compensadas com as receitas advindas da sua operação (MC-CLINTOCK, HUBBARD, E WILLIAMS, 1930, p. 63).

No entanto, para os fins dispostos neste trabalho, o aeroporto será tomado como atividade econômica autossuficiente, lucrativa e que não demanda aportes de finanças públicas para a prestação de seus serviços essenciais à sociedade⁶⁶. Ademais, pretende-se realmente averiguar qual é o grau de interação entre a iniciativa privada e o Estado em relação a um aeroporto em região relativamente desenvolvida economicamente, sendo esse o caso da região

⁶⁵ De modo contrário, região que tenha a necessidade por recursos pode ter carência em seu financiamento ou na execução de obras necessárias por ineficiência do poder público ou problemas congêneres. Em aeroportos já concedidos, foram investidos 12 bilhões de reais de 2012 a 2015 pelos concessionários privados. Valor este inferior ao investimento feito pela Infraero na totalidade dos aeroportos federais sob sua gestão dentre 2003 e 2011: o bilhões de reais. “Quanto custa uma empresa estatal administrando aeroportos?” em 02 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2017/10/02/quanto-custa-uma-empresa-estatal-administrando-aeroportos/>. Acesso em 19 nov. 2019.

⁶⁶ No caso do Aeroporto de Fortaleza, a construção de sua infraestrutura primordial ficou a cargo do Estado. Discute-se, em especial, a gestão dos serviços do aeroporto.

de Fortaleza e seus arredores, que chega a capilarizar atividades econômicas por todo o Estado do Ceará, na região Nordeste do Brasil. Região, entretanto, que ainda falha em competir com os resultados dos grandes centros econômicos no Sudeste brasileiro, principalmente, São Paulo e Rio de Janeiro⁶⁷.

Assim, a iniciativa privada, por si só, não tem o preparo e a visão necessários para que dispense a ajuda estatal na operação de atividades no setor aéreo. O Estado deve regular sempre e incentivar quando necessário, de modo que seja estimulado o desenvolvimento de regiões já desfavoráveis para a instalação de equipamentos de infraestrutura essenciais. E que seja providenciado um equilíbrio de forças entre as regiões.

Como já discutido previamente, em um sistema capitalista, como o brasileiro, a atividade econômica pode se desenvolver de modo autônomo sem a competição de entes privados com o Estado ou sem a intervenção deste ditando as regras. Do mesmo modo, às vezes, é peculiar que a atividade econômica, quando envolver interesse público e demandar grandes investimentos ou riscos, possa contar com a atuação direta do Estado. Noutras vezes, cabe apenas que leis e regulamentos indiquem os procedimentos que a iniciativa privada deve adotar na persecução dos seus lucros a fim de que, supostamente, o bem-estar máximo possa ser alcançado por meio dos vários acordos entre os indivíduos firmados sob a presunção da liberdade de escolha e da autonomia da vontade e da busca pelo melhor interesse de cada um.

Em nome da liberdade de atuação dos indivíduos, o corriqueiro deve ser a prestação de atividades econômicas sem a interferência do Estado, conforme ilustram Streck e Lima (2016, p. 215):

Diante do desenvolvimento do capitalismo comercial e das novas reivindicações do pensamento liberal, contrapostas ao Estado absolutista de Hobbes, surge a necessidade de separação entre poder político e sociedade civil, ou seja, a esfera de atuação do Estado deve se restringir à criação e à defesa de uma estrutura política, que permita aos cidadãos desenvolver suas vidas particulares e suas atividades econômicas, livres do perigo da violência e das interferências indevidas do Leviatã.

Assim, entende-se que, uma vez consolidado como um equipamento de infraestrutura em pleno funcionamento, a iniciativa privada deve gerenciá-lo. Ao Estado não cabe administrar

⁶⁷ Em 2016, o PIB do Estado do Ceará correspondia a 2,21% do PIB do Brasil, enquanto Rio de Janeiro e São Paulo representavam, respectivamente, 10,21% e 32,52% da soma das riquezas brasileiras. Fonte: IBGE/IPECE. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2019/11/PIB_Ceara_nas_Oticas_Producao_e_Renda_2017.pdf. Acesso em: 21 nov. 2019.

as atividades cotidianas da prestação desse serviço, posto que a) não é função primordial do Estado atuar como gerente de aeroporto; b) há oferta da prestação desses serviços por empresas especializadas; c) o Estado pode focar seus esforços em outras atividades mais emergenciais, como saúde, educação e segurança; e d) o risco da atividade fica a cargo das empresas responsáveis, evitando o aporte de recursos estatais advindos de outras fontes de receita para cobrir prejuízos.

Visto que a gestão de aeroportos pela iniciativa privada é a melhor solução para os aeroportos, do mesmo modo, há de se referenciar que a concorrência e a competição nesse tipo de atividade são limitadas pelo próprio objeto: não é qualquer tipo de empresa que tem condições para executar esse serviço, nem esse serviço consegue ser disponível para ser prestado por um amplo leque de executores. Dessa forma, no tópico seguinte, discute-se a respeito da classificação do aeroporto como atividade prestada em regime de monopólio natural.

2.4 Setor aéreo brasileiro: dispositivos constitucionais, legais e regulatórios

Materialmente, a Constituição Federal de 1988 atribui à União o papel de explorar – diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão – a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária (art. 21, XII, “c”), devendo, ainda, executar os serviços de polícia aeroportuária (art. 21, XXII). Da mesma forma, também é de responsabilidade da União legislar privativamente sobre direito aeronáutico (art. 22, I), navegação aérea (art. 22, X) e defesa aeroespacial (art. 22, XXVIII).

Pelas responsabilidades materiais e legislativas apontadas acima, percebe-se que a União, ao mesmo tempo em que define orientações legais e executa direta ou indiretamente o serviço de transporte aéreo, é a principal entidade de regulação das atividades aeroportuárias.

A Constituição ainda determina que “a lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade” (art. 178, *caput*). Esse dispositivo está contido no título VII da CF, que trata da ordem econômica e financeira. Isso indica, portanto, que o transporte aéreo no Brasil tende a ser tratado como um dos meios executores dos princípios gerais da atividade econômica. Dentre os que mais se relacionam:

soberania nacional, propriedade privada, livre concorrência, busca do pleno emprego e redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, CF).

Na esfera infraconstitucional, a Lei nº 7.565/1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, traça as principais diretrizes a respeito do transporte aéreo no Brasil. De igual importância, é a Lei nº 11.182/2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que passou a ser o ente da União Federal responsável por “regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária”⁶⁸. Para a efetivação da cobrança de tarifas pela utilização de áreas, serviços e facilidades dos aeroportos, existe a Lei nº 6.009/1973, que explica, dentre outras tarifas, a de embarque como “devida pela utilização das instalações e serviços de despacho e embarque da Estação de Passageiros; incide sobre o passageiro do transporte aéreo” (art. 3º, I). Interessante também é notar que, após os atentados terroristas que se utilizaram de aeronaves nos Estados Unidos, em 2001, foi editada, em 2003, a Lei nº 10.744/2003, que “dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo”.⁶⁹

Perceba-se, entretanto, que a cooperação advinda de tratados internacionais⁷⁰ traz mais impactos ao setor aéreo nacional do que propriamente a legislação constitucional e infraconstitucional, posto que a aviação é uma atividade instantânea que deve ocorrer com a cooperação de diversos centros de poder nacionais, devendo-se prezar pela uniformidade de seus procedimentos e operações.

A Convenção de Chicago é um desses principais instrumentos, trazendo disposições relativas a cartas aeronáuticas, operações com aeronaves, telecomunicações aeronáuticas, busca e salvamento, segurança aérea, transporte de mercadorias perigosas, serviço metrológico, regras do ar, licenças de pessoal, dentre outros cuidados. Por sua antiguidade – foi ratificada pelo governo brasileiro em 1946 – apresenta constantes atualizações técnicas a fim de haver adoção

⁶⁸ Lei nº 11.182/2005: “Art. 2º Compete à União, por intermédio da ANAC e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária”.

⁶⁹ Para o conhecimento de outras diplomas legislativos referentes ao setor aéreo brasileiro, conferir a compilação realizada por Victor Carvalho Pinto: **O marco regulatório da aviação civil: elementos para a reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica**. Senado Federal, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/99289/texto42-victorcarvalhopinto.pdf?sequence=2>. Acesso em: 19 nov. 2019.

⁷⁰ Lei nº 7.565/1986: “Art. 14. No tráfego de aeronaves no espaço aéreo brasileiro, observam-se as disposições estabelecidas nos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte (artigo 1º, § 1º), neste Código (artigo 1º, § 2º) e na legislação complementar (artigo 1º, § 3º).

procedimentos mais tecnológicos, seguros e céleres. Também é possível que os países tratem de acordos multilaterais entre si, muitos destes conhecidos por Acordos de Serviços Aéreos (ASA), em que são negociados direitos de empresas de um país a atuarem em outros (PINTO, 2008, p. 20).

Em termos regulatórios, deliberações da ANAC tratam de questões mais específicas quanto ao setor aéreo nacional, posto que a Lei nº 11.182/2005 confere-lhe competência para “deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação, sobre serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive casos omissos, quando não houver orientação normativa da Advocacia-Geral da União” (art. 8º, XLIV, Lei nº 11.182/2005), “deliberar, na esfera técnica, quanto à interpretação das normas e recomendações internacionais relativas ao sistema de segurança de voo da aviação civil, inclusive os casos omissos” (art. 8º, XLV, Lei nº 11.182/2005) e “editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação desta Lei” (art. 8º, XLVI, Lei nº 11.182/2005).

As resoluções tratam, portanto, de assuntos específicos, não abordados diretamente em instrumentos hierarquicamente superiores. Assim, resoluções da ANAC se ocupam dos preços dos bilhetes aéreos, do contrato de transporte aéreo, do prazo de validade de passagem aérea, do transporte de bagagens, o que pode ser levado a bordo, o formato de apresentação ao passageiro da passagem aérea, dentre outros assuntos relativos ao cotidiano do transporte aéreo. Para fins de informação, as condições gerais do transporte aéreo no Brasil estão reguladas no bojo da Resolução ANAC nº 400, de 13 de dezembro de 2016.

Nota-se, dessa forma, que – pela configuração constitucional, legal e regulatória – o aeroporto no Brasil, por mais que fisicamente se instale em um Município e que exerça influência sobre vários outros a ponto de ser determinante para todo um Estado, é tutelado sobretudo pela União. Isso se explica pela característica do deslocamento aéreo, que ocorre de modo repentino, demandando atuações não locais ou regionais, mas nacionais e internacionais, qualidade inata do transporte aéreo. Em menos de uma hora, um avião pode sair de Fortaleza e chegar no Recife. Em menos tempo ainda, do Rio de Janeiro para São Paulo.

Não apenas a velocidade de deslocamento entre diversos pontos do país atrai a União para o protagonismo do setor aeroportuário. A aviação se baseia em atividades de larga escala. A construção e a manutenção de um aeroporto devem atender a normas de qualidade internacionais a um custo administrativo-financeiro elevado. Um avião transportador de passageiros custa milhões de reais. Um bilhete aéreo usualmente é mais caro do que uma passagem comprada no sistema viário. Até mesmo os impactos causados por acidentes aéreos

exigem esforço maior do que o comum para o resgate de vítimas. Ademais, questões de segurança, como combate ao terrorismo e ao tráfico de drogas, integram o dia-a-dia das atividades costumeiras do setor aeroviário.

Pela importância da atividade aeroviária, o Estado brasileiro tem a missão de regular os parâmetros básicos em que ela será exercida. O mercado, por si só, pode apresentar falhas que venham a comprometer o desenvolvimento econômico de modo que o próprio mercado será afetado negativamente. Nesse sentido, Pinheiro e Saddi (2005, p. 258) indicam que:

Há a possibilidade de que a regulação, alterando a forma como o mercado funciona, venha a produzir uma situação de maior bem-estar social do que se deixasse o mercado funcionar sem interferência. Essa é a justificativa usual por trás da regulação: tentar melhorar os resultados do mercado, corrigindo ou contrapondo-se aos efeitos das chamadas *falhas de mercado* (grifo original).

As companhias aéreas, portanto, para a execução do seu serviço principal, devem se ater a normas emanadas pela União. Assim como o aeroporto e os usuários dos serviços também devem respeitar a legislação federal a respeito

Assim, ao se identificar que o Estado deve regular o mercado, isso não quer dizer que cabe ao Estado participar diretamente da produção da atividade econômica. As recentes concessões de serviços de vários aeroportos no Brasil à iniciativa privada caracterizam esse novo entendimento de distanciamento estatal, uma vez que “a tendência é de uma menor intervenção estatal na atividade econômica, passando a exercer o papel de regulador, com a função de evitar crises em face das desigualdades e injustiças sociais” (LIMA, 2018, p. 44).

Nos próximos tópicos, discute-se como se diferenciam dois órgãos federais importantes para o setor aéreo brasileiro: ANAC e INFRAERO. Aquele é um ente regulador, este é uma empresa pública gestora dos aeroportos. No entanto, enquanto a ANAC, atualmente mantém todas suas competências regulatórias, a INFRAERO está em processo de dissolução por conta do processo contínuo de concessão da administração de aeroportos brasileiros a empresas privadas. Um processo de concessão em específico será detalhado também adiante: o relacionado ao Aeroporto de Fortaleza.

No próximo tópico, portanto, são demonstradas algumas características da ANAC e da INFRAERO, espaço em que também são traçadas, possivelmente, as primeiras linhas de pesquisa sobre a recente estatal brasileira, a “NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea S.A”, que teve sua criação autorizada pela Lei nº 13.903, de 19 de novembro de 2019, a fim de servir

como abrigo para algumas funções residuais da INFRAERO, que se encontra em processo de extinção, assim como para a alocação dos seus antigos funcionários.

2.5 Regulação e gestão de aeroportos e da aviação no Brasil: ANAC, INFRAERO e NAV Brasil

A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), é uma autarquia federal encarregada de regular a prestação do serviço de aviação civil no Brasil. A INFRAERO, por outro lado, é uma empresa pública federal que continua responsável pela operação de aeroportos que ainda não tenham sido concedidos à iniciativa privada. A NAV Brasil, ainda não operante, mas com sua criação autorizada por lei, constituir-se-á como sociedade anônima, com competência para, sobretudo, gerenciar os serviços de navegação aérea no país. A administração da infraestrutura aeroportuária dos equipamentos ainda não concedidos à iniciativa privada ainda continua sob responsabilidade da INFRAERO. A seguir, por breves linhas, é exposto como se organizam tais entidades e seus principais atributos.

2.5.1 ANAC

A ANAC é uma agência reguladora, organizada no formato de autarquia, compondo, portanto, o quadro da Administração Indireta da União Federal. Assim, por inerente, exerce um serviço público, posto que é pressuposto da natureza de uma autarquia, além de ser criada por lei, possuir personalidade jurídica de direito público com patrimônio destacado e competências estatais específicas (MEIRELLES, 1962, p. 19) para a execução de tarefas de grande importância e muitas vezes bastante técnicas.

Atualmente vinculada ao Ministério da Infraestrutura do Governo Federal do Brasil, a ANAC, segundo a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, tem, como ente vinculado à União, a competência para “regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária” em todo o território nacional. Exercida por intermédio da ANAC,

a referida competência da União para regular e fiscalizar as atividades da aviação é privativa, não sendo compartilhada com Estados, Municípios ou Distrito Federal⁷¹.

A ANAC presta serviço público de regulação. Segue padrão de entidades reguladoras originadas e amadurecidas nos Estados Unidos, criadas para resolver conflitos entre diversas partes interessadas em uma mesma atividade econômica e, do mesmo modo, combater condutas anticompetitivas e corporações de monopólio (BAPTISTA, 2016, p. 20). Como agência reguladora, a ANAC deve ter competência para fiscalizar todas as atividades que a lei lhe tenha aferido aptidão⁷², inclusive atividades que eventualmente envolvam o próprio ente a que é subordinada. Assim, também ela deve ser independente⁷³ de comandos governamentais, sob o risco de atuar imparcialmente nas ocasiões em que o Estado participa diretamente das atividades econômicas (por exemplo, com grandes companhias públicas, como a Petrobrás, no caso brasileiro).

Imagine-se, por exemplo, que a ANAC não atuasse com independência perante o Governo Federal. Ora, isso iria repercutir drasticamente no setor aéreo, tendo em vista que, até certo tempo, a quase totalidade dos aeroportos brasileiros eram administrados por uma empresa pública federal, a INFRAERO. Assim, embora ela seja vinculada ao governo federal, ela não é subordinada. Deve fiscalizar e regular todas as empresas e entidades que se utilizem de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, a fim de que seu papel regulador seja corretamente exercido

É importante recordar que a ANAC Não atua diretamente no exercício da atividade econômica da aviação ou aeroportuária. Lastreada, portanto, no art. 174 da CF (Estado como agente normativo e regulador), a ANAC apenas regula e fiscaliza a atividade econômica relacionada à aviação civil no Brasil. Ademais, por delegação da Lei nº 11.182/2005, como autoridade da aviação civil, cabe-lhe “adotar as medidas necessárias para o atendimento do

⁷¹ Constituição Federal, art. 22: “Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
(...)

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial”.

⁷² Quanto ao princípio da legalidade e o poder regulamentador, conferir Moniz (2011, p. 33): “Na verdade, não é ocioso relembrar que também o regulamento, enquanto uma das formas do exercício da actividade administrativa, encontra o seu fundamento directo no princípio da legalidade – verdadeira «garantia do cidadão contra arbítrio do administrador»⁸⁰ –, dependendo de uma atribuição: tal como acentua Zanobini, o poder regulamentar não consubstancia um poder próprio e original da autoridade administrativa, mas assume-se como uma atribuição de competência efectuada pela Constituição ou pela lei (pelo menos a nível interno)”.

⁷³ Conferir Baptista (2016, p 23): “Percebemos o porquê da necessidade de separação entre o regulador e o Estado, sendo assim, necessária a criação de entidades administrativas independentes, salvaguardando, desta forma, a não ingerência entre a fracção político-económica que cabe, como é de ver, ao Governo, e a regulação em sentido estrito, que passa então a pertencer às entidades reguladoras independentes”.

interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade” (art. 8º, Lei nº 11.182/2005).

O processo de concessão da infraestrutura aeroportuária no Brasil também conta com participação da ANAC. O art. 3º da Lei 11.182/2005 determina que a autarquia deve observar e implementar orientações, diretrizes e políticas associadas ao estabelecimento do modelo de concessões a ser submetido à Presidência da República. Não por acaso, a ANAC foi órgão atuante no processo que culminou na elaboração desta pesquisa. Coube à ANAC comandar o processo licitatório de concessão, formalizando o edital e anexos do leilão do aeroporto de Fortaleza⁷⁴. Ademais, ainda atua na prestação de documentação às concessionárias para fins de implementação dos equipamentos e melhorias necessárias nos aeroportos concedidos, que, aos poucos sido retirados da zona de influência administrativa da INFRAERO, empresa pública da qual se trata a seguir.

2.5.2 INFRAERO

A Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO), por sua característica intrínseca de empresa pública⁷⁵, não exerce, em nome do Estado, tarefas de regulação setorial. Em verdade, ela atua diretamente na atividade econômica aeroportuária, com base no art. 173 da CF⁷⁶. Apesar de ter controle estatal, ostenta personalidade jurídica de direito privado. Como é uma empresa, a lei não a criou especificamente, apenas autorizou que o

⁷⁴ O processo licitatório da concessão do Aeroporto de Fortaleza pode ser acessado no seguinte endereço eletrônico: <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/audiencias-publicas-florianopolis-sc-fortaleza-ce-porto-alegre-rs-e-salvador-ba>. Acesso em: 11 jul. 2019.

⁷⁵ Sobre a definição de empresa pública e sua diferenciação diante de outros tipos, como empresa privada regulada e empresa privada não regulada: “*We define a public enterprise as a firm whose assets are in majority owned by the government, which therefore performs both internal and external control. In a private regulated firm, ownership belongs to the private sector, which has residual rights over the firm's management. So the government contents itself with external control and the shareholders exercise internal control. A private unregulated firm is subject to neither external nor internal control by the government*”. (LAFFONT e TIROLE, 1991, p. 86). Tradução livre: “Definimos uma empresa pública como uma empresa cujos ativos são majoritariamente de propriedade do governo, que, portanto, executa controle interno e externo. Em uma empresa privada regulada, a propriedade pertence ao setor privado, que possui direitos residuais sobre a administração da empresa. Assim, o governo se contenta com controle externo e os acionistas exercem controle interno. Uma empresa privada não regulamentada não está sujeita a controle externo nem interno do governo”.

⁷⁶ CF, Art. 173. “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

governo federal assim fizesse⁷⁷. De tal forma que, por meio da Lei nº 5.862/1972, o Poder Executivo Federal restou autorizado a constituir a INFRAERO, vinculada ao Ministério da Aeronáutica.

Quanto às atribuições da INFRAERO, o art. 2º da Lei nº 5.862/1972 explicita que cabe à INFRAERO “implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República”. Segundo seu estatuto social⁷⁸, o objeto social da INFRAERO consiste basicamente em “implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária e de apoio à navegação aérea” e “prestar consultoria e assessoramento em suas áreas de atuação e na construção de aeroportos”.

Como se percebe, foi atribuído à INFRAERO a competência para ser o gestor padrão dos aeroportos no Brasil até tempo recente. Por consequência, desde a época de sua criação, a INFRAERO foi responsável pela administração dos aeroportos brasileiros. No entanto, desde os primeiros anos da década de 2010, com o desenvolvimento do processo de concessões de aeroportos, a INFRAERO, conseqüentemente, tem perdido a gestão de tais equipamentos. Por conseguinte, sua funcionalidade também tem sofrido abalos. Historicamente, detinha a gerência de quase todos os aeroportos no Brasil. No momento, somente se ocupa de 60% do total de movimentação aérea no país. E a estimativa é que perca ainda mais participação, até que, por fim, com a concessão dos aeroportos – pelo menos dos mais importantes –, tenha sua atuação restrita aos equipamentos que não tenham sucesso no procedimento de concessão.

A INFRAERO já se desvinculou da administração da maioria dos principais aeroportos do país. No momento da elaboração deste trabalho, além do aeroporto de Fortaleza, também estão concedidos – sem controle da INFRAERO – os aeroportos de Natal (primeiro a ser licitado, em 2011), Brasília, Guarulhos – SP, Galeão – RJ, Confins – MG, Florianópolis, Porto Alegre, Salvador e Campinas (Viracopos)⁷⁹.

⁷⁷ Levando-se em consideração os costumeiros entes da Administração Indireta, apenas a autarquia é criada diretamente por lei. As demais espécies – empresa pública, sociedade de economia mista e fundação pública, somente têm sua instituição autorizada por lei. Tal situação está constitucionalmente elencada, conforme o seguinte dispositivo da CF:

“Art. 37 [...]

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”

⁷⁸ Estatuto Social da INFRAERO. Disponível em: <https://transparencia.infraero.gov.br/base-juridica/>. Acesso em: 22 nov. 2019.

⁷⁹ Disponível em: <https://www.anac.gov.br/Anac/assuntos/paginas-tematicas/concessoes>. Acesso em: 11 jul. 2019.

Ademais, está em andamento a concessão da administração de outros aeroportos, como o de Cuiabá, Recife, Aracaju, Maceió, João Pessoa, Juazeiro do Norte, Campina Grande, Vitória e Macaé⁸⁰. Tais aeroportos foram incluídos, em outubro de 2017, no Programa Nacional de Desestatização.

Assim, o campo de atuação da INFRAERO está sendo dizimado. Não se pode dizer que a empresa irá ser extinta de imediato, posto que ainda há aeroportos, principalmente os regionais, que dependem de sua expertise operacional. Mas, com certeza, os planos do Governo Federal tendem a torná-la uma empresa secundária no setor aeroportuário brasileiro. Tanto é assim, que, recentemente, foi autorizada a criação de uma outra empresa pública federal – a NAV Brasil – que assumirá as atribuições de navegação aérea, assim como parte dos empregados e acervo patrimonial. A seguir, os primeiros entendimentos sobre a NAV Brasil.

2.5.3 NAV Brasil

A NAV Brasil ainda não existe, mas está autorizada a existir. Em 19 de novembro de 2019, a Lei nº 13.903/2019⁸¹ deu a permissão ao Poder Executivo federal de criá-la. O art. 1º determina que sua criação decorrerá da cisão parcial da INFRAERO, que adotará o tipo jurídico de sociedade anônima com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio privado. Será vinculada ao Ministério da Defesa⁸².

Como já visto, o progresso do programa de concessões dos aeroportos brasileiros à iniciativa privada resultará na restrição das atividades da INFRAERO, cujas principais atribuições estão voltadas para a administração de aeroportos. Assim, antevendo esse cenário, o governo federal retirou da INFRAERO as funções que ela tinha assumido relacionadas à navegação aérea, que caberá. Assim, ao ser criada, a NAV Brasil terá, como principal atribuição, a prestação de serviços de navegação aérea em todo o território nacional (art. 8º⁸³).

⁸⁰ Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/concessoes_em_andamento. Acesso em: 11 jul. 2019.

⁸¹ Para fins de registro, a Lei nº 13.903/2019 decorre de conversão da Medida Provisória nº 866, editada ainda no ano de 2018, em gestão anterior à do governo que fez entrar em vigor a respectiva lei.

⁸² Lei nº 13.903/2019: “Art. 1º Fica o Poder Executivo federal autorizado a criar, em decorrência da cisão parcial da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), a NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea S.A. (NAV Brasil), empresa pública sob a forma de sociedade anônima, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Defesa, por meio do Comando da Aeronáutica”.

⁸³ Lei nº 13.903/2019: “Art. 8º A NAV Brasil, em atendimento ao interesse coletivo, terá por objeto implementar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeronáutica destinada à prestação de serviços de navegação aérea que lhe for atribuída pela autoridade aeronáutica”

A justificativa da criação de uma nova estatal, em um cenário em que se procura conter o gasto público a fim de promover ajustes fiscais e reorganizar as contas públicas⁸⁴, pode ser questionado. A exposição de motivos da Medida Provisória 866/2018 – que acabou convertida justamente na Lei nº 13.903/2019 – combate essa crítica, ao relatar que a criação da NAV Brasil, primeiro, permitirá a alocação mais eficiente dos recursos já escassos por meio de conceitos de gestão próprios do setor privado e, segundo, mitigará o risco de a INFRAERO demandar recursos do Tesouro Nacional caso esta não consiga se reorganizar e tenha menos assunções⁸⁵.

Os principais entes do setor aéreo brasileiro se organizam por meio de três tipos jurídicos diferentes. A ANAC é uma autarquia reguladora. A INFRAERO é uma empresa pública de capital fechado. E a NAV Brasil, quando constituída, deve adotar o formato de sociedade anônima, com possibilidade de conversão em sociedade de economia mista.

Assim, ao ser instituída, supõe-se que a NAV Brasil⁸⁶ inaugurará um novo episódio no cenário da aeronavegação no Brasil e terá mais importância econômica do que a minguante INFRAERO. Esta que, por bastante tempo, foi a gestora dos principais aeroportos do Brasil, inclusive, do Aeroporto de Fortaleza, cuja história será esboçada no próximo tópico, para que sirva como introdução ao tópico que lhe sucede, em que se estuda o processo que culminou na transferência da gestão deste equipamento de uma empresa estatal para empresa privada.

2.6 História do Aeroporto de Fortaleza

A história da aviação na cidade de Fortaleza demonstra que os primeiros pousos e decolagens de aeronaves na região ocorriam no hidroporto da Barra do Ceará ou na pista de pouso da Praia de Iracema (FARIAS, 2012, p. 358). Mas eram áreas sem características territoriais que acompanhassem a modernização da aviação e a ampliação e facilitação dessa modalidade de transporte. A fim de proporcionar o desenvolvimento da aviação, outro local deveria ser destinado para receber e enviar aeronaves pelos céus da principal cidade do Estado

⁸⁴ A previsão do atual Ministro da Economia, Paulo Guedes, é que a diferença entre o gasto e o arrecadado pelo Governo Federal não supere a faixa negativa de 80 bilhões de reais: “Contas públicas devem fechar 2019 com rombo abaixo de R\$ 80 bi, diz Guedes”, Revista Veja online, edição de 18 de novembro 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/contas-publicas-devem-fechar-2019-com-rombo-abaixo-de-r-80-bi-diz-guedes/>. Acesso em: 22 nov. 2019.

⁸⁵ Exposição de Motivos da MP nº 866/2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-866-18.pdf. Acesso em: 22 nov. 2019.

⁸⁶ Lei nº 13.903/2019, art. 6º, §2º: “Ato do Poder Executivo federal poderá transformar a NAV Brasil em sociedade de economia mista”.

do Ceará. Foi quando se optou pelo aproveitamento de uma área mais periférica da cidade, com menos edificações e população, para a instalação do primeiro aeroporto da região.

Coincidentemente, a região escolhida já havia demonstrado sua aptidão para servir como local ideal para instalações aeroportuárias. No local onde até hoje se situa o Aeroporto de Fortaleza, as primeiras estruturas foram construídas pelos americanos, na década de 1940, para servir como base do governo dos Estados Unidos a operações militares na África durante a II Guerra Mundial (MACIEL, 2006, p. 37). Os americanos edificaram então seu aeroporto de guerra na região conhecida como Cocorote (*The Coco Route River*), onde, em 1963, finalmente seria instalado o Aeroporto Pinto Martins⁸⁷ como local oficial de pousos e decolagens da cidade.

Devido ao aumento da oferta de voos, em 1966 recebeu o primeiro terminal de passageiros. Em 1974, a responsabilidade pela administração do então Aeroporto Pinto Martins passou à Infraero, empresa pública federal. Aproveitando a recuperação e robustecimento das finanças públicas estaduais, o Governo do Ceará, em 1998, preocupado com a execução de grandes obras de infraestrutura, reformou o Aeroporto Pinto Martins, praticamente construindo um novo equipamento, em frente à estrutura antiga, a fim de possibilitar a atração de voos internacionais (FARIAS, 2012, p. 439).

No ano de 2015, o Governo Federal lançou o Plano de Investimento em Logística 2015-2018, com base no Programa Nacional de Desestatização (PND) que determinava a concessão à iniciativa privada da gestão do aeroporto de Fortaleza – além dos localizados em Salvador, Florianópolis e Porto Alegre. Em breve, portanto, a empresa pública federal Infraero deixaria de ser responsável pelas operações do aeroporto de Fortaleza.

A partir de 02 de janeiro de 2018, a iniciativa privada começa, oficialmente, a gerenciar de modo integral o aeroporto da cidade de Fortaleza, (Aeroporto de Fortaleza ou Fortaleza Airport em suas movimentações internacionais). A Fraport, empresa privada alemã, já operadora do Aeroporto de Frankfurt, dentre outros mundo afora, é a vencedora da licitação da concessão do serviço público advinda do Plano de Investimento em Logística 2015-2018. Como será visto de modo mais detalhado adiante, pelos critérios da licitação, a concessionária terá a exclusividade da administração do Aeroporto de Fortaleza por 30 anos, renováveis por mais cinco anos caso seja necessário.

⁸⁷ A Lei Federal nº 1.602, de 13 de maio de 1952, determinou que o antigo aeroporto do Cocorote passasse a ter a denominação de “Aeroporto Pinto Martins”. A lei ainda está em vigor. No entanto, a concessionária retirou as identificações relacionadas a à identificação do aeroporto da cidade de Fortaleza como Aeroporto Pinto Martins, passando a alcunhá-lo como “Aeroporto de Fortaleza” ou “Fortaleza Airport”, em suas operações internacionais.

2.7 Processo de concessão do Aeroporto de Fortaleza

Conforme já detalhado no primeiro capítulo, o art. 2º, II, da Lei nº 8.987/1995, define concessão de serviço público como “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”. A concessão de serviço público requer a definição do conceito de “serviço público”. A doutrina estrangeira entende serviço público como “*any activity that has to be governmentally regulated and controlled because it is indispensable to the realisation and development of social solidarity*”⁸⁸ de modo que, pela sua natureza, só possa ser assegurada a prestação da atividade pela intervenção governamental (DUGUIT, 1919, p. 48).

A legislação e a conceituação acima indicam a necessidade de intervenção estatal na prestação dos serviços públicos. Mas não seria necessariamente intervenção estatal direta a fim de tomar para si o protagonismo da prestação de todo tipo de serviço público, ainda mais quando a espécie de serviço permite que seja delegado a terceiros de modo que seja mais bem prestado. No caso relativo a este trabalho, a titularidade dos serviços aeroportuários, como visto anteriormente, fica sob a responsabilidade da União. E esse tipo de serviço é um dos que permitem a delegação de sua prestação à iniciativa privada, respeitada a regulação e o controle necessários. Assim, a seguir, será averiguado de que modo ocorreu, na prática, a concessão do Aeroporto de Fortaleza.

A cargo da ANAC, o processo de concessão do Aeroporto de Fortaleza ocorreu por licitação na modalidade leilão⁸⁹ com inversão de fases. A maior contribuição fixa inicial ofertada foi o critério de julgamento. Desse mesmo processo, também participaram os aeroportos de Salvador, Florianópolis e Porto Alegre.

A licitação que cuidou da concessão desses aeroportos se baseou de acordo com a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização (PND), com a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que trata da concessão de serviços

⁸⁸ Tradução livre: “qualquer atividade que deva ser regulamentada e controlada pelo governo porque é indispensável para a realização e o desenvolvimento da solidariedade social”.

⁸⁹ É permitido o uso da modalidade leilão em algumas situações, substituindo a modalidade concorrência, como tem acontecido, aliás, na concessão de terminais aeroportuários por todo o país desde 2011, com a concessão do primeiro terminal à iniciativa privada: o Aeroporto de Natal/RN – o qual, para sermos justos, está instalado em outra cidade: São Gonçalo do Amarante/RN.

públicos e, subsidiariamente, com a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que cuida de regras gerais licitatórias. O Decreto Federal nº 8.517, de 10 de setembro de 2015, incluiu os referidos aeroportos no PND (art. 1º) e designou a ANAC “como responsável pela execução e pelo acompanhamento do processo de desestatização dos serviços públicos explorados nos aeroportos” (art. 2º).

Segundo informações disponíveis no sítio eletrônico da ANAC⁹⁰, o Aeroporto Internacional de Fortaleza foi concedido aos cuidados da iniciativa privada por meio de leilão em 16 de março de 2017. O valor total do contrato, com efeito meramente indicativo, ficou estipulado em R\$ 3.503.536.466. A concessionária vencedora do certame ofereceu R\$ 425 milhões a título de contribuição fixa inicial. O restante, a ser pago via contribuição fixa anual (por trinta anos renováveis por mais cinco) pela concessionária ocorrerá de acordo com a tabela abaixo⁹¹, com atenção para o prazo de carência do primeiro ao quinto ano. Também haverá pagamento, por parte da concessionária, de 5% da totalidade da receita bruta, em um formato de contribuição anual variável. Abaixo, *Tabela 1* descreve o período para pagamentos das contribuições fixas anuais.

Tabela 1 – Contribuição fixa anual a ser paga pela concessionária do Aeroporto de Fortaleza durante o prazo de concessão do equipamento

Período	Valor
1º ao 5º ano	-
6º ano	R\$ 9.397.313
7º ano	R\$ 18.794.627
8º ano	R\$ 28.191.940
9º ano	R\$ 37.589.253
10º ao 30º ano	R\$ 46.986.567

Fonte: ANAC

A título de comparação, seguem os valores de arrematação dos outros aeroportos contidos no mesmo processo de concessão que o Aeroporto de Fortaleza. Evidencia-se que no rol dos quatro aeroportos, Fortaleza foi o que teve segunda maior contribuição fixa inicial, o

⁹⁰ <http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/fortaleza>

⁹¹ ANAC. Disponibilizado em: <http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/fortaleza/documentos-relacionados/contrato-e-anexos/contrato-fortaleza/view>. Acesso em 20 nov. 2018.

que demonstra a vontade da empresa arrematar o equipamento, mas apenas o terceiro maior valor total de contrato, que representa que os outros aeroportos, em teoria, indicam maior grau de retorno para os lances propostos.

Tabela 2 – Valores de contribuição fixa inicial e de valor total do contrato dos aeroportos concedidos pela ANAC de acordo com o Plano de Investimento em Logística 2015-2018 do Governo Federal

Aeroporto	Contribuição fixa inicial	Valor total do contrato
Fortaleza	R\$ 425.000.000,00	R\$ 3.503.536.466,00
Salvador	R\$ 660.943.107,00	R\$ 4.560.764.816,00
Florianópolis	R\$ 83.333.333,33	R\$ 2.269.594.665,00
Porto Alegre ⁹²	R\$ 290.512.229,00	R\$ 4.239.073.572,00

Fonte: ANAC

Além da contribuição fixa inicial e da contribuição fixa anual – do sexto ao trigésimo ano –, a concessionária também se obrigou a repassar à União, um terceiro tipo de pagamento: a contribuição variável, que deverá ocorrer no momento da apresentação anual dos demonstrativos contábeis, correspondendo, como anteriormente já mencionado, a cinco por cento sobre a totalidade da receita bruta da concessionária e de suas eventuais subsidiárias integrais.

O contrato de concessão do Aeroporto de Fortaleza foi assinado em 28 de julho de 2017. Ele estipulou a concessão do Aeroporto de Fortaleza por um prazo de trinta anos – renováveis por mais cinco –, iniciado em 29 de agosto de 2017, com o começo do compartilhamento e transferência das operações do aeroporto da Infraero para a concessionária. Em 2 de janeiro de 2018, as operações ficaram a cargo exclusivo da concessionária. De modo resumido, para os fins da concessão desse serviço público, à época da assinatura o contrato previa quatro fases executórias:

Fase I-A: fase de transferência das operações do Aeroporto da Infraero para a Concessionária. Teve início em 29 de agosto de 2017.

⁹² Prazo de 25 anos renováveis por mais cinco anos. Os outros aeroportos foram concedidos por período de trinta anos, renováveis por mais cinco anos.

Fase I-B: fase de ampliação do Aeroporto pela Concessionária para adequação da infraestrutura e melhoria do nível de serviço. Atualmente em execução, com término previsto para 29 de outubro de 2019⁹³.

FASE I-C: demais fases de ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto, para recomposição total do nível de serviço estabelecido no PEA (Plano de Exploração Aeroportuária). Previsão de início: 30 de outubro de 2019.

FASE II: demais fases de ampliação, manutenção e exploração do aeroporto para atendimento aos Parâmetros Mínimos de Dimensionamento previstos no PEA, com gatilhos de investimento. Previsão de início: 31 de outubro de 2021.

Quanto ao pagamento pela exploração do Aeroporto de Fortaleza, conforme já visto acima, a concessionária tem compromisso de pagar contribuições de modo fixo e variável. Assim, nas notas explicativas às demonstrações financeiras de 2017, a concessionária Fraport Brasil S/A Aeroporto de Fortaleza (Companhia) explica que “a contribuição fixa anual deverá ser paga anualmente com início em agosto de 2023 e seu término será no último ano do contrato de concessão”. Quanto à parte variável, esta “corresponde a 5% sobre a totalidade da receita bruta anual da Companhia que passará a ser registrada quando a Companhia assumir a operação do aeroporto em 2018”.

Assim, quanto às obrigações financeiras da concessionária, ela já arcou com o pagamento de R\$ 425 milhões e se compromete ainda com a destinação aos cofres da União de parcelas fixas e variáveis durante trinta anos em decorrência da utilização do aeroporto de Fortaleza.

Ademais, a concessão do serviço aeroportuário, conforme prevê o contrato, estipula também obrigações de investimento direto na prestação do serviço. À concessionária não cabe apenas, por causa das contraprestações financeiras, administrar a infraestrutura na mesma situação física e operacional que recebeu da anterior administração estatal. Deve ir além e promover obras de melhoria na infraestrutura e, por meio de metas pré-estabelecidas, fornecer um serviço cada vez melhor a seus usuários.

No transcorrer da elaboração desta pesquisa, a fase 1B, que contempla reformas estruturais, como ampliação do terminal de passageiros e adequação das vias de acesso e das pistas de taxiamento, está em andamento, com 92% dos trabalhos concluídos. Inicialmente

⁹³ A fase I-B, à época de conclusão deste trabalho, em novembro de 2019, ainda não foi declarada oficialmente encerrada.

previsto para terminar ao fim de outubro de 2019, teve sua previsão de finalização prorrogada para abril de 2020. No entanto, a concessionária chega a supor que a conclusão das obras da fase I-B pode ocorrer ainda em 2020⁹⁴.

A melhoria e a agilidade na prestação do serviço são a finalidade da concessão do serviço público à iniciativa privada. Uma vez que o Estado não seria tão bom gestor quanto a iniciativa privada, cabe a esta, por meio até de procedimentos com menos amarras legais⁹⁵, executar os serviços concedidos supostamente da melhor forma. Por outro lado, como o Estado se ausenta dessa preocupação operacional, ele consegue concentrar seus serviços para atender a outras demandas⁹⁶. No próximo capítulo, serão analisadas as mudanças ocorridas no aeroporto e como o Estado do Ceará tem atuado na atração de parcerias para favorecer o desenvolvimento regional. Neste capítulo, entretanto, ainda se deve abordar da possibilidade de existência de tributação oculta por meio da estipulação da maior contribuição fixa inicial como critério para vencimento da licitação de concessão desse serviço público.

2.8 Tributação oculta na concessão de serviços públicos

Como visto no tópico anterior, a concessão do aeroporto demandou três tipos de pagamento pela concessionária aos cofres públicos: contribuição fixa anual, contribuição variável anual e contribuição fixa inicial. Destas, a contribuição fixa inicial foi usada como critério para a escolha da empresa vencedora. Assim, o maior lance inicial teria maior possibilidade de ser ganhador do leilão.

Por um lado, a contribuição fixa inicial pode ser vista como um critério de seleção que, de logo, identifica empresas com boa capacidade financeira para gerenciar os aeroportos. Como foi um dos critérios para a arrematação dos aeroportos, a contribuição inicial foi de logo destinada aos cofres públicos na data de assinatura do contrato. Mas, por outro lado, é de se presumir que a empresa vencedora deve repassar esse custo aos usuários do serviço, posto que

⁹⁴ “Obras do Aeroporto de Fortaleza estão 92% concluídas”. Jornal O Povo, 01 de outubro de 2019. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/economia/2019/09/30/obras-do-aeroporto-de-fortaleza-estao-92--concluidas.html>. Acesso em: 26 out. 2019.

⁹⁵ Licitações e outras formas de contratação que devem ser adotadas pelo Poder Público para obter obras e serviços muitas vezes burocratizam a prestação do serviço. Com o serviço concedido, a concessionária consegue entregar com mais rapidez um serviço adequado.

⁹⁶ É objetivo fundamental da Política Nacional de Desestatização “permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais” (Lei nº 9.491/1997, art. 1º, V).

ela deve querer ter um retorno do que foi investido. Assim, há duas situações que podem ser evidenciadas sobre o lance mínimo inicial: a) a União recolhe mais recursos; e b) a concessionária vencedora deve repassar o valor investido em tarifas pagas pelos usuários, que serão, ao final, os reais responsáveis pelos recursos “ocultamente” transferidos à União.

Tal contribuição inicial pode, portanto, ser encarada como uma tributação oculta? A tributação oculta, no magistério de Hugo de Brito Machado, desencadeia-se por meio de atitudes tergiversantes do Estado que acaba tributando sem assim o expressar e, por conseguinte, fora das regras. Dessa forma, Machado (2009, p. 168) entende que:

A prestação pecuniária compulsória que não constitui sanção de ato ilícito, que é instituída e cobrada em obediência aos padrões que o ordenamento jurídico estabelece para a instituição e cobrança dos tributos, pode ser considerada um tributo oculto. Tributo disfarçado ou oculto, então, é aquela prestação pecuniária que, não obstante albergue todos os elementos essenciais do conceito de tributo na Teoria Geral do Direito Tributário, é exigida pelo Estado sem obediência às normas e princípios que compõem o regime jurídico do tributo.

Pelo definido, o Estado pode se utilizar de instrumentos não essencialmente tributários para arrecadar recursos de forma indireta, o que seria definido como tributação oculta⁹⁷. Na situação exposta neste trabalho, embora o responsável pelo pagamento da contribuição fixa inicial seja uma empresa privada, os valores que esta pagará serão ressarcidos pelos usuários do serviço concedido, como, abordando os casos gerais de concessão de serviços públicos, explica Carvalho (2016, p. 182):

Certamente, a empresa vencedora da licitação repassará esse custo de sua atividade para o preço da tarifa a ser cobrada do usuário do serviço público concedido. No final das contas, quem arcará com o ônus do valor da outorga será o usuário do serviço público, o que inclusive afeta a característica da modicidade tarifária nos serviços públicos.

Assim, pode-se identificar que o critério que determinou a contribuição inicial de maior valor como critério para escolha da concessionária pode ter sido determinado com fins de arrecadação tributária disfarçada. Isso porque será o usuário final o que arcará com o

⁹⁷ Em sua tese sobre o tema, Carvalho (2016, p. 181) conceitua tributo oculto ou disfarçado como “receita pública oriunda de uma prestação pecuniária compulsória, que não constitui sanção por ato ilícito, cobrada mediante atividade administrativa vinculada em decorrência da soberania estatal, porém desacordada no que concerne às normas e princípios fundamentais do Sistema Tributário Nacional”.

pagamento. Mas, inicialmente, o valor da tarifa paga pelo usuário é determinado pela escolha da União no modo de concessão do serviço ao prestador privado. A arrecadação inicial destinada ao Estado será suportada posteriormente pelos usuários finais, os reais encarregados de pagar, portanto, o preço estipulado para a outorga do serviço. Por outro lado, no próximo capítulo, será debatido como o Estado do Ceará tem é deixado de recolher tributos e até passado a destinar aportes financeiros a entes com fins lucrativos sob a premissa de incentivar o desenvolvimento regional por meio do estímulo às atividades aeroportuárias na região.

2.9 Premissas deste capítulo e questionamentos para os capítulos 3 e 4

Este capítulo segundo demonstrou que a concessão da prestação de serviços públicos, como o serviço aeroportuário, é prevista na própria CF (art. 175). O serviço público tem a característica de ser atividade presumidamente necessária à sociedade (construção e manutenção de estradas, portos e aeroportos, erradicação de doenças, cuidado com a saúde pública e educação, etc.) para que as pessoas tenham condições de desenvolverem suas capacidades⁹⁸ o máximo possível. Por essa característica de essencialidade, portanto, o art. 175 já determina as orientações gerais da participação da iniciativa privada na consecução desses serviços quando o Poder Público entende não ser o caso de agir diretamente: “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Aqui, discute-se: deve realmente o Estado se contentar apenas com sua função regulamentadora, enquanto deixa toda a parte que envolve a produção econômica para a iniciativa privada? Ou seja, uma vez regulamentado o mercado de maneira que haja o máximo de bem-estar, em situação na qual as falhas de mercado sejam contidas ao máximo, o Estado já cumpriu sua parte? Em nenhum momento o Estado pode, ao menos, para além da regulação, interagir também por meio da fomentação da atividade econômica?

⁹⁸ SEN, p. 171: “a base racional do mecanismo de mercado está voltada para os bens privados (como maçãs e camisas), e não para os bens públicos (como o meio livre de malária), sendo possível mostrar que pode haver boas razões para o fornecimento de bens públicos, indo além do que os mercados privados promoveriam. Argumentos exatamente análogos sobre o alcance limitado do mecanismo de mercado aplicam-se da mesma maneira a várias outras áreas importantes, nas quais a provisão também pode dar-se na forma de um bem público. Defesa, policiamento e proteção ambiental são algumas das áreas às quais se aplica esse tipo de raciocínio”.

Trazendo o tema para o caso em estudo: o mercado aeroviário tem condições singulares que permitam a atração de desenvolvimento econômico por si só para a região? Em termos ainda mais específicos: como funciona a atração de companhias aéreas para funcionar em determinado aeroporto? Como aumentar o número de voos? Como estabelecer uma cadeia fixa de agentes econômicos interdependentes? De que forma o turismo de negócios é estimulado em determinada localidade?

As perguntas acima levam a outro questionamento: de que modo o desenvolvimento regional é afetado pela atividade econômica aeroviária e qual o papel do Estado nesse desenvolvimento? Cabe ao Estado negociar com a iniciativa privada tanto para expandir a infraestrutura do aeroporto por meio de financiamentos, como para atrair mais companhias aéreas para atuarem em determinada localidade por meio de incentivos fiscais – sobretudo quanto ao ICMS incidente sobre o combustível das aeronaves – e financeiros?

De modo fático, portanto, deve-se investigar como tem sido gerido o aeroporto e as atividades de atração de investimento para o Estado do Ceará. Pretende-se analisar como o Estado tem contribuído com atividades de fomento e de incentivos fiscais para desenvolver uma parcela da economia cearense que depende do transporte aéreo para a consecução de seus negócios e introdução de novas atividades econômicas.

Para isso, deve-se investigar os seguintes fatores: a) houve aumento de atividade do Aeroporto de Fortaleza após a concessão à iniciativa privada? b) caso seja afirmativa a primeira resposta, qual teria sido o papel do Estado no aumento de atividade do Aeroporto de Fortaleza? c) de que modo o Estado teria participado e se teria sido necessária essa adequação? e d) quais as consequências da atração de novas atividades por meio do aeroporto para o desenvolvimento regional?

Para responder às indagações expostas, o capítulo três expõe como os incentivos governamentais têm sido utilizados pelo Estado do Ceará para atrair investimentos privados à região. Com igual intuito de solucionar os questionamentos elencados acima, o capítulo quarto expõe e analisa os indicadores de operação do Aeroporto de Fortaleza, tendo como parâmetro dois momentos: o antes e o depois da concessão e da efetivação dos incentivos governamentais.

3. ESTADO E INCENTIVOS GOVERNAMENTAIS

O Estado pode adotar diversas ações para promover a redução de desigualdades sociais e regionais, elencada como um objetivo fundamental a ser alcançado, de acordo com a CF⁹⁹. Uma dessas ações é a adoção de políticas públicas de incentivos governamentais. Compreende-se que, caso não se incentive determinado campo produtivo, empresas e investimentos necessários ao desenvolvimento não arregimentariam esforços suficientes para se instalarem em determinada região, por exemplo, carente de investimentos ou com alta taxa de desemprego. Tenderiam a se instalar em outras localidades, que demandariam custos de operação menores e com melhor acesso à infraestrutura e à mão de obra qualificada.

O incentivo governamental, portanto, é um mecanismo que utiliza o poder de barganha e as competências diretivas e alocativas do Estado para estimular a prática de certas condutas. Esses estímulos podem ocasionar resultados imediatos, (instalação de fábricas, geração de empregos¹⁰⁰), como mediatos (diminuição de desigualdades e alteração do padrão econômico regional¹⁰¹). O objetivo do incentivo é, portanto, de estímulo, sem o qual o Estado entende que não haverá superação natural da carência econômica a qual o estímulo propõe solucionar.

Quando contextualizado tributariamente, o incentivo possui função extrafiscal¹⁰². Isso quer dizer que o incentivo, por sua própria natureza e finalidade, não tem o objetivo primário

⁹⁹ CF, Art. 3º, III, indica que constitui, dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

¹⁰⁰ Um dos argumentos centrais para a concessão de incentivos é a possibilidade de aumento da renda e do emprego. No caso particular do emprego, entretanto, há quem compreenda que eventuais incentivos não aumentariam a geração de emprego, tanto quanto a inação estatal (GABE e KRAYBILL, 2002).

¹⁰¹ Quanto à alteração na mudança do padrão econômico, os incentivos podem, por exemplo, estimular a adoção de novas modalidades de geração de energia. No caso particular do incentivo à geração de energia solar na França, Hertzog (1979, p. 278) compreende que as autoridades públicas “*ont un rôle de démonstration à jouer. Il faut convaincre la population, les entreprises consommatrices d’énergie et celles produisant des équipements nouveaux que l’énergie solaire est une solution technique, peut avoir un intérêt financier, est susceptible d’occuper un marché, etc.*”. Tradução livre: “As autoridades públicas têm um papel de demonstração a desempenhar. Devemos convencer a população, as empresas consumidoras de energia e as que produzem novos equipamentos, que a energia solar é uma solução técnica, pode ter interesse financeiro, é provável que ocupe um mercado, etc.”.

¹⁰² Sobre extrafiscalidade, o ensinamento de Hugo de Brito Machado: “São extrafiscais os impostos cuja função predominante consiste em interferência no mundo econômico. Quando são instituídos ou aumentados, o que se pretende com a instituição ou com o aumento desses impostos não é melhorar a arrecadação de recursos financeiros, mas induzir determinado comportamento por parte dos agentes econômicos” (MACHADO, 2012, p. 72). Também é válido demonstrar o entendimento de Nabais (2004, p. 629, apud PAPADOPOL, 2009, p. 19): “A extrafiscalidade traduz-se no conjunto de normas que, embora formalmente integrem o direito fiscal, tem por finalidade principal ou dominante a consecução de determinados resultados econômicos ou sociais através da utilização do instrumento fiscal e não a obtenção de receitas para fazer face às despesas públicas. Trata-se assim de normas (fiscais) que, ao preverem uma tributação, isto é, uma ablação ou amputação pecuniária (impostos), ou uma não tributação ou uma tributação menor à requerida pelo critério da capacidade contributiva, isto é, uma renúncia total ou parcial a essa ablação ou amputação (benefícios fiscais), estão dominadas pelo intuito de actuar

de arrecadar recursos de modo direto aos cofres públicos. Ou seja, seus objetivos não são fiscais, arrecadatários. Enquadram-se como instrumentos para estímulo de condutas que o Estado entende necessárias, tanto que o Estado escolhe tratar diferentemente quem adotar as condutas estimuladas. A contrapartida à sociedade, portanto, não é instantânea – como na função puramente fiscal de arrecadação tributária –, mas se prolonga no tempo, posto que objetiva promover comportamentos duradouros vistos como necessários e que, por outra forma, não poderiam ser atingidos, ou que seriam atingidos com maior despesa, dificuldade ou ilegalidade.

Dessa forma, o Estado não escolhe – ou não deve escolher – incentivar um setor econômico sem evidenciar a real necessidade para tanto. O incentivo acarreta diminuição de arrecadação de receita ou, até mesmo, ocasiona a transferência de recursos do erário a cofres privados, o que diminui a capacidade de financiamento de outras atividades do Estado, que encontra na arrecadação de tributos a sua principal fonte arrecadatária. Tanto é assim, que Nabais (2019, p. 232) explica o porquê de atualmente caracterizar os Estados, quanto a seu financiamento, como Estados Fiscais:

Não constitui novidade afirmar que a quase totalidade dos estados actuais se apresentam, do ponto de vista do seu financiamento, como estados fiscais. O que significa um estado financiado fundamentalmente com base na figura dos tributos unilaterais ou impostos, e não com base em outros tributos ou outro tipo de receitas, acabando, deste modo, estes por terem um carácter marginal.

Por isso, para que não haja insensatez com o dinheiro público, devem existir parâmetros para a constituição de incentivos. Assim, para a promoção de uma política de incentivos, o Estado deve, dentre várias ações, demonstrar a necessidade do incentivo, estimar impacto financeiro, estipular as medidas de mitigação de efeitos colaterais, definir sua importância para o programa de governo, estabelecer critérios mais gerais do que específicos, estimar a quantidade de novos empregos e empresas periféricas, indicar provisões para reduzir eventuais reduções de receita, monitorar periodicamente o setor incentivado e divulgar o incentivo o máximo possível (IHLANFELDT, 1995, no artigo *Ten principles for state tax incentives*).

Todos esses fatores de preocupação com a forma de concessão de incentivo possibilitam que o ente incentivador se planeje, não tenha perda – ou perda mínima – de receita, saiba qual

directamente sobre os comportamentos económicos e sociais dos destinatários, desincentivando-os, neutralizando-os nos seus efeitos económicos e sociais ou fomentando-os, ou seja, de normas que contêm medidas de política económica ou social”.

o grau de sucesso do incentivo, tenha como monitorar as condições estabelecidas e saiba o real impacto do incentivo na economia impactada. É de se dizer, ademais, que as vantagens da implementação organizada e racional de um incentivo não beneficiam apenas a região implementadora, mas também outras regiões que eventualmente copiem o modelo utilizado.

Nesse sentido, Ihlantfeldt (1995, p. 353), ao justificar a necessidade de adoção das precauções elencadas nos parágrafos acima, demonstra que a instituição de um incentivo mal planejado, além de trazer desvantagens a quem o adotou, uma vez copiado por outros entes – que desejam responder à competição –, pode ampliar seu rastro de prejuízos: *“many states have adopted tax incentives scarcely well founded on economic theory or empirical evidence. Frequently, poor incentives are contagious, as states become copycats by responding to their competitors’ incentives by passing their own similar incentives”*¹⁰³.

Os incentivos, portanto, além de sua função para a atração de atividades econômicas, também promovem o acirramento da competição entre as regiões que eventualmente tenham interesses coincidentes na atração dos mesmos negócios. Um incentivo pode ter sido corretamente implementado em uma região. Isso não quer dizer, entretanto, que outra localidade, que queira implementá-lo, poderá fazer nas mesmas condições e atingir os mesmos resultados. Ainda assim, a necessidade de atração de investimento pode promover o acirramento dessa disputa entre regiões¹⁰⁴. Além disso, o incentivo pode, inclusive, não beneficiar diretamente a população local. Pode ocorrer, por exemplo, de moradores de áreas vizinhas ocuparem os empregos oferecidos (se não houver condições pré-estabelecidas para ocupação das vagas por munícipes)¹⁰⁵.

A concessão de incentivos não deixa de ser arriscada e de possuir efeitos colaterais indesejáveis – ou ainda se mostrar ineficiente frente à conduta estimulada¹⁰⁶. No entanto, há

¹⁰³ Tradução livre: “Muitos Estados adotaram incentivos fiscais mal fundamentados na teoria econômica ou em evidências empíricas. Frequentemente, incentivos ruins são contagiosos, à medida que os Estados se tornam imitadores, respondendo aos incentivos de seus concorrentes, passando seus próprios incentivos semelhantes”.

¹⁰⁴ Nesse sentido, Buss (2001, p. 90) identifica que, nos Estados Unidos, *“States have always used tax incentives to influence business relocation, expansion, or start-ups or to benefit some businesses over others, rescuing them from failure or protecting them against competition. This practice has become so pervasive that states find themselves at war with one another”*. Tradução livre: “Os Estados sempre usaram incentivos fiscais para influenciar a realocação, expansão ou criação de empresas ou para beneficiar algumas empresas em detrimento de outras, resgatando-as do fracasso ou protegendo-as contra a concorrência. Essa prática se tornou tão difundida que os Estados se encontram em guerra entre si”.

¹⁰⁵ Como ilustração, a cidade de Sobral (CE), após a instalação de uma indústria calçadista por meio de incentivos governamentais, não presenciou baixa na taxa de desemprego, mas um inesperado aumento. O fato pode ser atribuído à vinda de mão-de-obra de cidades próximas na Região Norte do Estado do Ceará (AGUIAR JÚNIOR, 2005, p. 57).

¹⁰⁶ Conferir REITZE, Arnold W.; REITZE, Glenn. *Tax Incentives Don't Stop Pollution*. American Bar Association Journal, p. 127-131, 1971.

regiões no Brasil que ainda dependem de políticas públicas de incentivos governamentais para a atração de investimentos privados, geração de renda, crescimento industrial, criação de empregos e diversificação econômica. Os incentivos prometidos pelo Poder Público tendem a funcionar como conforto financeiro para que os investidores privados se encorajem a assumir os riscos do investimento de recursos em uma região com certos déficits estruturais, de capital humano e econômicos ou com características naturais desfavoráveis.

No caso deste trabalho, procura-se estudar como o Estado pode, em certa medida, perseguir o desenvolvimento regional por meio da concessão de incentivos a uma determinada atividade econômica que entende ser merecedora de especial atenção, posto que pode promover o desenvolvimento¹⁰⁷. Trata-se da atividade do setor aéreo no Estado do Ceará.

Assim, logo no tópico 3.1 a seguir, é feito um breve panorama sobre a necessidade de incentivos na região nordestina. No tópico 3.2, demonstra-se de que modo os incentivos são admitidos no ordenamento jurídico brasileiro, adentrando-se em sua conceituação e diferenciação entre incentivos fiscais e financeiros e discutindo como o ordenamento trata da busca da redução das desigualdades regionais. Os tópicos 3.3 e 3.4 tratam dos casos reais de concessão de incentivos fiscais e incentivos financeiros, respectivamente, destinados ao setor aéreo no Estado do Ceará. Brevemente, o tópico 3.5 cuida da guerra fiscal relacionada aos incentivos fiscais. Por fim, o tópico 3.6 expõe como a concessionária privada, gestora do aeroporto, tem sido financiada por um banco público de fomento ao desenvolvimento, no caso o Banco do Nordeste do Brasil.

3.1 Nordeste brasileiro: a peleja por incentivos governamentais

O Brasil abriga a quinta maior população do planeta. É a oitava economia mundial. Sua produção de petróleo só não é maior do que outros oito países. Se vistos isoladamente, esses fatores poderiam sugerir que o Brasil também deveria ter bons indicadores sociais. Mas os dados demonstram que o social não acompanha o econômico. O país ocupa a 72^a posição no

¹⁰⁷No entanto, por mais que se concretize ações de estímulo à economia, não se pode identificar como idênticos o crescimento econômico e o desenvolvimento. Neste sentido, Faria (2010, p. 211): “o desenvolvimento não é sinônimo de crescimento, de uma elevação de renda *per capita* e do Produto Interno Bruto (PIB). Ele é mais exigente, envolvendo uma série infindável de modificações que conduzam a uma radical mudança de estrutura da economia e da própria sociedade do país; ele também não se confunde com a modernização, processo em que há assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, mas limitada ao estilo de vida e aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada, não sendo acompanhada de uma transformação social”.

valor do PIB per capita – sugerindo desigualdade¹⁰⁸ –, a esperança de vida ao nascer é de 75 anos (69º lugar), está apenas em 78º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em 104º lugar no ranking de acesso à rede sanitária, ainda ostenta 6,8% da população acima de 15 anos analfabeta, 11,8% da população com idade para trabalhar em situação de desemprego e 33% da população não tem acesso à internet¹⁰⁹.

Como se não bastasse a desigualdade do Brasil frente aos demais países – especialmente quando comparando países que ostentam o mesmo nível de riqueza absoluta que o Brasil (oitava economia do mundo) –, ainda há intensas distinções socioeconômica entre as regiões brasileiras. O Sul e o Sudeste possuem os melhores indicadores. O Centro-Oeste congrega grande demanda econômica por causa da sua elevada produção agropecuária. E o Norte e o Nordeste do Brasil apresentam os piores dados, tanto sociais como econômicos. Como o interesse desta parte do trabalho é estudar a concessão de incentivos ao setor aéreo em uma localidade nordestina, atenta-se, em especial, para os indicadores da região nordestina.

O Nordeste concentra o maior número de municípios do Brasil, 1794, o que corresponde a uma representação de 32% do total de 5.570 municípios brasileiros¹¹⁰. Para fins de complementação dos dados sobre a região em destaque, é oportuno trazer o detalhamento das suas características demográficas fornecido por Arruda e Cunha (2018, p. 143):

Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes ao ano de 2010, indicam que a região Nordeste do Brasil, com área aproximada de 1,5 milhão de Km², equivalente a 18% do território brasileiro, e uma população de 53.091.850 pessoas, que representa 28% do total do contingente demográfico brasileiro, possui uma taxa de crescimento populacional anual de 1,1% e de urbanização de 65,2%, inferior ao que se verifica no Brasil, que é de 78,4%. A esperança de vida ao nascer é de 65,5 anos, menor do que a média nacional, de 68,4 anos.

O Nordeste¹¹¹ brasileiro, dessa forma, apresenta disparidades em relação às regiões mais desenvolvidas do país, como o Sudeste e o Sul. Dados recentes demonstram que a maior taxa

¹⁰⁸ “Desigualdade de renda cresce há 17 trimestres consecutivos no país, aponta FGV” Portal de Notícias G1, edição de 16 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/08/16/desigualdade-de-renda-cresce-ha-17-trimestres-consecutivos-no-pais-aponta-fgv.ghtml>. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁰⁹ Os dados foram retirados do portal eletrônico do IBGE e são relativos ao ano mais recente em que cada tipo de dado está disponibilizado, visto que há informações bem recentes, de 2018, como outras ainda de 2015. Fonte: IBGE. Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/>. Acesso em 15 nov. 2019.

¹¹⁰ Fonte: IBGE. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/territorio/dados-geograficos.html>. Acesso em: 17 set. 2019

¹¹¹ Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Estados do Nordeste: Ceará, 0,682; Pernambuco, 0,673; Bahia, 0,660. IDH de Estados do Sudeste e Sul: São Paulo, 0,783; Rio Grande do Sul, 0,746. Média do IDH no Brasil: 0,727. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2010.

de pessoas desocupadas, no 3º trimestre de 2019, está na região nordestina: 14,4% das pessoas acima de 14 anos com condições de trabalhar não estão ocupadas, sem participação no mercado de trabalho. Enquanto o Sul apresenta a menor quantidade, 8,1%:

Tabela 3 – Distribuição percentual de pessoas de 14 anos ou mais de idade com condições de trabalhar – 3º trimestre de 2019

REGIÕES	Pessoas ocupadas	Pessoas desocupadas
Brasil	88,2%	11,8%
Norte	88,3%	11,7%
Nordeste	85,6%	14,4%
Sudeste	88,1%	11,9%
Sul	91,9%	8,1%
Centro-Oeste	89,9%	10,1%

Fonte: IGBE – PNAD¹¹²

Apesar de abrigar 32% dos municípios brasileiros e de ter 27% da população brasileira, o que corresponde a 57 milhões de pessoas de um total de 210 milhões, o Nordeste participa com apenas 14,48% na produção de riquezas nacionais. Dados de 2017, demonstram que o Sudeste e o Sul são as regiões que concentram maior capacidade de produção econômica. O Sudeste responde por 52,87%, enquanto o Sul contribui com 17,04% do PIB brasileiro.

Como uma região que tem 27% da população de um território concentra apenas 14,48% da sua produção econômica? É como se algum quinhão de riqueza de cada pessoa do Nordeste escoasse para outras regiões. Ou seja, a região não tem sido capaz de compatibilizar capital humano e capital econômico, não conseguindo, pelo menos, produzir riquezas proporcionais ao tamanho da sua população. Isso pode indicar que ainda falta muito para a superação das desigualdades regionais no Brasil, haja vista que, por simples operação aritmética, já se chega ao resultado de que o PIB per capita nordestino é inferior ao nacional.

Se uma região produz menos recursos de forma proporcional ao tamanho da sua população, também tem menos fontes arrecadatórias. Se arrecada menos, não tem como disponibilizar serviços públicos de qualidade, pois se presume um déficit na capacidade de financiamento. O dinheiro acaba fugindo do Nordeste e abastecendo outras regiões,

¹¹² Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2019_3tri.pdf. Acesso em: 21 nov. 2019.

principalmente Sudeste e Sul, que podem, com mais tranquilidade, dar continuidade a suas políticas públicas que, historicamente, já apresentam indicadores sociais acima da média nacional. Dessa forma, o círculo vicioso da desigualdade pode não ter como ser rompido sem políticas públicas ativas e a participação do estatal propositalmente destacada para superar essa situação de baixo desenvolvimento econômico e social nos Estados do Nordeste.

Se não houver essa preocupação, a tendência é que todas as desigualdades persistam, inclusive o pior tipo de desigualdade: a social. A tabela abaixo demonstra que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dos três mais importantes Estados nordestinos em relação ao PIB brasileiro ainda é inferior ao IDHM de outros Estados do Sudeste e Sul.

Tabela 4 – Indicadores de desenvolvimento econômico (PIB - 2017) e social (IDHM) em Estados brasileiros

	PIB (R\$ milhões)	PIB (%) Brasil)	PIB per capita (2017) – R\$	IDHM (2010)	População estimada (2019)
CE	147.890	2,25	16.395	0,682	9.132.078
PE	181.551	2,76	19.165	0,673	9.557.071
BA	268.661	4,08	17.509	0,660	14.873.064
MG	576.199	8,75	27.283	0,731	21.168.791
SP	2.119.854	32,20	47.009	0,783	45.919.049
RS	423.151	6,43	37.371	0,746	11.377.239
BR	5.778.953	-	31.702	-	210.147.125

Fonte: IBGE¹¹³/IPECE¹¹⁴/Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil¹¹⁵

Se o Brasil pretende melhorar os indicadores sociais em geral – como o IDHM –, deve necessariamente apresentar soluções para otimizar principalmente os indicadores das regiões com piores índices. O Nordeste, pelo tamanho da sua população, merece ter mais destaque proporcional na produção de riquezas do Brasil, que pelo menos passe a ser compatível com suas características demográficas, e, assim, o déficit social possa ter condições financeiras para ser dirimido.

¹¹³ IBGE: Panoramas. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panorama>. Acesso em: 21 nov. 2019.

¹¹⁴ IPECE: O Produto Interno Bruto do Ceará na Ótica da Produção e da Renda – 2017. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2019/11/PIB_Ceara_nas_Oticas_Producao_e_Renda_2017.pdf. Acesso em: 21 nov. 2019.

¹¹⁵ Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/>. Acesso em: 21 nov. 2019.

Aponta-se, é válido mencionar, que o Nordeste parece ter dado motivos para o início da preocupação governamental com a diminuição das desigualdades regionais. Devastada pela seca de 1877 – evento natural e constante no semiárido nordestino, que nunca deixou de ser presenciado por governantes e sentido pelo povo¹¹⁶ – a região mereceu alguns cuidados diretos do Governo Imperial. O fato é ilustrado por Paulo Bonavides (2006, p. 453):

Em termos econômicos e sociais, o Brasil principiou a tomar conhecimento de que havia no País uma problemática regional durante a devastadora seca de 1877 verificada no Nordeste, quando milhares de sertanejos sucumbira à fome ou foram compelidos a abandonar suas terras. O Imperador, diante do flagelo, tomou providencias de socorro às vítimas, fez na Região as primeiras obras públicas de combate às secas, projetou a construção dos primeiros açudes, mas não evitou que a calamidade fizesse mais baixas na população do Nordeste que toda a Guerra do Paraguai.

Há quem entenda que, pela precariedade das condições da região nordestina, não era apenas a seca que poderia causar impactos negativos. Seu fenômeno oposto, os períodos com grande quantidade de chuva, embora arrefecessem o clima e suspendessem as estiagens, também provocam enchentes que, assim, como a seca, poderiam desalojar moradores, destruir plantações, afogar o gado e disseminar doenças e pragas. Nesse sentido, a pesquisa de Freitas Sousa (2009, p. 93):

O problema da fome que atingia a população era provocado tanto pelas secas, quanto pelas enchentes. Ao passo em que as enchentes e as inundações representavam um problema, pois destruíam plantações, invadiam casas e disseminavam doenças e petes, por outro lado também havia uma perspectiva que transformava o inverno em salvação geral da população. No entanto, quando o inverno era em demasia provocava as enchentes e inundações. Estas também faziam parte da memória do povo do Ceará.

Estudos demonstram que a ação estatal no Nordeste poderia, de algum modo, não diminuir a desigualdade, uma vez que comumente direcionada aos já abastados, tal como exemplificam Arruda e Cunha (2018, p. 147) ao identificarem que os latifundiários aumentavam ainda mais suas posses frente aos mais necessitados:

¹¹⁶ Sobre a história das grandes secas do período colonial e imperial, especialmente no Ceará, conferir a obra “Memória sobre o clima e a seca do Ceará” (Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1877), de Thomaz Pompeu de Souza Brasil, também conhecido como Senador Pompeu em razão do mandato eletivo que ocupava no Senado Imperial. Disponível em: <https://colecaomossoroense.org.br/site/wp-content/uploads/2018/07/Nono-Livro-das-Secas.pdf>. Acesso em 11 nov. 2019.

O crescimento demográfico combinado com a estrutura fundiária, marcada pela posse de latifúndios nas mãos de poucos proprietários, foi robustecendo as mazelas provocadas nas grandes estiagens, que a partir do século XIX ganhou visibilidade nacional. O problema da seca, que arrastava contingentes populacionais expressivos para a condição de miséria e fome tornou-se uma “questão social” a ser enfrentado pelo poder público. As ações invariavelmente se davam por intermédio das chamadas “frentes de trabalho”, onde levas de trabalhadores eram alocadas para a realização de serviços de construção de barragens e açudes, normalmente realizados nas grandes propriedades; ou ainda, na prestação de serviços outros, normalmente ligados aos interesses dos grandes proprietários, como estradas vicinais ou obras que facilitassem a estocagem e o escoamento da produção¹¹⁷.

Mas os números demonstram, entretanto, a disparidade entre a economia nordestina e a de outras localidades que têm recebido mais investimentos. Assim, por exemplo, enquanto a produção industrial nordestina cresceu apenas 3,5% entre 1999 e 2016, a região Centro-Oeste teve o dobro da taxa do Nordeste, crescendo 7% sua produção industrial no mesmo período¹¹⁸.

Ao falar em diminuição das desigualdades regionais, é preciso dimensionar seus níveis. Em um contexto global, o Brasil, frente aos demais países, apesar de ser a 8ª economia do mundo, ainda é um país classificado como emergente, muito por causa de seus baixos índices de desenvolvimento social e do elevado nível de concentração de renda e riquezas¹¹⁹.

Não é de hoje, portanto, a necessidade se implementar políticas públicas com o objetivo de tornar os espaços brasileiros menos desiguais. Neste ponto, tem-se que reconhecer que o Nordeste brasileiro carece basicamente de dois recursos: o capital e a iniciativa empresarial, sendo este indicador o mais carente (HOLANDA, 1975, p. 10). O capital e a iniciativa empresarial podem ser estimulados por incentivos originados do Estado.

¹¹⁷ Do século XIX para a atualidade, as relações ficaram menos paternalistas e o direcionamento de investimentos estatais têm levado em conta critérios mais objetivos para a concessão de benefícios. Prova disso, no caso do Ceará, pode ser encontrada na Lei Estadual nº 10.367, cujo escopo versa sobre o tratamento do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), que tem o objetivo de fomentar, por meio de incentivos fiscais, a política industrial cearense. Dentre os núcleos programáticos que compõem o FDI, destaca-se o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial, o qual condiciona desconto no valor devido do ICMS ao alcance, por parte das empresas interessadas, de metas objetivas, tais como o impacto na geração de empregos, a localização geográfica do empreendimento, a responsabilidade social, cultural e ambiental e programa de pesquisa e desenvolvimento. Disponível em: <http://www.adece.ce.gov.br/index.php/incentivo-fdi/incentivos>. Acesso em 18 set. 2019

¹¹⁸ “Produção industrial cresce 7% no Centro-Oeste, diz estudo do Ipea”. IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35031&catid=1&Itemid=7. Acesso em: 18 set. 2019.

¹¹⁹ A relação entre concentração de renda e desigualdade no âmbito individual é estudada por Thomas Piketty na obra “O Capital no Século XXI”, em que se discute temas como a desigualdade da renda do trabalho, a desigualdade na apropriação do capital e, inclusive, a desigualdade mundial da riqueza no século XXI.

Para poder entender a importância dos incentivos governamentais, é preciso desenhar a realidade da região incentivada. Deve-se analisar a realidade da região para que, empós, perceba-se que os incentivos não são ameaça ao livre mercado, mas um instrumento de diminuição de desigualdade, o qual, se não proposto pelo Estado, tende a aprofundar as diferenças socioeconômicas entre as regiões do país, em que áreas menos propícias a investimentos ficariam ainda mais prejudicadas, como é o caso do Nordeste brasileiro.

O aeroporto de Fortaleza está sediado na capital do terceiro estado mais populoso da região do Nordeste do Brasil. Assim, incentivos governamentais em atividades que lhe sejam pertinentes podem atrair investimentos privados que podem diminuir o atraso no desenvolvimento regional neste ponto nordestino. O desenvolvimento econômico poderá resultar em maior possibilidade de desenvolvimento social. Não se faz políticas sociais sem recursos financeiros.

3.2 Previsão constitucional, conceito e espécies de incentivos e busca da redução das desigualdades regionais

A Constituição Federal (CF) prevê a concessão de incentivos pelo poder público. No entanto, essa previsão ocorre em pelo menos duas situações diferentes que aqui merecem ser abordadas. E essa distinção é perceptível já a partir do modo de organização da CF, quando ela separa os incentivos fiscais (ou tributários) na parte da ordem tributária e os incentivos financeiros são alocados na parte referente à ordem econômica. Esse tópico estuda a fundamentação legal dos incentivos fiscais (3.2.1) e incentivos financeiros (3.2.2) e analisa a forma como a busca da redução das desigualdades regionais está consolidada em nosso ordenamento jurídico (3.2.3).

3.2.1 Incentivos fiscais

Em um primeiro momento, quando a CF trata sobre a ordem tributária, indica a possibilidade de os entes federados instituírem incentivos de acordo com a competência tributária de cada um para a respectiva arrecadação dos tributos em alcance. Há previsões no texto constitucional para a concessão de incentivos por meio da União (art. 151, I), dos Estados

(art. 155, § 2º, XII, g) e dos Municípios (art. 156, § 3º, III). Estes são considerados incentivos fiscais.

Como é um tipo de atuação estatal prevista para que ocorra de acordo com dispositivos da ordem tributária, é preciso que fique nítida a conceituação de incentivo fiscal como instrumento que transmite “a particulares vantagens passíveis de expressão em pecúnia, com o objetivo de realizar finalidades constitucionalmente previstas, através da intervenção estatal por indução” (ASSUNÇÃO, 2011, p. 107). De outro modo, para fins de esclarecimento, em uma abordagem mais ampla, Machado Segundo (2015, p. 201) diz que:

Por *incentivo fiscal* usualmente se designa o tratamento diferenciado e favorecido, no âmbito tributário, concedido a determinado contribuinte ou grupo de contribuintes, destinado a estimular ou favorecer que certo comportamento seja adotado, ou determinada atividade seja exercitada. Por outras palavras, é o tratamento tributário mais vantajoso que tem por propósito estimular o contribuinte a adotar condutas e, com isso, atingir ou atender certos objetivos.

Neste momento, antes de se deslocar para conceituação do incentivo financeiro, é fundamental que se diferencie o incentivo fiscal de outros tipos de estímulos fiscais também previstos nos dispositivos tributários constitucionais. Desta feita, não são raras as oportunidades em que os termos “incentivos”, “benefícios”, “isenções” e “alívios” são tomados como sinônimos.

Na verdade, essa diferenciação – caso necessária – apresenta-se como um contratempo epistemológico. Diante da padronização de conceitos necessárias para facilitar o entendimento do sujeito de estudo quanto aos objetos de estudo, alguns autores simplesmente não se incomodam em ter que diferenciá-los de modo definitivo. Machado (2015, p 174), por exemplo, compreende que incentivos fiscais, benefícios fiscais e alívios fiscais são expressões sinônimas.

No entanto, pode-se escolher um recorte mais introspectivo da epistemologia dos estímulos fiscais, e considerá-los diferentes a depender da situação. Desse modo, Machado Segundo (2015, p. 202) destrincha: a) incentivo fiscal é tratamento diferenciado a certas condutas de modo determinados objetivos sejam alcançados; b) benefício fiscal diz respeito a todo caso de tratamento favorecido, mesmo que não estimule condutas, como no caso de isenções concedidas a pessoas com deficiência; e c) alívio fiscal é redução de carga tributária sem necessário compromisso com estímulo a condutas ou com benefício a certos grupos.

É interessante notar que a própria CF dá margem a essa agitação. No art. 155, § 2º, XII, g, ao tratar de especificidades do ICMS, a CF faz uso dos termos “isenção”, “incentivos” e “benefícios” fiscais. Aqui, surge outro termo digno de breve conceituação: “isenção fiscal”. Diversamente de incentivos, benefícios e alívios fiscais, que podem ser denotados como o objetivo a ser atingido por uma atuação do poder público para diminuição de carga tributária, a isenção fiscal é um instrumento pelo qual se pode chegar ao resultado pretendido pelos incentivos, benefícios e alívios (MACHADO SEGUNDO, 2015, p. 203). Assim, pelos ensinamentos do Professor Hugo de Brito Machado Segundo, não se pode confundir isenção fiscal (meio) com incentivo fiscal (fim).

3.2.2 *Incentivos financeiros*

Cumpra agora versar sobre os incentivos financeiros. Ao tratar das funções do Estado na ordem econômica, como a fiscalização e o planejamento, a CF determina ao Estado que também exerça a tarefa de prestar incentivo às atividades econômicas (art. 174 da CF). Neste ponto, fala-se em incentivo financeiro, que pode ocorrer por meio de subvenções ou empréstimos (MALHERBE, 2009, p. 51). A CF inclusive determina a criação de fundos especiais de incentivo financeiro para certas regiões do Brasil. Vincula a destinação de recursos arrecadados de impostos federais a programas de financiamento a setores produtivos, tal como disposto no art. 159, I, c.¹²⁰

Os incentivos, portanto, para os fins deste trabalho, são diferenciados de acordo com a escolha do poder público do mecanismo de diminuição de gastos suportados pelos eventuais beneficiários dos incentivos. Caso seja uma situação em que deixe de haver arrecadação ou que cause relaxamento de alguma obrigação tributária acessória, ocorrendo muitas vezes renúncia de receita, por via indireta, trata-se de incentivo fiscal, como analisado no tópico precedente. Por outro lado, caso prefira intervir de modo direto, concedendo capacidade de investimento à

¹²⁰ Determina que a União entregará 3% do produto da arrecadação do IR e do IPI para “aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer”.

iniciativa privada, por meio de alocação orçamentária específica e considerada como despesa, trata-se de incentivo financeiro¹²¹.

Essa possibilidade de fomentar o desenvolvimento por meio de subvenções econômicas retiradas do erário e direcionadas diretamente a empresas com fins lucrativos teria viabilidade legal e constitucional? Como regra, essa transferência direta é proibida. No entanto, a Lei nº 4.320/1964, que dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro para a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, estipula que a empresa com fins lucrativos pode ser beneficiária desse tipo de transação, desde que as subvenções sejam autorizadas por lei especial (art. 19¹²²). Constitucionalmente, encontra-se autorização a partir do comando do art. 174 da CF¹²³, que permite ao Governo Estadual prever, regulamentar e executar a transferência de recursos públicos a entidades privadas com fins lucrativos.

Para melhor compreensão dos incentivos – fiscais e financeiros – que, na prática, têm sido concedidos ao setor aéreo no Ceará, no tópico 3.4, aborda-se como o governo do Estado do Ceará tem implementado incentivos fiscais com o objetivo de favorecer o mercado aéreo. No tópico 3.4 é a vez de estudar a implementação prática dos incentivos financeiros ao setor aéreo pelo Estado do Ceará. Entretanto, antecipadamente, ainda é necessário contextualizar em que medida os incentivos ao setor aéreo podem contribuir para a redução de desigualdades e serem essencialmente úteis, o que é feito imediatamente no subtópico seguinte (3.2.3).

3.2.3 Busca da redução de desigualdades regionais e incentivos ao setor aéreo

Qual seria o papel do Direito e do Estado na busca da solução para problemas regionais? Há previsão constitucional que institua como necessário diminuir as desigualdades de uma região para outra? O poder público pode agir diretamente para garantir essa redução? E de que forma operar? Atuando diretamente ou intervindo por meio de incentivos, fomento e regulação?

¹²¹ Quanto à distinção relativa ao caminho orçamentário dos tipos de incentivo, Machado Segundo (2015, p. 204) sintetiza: “enquanto o incentivo fiscal implica redução de receita, o incentivo financeiro enseja maior despesa pública”.

¹²² Lei nº 4.320/1964, art. 19: “Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial” (redação original).

¹²³ CF, art. 174: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Ademais, em que área o Estado deve operar de forma mais contundente com suas políticas públicas para ter melhores resultados e, assim, as regiões tenham mais igualdade entre si?

O Brasil, por sua dimensão continental, possui regiões diferentes entre si. Por fatores históricos, geográficos, econômicos, políticos ou legais, dentre outros, não se desconhece que certas áreas, no decorrer dos tempos, conseguiram se desenvolver mais do que outras. Ciente dessa disparidade, o constituinte de 1988 procurou não se omitir. Trabalhou para prever instrumentos jurídicos que pudessem ser usados para a diminuição das desigualdades regionais.

Assim, a Constituição Federal, segundo Machado (2011, pp. 129-130), preconiza sua preocupação com a redução das desigualdades regionais nos seguintes dispositivos: a) art. 1º, III: constitui objetivo fundamental a redução das desigualdades regionais; b) art. 151, I: possibilidade de, excepcionalmente, a União estabelecer tributo não uniforme nacionalmente para fins de concessão de incentivos fiscais que busquem a redução das desigualdades regionais; c) art. 159, I, c: destinação específica de parcela do produto de arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; d) art. 161, II: previsão de lei complementar que, regulamentando a entrega de recursos do art. 159, não deixe de levar em consideração a preocupação com o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios; e) art. 165, § 7º: as leis orçamentárias devem possuir a função de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional; e f) art. 170, VII: a redução das desigualdades regionais e sociais é prevista como um princípio a garantir a observância da ordem econômica.

Além dos apontados pelo professor Hugo de Brito Machado, há outros dispositivos constitucionais acerca da redução das desigualdades regionais. O art. 43 assinala que “para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”. Também no preâmbulo constitucional, há indicativo de que o Brasil, como um Estado Democrático, está destinado a assegurar o desenvolvimento e a igualdade como um dos valores supremos da sociedade.

Um dos alicerces estruturais para avançar na busca das reduções das desigualdades regionais pode ser o investimento nas atividades aeroportuárias nas áreas mais carentes do país. Com um aeroporto que oferece melhor serviço, as exportações tendem a aumentar e se facilita a vinda de inteligência estrangeira. O turismo e o comércio locais tendem a aumentar seus ganhos. Por consequência, o Estado recolhe mais tributos para permanecer investindo na

atração de desenvolvimento por meio do aeroporto ou para aplicação em outras áreas que entender cabível.

A importância do setor de transporte aéreo traz tanto vantagens econômicas como vantagens políticas à sociedade. Presume-se que a região que contém um aeroporto instalado em seus arredores se desenvolverá mais do que outras, posto que o transporte de mercadorias e de pessoas é facilitado. Quanto à relevância desse meio de transporte no Brasil, Lovadine e Oliveira (2005, pp. 246-249), destacam suas principais zonas de influência: inserção internacional do país, contas externas, integração e desenvolvimento regional, posição no Mercosul e na América Latina, importância na economia, impactos no crescimento econômico, interação com a indústria aeronáutica nacional, qualificação de mão-de-obra e geração de investimento.

O transporte aéreo representa 1,9% do PIB brasileiro, contribuindo com a injeção de 124 bilhões de reais na economia¹²⁴. Por isso, é importante estudar como as políticas públicas têm trabalhado a questão do aeroporto no Brasil para fins de redução das desigualdades regionais. Para tal fim, neste trabalho, é estudada uma política pública em especial: a dos incentivos governamentais, tanto fiscais, como financeiros ao setor aéreo no Estado do Ceará, que serão concretamente detalhados a seguir

3.3 Incentivos fiscais do Estado do Ceará ao setor aéreo

Os principais incentivos fiscais ao setor aéreo proporcionados pelo setor aéreo incidem sobre o imposto que é a fonte de maior arrecadação por todos os Estados, o ICMS. Pela leitura do art. 155, II, CF, é de competência estadual a instituição do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Esse imposto figura como um dos principais instrumentos de arrecadação para os cofres públicos, ainda que considerando o total arrecadado de todos os entes.

¹²⁴ “Turismo e setor aéreo impulsionam economia brasileira”. Jornal Folha de São Paulo, 03 de outubro de 2018. Disponível em: <http://estudio.folha.uol.com.br/brasil-que-voa/2018/10/1982870-aviacao-motor-da-economia.shtml>. Acesso em 11 dez. 2018.

Em 2017, apenas o Estado de São Paulo apurou 126 bilhões de reais com a cobrança de ICMS, representando 64% da receita corrente e 84% da receita tributária¹²⁵. No mesmo período, o Estado do Ceará apresenta números de arrecadação do ICMS bem inferiores, apurando em torno de 9,5 bilhões de reais. No entanto, apresenta proporções semelhantes quanto ao impacto da importância do ICMS nas receitas totais, uma vez que o ICMS recolhido no Ceará representa 50% da receita corrente e 84% da receita tributária em 2017¹²⁶.

Assim, no ICMS, por conta de sua alta voltagem arrecadatória, é onde o poder público consegue encontrar os melhores caminhos para estruturar incentivos fiscais voltados para o estímulo a certas condutas presumidamente benéficas à sociedade. Isso porque, uma vez que o ICMS corresponde à maior parte das receitas orçamentárias, é também onde o poder público pode mais abdicar de arrecadação em relação às situações de incidência do referido imposto, instrumentalizando os incentivos fiscais, que correspondem justamente a mecanismos de renúncia de receita.

A concessão de incentivo com base no ICMS pode ocorrer por meio de adoção de práticas como isenção fiscal, alíquota zero e redução da base de cálculo. Vejamos qual tem sido o procedimento adotado pelo Estado do Ceará nos últimos anos para a concessão de benefícios para a atração de capital e empresas ligadas ao setor aéreo na região.

Com a Lei estadual nº 15.466/2013, o poder executivo estadual instrumentalizou incentivo ao setor aéreo por meio de redução da base de cálculo do ICMS relativo a operações envolvendo o querosene de aviação para aeronaves com regularidade de voos internacionais na região. É assim que determina o art. 5º:

Art. 5º Fica reduzida a base de cálculo do ICMS, de forma que resulte numa carga tributária de 12% (doze por cento), nas operações relativas ao abastecimento, neste Estado, com querosene de aviação (QAV/JET A-1), em aeronaves de empresas da Aviação Civil que mantenham voos internacionais regulares e diretos, os quais possuam partidas e chegadas neste Estado.

Pela tática adotada, o governo optou por não reduzir nominalmente a alíquota do querosene. Mas quis estipular uma base de cálculo variável a fim de permitir que,

¹²⁵Relatório Anual do Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx>. Acesso em: 09 dez. 2018.

¹²⁶Balanco Geral do Estado do Ceará. Disponível em: <https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/balanco-geral-do-estado?name=__>. Acesso em: 09 dez. 2018.

independentemente do valor do combustível de aviação, o valor da carga tributária permanecesse fixo. Na verdade, caso tenha sido pretendido que a carga tributária permanecesse fixa, poderia ter sido utilizado o instrumento da redução da alíquota.

Em 2016, outro incentivo fiscal foi estipulado ao setor aéreo. Dessa vez, por meio da Lei nº 15.992/2016, foram implementadas isenções sobre várias operações e prestações, condicionadas ao cumprimento de metas pré-estabelecidas. O art. 1º identifica essa organização de incentivos voltados ao setor aéreo como “sistemática de tributação diferenciada para a construção, instalação e operação de Centro Internacional de Conexões de Voos – HUB, em aeroporto internacional localizado neste Estado”.

A conduta, portanto, estimulada por mais esse incentivo fiscal, é a de atração de voos internacionais para o Estado do Ceará de modo que haja mais desenvolvimento econômico em uma região que precisa estimular o capital e a iniciativa empresarial para nela se instalarem. A Lei nº 15.992/2016, desta feita, instrumentalizou os incentivos por meio de isenção fiscal, uma forma de afastamento da hipótese de incidência momentânea condicionada ou temporal. Prevê, em seu art. 2º, isenção sobre as seguintes operações e prestações:

- I – internas e de importação de bens, máquinas, equipamentos, partes, peças, componentes aeronáuticos, ferramentas, estruturas metálicas e instalações destinadas a integrar Ativo Imobilizado, ressalvados os produtos sujeitos ao Regime de Substituição Tributária;
- II - internas de aquisição de querosene de aviação (QAV/JET A-1);
- III – de importação de aeronaves, suas partes e peças;
- IV - de serviço de transporte aéreo intermunicipal e interestadual de cargas;
- V - aquisição e fornecimento, pela companhia aérea, de alimentação e provisões de bordo.

É interessante aqui notar a situação do querosene de aviação. Como visto, a Lei nº 15.466/2013 previra a redução da base de cálculo sobre essa mercadoria de modo que correspondesse a 12% da carga tributária total relativa à mercadoria. A Lei nº 15.992/2016, por seu turno, promoveu mudança na estratégia de implementação dos incentivos, posto que agora a operação se encontra totalmente isenta de tributação. E não está prevista isenção apenas sobre o combustível, mas a Lei de 2016 promoveu esse benefício a operações que nem mesmo estavam previstas no rol das atividades com redução de base de cálculo.

Prosseguindo na análise da Lei nº 15.992/2016, como condicionante para o sucesso no recebimento da isenção – que, uma vez descumpridas, implicam na revogação no prazo de trinta dias da sistemática de tributação diferenciada –, o art. 3º determina que:

A concessão da sistemática de tributação será efetivada quando a companhia aérea implantar o HUB, por meio de operações próprias ou coligadas, e mantiver uma quantidade mínima de voos semanais internacionais, operados com aeronaves de corredor duplo (widebody), e de voos diários domésticos adicionais aos já existentes, através de ato normativo do Chefe do Poder Executivo, a quem compete estabelecer termos, condições e prazos atinentes à implementação do disposto nesta Lei.

É vistoso que o poder público enxerga que o setor aéreo tem um potencial de atração de desenvolvimento regional. Para isso, quer incentivar onde entende existir a maior carência nesse tipo de prestação de serviços: os voos internacionais. Assim, as empresas aéreas, para serem dignas da sistemática de tributação diferenciada com isenção das prestações e operações do art. 2º, devem atender aos requisitos determinados pelo art. 3º. Se não há atendimento às condições impostas pelo Estado, não devem merecer o benefício, posto que não existiria a contraprestação necessária por parte do setor privado. E a concessão do incentivo não atenderia ao interesse público.

Importa deixar nítido que o art. 44, I, *a*, da Lei nº 12.670, que trata das disposições gerais do ICMS e que traz as alíquotas previstas para as hipóteses de incidência do ICMS, ainda determina que é de 25% a alíquota nas operações para querosene de aviação. Assim, caso as companhias aéreas não se adequem às condições estipuladas pelo Estado do Ceará, permanece sendo cobrado a alíquota ordinária de 25% sobre o querosene de aviação. O que o poder público pretende, portanto, é tornar a região mais desenvolvida por meio da atração de voos do tipo internacional. Caso as empresas optem por trazer voos internacionais ao Ceará, contarão com esse incentivo, o que pode ser um diferencial quando comparado com outros Estados.

Neste ponto, em relação à solução nacional quanto à redução da alíquota ou isenção do querosene de aviação, o Senado Federal recentemente dispôs sobre proposta que pretendia reduzir a carga tributária dessa mercadoria. O Projeto de Resolução nº 55/2015 tinha como objetivo fixar “alíquota máxima para cobrança do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) incidente nas operações internas com querosene de aviação”. O objetivo era tentar padronizar as alíquotas diferenciadas aplicadas pelos Estados e assim evitar a guerra fiscal. No entanto, a proposta foi rejeitada, permanecendo a possibilidade de cada Estado dispor sobre as tarifas relacionadas ao querosene de aviação.

Assim, o Estado do Ceará, ao adotar procedimento de tributação diferenciada para operações voltadas ao setor aéreo, como redução de base de cálculo ou a isenção do ICMS de

uma mercadoria como o querosene de aviação, quer se diferenciar como um atrativo de investimento para as empresas. No caso do querosene, que representa um dos maiores custos da aviação¹²⁷, quando concedidos incentivos respectivos, as empresas aéreas tendem a movimentar mais voos a partir da localidade em que possa aumentar seu potencial de lucratividade a partir do pagamento de menos carga tributária.

A diminuição no recolhimento do ICMS sobre operações relacionadas ao querosene de aviação parece não ter impactado na arrecadação total do ICMS no Estado do Ceará. Pode-se cogitar até que a diminuição da base de cálculo ou a isenção podem ter influenciado no aumento das operações principais e periféricas relacionadas ao setor aeroportuário no Estado e, por consequência e paradoxalmente, ter contribuído para o aumento da arrecadação de ICMS em outras operações correlacionadas. Em 2015, o Estado do Ceará declarou ter coletado por volta de R\$9.8 bilhões com o ICMS. Em 2018, houve acréscimo para uma receita perto de R\$ 12 bilhões com o recolhimento do ICMS no Ceará, conforme dados expostos a seguir fornecidos pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ/CE)¹²⁸:

Tabela 5 – Receita proveniente de arrecadação do ICMS no Estado do Ceará

ICMS - CEARÁ	2015	2016	2017	2018
Valor (em milhões)	R\$9.859	R\$10.346	R\$11.353	R\$11.978

Fonte: SEFAZ/CE

3.4 Incentivos financeiros do Estado do Ceará ao setor aéreo

Como se os incentivos fiscais comentados acima – redução da base de cálculo e isenção do ICMS do querosene de aviação – não fossem suficientes para o estímulo à atração de investimentos para combater as desigualdades regionais e promover o aumento das atividades econômicas do setor aéreo no Ceará, o governo cearense também optou por prever a concessão de incentivos financeiros. Estes instrumentalizados a partir da prestação de ajuda financeira direta a empresas com fins lucrativos – companhias aéreas com operações no Ceará. Dessa

¹²⁷ Dados da Associação Brasileira de Empresas Aéreas (ABEAR) indicam que o combustível representava 28,8% dos custos totais das companhias aéreas no Brasil em 2015. Disponível em: <http://panorama.abear.com.br/dados-e-estatisticas/custos-das-empresas/>. Acesso em 11 dez. 2018.

¹²⁸ Dados disponíveis em: <https://www.sefaz.ce.gov.br/arrecadacao-total/>. Acesso em 12 nov. 2019.

forma, editou lei para destinação de recursos originados diretamente do erário público para os cofres das companhias aéreas envolvidas, especialmente, em rotas internacionais.

Assim, passamos a nos debruçar a respeito do que é estabelecido pela Lei do Estado do Ceará nº 16.580, de 19 de junho de 2018. A respectiva legislação dispõe que o Poder Executivo estadual fica autorizado a conceder subvenção econômica a empresas aéreas que operem linhas aéreas internacionais até então não existentes em aeroporto sediado no território estadual, desde que atendendo a certos critérios (art. 1º¹²⁹). O prazo para a concessão da subvenção não poderá superar cinco anos (art. 3º). Também há previsão para limitar o gasto anual a vinte milhões de reais para esse tipo de despesa (art. 5º).

Diferentemente da isenção do ICMS, que deixa de arrecadar receitas, esse tipo de atuação é mais direto, uma vez que impõe despesa orçamentária. Mas, para isso, as companhias aéreas devem atender a certos critérios dispostos nos quatro incisos do art. 2º da Lei nº 16.580/2018¹³⁰:

- I – a implantação ocorra no intervalo de, no máximo, 12 (doze) meses, contados do início da primeira operação;
- II – os voos semanais internacionais sejam operados com aeronaves de corredor duplo (widebody);
- III – as operações de voos internacionais implantadas sejam vinculadas a um Centro Internacional de Conexões de Voos – HUB, com, pelo menos, 50 (cinquenta) voos diários com interligação nacional, considerada a totalidade de chegadas no aeroporto cearense respectivo.
- IV – pelo menos 2 (dois) voos diários, entre os 50 (cinquenta) supracitados poderão contemplar o Aeroporto Regional do Cariri (Aeroporto Orlando Bezerra de Menezes em Juazeiro do Norte).

¹²⁹ Lei nº 16.580/2018: “Fica o Poder Executivo autorizado a conceder subvenção econômica às empresas aéreas que, a partir de 1º de janeiro de 2018, iniciem operações de linhas aéreas internacionais até então não existentes em aeroporto sediado no Estado do Ceará, atendido o disposto na presente Lei”.

¹³⁰ Também é interessante ter notícia da redação dos parágrafos que acompanham o art. 2º da Lei nº 16.580/2018: “§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se operação o voo que compreenda ida e volta, tendo, em qualquer dos casos, como origem, conexão ou destino, aeroporto localizado no Ceará.

§ 2º O atendimento do disposto no caput desta Lei não confere direito adquirido à subvenção econômica, que fica condicionada à discricionariedade do Poder Executivo quanto a sua conveniência e oportunidade, atendendo, principalmente, a limitações orçamentárias e ao interesse público.

§ 3º É facultado ao Poder Executivo estabelecer requisitos adicionais à concessão da subvenção referida nesta Lei em decreto ou no processo de requerimento de interessados potenciais, desde que, no último caso, devidamente fundamentada a especificidade.

§ 4º A utilização de aeroporto localizado no Estado do Ceará como simples escala de voos internacionais não atende ao disposto na presente Lei.

§ 5º A empresa beneficiária da subvenção econômica deverá apresentar regularidade jurídica e fiscal.

§ 6º É vedada a concessão da subvenção de que cuida esta Lei a mais de uma pessoa jurídica quando os requisitos nela estabelecidos forem atendidos por meio de grupo econômico ou aliança comercial, devendo a requerente apresentar declaração escrita das demais pessoas jurídicas envolvidas nas operações de voo internacionais de que não pleitearão idêntico benefício. (Nova redação dada pela Lei n.º 16.671, de 25.10.18)”

No entanto, em poucos meses da sua publicação, a Lei nº 16.580/2018 foi alterada pela Lei nº 16.671, de 25 de outubro de 2018, que condensou suas modificações exclusivamente no art. 2º, que passou a estipular apenas as seguintes condições em dois incisos:

- I – a implantação ocorra no intervalo de, no máximo, 12 (doze) meses, contados do início da primeira operação;
- II – os voos semanais internacionais sejam operados com aeronaves de corredor duplo (widebody).

Quando comparadas as redações, percebe-se que a alteração se concentrou em retirar os incisos III e IV das condições a serem preenchidas para fins de concessão da subvenção econômica, restando intocados o *caput* e os parágrafos agregados. Qual seria a razão da mudança – ou flexibilização – das condições em tão curto tempo? As exigências dos revogados incisos III e IV estavam demandando ações que dificultariam sobremodo o sucesso no preenchimento dos pré-requisitos para a concessão da subvenção? Vejamos.

O inciso III exigia da companhia aérea que ela instalasse um HUB – centro de conexões de voos – em um aeroporto localizado no território cearense, cujas operações somassem cinquenta voos diários, considerada a totalidade de chegadas. Por sua vez, o inciso IV determinava a possibilidade de haver 2 voos, do total de cinquenta, que abarcassem o aeroporto regional da cidade de Juazeiro do Norte.

A justificativa do Projeto de Lei nº 16.671/2018, disposta na Mensagem nº 8.298/2018 do Poder Executivo Estadual que remeteu o Projeto de Lei de modificação da Lei nº 16.580/2018, não explicitou as causas da alteração do rol de condições para a concessão do benefício financeiro em análise. O Poder Executivo apenas relatou que era necessário a mudança para “readequar os requisitos de concessão de subvenção à realidade econômica vigente”¹³¹.

Sem mais justificativas do Governo Estadual para a alteração na redação da original da lei permissiva da transferência direta de recursos do erário estadual para cofres privados, depreende-se que os requisitos para o benefício foram suavizados. Não seria mais necessário, como antes previsto, a instalação de HUB no território cearense. Fato tal que, embora tenha

¹³¹ Mensagem nº 8.298/2018 do Poder Executivo do Estado do Ceará, que originou a Lei nº 16.671/2018. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/tramit2018/8298.htm>. Acesso em: 31 ago. 2019.

facilitado a concessão da subvenção, poderia continuar a ser previsto como condição para a concessão do benefício, tendo em vista os vultuosos benefícios desse tipo de operação para uma região se desenvolver. A estimulação da instalação de um HUB no território cearense – mormente no Aeroporto de Fortaleza – poderia trazer vantagens para a região, como será visto no tópico 4.5.

3.5 Guerra fiscal nos incentivos fiscais concedidos sobre o ICMS nas operações com querosene de aviação

No tópico anterior, verificou-se que os incentivos fiscais e financeiros podem ocasionar a atração de empresas para uma região menos desenvolvida, como é o Estado do Ceará, frente às demais unidades da federação. Quanto a isso, não há dúvidas sobre a possibilidade de uma região pouco desenvolvida ter seu crescimento estimulado por meio de incentivos, inclusive os fiscais (MACHADO SEGUNDO, 2015, p. 213). Entretanto, teria o poder executivo estadual procedido corretamente quanto à forma do estabelecimento dos incentivos fiscais relacionados a diminuição ou isenção do ICMS, especialmente no caso das operações envolvendo querosene de aviação? A resposta é não, uma vez que não atendeu aos critérios constitucionais para a concessão de incentivos fiscais. Vejamos.

O art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF possibilita que os entes estaduais concedam e revoguem incentivos fiscais. No entanto, a CF determina que devem ser obedecidos requisitos estabelecidos em lei complementar. Os requisitos se encontram no texto da Lei Complementar nº 24/1975. Dentre eles, exige-se a aprovação unânime dos Estados (de todos os Estados!) para que um Estado em peculiar possa ter a autorização para conceder incentivos fiscais (art. 2º § 2º, Lei Complementar nº 24/1975¹³²) sobre operações que ocorram apenas em seu território isoladamente.

Assim, não é suficiente uma manifestação unilateral do poder executivo estadual para que, nos termos da lei complementar que trata da regulamentação da concessão de incentivos fiscais relativos ao ICMS, esse incentivo seja considerado válido. É preciso comprovar a

¹³² Lei Complementar nº 24/1975: “Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal.

[...]

§ 2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes”.

concordância de todos os outros Estados. Com isso, o incentivo será realizável. Tal concordância unânime se manifesta por meio de decisões do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)¹³³, colegiado que agrega representantes de todos os Estados e do Distrito Federal.

Particularmente no caso do Ceará, a lei estadual nº 12.670/1996, que trata do ICMS no Estado do Ceará, prevê a possibilidade da concessão de incentivos fiscais relacionados a esse imposto. A lei estadual do ICMS indica que “as hipóteses de isenção, incentivos e outros benefícios fiscais serão concedidos ou revogados mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, na forma disposta em Lei Complementar à Constituição Federal” (art. 5º). A lei estadual repete o comando constitucional e remete à lei complementar.

No entanto, os benefícios fiscais relacionados ao ICMS incidente sobre operações com querosene de aviação foram implementados contrariando regras legais e constitucionais demonstradas acima, tanto em âmbito regional como federal. A elaboração das Leis Estaduais nº 15.466/2013 (redução da base de cálculo) e nº 15.992/2016 (isenção total) desrespeitaram a cristalina regra que demanda autorização unânime dos membros do CONFAZ para a concessão dos benefícios fiscais envolvendo o ICMS. Não obstante, as leis não foram declaradas inconstitucionais e têm surtido efeitos. Empresas passaram a pagar menos imposto sobre operações relativas à utilização de querosene de aviação, no território cearense, quando demonstram que se adequam às condições previstas para o recebimento dos benefícios.

Tal deliberação autônoma do Estado do Ceará desonera um setor econômico e o atrai para o território cearense, fazendo deslocar investimentos de outras regiões. Por conseguinte, os Estados incomodados com esse movimento tributário cearense podem, igualmente, tomar as mesmas atitudes, concedendo benefícios fiscais, ou questioná-las por vícios inconstitucionais (desrespeito ao art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF). O primeiro comportamento motiva o adensamento da guerra fiscal. O segundo comportamento se manifesta pelo protocolo de ações de controle de constitucionalidade, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI).

Ao falar em guerra fiscal, urge conceituá-la. Segundo Faria (2010, p. 129):

¹³³ Segundo o sítio eletrônico do Ministério da Economia, o “Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ é o colegiado formado pelos Secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, cujas reuniões são presididas pelo Ministro de Estado da Fazenda, competindo-lhe, precipuamente, celebrar convênios para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais e financeiros do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação – ICMS (Constituição, art. 155, inciso II e § 2º, inciso XII, alínea g e Lei Complementar nº 24, de 7.1.1975)”. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/CONFAZ>. Acesso em 12 nov. 2019.

A expressão guerra fiscal retrata uma situação de disputa econômica entre entes autônomos, possuidores de competência tributária, que visam obter para seus respectivos territórios um determinado empreendimento econômico, oferecendo, para tanto, benefícios para atrair as pessoas interessadas, sejam vantagens de ordem tributária ou de outra natureza, como infraestrutura, capacitação de recursos humanos, disponibilização de crédito a menor custo, dentre outras.

Por sua vez, Machado (2011, p. 126) compreende que:

A expressão guerra fiscal tem sido utilizada para designar as práticas adotadas pelos Estados, em matéria tributária, para atrair empresas para os seus territórios. Essas práticas são as mais diversas, que vão desde a isenção pura e simples do ICMS por determinado prazo, até a concessão de empréstimo correspondente ao valor desse imposto, para resgate a prazo tão longo e com descontos tão grandes que praticamente anulam a obrigação de resgate

A guerra fiscal, portanto, é situação de conflito federativo. Estados disputam entre si, por meio da concessão de incentivos, para atrair empreendimentos a seus territórios como forma de promover o desenvolvimento de cada região. A guerra fiscal é mais acentuada na concessão de incentivos relacionados ao ICMS sem o atendimento dos requisitos impostos pela LC nº 24/1975. A guerra fiscal pode promover redução do recolhimento de impostos de forma abrupta, sem correspondente contraprestação efetiva ao ente instituidor. Isto é, isenções podem ser concedidas com alto nível de vantagem para os eventuais sujeitos passivos dos impostos incidentes sobre as atividades incentivadas apenas a partir da competição, entre os Estados, pela atração de empreendimentos em seus territórios. Tal configuração pode dar margem para que outros Estados passem a conceder os mesmos incentivos a esse setor, ou até a beneficiá-lo com melhores propostas, o que poderia tornar inócua a tentativa do Estado do Ceará de atração de empreendimentos.

O segundo desdobramento de eventual incentivo irregularmente concedido sobre operações relacionadas ao ICMS é o questionamento via ações de controle de constitucionalidade. No caso em estudo, repete-se: os incentivos fiscais que o Estado do Ceará concedeu ao setor aeroportuário não seguiram os preceitos determinados pela LC nº 24/1975. Assim, as leis que dispõem sobre os referidos benefícios fiscais podem ser questionadas por meio de controle concentrado de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal.

Quando instado a se manifestar sobre a concessão de incentivos relacionados ao ICMS sem o devido respeito normativo (autorização unânime pelos membros do CONFAZ), o Supremo Tribunal Federal (STF) tem decidido pela inconstitucionalidade de leis estaduais concessivas de incentivos que não respeitam os trâmites da Lei Complementar nº 24/1975.

Na ADI nº 2663/RS, julgada em março de 2017¹³⁴, declarou inconstitucional o art. 3º da lei estadual nº 11.743/2002 do Rio Grande do Sul, que trata da possibilidade do financiamento de bolsas de estudos a professores patrocinadas por empresas. A redação julgada inconstitucional concedia ao Poder Executivo autorização para poder “conceder à empresa patrocinadora da bolsa prevista na presente lei, mediante requerimento da interessada, incentivo equivalente a 50% (cinquenta por cento) do valor da mesma, a ser deduzido”.

O STF não entra no mérito a respeito da real necessidade do incentivo como forma de estimular condutas. Tanto que, ao julgar a ADI nº 2663, cuidou apenas de assuntos formais. Uma vez que não teria existido a concordância da unanimidade dos Estados, o Supremo indicou que

Padece de inconstitucionalidade o art. 3º da Lei nº 11.743/02, do Estado do Rio Grande do Sul, porquanto concessiva de benefício fiscal de ICMS sem antecedente deliberação dos Estados e do Distrito Federal, caracterizando hipótese típica de exoneração conducente à guerra fiscal em desarmonia com a Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, embora os incentivos fiscais em estudo não sigam o rito devido, eles têm sido concedidos na prática. E até agora não se tem notícia de protocolo de ações de controle de constitucionalidade contra as Leis do Estado do Ceará que tratam sobre os benefícios fiscais que envolvem o ICMS incidente sobre o querosene de aviação.

Coincidentemente, deve-se registrar que o Estado de São Paulo, em junho de 2019, fez valer lei que, assim como o implementado no Estado do Ceará, reduziu a base de cálculo (de 25% para 12% no caso paulista) do ICMS incidente sobre o querosene de aviação para as atividades ocorridas em território paulista. Segundo o Governo de São Paulo, a medida iria diminuir a arrecadação sobre esse tipo de operação de R\$ 627 milhões para R\$ 422 milhões em 2019. Em contrapartida, há expectativa de introdução demais 490 voos semanais e a criação de

¹³⁴No mesmo período, o STF também julgou a ADI Nº 3796/PR, declarando a inconstitucionalidade da lei estadual nº 15.054/2006 do Estado do Paraná. Dentre as razões para a inconstitucionalidade, o STF expôs que “a orientação desta Corte a respeito do tema está, há muito, consolidada, no sentido de que são inconstitucionais os benefícios fiscais em matéria de ICMS concedidos de forma unilateral”.

seis novos destinos, geração de 59 mil empregos nos 18 meses posteriores à medida, prevendo-se impacto de R\$ 1,4 bilhão no pagamento de salários e ficou criado um fundo de R\$ 40 milhões pelas companhias para fins de publicidade da região¹³⁵.

A implantação do mesmo tipo de benefício no Estado mais rico do país, poderia levantar a dúvida se realmente seria necessário a utilização desse tipo de medida naquele território. Se São Paulo já concentra notadamente os melhores índices econômicos nacionais, o objetivo dessa benesse seria diminuir qual tipo de desigualdade regional? Então, haveria risco, por exemplo, de os incentivos similares implementados no Ceará perderem o poder de atração de empreendimentos que supostamente foram atraídos majoritariamente por causa dos incentivos, já que o principal estimulante – pagamento de menos imposto – também passou a ser aplicado em uma região com bem mais infraestrutura?

De início, pode-se querer pensar que seria um prejuízo ao Estado em piores condições econômicas. No entanto, dados demonstram que, na prática, o Estado do Ceará também se beneficiou com os benefícios fiscais de São Paulo. Pelo menos até setembro de 2019, 25 novos voos passaram a ligar as capitais desses estados, enquanto outros 6 voos são destinados ao aeroporto de Juazeiro do Norte, no Cariri cearense¹³⁶.

Tais medidas evidenciam que existe concorrência entre os Estados para atração de investimentos. E a diminuição da tributação sobre empresas do setor aéreo é o principal instrumento utilizado nessa competição. Se a adoção de incentivos desencadear como um efeito cascata nos demais Estados, isso pode resultar em uma perda de arrecadação tributária geral, a ponto de que, ao fim, as empresas teriam as maiores vantagens e as menores obrigações. Seria, portanto a competição entre Estados saudável? Grady (1987 p. 93) entende que a competição entre Estados não seria de todo prejudicial, mas não deveria envolver disputas tributárias, que beneficiaram diretamente as empresas. Os Estados deveriam disputar incentivos em áreas como educação e infraestrutura:

¹³⁵ “Alesp aprova redução do ICMS sobre o querosene para aviação” Portal do Governo de São Paulo, em 26 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/alesp-aprova-reducao-do-icms-sobre-o-querosene-para-aviacao/>. Acesso em: 13 nov. 2019.

¹³⁶ “Redução do ICMS sobre combustível dos aviões em SP viabiliza mais 31 voos para o Ceará”. Diário do Nordeste, edição de 08 de novembro de 2019. Disponível em: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/online/reducao-do-icms-sobre-combustivel-dos-avioes-em-sp-viabiliza-mais-31-voos-para-o-ceara-1.2172398?fbclid=IwAR2KtRPJUGLHcvHySa8LRFEK9KIpNX56oWZbM5DsbwsdCeY5fMX9HGkv5k8>. Acesso em: 13 nov. 2019.

Competition among states is not unhealthy. It leads to innovation, increased productivity, and more creative use of resources. The competition, however, should not be over tax codes, but rather, over the quality of the states' education, infrastructure, environment, and the productivity of the labor force. With incentive competition, the beneficiaries are the stockholders of the corporations receiving the tax breaks, free land, and cheap credit. If the competition were over the quality of traditional state services, every citizen would benefit¹³⁷.

No Brasil, entretanto, a competição entre Estados por incentivos fiscais ao setor aéreo parece ter sido apaziguada por recente decisão do CONFAZ¹³⁸. Por consequência, presume-se a redução dos questionamentos judiciais a respeito dos benefícios fiscais sobre o querosene de aviação. Isso porque o Convênio ICMS 55/19, de 05 de julho de 2019, alterando o Convênio ICMS 188/17, passou a autorizar a possibilidade de redução de base de cálculo do ICMS sobre o querosene de aviação em todas as unidades da federação, observadas as condições dispostas pelo próprio Estado que assim deseja implementar o benefício. Para que tenha viabilidade, entretanto, a redução da base de cálculo não pode ser menor que 3% para operações nos Estados da região Norte, 10% para operações no Estado de São Paulo e 7% para os demais Estados¹³⁹.

Assim, presume-se que, a partir dessa decisão do CONFAZ, haverá uma espécie de pacificação na guerra fiscal relacionada aos incentivos implementados sobre a circulação dessa mercadoria. Do mesmo modo, o questionamento de leis estaduais que implementam o benefício em irregularidade perante a LC nº 24/1975 tende a diminuir, haja vista que agora há regramento específico – e unânime – do CONFAZ autorizando a utilização dessa medida extrafiscal – redução da base de cálculo do ICMS – para incentivar a atração de investimentos a todos os Estados da Federação que assim a regulamentarem.

¹³⁷ Tradução livre: “A competição entre Estados não é prejudicial. Isso leva à inovação, aumento da produtividade e uso mais criativo dos recursos. A competição, no entanto, não deve ser sobre códigos tributários, mas sobre a qualidade da educação, infraestrutura, meio ambiente e produtividade da força de trabalho dos Estados. Com a competição por incentivos, os beneficiários são os acionistas das empresas que recebem incentivos fiscais, terrenos de graça e crédito barato. Se a competição ocorresse sobre a qualidade dos serviços estatais tradicionais, todos os cidadãos se beneficiariam”.

¹³⁸ Conferir notícia: “Confaz aprova benefícios fiscais para querosene de aviação e para produtos e ações na área de saúde”. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/noticias-do-confaz/confaz-aprova-beneficios-fiscais-para-querosene-de-aviacao-e-para-produtos-e-aco-es-na-area-de-saude>. Acesso em 13 nov. 2019.

¹³⁹ Segue o disposto no Convênio ICMS 55/19 do CONFAZ: “Ficam os Estados e o Distrito Federal autorizados a conceder redução de base de cálculo na saída interna de querosene de aviação – QAV - promovida por distribuidora de combustível com destino a consumo de empresa de transporte aéreo de carga ou de pessoas, observadas as disposições, condições e requisitos previstos em ato normativo da própria unidade federada, de forma que a carga tributária não seja menor que:

I – 3% (três por cento) para as operações realizadas nos Estados da região Norte;

II – 7% (sete por cento) para as operações realizadas nos Estados das regiões Centro-Oeste, Nordeste, Sul, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e o Distrito Federal; e

III – 10% (dez por cento) para as operações realizadas no Estado de São Paulo”.

3.6 Banco do Nordeste: financiamento das atividades do Aeroporto de Fortaleza

A iniciativa privada encarregada da administração do aeroporto de Fortaleza, a fim de cumprir os compromissos assumidos no contrato de concessão do equipamento, necessita de capital. Pode ser investido capital próprio da empresa ou pode ser que se utilize de instituições financeiras para o empréstimo do capital. A opção adotada pela Fraport, empresa concessionária, foi utilizar o empréstimo.

Assim, em outubro de 2018, contratou financiamento no valor de R\$ 690 milhões de reais junto ao Banco do Nordeste do Brasil (Banco do Nordeste ou BNB), sociedade de economia mista federal. O BNB, segundo o art. 1º de seu estatuto social consolidado (registrado em 23 de novembro de 2018 na Junta Comercial do Estado do Ceará), caracteriza-se como:

Banco de Desenvolvimento, sociedade anônima aberta, de economia mista, de personalidade jurídica de direito privado, Instituição Financeira Múltipla, criado pela Lei Federal nº 1.649/52, é regido por este estatuto e, especialmente, pelas Leis nº 4.595/64, nº 6.404/76 e nº 13.303/16, pelo seu respectivo Decreto regulamentador e demais legislações aplicáveis.

A organização do BNB como sociedade de anônima de economia mista conduz a algumas constatações. Primeiro, não é um órgão da administração direta do governo federal, mas sim da indireta. Pressupõe-se, dessa forma, que possui mais autonomia orçamentária e organizacional. Segundo, não é de todo pertencente à União, contando com aporte financeiro de diversos acionistas, embora haja a necessidade de participação da União na propriedade da maioria das ações a fim de manter o controle societário. Difere da Caixa Econômica Federal (Caixa), por exemplo, uma vez que a Caixa se organiza como empresa pública – quando o controle societário é completamente do ente estatal. Tanto a empresa pública como a sociedade de economia mista compõem a Administração Indireta dos entes federados. São regradas, em âmbito geral, pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Para situar o contraste de definições entre uma atividade econômica organizada sob a forma de empresa pública e outra organizada no formato de sociedade de economia mista, a Lei nº 13.303/2016 revela que “empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios” (art. 3º). A Lei nº 13.303/2016 ainda relata que “sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas

Pelo exposto no estatuto social, o BNB se propõe por meio de atividades financeiras, a promover o desenvolvimento e a circulação de bens. Não é à toa que é autointitulado como banco de desenvolvimento.

O art. 159, I, c, da CF, com base no objetivo de redução das desigualdades regionais, prevê que a União deve destinar parte de recursos oriundos de arrecadação com impostos federais (imposto de renda e imposto sobre produtos industrializados) a programas de financiamento ao setor produtivo de certas regiões brasileiras. O Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste são as regiões especificadas na CF, cujas instituições financeiras de caráter regional terão competência para gerir os recursos e repassá-los ao setor produtivo.

A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, regulamenta o art. 159, I, c, da CF, criando fundos constitucionais de financiamento para todas as regiões especificadas. Para fins ilustração, assim é redigido o art. 1º da Lei nº 7.827/1989:

Art. 1º Ficam criados o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, para fins de aplicação dos recursos de que trata a alínea c do inciso I do art. 159 da Constituição Federal, os quais se organizarão e funcionarão nos termos desta Lei.

Assim, os recursos repassados pela União ao Nordeste decorrentes de desconto na arrecadação de impostos federais constituem o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Em outros dispositivos, a Lei nº 7.827/1989 indica que os fundos objetivam “contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões”, o que seria alcançado por meio de “instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento” (art. 2º). A lei também discrimina as instituições financeiras responsáveis pelos fundos. Segundo o art. 16, cabe ao BNB a administração do FNE. Daí, decorre a característica elementar do BNB como banco do desenvolvimento.

Uma vez que tem a responsabilidade de gerir o FNE, o BNB deve atender, na condução de seus ofícios em busca do desenvolvimento regional, a disposições da Lei nº 7.827/1989, tais como: possibilidade de concessão de financiamento aos setores produtivos (art. 3º, I) e

ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta” (art. 4º).

possibilidade de financiamento de empreendimentos de infraestrutura econômica considerados prioritários para a economia (art. 4º, § 1º).

Com base nesses indicativos, portanto, o BNB prestou referido financiamento à concessionária do aeroporto de Fortaleza. A concessionária pode ter resolvido escolher contratar empréstimo junto ao BNB por dois fatores: pela capacidade de oferecer melhores taxas de juros a prazos mais facilitados do que bancos privados e pela quantidade de volumes recolhidos no FNE e que devem ser investidos no desenvolvimento do Nordeste. Prova disso é que, para 2019, há previsão de destinação de R\$ 23,7 bilhões de recursos do FNE¹⁴¹.

A quantia de capital necessária pela concessionária também é um indicativo da necessidade do financiamento da concessão via banco público de desenvolvimento, uma vez que se encontram dificuldades em acesso ao levantamento de capital nos países em desenvolvimento, conforme indica Schapiro (2010, p. 80):

*One of the main characteristics of developing countries lies in the difficulties encountered by the private financial sector to raise and provide funds for longterm investments: as a rule, their capital and credit markets are deficient and unable to provide the economy with a satisfactory volume of financing, capable of stimulating an investment pattern on par with their economic agents' necessities*¹⁴².

O BNB, embora seja uma instituição financeira que se remunera com os juros dos empréstimos devolvidos, não deixa de pertencer ao setor público como integrante da Administração Indireta. Quanto ao comportamento empresarial do BNB, Barbosa (1979, p. 79) indica que “o fato de ter sido criado como uma empresa de economia mista convence, desde logo, que não lhe teria sido, como não foi, mais apropriado o comportamento estrito de firma privada – onde a maximização dos lucros, pura e simples, define os objetivos”.

Dessa forma, embora ainda conte com participação acionária de outros interessados que não o Estado – situação possibilitada pelo fato de ser sociedade de economia mista aberta –, ao Estado cabe a gerência e o direcionamento das atividades do BNB. E o Estado, via BNB, escolhe a forma de executar as políticas públicas, possuindo “como fator corretivo de sua busca

¹⁴¹ “Condol aprova R\$ 23,7 bilhões do FNE para investimentos em 2019” Site BNB, 11 dez. 2018. Disponível em: shorturl.at/gqxOW. Acesso em: 11 dez. 2018.

¹⁴² Tradução livre: “Uma das principais características dos países em desenvolvimento reside nas dificuldades encontradas pelo setor financeiro privado para captar e fornecer fundos para investimentos de longo prazo: em regra, seus mercados de capital e crédito são deficientes e incapazes de fornecer à economia um volume satisfatório de financiamento, capaz de estimular um padrão de investimento a par das necessidades de seus agentes econômicos”.

de lucro, a obrigação precípua de estimular o aumento de renda e do emprego na região nordestina” (BARBOSA, 1979, p. 79).

Assim, a iniciativa privada, ao tomar emprestado dinheiro do BNB para poder dar andamento às obras e ao serviço comprometidos no contrato de concessão do Aeroporto de Fortaleza, conta com recursos indiretamente públicos. Recursos tais concedidos com melhores condições do que as oferecidas por instituições financeiras puramente privadas.

O que leva a ser perceptível que, embora tenha ocorrido o afastamento do Estado do cuidado com as operações do aeroporto, o Estado indiretamente ainda atua como fomentador da atividade econômica¹⁴³. É certo que o dinheiro emprestado será devolvido. Mas a atuação fomentadora aqui disposta é revelada a partir das melhores condições de crédito que um banco estatal oferta em comparação aos bancos privados. Ou seja, a concessionária, além de contar com a presença de uma grande quantia de capital para instrumentalizar suas operações e serviços, também se beneficia com o pagamento de menos juros no decorrer do prazo.

O Estado, embora formalmente distante da administração, ainda continua, por meio de políticas públicas, parceiro do aeroporto de Fortaleza ao fornecer financiamento para a concessionária, o que, indiretamente, trará benefícios para a prestação do serviço aeroportuário na região. E o Estado assim o faz porque enxerga nessa atividade potencial para que atinja aos preceitos constitucionais de redução das desigualdades regionais, sob a forma de financiamento aplicado no setor produtivo. Financiamento este que é proposto que ocorra pela própria CF como forma de atingir o desenvolvimento regional, tanto que os recursos se originam do FNE.

O capítulo seguinte expõe dados operacionais do Aeroporto de Fortaleza e tece análises sobre como a concessão do equipamento e as políticas de incentivos fiscais e financeiros providenciaram, em alguma medida, evolução nos indicadores de atividades aeroportuárias na região, promovendo, portanto o desenvolvimento regional, principalmente a partir da maior quantidade de voos, passageiros e cargas internacionais.

¹⁴³ Sobre o investimento de recursos estatais em aeroportos, Bryan (1950, p. 567): *Investments in airports through public aids seem to be justified on the basis of the indirect benefits which accrue, if it can be shown that the investment is properly planned*. Tradução livre: “Os investimentos nos aeroportos por meio de auxílios públicos parecem ser justificados com base nos benefícios indiretos que resultam, se for demonstrado que o investimento está adequadamente planejado”.

4. SERVIÇO AEROPORTUÁRIO DE FORTALEZA E IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Depois de discutidas as questões teóricas que envolvem a relação entre o Estado e a iniciativa privada, após inserção nos aspectos básicos da atividade econômica aeroportuária e como ela é encarada no Brasil, posteriormente à exibição de como incentivos governamentais influenciam o setor privado de aviação no Estado do Ceará, principalmente na cidade de Fortaleza, chega-se à etapa mais analítica deste trabalho: desvendar os números e indicadores de operação do Aeroporto de Fortaleza. Isso para que seja possível solucionar às principais indagações desta pesquisa: apurar se a concessão do equipamento tem contribuído em alguma medida para o desenvolvimento regional e, ainda, que parte dessa eventual evolução pode ser atribuída à harmonia entre Estado – por meio de incentivos governamentais – e a iniciativa privada – com investimento e alocação de novos recursos e voos à região.

Desse modo, como este trabalho ambiciona entender os reflexos das alterações promovidas pela concessão do Aeroporto de Fortaleza, na atividade aeroportuária e, paralelamente, em atividades conexas ao setor aéreo na região impactada pelo empreendimento aeroportuário regional, há de se analisar primordialmente dois intervalos de tempo. Deve-se averiguar a quantidade de movimentação de voos, passageiros e cargas – atividades primárias de um aeroporto – no período anterior à concessão do aeroporto à iniciativa privada e da implementação dos incentivos. Do mesmo modo, é preciso avaliar de que modo as principais atividades se desenvolveram após a concessão e simultaneamente à política de incentivos governamentais. Isso, entretanto, ainda se preocupando com dados intermediários, recolhidos no período de transição da gestão.

Como critérios para localização temporal, o gerenciamento integral do aeroporto pela iniciativa privada se iniciou em janeiro de 2018. Este trabalho, como incipiente que se demonstra, colhe a maioria de seus dados com referências até junho de 2019. Ainda que a concessão do aeroporto esteja prevista para durar até 2047, de forma alguma é prematuro desde logo se atentar para as primeiras modificações decorrentes da passagem do controle estatal para o controle privado do Aeroporto de Fortaleza. Isso porque esse primeiro momento de análise servirá ainda como objeto de pesquisa a ser utilizado durante todo o período de concessão a quem, posteriormente, estiver interessado em analisar como ocorreram os primeiros impactos decorrentes da concessão e dos incentivos.

O intervalo temporal não é extenso. Ainda assim, como se verá, há amplo conjunto de dados que, de pronto, auxiliam no propósito da pesquisa. Entre os dados, estão os fornecidos em domínio público pela concessionária do aeroporto – Fraport¹⁴⁴. No entanto os principais dados das operações do aeroporto se originam de consulta ao domínio digital da ANAC. São recolhidos destacadamente da seção de Indicadores do Mercado de Transporte Aéreo¹⁴⁵. Nesta fonte de pesquisa, são disponibilizados os mais diversos dados relacionados ao setor de transporte aéreo do Brasil. Entre tais, destacam-se a quantidade de operações por aeroporto, por localidade e por companhia aérea. Disponibiliza-se, por exemplo, a variação da quantidade de pousos e decolagens em determinado aeroporto de um ano para outro. Há recolhimento de dados mensais envolvendo todos os aeroportos do Brasil, não importando se já concedidos à iniciativa privada, ou se ainda com gestão estatal a cargo da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO).

4.1 Panorama geral

Do início das atividades de transferência das operações da Infraero para a concessionária (julho de 2017), passaram-se pouco mais de dois anos à data da elaboração deste trabalho. Muito menos tempo foi transcorrido desde a assunção total das operações pela concessionária em janeiro de 2018. As fases de ampliação, manutenção e exploração do aeroporto mal estão em seu florescer. O curto período sob análise poderia dificultar a exploração das mudanças ocorridas desde a concessão à iniciativa privada. No entanto, alguns dados operacionais já podem ser levados em consideração. Na mesma medida, reflexos de tais mudanças podem ser observados no desenvolvimento regional da área sob influência das atividades do aeroporto de Fortaleza.

Com todo o cuidado relativo ao fato de que não necessariamente os dados decorrem de forma direta e pontual apenas da concessão do aeroporto do setor público ao setor privado¹⁴⁶,

¹⁴⁴ A “Fraport Brasil – Fortaleza” é subsidiária da empresa alemã “Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide”. Neste trabalho, a menção à concessionária “Fraport”, para todos os efeitos, não leva em consideração as diferenças entre subsidiária e controladora. Toma-se a “Fraport” como o ente privado gestor da concessão do Aeroporto de Fortaleza independentemente de suas organizações societárias internas.

¹⁴⁵ ANAC. Indicadores do mercado de transporte aéreo. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-do-transporte-aereo>. Acesso em: 10 dez. 2018.

¹⁴⁶ Não se pode olvidar, conforme exposto no capítulo 3, do papel dos incentivos fiscais e financeiros para a atração de novas companhias aéreas para atuação no Aeroporto de Fortaleza. Da mesma forma, a movimentação supostamente natural do mercado influencia nas operações aeroportuárias.

apontaremos alguns dados do aeroporto de Fortaleza, comparando a estatística de movimentação de voos e de passageiros em período anterior e posterior ao início das operações prestadas exclusivamente pela concessionária. Fortaleza possui o principal equipamento aeroportuário do Estado do Ceará¹⁴⁷.

Os dados de embarque e desembarque do ano de 2018¹⁴⁸, em comparação ao ano de 2017¹⁴⁹, demonstram que a movimentação de passageiros aumentou em torno de 11,9%. Destaca-se, sobretudo, o incremento da presença de passageiros internacionais. No período acima, foi por volta de 61% o aumento da frequência de passageiros estrangeiros, enquanto o mercado doméstico cresceu 9,8%. Por conta dessa expansão, o aeroporto de Fortaleza, em 2018, transportou em torno de 395 mil passageiros internacionais, número significativamente superior à quantidade total desses passageiros transportados durante todo o ano de 2017, pouco mais de 245 mil passageiros.

Tomando por base critérios nacionais, no ano de 2017, pelos dados disponibilizados pela ANAC, o Brasil movimentou, entre embarques e desembarques, 202.629.698 passageiros em seus aeroportos. O Aeroporto de Fortaleza foi responsável por 2,88% desse transporte, fornecendo seus serviços a 5.826.074 passageiros. Já em 2018, Fortaleza aumentou discretamente sua participação para 3,09% do mercado nacional, com 6.520.119 usuários da totalidade de 210.843.016 passageiros.

Quanto ao número de voos, o aeroporto de Fortaleza, em 2017, operou 41.418 pousos e decolagens, representando 2,38% do total de 1.739.577 voos operados em todo o território nacional. Em 2018, 45,689 operações foram realizadas, correspondendo a 2,57% do total, também significando um aumento tímido na participação nacional (1.776.188 pousos e decolagens).

Na média da soma dos voos entre 2008 e 2017, Fortaleza ocupa o 12º lugar no ranking de participação em voos, sendo responsável por 2,50% de todas as chegadas e partidas dos aeroportos brasileiros. Nesse mesmo intervalo de tempo, Fortaleza também possui o 12º lugar, comparando com outros aeroportos, na movimentação de passageiros, com 3,01% do total. Em 2018, Fortaleza pareceu ter subido uma posição neste ranking, ocupando o 11º lugar nacional

¹⁴⁷ Fortaleza concentra 89% de todos os pousos e decolagens ocorridos no Estado do Ceará e a totalidade de todas as operações internacionais (período de janeiro a agosto de 2019). Fonte: ANAC: Indicadores do Mercado de Transporte Aéreo.

¹⁴⁸ Ano em que a concessionária Fraport passou a ter total comando do equipamento

¹⁴⁹ A partir de julho de 2017, as operações do aeroporto começaram a ser compartilhadas entre a empresa pública federal retirante INFRAERO e a concessionária privada Fraport.

no número de passageiros embarcados e desembarcados¹⁵⁰. Quanto ao número de voos, a localidade de Fortaleza permanece dentro da média dos anos de 2008 a 2017, ou seja, ainda em 12º lugar.

Levando-se em conta apenas a quantidade de voos e passageiros por cidade, e não por aeroporto¹⁵¹, em 2018, Fortaleza é a nona cidade em transporte de passageiros e a décima cidade com mais operações de pousos e decolagens. Em 2019, com dados disponíveis até o mês de junho, o cenário não se altera. Fortaleza continua como a nona localidade a transportar mais pessoas. No entanto, a participação aumenta para 3,40% frente ao total de passageiros transportados nacionalmente, superando os índices dos anos 2017 (2,88%) e 2018 (3,09%) Quanto aos pousos e decolagens, Fortaleza concentrou, de janeiro a junho de 2019, 2,76% de todos os voos do país, com a fatia de 21.522 operações, também percentagem superior aos anos de 2017 e 2018.

Fortaleza possui a 5ª maior população (2.452.185 pessoas no último censo do IBGE em 2010, mas estimada em 2.699.342 habitantes em 2018¹⁵²) dentre as cidades brasileiras. Entretanto, posiciona-se apenas no 9º lugar quanto à participação nas atividades aeroviárias nacionais. Por sua vez, o aeroporto da região ocupa o 12º lugar em relação aos demais. Comparando com os outros mais dois importantes centros econômicos do Nordeste, capitaneados por Recife e Salvador, o aeroporto de Recife é 8º mais utilizado por passageiros, e Salvador, o 10º. Considerando os pousos e decolagens, o aeroporto da capital pernambucana se situa em 9º, e o do capital baiana, em 10º. Em relação à região nordestina e a seus maiores centros de desenvolvimento econômico – Ceará, Pernambuco e Bahia –, o aeroporto de Fortaleza, portanto, ainda tem menos movimentações aeroportuárias do que as outras duas regiões.

Mais uma vez levando em consideração o cenário nacional, Fortaleza possuiu o 10º maior Produto Interno Bruto (PIB) entre as cidades do país¹⁵³. Talvez, portanto, a intensidade de utilização do aeroporto de Fortaleza esteja mais relacionada com a capacidade de produção

¹⁵⁰ Há troca de posição com o aeroporto de Curitiba, que possui mais pousos e decolagens, mas transporta menos passageiros do que o equipamento de Fortaleza, o que demonstra que os assentos dos voos com destino ou origem na capital cearense são mais bem aproveitados.

¹⁵¹ As cidades de São Paulo e Rio de Janeiro possuem dois aeroportos cada no ranking da ANAC.

¹⁵² IBGE: ESTIMATIVAS DA POPULAÇÃO RESIDENTE NO BRASIL E UNIDADES DA FEDERAÇÃO COM DATA DE REFERÊNCIA EM 1º DE JULHO DE 2018. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2018/estimativa_dou_2018_20181019.pdf. Acesso em: 17 nov. 2018.

¹⁵³ Dado referente ao ano de 2015. IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/pesquisa/38/47001?tipo=ranking&ano=2015>. Acesso em: 17 nov. 2018.

econômica de Fortaleza do que com o número de habitantes. No entanto, o ideal seria que ambos os indicadores – o da atividade econômica aeroportuária e o PIB – acompanhassem a configuração demográfica regional, posto que demonstraria a capacidade de agregar demanda da sua própria população.

Assim, os números demonstram que o aeroporto de Fortaleza, em 2018, permanece na mesma situação quando comparado com outros aeroportos do Brasil. No entanto, é peculiar o aumento, de 2017 para 2018, na frequência de passageiros internacionais. Os aumentos de 63% dos pousos e decolagens internacionais e de 61% no número de passageiros internacionais demonstram que houve algum tipo de transformação na prestação dos serviços do aeroporto de Fortaleza após a concessão e a partir da adoção das políticas de incentivos governamentais pelo Estado do Ceará.

Para efeitos de comparação, no mesmo período acima, o aumento de voos internacionais em todo o país foi de 12,4%, enquanto o acréscimo de passageiros internacionais embarcados e desembarcados foi de 10,2%, números bem abaixo do crescimento demonstrado pelo Aeroporto de Fortaleza. No tópico a seguir, visitaremos os principais indicadores de operações aeroportuárias, a fim de expor estatisticamente a situação anterior e a situação posterior à concessão do equipamento à concessionária privada, de modo também contemporâneo à implementação da política de incentivos governamentais por parte do Governo do Estado do Ceará.

4.2 Indicadores de operação do Aeroporto de Fortaleza antes e depois da concessão à iniciativa privada e da política de incentivos governamentais

A concessão do Aeroporto de Fortaleza foi motivada pela necessidade de atrair mais investimentos e desenvolvimento à região por meio de gestão mais eficiente do equipamento. Uma política de incentivos governamentais, por parte do Estado do Ceará, também foi implementada. Nos tópicos seguintes, serão apresentados dados sobre a movimentação de voos, passageiros e cargas no Aeroporto de Fortaleza em dois momentos: antes e depois da concessão da realização desses dois instrumentos importantes para a atração de investimentos e tomada do desenvolvimento econômico e regional.

4.2.1 Análise da quantidade de voos (pousos e decolagens) no Aeroporto de Fortaleza antes e depois da concessão

Após a concessão e os incentivos, percebe-se que o Aeroporto de Fortaleza aumentou a quantidade de voos e de companhias aéreas que utilizam o equipamento. Dados da tabela abaixo referenciam o aumento da quantidade de voos do ano de 2017 para o ano de 2018:

Tabela 6 – Comparativo de número de pousos e decolagens domésticos e internacionais no Aeroporto de Fortaleza nos anos de 2017 e 2018

VOOS	2017	2018	Diferença	Percentual
Domésticos	40.022 (96,6%)	43.412 (95%)	+ 3.390	+ 8,5%
Internacionais	1.396 (3,4%)	2.277 (5%)	+ 881	+ 63,1%
Total	41.418	45.689	+ 4.271	+ 10,3%

Fonte: ANAC

Destaca-se o aumento de pousos e decolagens internacionais em 2018. Embora representem ainda pequena amostra das operações do aeroporto de Fortaleza (5% do total de voos), percebe-se aumento da frequência das operações internacionais (63,1% a mais de voos internacionais em 2018 comparando com o ano anterior). Em 2017, conforme demonstrado na tabela acima, a participação internacional correspondia a 3,4% dos voos. Os dados mais recentes permitem a viabilidade não apenas da comparação entre anos completos de 2017 e 2019, mas também do cotejo das últimas operações, dentro do período de janeiro a junho de 2018 com o mesmo intervalo referente ao ano de 2019, como demonstra a tabela a seguir:

Tabela 7 – Comparativo do número de pousos e decolagens domésticos e internacionais no Aeroporto de Fortaleza no período de janeiro a junho de 2018 e janeiro a junho de 2019

VOOS	2018 (jan – jun)	2019 (jan – jun)	Diferença	Percentual
Domésticos	19.693 (96%)	21.632 (93,2%)	+ 1.939	+ 9,8%
Internacionais	826 (4%)	1.584 (6,8%)	+ 758	+ 91,8%
Total	20.519	23.216	+ 2.697	+ 13,1%

Fonte: ANAC

A administração exclusiva do aeroporto pela iniciativa privada teve início em janeiro de 2018. Portanto, pode-se considerar que os dados acima já refletem resultados intrínsecos à operação privada do equipamento, sem compartilhamento das operações com a antiga empresa pública federal responsável, como ocorria desde julho de 2017, em uma fase de transição. Houve aumento de 9,8% do total de voos no período de janeiro a junho de 2019 comparado com janeiro a junho de 2018 – dois períodos, repete-se, em que a concessionária já tinha exclusividade na administração do equipamento. Desses dados, percebe-se que a participação dos voos internacionais foi incrementada, passando de 4% a 6,8% no total de pousos e decolagens (voos domésticos e voos internacionais). Ademais, a frequência de chegadas e partidas internacionais quase duplicou no período investigado, tendo havido crescimento de 91,8% de um ano para outro.

Ainda há outro conjunto de dados que se pode considerar. O primeiro ano completo de operação por empresa privada no aeroporto, como já demonstrado, foi 2018. A fim de que não se compare apenas 2018 com 2017 (quando o controle ainda era público, mas o equipamento já tinha iniciado sua fase de transição, em julho), confronta-se na tabela a seguir a média de pousos e decolagens dos últimos cinco anos (2013 a 2017) de operação por empresa pública versus o ano de 2018, primeiro de operação integral pela concessionária privada:

Tabela 8 – Comparativo do número de pousos e decolagens domésticos e internacionais no Aeroporto de Fortaleza no período de 2013 a 2017 (média) e 2018

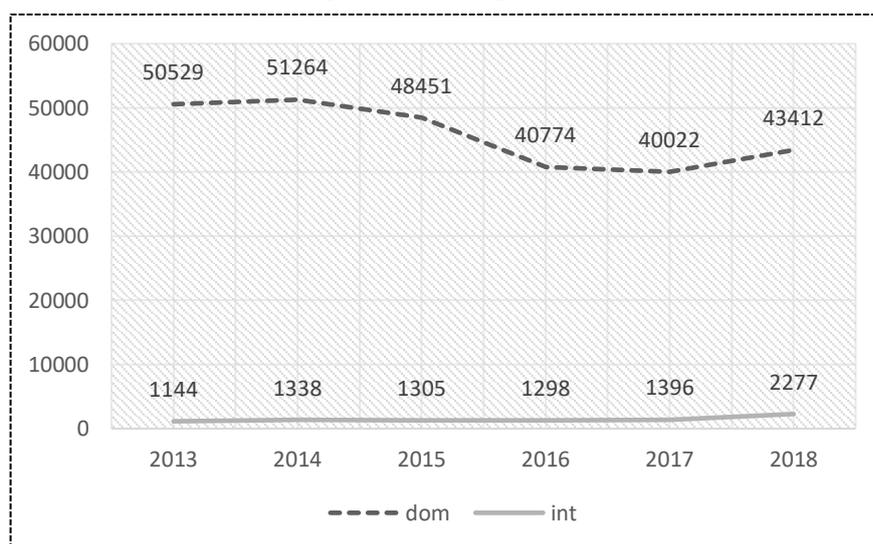
VOOS	2013 – 2017 (média)	2018	Diferença	Percentual
Domésticos	46.208 (97,3%)	43.412 (95%)	- 2.796	- 6,1%
Internacionais	1.296 (2,7%)	2.277 (5%)	+ 981	+ 75,7%
Total	47.504	45.689	- 1.815	- 3,8%

Fonte: ANAC

Pelos números acima, a média de voos de 2013 a 2017 supera a quantidade de voos totais do ano de 2018. Tal fato foi motivado principalmente pela queda no número de voos domésticos (-6,1%). Contrariando a tendência, a quantidade de embarques e desembarques internacionais cresceu 75,7%, contribuindo para que a queda no número total de voos não se acentuasse. Como se verá adiante, entretanto, a diminuição de voos na comparação entre tais períodos não representou decréscimo no número total de passageiros em 2018, que, por sua vez, aumentou por volta de 12% (Tabela 10).

Considerando a diferença no número de voos entre os dois anos mais distantes – 2013 e 2018 – da comparação acima, percebe-se que recentemente houve declínio dos voos domésticos ao passo que houve aumento dos voos internacionais. O gráfico (linha superior indica voos domésticos – “dom”; linha inferior faz referência a voos internacionais – “int”) a seguir detalha a quantidade de voos em cada ano de forma pormenorizada:

Gráfico 1 – Pousos e decolagens no Aeroporto de Fortaleza de 2013 a 2018



Fonte: ANAC

Ademais, utilizando os dados mais recentes, vale, do mesmo modo, contrapor o período de janeiro a junho de 2019 com a média de janeiro a junho dos últimos cinco anos (janeiro a junho de 2014 a janeiro a junho de 2018), quando, em apenas um semestre – 2018 – as operações já estavam em controle – embora apenas inicial – integral da concessionária:

Tabela 9 – Comparativo de número de pousos e decolagens domésticos e internacionais do Aeroporto de Fortaleza no período de janeiro a junho de 2014 a 2018 e janeiro a junho de 2019.

VOOS	Jan-Jun 2014-2018	Jan-Jun 2019 ¹⁵⁴	Diferença	Percentual
Domésticos	21.860 (97%)	21.632 (93,2%)	- 228	- 1,0%
Internacionais	669 (3%)	1.584 (6,8%)	+ 915	+ 136,8%
Total	22.529	23.216	+ 687	+ 3,0%

Fonte: ANAC

¹⁵⁴ Sem repasse de informações da companhia aérea Avianca (Ocean Air) sobre suas operações realizadas em maio de 2019.

A média de voos domésticos nos meses de janeiro a junho dos anos de 2014 a 2018 demonstra que a média desse período comportou mais voos domésticos que janeiro a junho de 2019. No entanto, o número total de voos cresceu 3%. Isso porque os voos internacionais saltaram de uma média de 669 por ano no período de janeiro a junho de 2014 a 2018 para 1584 apenas nos meses de janeiro a junho de 2019, representando 915 voos a mais e deixando positivo o saldo total de voos em 687, ainda que tenha ocorrido diminuição de 228 voos domésticos no período. Houve aumento de 136% nos pousos e decolagens internacionais. O decréscimo de voos domésticos, contudo, contraria números dispostos na Tabela II (+ 13,1%), que demonstram aumento no número de embarques e desembarques de passageiros domésticos no Aeroporto de Fortaleza. Assim, embora tenha havido diminuição dos voos, houve aumento dos passageiros, variável analisada a seguir, uma vez que esta seção se preocupou em estudar apenas o indicador da quantidade de voos que decolaram ou aterrissaram em Fortaleza.

4.2.2 Análise da quantidade de passageiros (embarques e desembarques) movimentados pelo Aeroporto de Fortaleza antes e depois da concessão

Além de dados sobre pousos e decolagens, a ANAC também congrega informações sobre a quantidade de passageiros que embarcaram e desembarcaram no terminal do Aeroporto de Fortaleza tanto antes como após a assunção dos serviços pela iniciativa privada e da aplicação de políticas de incentivos fiscais e financeiros. Esta seção se preocupa, dessa forma, com outra fonte de dados, ao passo que a seção passada tratou especificamente dos pousos e decolagens. Aqui se investigará como tem ocorrido a ocupação dos assentos desses voos que passam por Fortaleza. A tabela a seguir compara os passageiros transportados em 2017 e 2018

Tabela 10 – Comparativo de número de passageiros embarcados e desembarcados em voos domésticos e internacionais no Aeroporto de Fortaleza nos anos de 2017 e 2018

PASSAGEIROS	2017	2018	Diferença	Percentual
Domésticos	5.580.472 (95,8%)	6.124.649 (93,9%)	+ 544.177	+ 9,8%
Internacionais	245.602 (4,2%)	395.470 (6,1%)	+ 149.868	+ 61,0%
Total	5.826.074	6.520.119	+ 694.045	+ 11,9%

Fonte: ANAC

Em 2017, 5.826.074 passageiros desembarcaram e embarcaram no Aeroporto de Fortaleza. Pela tabela acima, percebe-se que, em 2018 – primeiro ano em que a concessionária teve gestão isolada das operações aeroportuárias – houve incremento de 11,9% no número total de passageiros. Nota-se o substancial aumento por parte de passageiros internacionais: acréscimo de 61% de 2017 para 2018. E a participação no total de passageiros passou de 4,2% para 6,1%, perto de um acréscimo de cinquenta por cento.

Do mesmo modo, cabe confrontar o número de passageiros embarcados e desembarcados nas médias de janeiro a junho de 2018 e janeiro a junho de 2019. A seguir, tabela demonstrativa sobre tais períodos:

Tabela 11 – Número de passageiros embarcados e desembarcados em voos domésticos e internacionais no Aeroporto de Fortaleza no período de janeiro a junho de 2018 e janeiro a junho de 2019

PASSAGEIROS	2018 (jan – jun)	2019 (jan – jun)¹⁵⁵	Diferença	Percentual
Domésticos	2.738.627 (95,2%)	3.096.646 (91,9%)	+ 358.019	+ 13,1%
Internacionais	139.572 (4,8%)	271.757 (8,1%)	+ 132.185	+ 94,7%
Total	2.878.199	3.368.403	+ 490.204	+ 17,0%

Fonte: ANAC

Pelo exposto acima, demonstra-se que a proporção de voos internacionais tem crescido em relação à média de anos anteriores. Na média de janeiro a junho de 2018, os passageiros com embarque ou desembarque internacional representaram 4,84% do total de voos. Já no intervalo de janeiro a junho de 2019, os passageiros internacionais incrementaram em 94,7% o seu volume, constituindo 8,1% do total de passageiros, ou seja, 271.757, quantidade já superior ao total de passageiros internacionais de todo o ano de 2017 (245.602, conforme Tabela 10), quando o Aeroporto de Fortaleza ainda era administrado exclusivamente pela Infraero.

Como se fez em relação aos dados sobre os voos, quanto aos passageiros, também é indicado referenciar a alteração da quantidade de passageiros embarcados e desembarcados entre média do período dos anos 2013 a 2017 e o ano de 2018:

¹⁵⁵ Sem repasse de informações da companhia aérea Avianca (Ocean Air) sobre suas operações realizadas em maio de 2019.

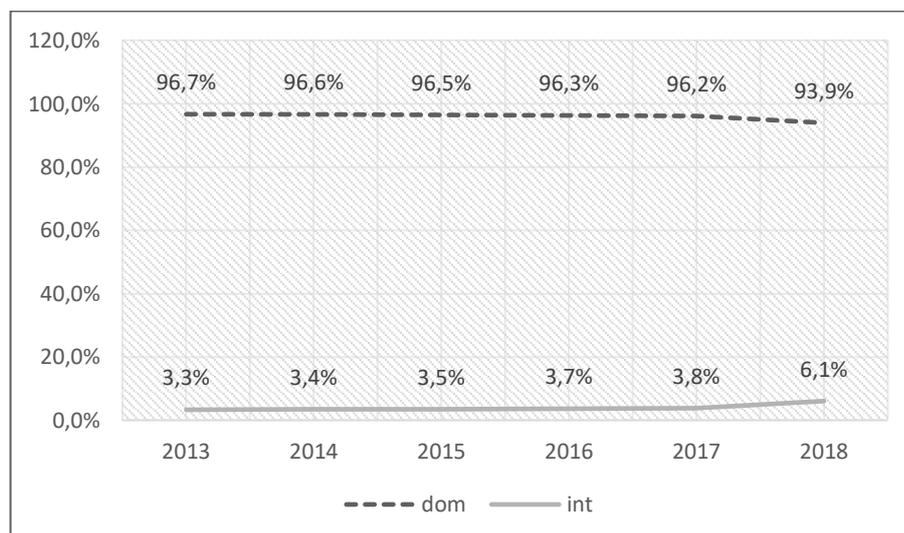
Tabela 12 – Número de passageiros em voos domésticos e internacionais no Aeroporto de Fortaleza de acordo com a média dos anos de 2013 a 2017 e com o ano de 2018

PASSAGEIROS	2013 – 2017 (média)	2018	Diferença	Percentual
Domésticos	5.709.680 (96,2%)	6.124.649 (93,9%)	+ 414.969	+ 7,3%
Internacionais	226.717 (3,8%)	395.470 (6,1%)	+ 168.753	+ 74,4%
Total	5.936.397	6.520.119	+ 583.722	+ 9,8%

Fonte: ANAC

Mais uma vez, o número de passageiros em circulação aumenta após a delegação do Aeroporto de Fortaleza à iniciativa privada, quando em comparação com a média de período anterior. No total de passageiros embarcados e desembarcados, 2018 contabiliza aumento de 7,3% em comparação com a média dos anos de 2013 a 2017. Notadamente, os passageiros internacionais ganham destaque, tendo em vista que houve aumento de 74,4% na presença desse tipo de passageiro utilizando o terminal fortalezense. De 2013 a 2017, a proporção de passageiros internacionais frente ao total de passageiros se manteve constante, por volta de 3,5%. Em 2018, entretanto, há uma considerável mudança na participação de embarques e desembarques internacionais frente aos domésticos. Em 2018, esse tipo representou 6,1% do total, como ilustra o gráfico seguinte (a linha superior indica a proporção de passageiros domésticos; a linha inferior contempla os internacionais):

Gráfico 2 – Proporção de passageiros domésticos e internacionais embarcados e desembarcados no Aeroporto de Fortaleza de 2013 a 2018



Fonte: ANAC

Para fins de utilização de dados recentes, compara-se a média dos meses de janeiro a junho dos anos de 2014 a 2018 com os meses de janeiro a junho de 2019:

Tabela 13 – Comparativo de número de passageiros embarcados e desembarcados em voos domésticos e internacionais no Aeroporto de Fortaleza no período de janeiro a junho de 2014 a 2018 e janeiro a junho de 2019

PASSAGEIROS	Jan-Jun 2014-2018	Jan-Jun 2019¹⁵⁶	Diferença	Percentual
Domésticos	2.792.498 (96,2%)	3.096.646 (91,9%)	+ 304.148	+ 10,9%
Internacionais	110.176 (3,8%)	271.757 (8,1%)	+ 161.581	+ 146,7%
Total	2.902.674	3.368.403	+ 465.729	+ 16,0%

Fonte: ANAC

Os passageiros internacionais, de janeiro a junho de 2019, representaram 8,1% do total de passageiros embarcados e desembarcados. Houve acréscimo de 161.581 passageiros nesse período quando comparado à média dos meses de janeiro a junho de 2014 a 2018, perfazendo um acréscimo de 146,7% na quantidade de passageiros internacionais. Também houve incremento da participação de passageiros domésticos, ainda que a quantidade de voos domésticos tenha diminuído nos seis primeiros meses de 2019 quando em comparação com a média dos seis primeiros meses dos anos de 2014 a 2018 (Tabela 9). Mas o principal destaque realmente se concentra na participação de passageiros internacionais. A proporção desse tipo mais do que duplicou frente ao total de passageiros usuários do Aeroporto de Fortaleza, passando de 3,8% na média dos primeiros semestres de 2014 a 2018 para representar 8,1% do total de passageiros no período do primeiro semestre de 2019.

4.2.3 Análise da quantidade de cargas (recebidas e despachadas) no Aeroporto de Fortaleza antes e depois da concessão

Além da quantidade de voos e de passageiros que o Aeroporto de Fortaleza movimentou nos últimos anos, um último dado ainda deve ser avaliado: o transporte de cargas. Tal variável

¹⁵⁶ Sem repasse de informações da companhia aérea Avianca (Ocean Air) sobre suas operações realizadas em maio de 2019.

pode vir a indicar de que forma a concessão tem trabalhado para alavancar ou prejudicar a remessa de produtos do território cearense para fora, assim como a entrada de produtos de outros lugares. O portal de consulta interativa de indicadores do mercado de transporte aéreo do site da ANAC mede em kg o total de carga paga e de correio enviados e recebidos. Os períodos comparativos aqui demonstrados serão os mesmos já apresentados nas seções acima, quando se abordou a quantidade de voos e de passageiros.

Dessa forma, a próxima tabela demonstra comparativo simples entre 2017, ano que ainda não contava com o integral gerenciamento privado do equipamento aeroportuário¹⁵⁷, e 2018, ano em que, conforme já vem sendo afirmado, a concessionária assumiu por completo a gestão:

Tabela 14 – Comparativo de cargas recebidas e despachadas em voos domésticos e internacionais no Aeroporto de Fortaleza nos anos de 2017 e 2018

CARGAS (kg)	2017	2018	Diferença	Percentual
Domésticas	35.405.522 (87,0%)	39.536.800 (85,4%)	+ 4.131.278	+ 11,7%
Internacionais	5.293.230 (13,0%)	6.751.611 (14,6%)	+ 1.458.381	+ 27,6%
Total	40.698.752	46.288.411	+ 5.589.659	+ 13,7%

Fonte: ANAC

Pelo demonstrado na tabela acima, as cargas vindas ou despachadas para o exterior seguem o padrão já analisado dos voos e dos passageiros internacionais: o crescimento desta espécie de indicador é mais contundente do que o crescimento das cargas domésticas. Da mesma forma, as cargas internacionais passam a ter mais representação no total de cargas movimentadas, quando se comparam 2017 e 2018.

No cotejo do primeiro semestre de 2018 – início da operação unilateral da iniciativa privada – com o de de 2019 – após mais de 12 meses com as operações tocadas apenas pela concessionária –, as cargas recebidas e despachadas estão da seguinte forma expostas:

¹⁵⁷ Conforme já mencionado, o início das operações da concessionária ocorreu em julho de 2017, quando coadministrou o aeroporto com a Infraero. Apenas em janeiro de 2018, depois daquela fase de transição, o controle integral do equipamento ficou a cargo da empresa Fraport.

Tabela 15 – Comparativo de cargas recebidas e despachadas em voos domésticos e internacionais no Aeroporto de Fortaleza no período de janeiro a junho de 2018 e janeiro a junho de 2019

CARGAS (kg)	Jan-Jun 2018	Jan-Jun 2019¹⁵⁸	Diferença	Percentual
Domésticas	17.523.038 (85,6%)	18.888.628 (80,9%)	+ 1.365.590	+ 7,8%
Internacionais	2.949.584 (14,4%)	4.454.171 (19,1%)	+ 1.504.587	+ 51%
Total	20.472.622	23.342.799	+ 2.870.177	+ 14%

Fonte: ANAC

Nos seis primeiros meses de 2019, houve aumento de 14% do total de cargas mobilizadas perante o Aeroporto de Fortaleza quando comparado com o mesmo período de 2018. Outra vez como destaque, o despacho e o recebimento de cargas internacionais aumentaram em 51% quando em cotejo com janeiro a junho de 2018. O total de cargas teve aumento de 20.472.622kg no primeiro semestre de 2018 para 23.342.799 no segundo semestre de 2019.

Na média dos anos de 2013 a 2017, quando comparado ao singular ano de 2018, percebe-se que houve diminuição no número de cargas domésticas despachadas e recebidas. Como demonstra a tabela abaixo, houve decréscimo de 8,5% nesse tipo de movimentação:

Tabela 16 – Comparativo de cargas recebidas e despachadas em voos domésticos e internacionais no Aeroporto de Fortaleza de acordo com a média dos anos de 2013 a 2017 e com o ano de 2018

CARGAS (kg)	2013 - 2017	2018	Diferença	Percentual
Domésticas	43.213.329 (91,3%)	39.536.800 (85,4%)	- 3.676.529	- 8,5%
Internacionais	4.142.495 (8,7%)	6.751.611 (14,6%)	+ 2.609.116	+ 63,0%
Total	47.355.824	46.288.411	- 1.067.413	- 2,3%

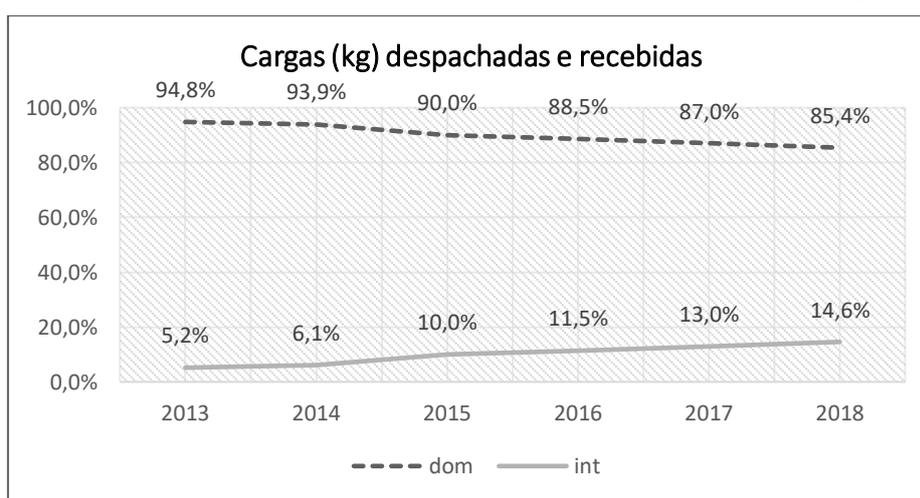
Fonte: ANAC

Por outro lado, o total do volume de cargas recebidas e despachadas diminuiu apenas 2,3% ao se comparar todo o ano de 2018 com a média dos anos de 2013 a 2017. Tal desaceleração da caída pode ser atribuída ao aumento do número transporte internacional de cargas, o qual cresceu seu volume em 63%, deixando de representar 8,7% (média 2013-2017)

¹⁵⁸ Sem repasse de informações da companhia aérea Avianca (Ocean Air) sobre suas operações realizadas em maio de 2019.

para simbolizar 14,6% do volume total de cargas movimentadas pelo Aeroporto de Fortaleza, mais do que dobrando sua proporção de representatividade. Os dados acima merecem ser destrinchados a fim de que se tome conhecimento de como ocorreu a diminuição das cargas domésticas ao mesmo tempo do acréscimo do aumento do transporte cargas internacionais. Perceba-se que em 2013, as cargas internacionais representavam 5,2% da movimentação. Em 2018, o percentual passou para 14,6%, quase três vezes mais. O gráfico seguinte, com a linha superior indicando a carga doméstica e a linha inferior, a internacional, ilustra a situação:

Gráfico 3 – Proporção de cargas domésticas e internacionais recebidas e despachadas



Fonte: ANAC

A tabela seguinte expõe a quantidade de carga transportada na média dos seis primeiros meses dos anos de 2014 a 2018 e a média dos seis primeiros meses do ano de 2019:

Tabela 17 – Comparativo de cargas recebidas e despachadas em voos domésticos e internacionais no Aeroporto de Fortaleza no período de janeiro a junho de 2014 a 2018 e janeiro a junho de 2019

CARGAS (kg)	Jan-Jun 2014-2018	Jan-Jun 2019 ¹⁵⁹	Diferença	Percentual
Domésticas	18.706.908 (88,9%)	18.888.628 (80,9%)	+ 181.720	+ 1,0%
Internacionais	2.339.101 (11,1%)	4.454.171 (19,1%)	+ 2.115.070	+ 90,4%
Total	21.046.009	23.342.799	+ 2.296.790	+ 10,9%

Fonte: ANAC

¹⁵⁹ Sem repasse de informações da companhia aérea Avianca (Ocean Air) sobre suas operações realizadas em maio de 2019.

Conforme divulgado acima, percebe-se, mais uma vez, o grau de importância das cargas internacionais para o crescimento do total de cargas movimentadas pelo Aeroporto de Fortaleza após a concessão. Os seis primeiros meses de 2019 movimentaram 2.115.070kg a mais do que a média de carga transportada na média dos seis primeiros meses de 2014 a 2018 quando combinados, significando um aumento de 90,4%. Por outro lado, as cargas domésticas só aumentaram 181.720kg, 1,0% a mais na movimentação desse tipo de carga, deixando de representar 88,9% do total de cargas para retratar 80,9%. As cargas internacionais, por sua vez, transitaram de 11,1% para 19,1% do total de cargas movimentadas.

4.3 Resumo da avaliação geral dos indicadores de voos, passageiros e cargas fornecidos pela ferramenta Indicadores do Mercado do Transporte Aéreo da ANAC

Nos tópicos precedentes, comparou-se, de diversas formas, as situações antes e após concessão do Aeroporto de Fortaleza. Foram utilizados três tipos de indicadores: voos, passageiros e carga. Ademais, empregou-se quatro tipos de comparativos a seguir justificados:

- a) 2017 x 2018: em 2017, o Aeroporto de Fortaleza era administrado pela empresa pública Infraero de modo integral até julho, quando iniciou a fase de operação compartilhada com a concessionária, a empresa privada Fraport. A partir de janeiro de 2018, as operações passaram ao completo comando da Fraport. Daí, o comparativo entre 2017 e 2018 permite revelar quais mudanças ocorreram nos principais indicadores do Aeroporto de Fortaleza já durante o primeiro ano gestão privada quando em confronto com o último ano de gestão pública.
- b) Jan-Jun 2018 x Jan-Jun 2019: A época de realização deste trabalho condicionou a forma de colheita dos dados. Assim, para que fosse possível a utilização dos dados mais recentes possíveis e que ainda pudessem ser comparados de forma objetiva com dados passados, optou-se por comparar o primeiro semestre anterior a este trabalho – primeiro semestre de 2019 – com o respectivo agrupamento de meses de 2018.
- c) 2013-2017 x 2018: A média dos indicadores a partir dos anos completos de 2013 a 2017 confrontada com o ano 2018 em sua singularidade serve para angariar informações de longo prazo. Com isso, a amostragem comparativa estendeu-se pelos

cinco anos anteriores à concessão (2013 a 2017) e o ano do início da concessão e administração exclusiva da Fraport (2018).

- d) Jan-Jun 2014-2018 x Jan-Jun 2019: Assim como explicado anteriormente, optou-se por comparar as médias dos seis primeiros meses de uma quantidade de anos em conjunto (janeiro a junho dos anos de 2014 a 2018) com os seis primeiros meses de um ano apenas (janeiro a junho de 2019), o qual, por sua vez, é onde orbitam os dados mais recentes disponíveis.

A partir da concessão do aeroporto à iniciativa privada, percebe-se que há aumento substantivo na frequência de voos, passageiros e cargas internacionais. Nas tabelas demonstradas acima, todos os indicadores internacionais aumentaram – alguns até dobraram sua participação – enquanto indicadores domésticos, embora ainda representem a mais expressiva e significativa proporção das operações, mantiveram-se estáveis, às vezes variando um pouco para menos ou para mais. A seguir, analisa-se as implicações dos dados demonstrados neste tópico.

4.4 As implicações decorrentes da melhoria dos indicadores de operações no Aeroporto de Fortaleza

Visto os dados acima – aumento geral da quantidade de voos, passageiros e cargas, especialmente do tipo internacionais –, em que medida eles podem ser utilizados para evidenciar um potencial cenário de desenvolvimento, especialmente, econômico para a região? A resposta a essa pergunta pode ser de difícil precisão. Isso porque a direção do vetor importa. Uma região economicamente atrai os negócios aeroportuários? Ou a região aeroportuária desperta a prosperidade econômica? Florida *et al* (2015, p. 200), em estudo sobre metrópoles americanas, debatem esse dilema da seguinte forma:

It is difficult to precisely disentangle causality between airports and economic development¹⁶⁰. On the one hand, airports can add to economic development by their movements of goods and people along with other factors identified above. However,

¹⁶⁰ Compartilhando desse mesmo entendimento, Bilotkach (2015, p. 1577) compreende que “While intuitively we can suspect that a well-developed and well-connected airport should facilitate attractiveness of a respective metropolitan area for business, quantifying this relationship is not a straightforward task”. Tradução livre: “Embora intuitivamente possamos suspeitar que um aeroporto bem desenvolvido e bem conectado deve facilitar a atratividade de uma respectiva área metropolitana de negócios, quantificar esse relacionamento não é uma tarefa simples”.

*airports are also more likely to be located in larger regions with higher levels of economic development, more people, larger industries and so on which increases demand for their services*¹⁶¹.

No entanto, devemos prosseguir. Assim, de que modo a atividade aeroportuária e o desenvolvimento econômico de uma localidade se conectam? R. K. Green (2007, p. 110) parece ter encontrado correlação entre os embarques de passageiros per capita e a origem de passageiros per capita como indicadores de crescimento populacional e da oferta de empregos. Green (2007, p. 112) afirma que o crescimento populacional de uma localidade decorre de uma preambular oferta de oportunidade econômica que também significa crescimento da quantidade de pessoas empregadas. Em sua análise, o autor supracitado percebe especificamente o impacto que aeroportos podem causar para o crescimento populacional, decorrente do crescimento econômico, este por sua vez ocasionado pelo aumento do emprego. Seu estudo (GREEN, 2007, pp. 109-110) aponta que as cidades que contavam com HUB's aéreos crescerem sua população entre 9 a 16 por cento a mais do que as outras cidades estudadas. O que também pode se dizer do emprego, em que as cidades com importantes centros de conexão aéreo tiveram a taxa de pessoas empregadas elevada entre 8,4 e 13,2 por cento a mais do que as cidades desprovidas de tais equipamentos.

Ainda se utilizando dos dados agregados por Green, o aumento do número de passageiros é principal fator a estabelecer o crescimento econômico de uma região com base no crescimento do emprego – e crescimento populacional. Grandes aeroportos concentradores de operações de carga não crescem na mesma medida, uma vez que os centros de distribuição estão cada vez mais automatizados e, também, pagando menos a seus empregados. Para Green, o crescimento econômico da cidade aeroportuária advém essencialmente do acréscimo do número de passageiros transportados, posto que demandaria, em nossa interpretação, negócios com alto valor agregado (GREEN, 2007, p. 110).

Em outra pesquisa, desta vez mais recente, Bilotkach (2015, p. 1587) indica a tendência da geração de vagas de emprego aumentar em uma região assim que esta localidade passa a ser um novo destino de voos. O autor afirma que apenas a introdução de uma nova rota, por si, já é capaz de gerar empregos, mesmo que não haja uma adição no número total de passageiros.

¹⁶¹ Tradução livre: “É difícil separar com precisão a causalidade entre aeroportos e desenvolvimento econômico. Por um lado, os aeroportos podem contribuir para o desenvolvimento econômico por seus movimentos de mercadorias e pessoas, juntamente com outros fatores identificados acima. No entanto, é mais provável que os aeroportos estejam localizados em regiões maiores, com níveis mais altos de desenvolvimento econômico, mais pessoas, indústrias maiores e assim por diante, o que aumenta a demanda por seus serviços”.

Sugere, ademais, que o aumento de 10% no número de destinos corresponde a aumento de 1,1% no número de estabelecimentos geradores de emprego, prevendo que apenas a abertura de uma nova rota pode facilitar a abertura de até 15 empreendimentos, que empregariam, em média quatro pessoas (BILOTKACH, 2015, p. 1588). Por outro lado, se os empregos aumentam e há mais negócios instalados, a média salarial da região aeroportuária que recebe novas rotas não necessariamente segue essa tendência, chegando até a decrescer (BILOTKACH, 2015, p. 1589).

As condições geográficas podem favorecer economicamente o Aeroporto de Fortaleza. Localizado em uma região plana, permanentemente quente e de localização central aos principais mercados latino americano, europeu e africano, esse equipamento pode servir como porta de entrada para novos negócios e de novos recursos de investidores estrangeiros. Aeroportos bem localizados, com boas condições para os voos, servem bem como entreposto a mercados estrangeiros (Florida *et al*, 2015, p. 204).

Um aeroporto pode afetar o desenvolvimento local por meio, de pelo menos, de quatro mecanismos, apontados por Tveter (2017, p. 2): tornar a região mais atrativa para novos moradores; aprimorar o acesso ao mercado; proporcionar mais encontros presenciais entre as pessoas; e diminuir o custo para as empresas e facilita o processo de especialização.

Assim, a evolução das operações do Aeroporto de Fortaleza tem capacidade para aumentar o número de empregos na região. Se utilizarmos os dados apresentados, o aumento do número de passageiros ocasiona o acréscimo nas vagas de emprego. Não há como se pensar diferente. De 2017 para 2018, o aumento, em números absolutos, foi de quase 700 mil passageiros. Essa quantia a mais requer o aquecimento do mercado de hospedagens, restaurantes, aluguel de carro, reuniões de negócios, congressos, eventos esportivos, turismo e do próprio mercado auxiliar aeroportuário, como prestadores de serviços para o Aeroporto e companhias aéreas e para as lojas instaladas no equipamento.

O maior aumento, de 61%, foi no tipo de passageiro internacional, que, tende a gastar mais em atividades turísticas ou a pesquisar e fechar novos negócios. A tendência é que mais passageiros sejam transportados em 2019 do que em 2018, posto que apenas o primeiro semestre de 2019 demonstrou evolução de 94,7% em relação ao primeiro semestre de 2018. A previsão é de que o número total de passageiros estrangeiros em 2019 se aproxime ou passe de 500 mil, bem superior aos 395 mil de 2018 e aos 245 mil de 2017.

Ainda, supõe-se que a inclusão de novas rotas sugere o aquecimento do mercado, com a oferta de empregos e instalação de novos negócios. Vejamos, a seguir, que novas companhias aéreas e rotas surgiram a partir da concessão e da política de incentivos.

4.5 Introdução de companhias aéreas e novas rotas internacionais e caminho para viabilização de um HUB no Aeroporto de Fortaleza

Pode-se dizer que a concessão contribuiu para o aumento significativo dos voos internacionais e para a manutenção de um crescimento regular dos voos domésticos. No entanto, essa não é a razão isolada para o acontecimento. Aliado à concessão para um gestor privado, a inserção de companhias aéreas internacionais nos *slots* do Aeroporto de Fortaleza também é motivo do crescimento nos números dos indicadores internacionais. Do mesmo modo, novas rotas internacionais passaram a ser disponibilizadas por empresas nacionais.

Em maio de 2019, a companhia aérea francesa Air France e a holandesa KLM, que são parceiras mundiais, começaram suas operações de voos com destino a Paris e Amsterdam, com dois voos semanais para a capital da França e três voos por semana para a cidade holandesa¹⁶². Além da introdução de companhias internacionais, o aumento desse tipo de voo também pode ser creditado à maior oferta por companhias brasileiras. Assim, em 04 de novembro de 2018, a empresa doméstica GOL passou a disponibilizar voos diários, saindo de Fortaleza, para as cidades de Miami e Orlando, nos Estados Unidos¹⁶³. Ademais, a brasileira Gol atua juntamente com a Air France e KLM para operacionalizar o destino em território nacional dos passageiros que chegam de Paris e Amsterdam respectivamente, instalando no Aeroporto de Fortaleza um

¹⁶² G1 Ceará. “Fortaleza terá voos internacionais diretos para 11 cidades do mundo em 2018”. 15 jan. 2018. <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/fortaleza-tera-voos-internacionais-diretos-para-11-cidades-do-mundo-em-2018.ghml>. Acesso em: 12 ago. 2019.

¹⁶³ No entanto, tais operações foram suspensas devido ao tipo de aeronave utilizada a realização dos voos Fortaleza-Miami e Fortaleza-Orlando. O modelo utilizado, 737 MAX 8 da empresa americana Boeing, ocasionou dois acidentes aéreos fatais: em outubro de 2018 na Indonésia, matando 189 pessoas, e em março de 2019, levando 157 pessoas a óbito. Devido às fatalidades, os voos do 737 MAX 8 foram suspensos pela companhia brasileira GOL, seguindo a tendência mundial. Mais informações em ABC News: “*Boeing 737 MAX 8 flights are being suspended around the world*”, disponível em: <https://www.abc.net.au/news/2019-03-14/boeing-737-max-8-grounding-is-your-flight-affected/10900392>. Acesso em: 12 ago. 2019. Sobre a decisão da companhia GOL, o El País Brasil relatou: “Gol anuncia suspensão de voos com Boeing 737 Max 8 após acidente na Etiópia”. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/12/economia/1552348497_974023.html. Acesso em: 12 ago. 2019.

centro de conexões que, em 2018, chegou a ser responsável por 46% do tráfego total de passageiros¹⁶⁴.

No decorrer das operações internacionais, a Air France e a KLM, aumentaram de cinco para sete o número de voos semanais com destino à Europa. Por outro lado, as operações da empresa brasileira GOL com destino aos Estados Unidos foram prejudicadas por defeitos no funcionamento do modelo de aeronave utilizado para os trechos ao território americano. Dessa forma, em conjunto com as outras companhias que operam voos internacionais, o Aeroporto de Fortaleza possuía, em abril de 2019, vinte e quatro frequências internacionais semanais¹⁶⁵.

Após o ápice ao fim de 2018, a situação das rotas internacionais, em agosto de 2019, conforme informado pela concessionária Fraport, resume-se de acordo com o seguinte quadro, em que à esquerda consta companhia aérea e à direita o destino internacional:

Tabela 18 – Lista de companhias e respectivas rotas internacionais do Aeroporto de Fortaleza (agosto de 2019)

Companhia aérea	Rota
Azul	Cayenne - Guiana Francesa
Condor	Frankfurt - Alemanha
TAP	Lisboa - Portugal
TACV	Ilha do Sal - Cabo Verde
Gol	Buenos Aires - Argentina
Gol	Orlando - USA
Gol e Latam	Miami – USA
Air France	Paris - França
KLM	Amsterdam - Holanda

Fonte: Fraport

Mesmo que tenha ocorrido essa diminuição das frequências internacionais em 2019, elas nem mesmo existiam em 2018, posto que apenas em novembro de 2018 elas ficaram à disposição dos passageiros. Assim, ainda é positivo o cenário dos voos internacionais no

¹⁶⁴ “Em sete meses, hub aéreo da Air France-KLM Gol trouxe 1 milhão de passageiros a Fortaleza”. Jornal O Povo. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/economia/2018/12/em-sete-meses-hub-aereo-da-air-france-klm-trouxe-1-milhao-de-passagei.html>. Acesso em 24 out. 2019.

¹⁶⁵ Matéria do Diário do Nordeste indica: “Capital perde 40% dos voos internacionais desde o início de 2019”. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/capital-perde-40-dos-voos-internacionais-desde-o-inicio-de-2019-1.2084163>. Acesso em 12 ago. 2019.

Aeroporto de Fortaleza. Dados demonstram que, de maio de 2018 (início das atividades do grupo Air France-KLM) a abril de 2019, os pousos e decolagens internacionais contabilizados praticamente dobraram em relação ao período de maio de 2017 a abril de 2018 (quando se contava com apenas oito partidas semanais internacionais¹⁶⁶), passando de 1.461 para 2.888:

Tabela 19 – Quantidade de pousos e decolagens no Aeroporto de Fortaleza antes e após o início das principais rotas internacionais (Paris e Amsterdam)

Voos - FOR	Mai. 17 – Abr. 18	Mai. 18– Abr. 19	Diferença	Percentual
Domésticos	39.664	45.751	+ 6.087	+ 15,3%
Internacionais	1.461	2.888	+ 1.427	+ 97,7%
Total	41.125	48.639	+ 7.514	+ 18,3%

Fonte: ANAC

Neste ponto, é interessante notar como a introdução de novas companhias e o lançamento de novas rotas internacionais impactaram o mercado aeroportuário regional. Para tanto, a seguir, demonstra-se a evolução dos voos internacionais em escala nacional, a fim de que possa comparar a quantidade de crescimento dos voos internacionais no Aeroporto de Fortaleza frente à totalidade dos equipamentos do país.

Tabela 20 – Quantidade de voos domésticos e internacionais nos aeroportos brasileiros entre o período de maio de 2017 a abril de 2018 e o período de maio de 2018 a abril de 2019

Voos - BRA	Mai. 17 – Abr. 18	Mai. 18 – Abr. 19	Diferença	Percentual
Domésticos	1.613.162	1.630.780	+ 17.618	+ 1,1%
Internacionais	135.288	145.596	+ 10.308	+ 7,6%
Total	1.748.450	1.776.376	+ 27.926	+ 1,6%

Fonte: ANAC

A tabela acima indica que os voos internacionais, em todo o território nacional, tiveram acréscimo de 7,6% em suas operações, com 10.308 voos a mais no período de maio de 2018 a abril de 2019 do que no período de maio de 2017 a abril de 2018. Recordar-se, mais uma vez,

¹⁶⁶ Conferir nota de rodapé 34.

que o período escolhido retrata o início das principais rotas internacionais em Fortaleza – para Paris e Amsterdam –, que ocorreu em maio de 2018.

A *Tabela 19* demonstra que Fortaleza, por sua vez, registrou quase o dobro de voos internacionais (+ 97,7%). Em números absolutos, de maio de 2018 a abril de 2019, o acréscimo de voos internacionais na capital do Estado do Ceará foi de 1.427. Esse valor corresponde a quase 14% do total de voos internacionais acrescentados em todo o território nacional (10.308, ver *Tabela 20*).

Acompanhando o ritmo dos voos, a quantidade de passageiros embarcados e desembarcados também aumentou no período acima, seguindo a tendência do marcante crescimento do indicador internacional:

Tabela 21 – Quantidade de passageiros domésticos e internacionais no Aeroporto de Fortaleza antes e após o início das principais rotas internacionais (Paris e Amsterdam)

Passag. - For	Mai. 17 – Abr. 18	Mai. 18– Abr. 19	Diferença	Percent.
Domésticos	5.579.973	6.455.983	+ 876.010	+ 15,7%
Internacionais	257.759	498.771	+ 241.012	+ 93,5%
Total	5.837.732	6.954.754	+ 1.117.022	+ 19,1%

FONTE: Anac

O volume total de passageiros aumentou 19,1%. Os passageiros internacionais passaram de quase 260 mil para perto de 500 mil no período analisado. A quantidade de passageiros domésticos também aumentou em boa medida, mais 876 mil, totalizando mais de 6.4 milhões de passageiros, os quais, somados aos internacionais, resultam em um volume global de quase 7 milhões de passageiros. Assim, foi de mais de um milhão de passageiros o acréscimo verificado no período de doze meses a partir do início das operações internacionais pelo grupo franco-holandês Air France-KLM em parceria com a Gol no aeroporto brasileiro de Fortaleza operado pela concessionária alemã Fraport¹⁶⁷.

A seguir, a tabela 22 expõe a quantidade de passageiros embarcados e desembarcados na totalidade dos aeroportos do Brasil no período que considera doze meses após e antes do

¹⁶⁷ Não se pode negar, entretanto, o papel de outras companhias. Ainda será analisado a participação das principais companhias aéreas nos voos internacionais, dentre elas a portuguesa TAP, que, isoladamente, é a principal responsável pela ida e vinda desse tipo de passageiro.

início do funcionamento das novas rotas internacionais regulares instaladas no aeroporto de Fortaleza:

Tabela 22 – Quantidade de passageiros domésticos e internacionais nos aeroportos brasileiros entre o período de maio de 2017 a abril de 2018 e o período de maio de 2018 a abril de 2019

Passag. - BR	Mai. 17 – Abr. 18	Mai. 18– Abr. 19	Diferença	Percent.
Domésticos	183.005.014	189.401.908	+ 6.396.894	+ 3,5%
Internacionais	22.426.157	23.721.898	+ 1.295.741	+ 5,8%
Total	205.431.171	213.123.806	+ 7.692.635	+ 3,7%

Fonte: ANAC

Entre 2017 e 2018, Fortaleza congregava 1,1% de todos os passageiros internacionais em trânsito pelo território brasileiro. A participação do aeroporto cearense passou para 2,1% no amontoado dos meses de maio de 2018 a abril de 2019. Do total acrescido de 1.295.741 passageiros internacionais, o aeroporto de Fortaleza contribuiu com a adição de 241.012, o que representa 18,6% de todos os novos embarques e desembarques internacionais no país. Ou seja, o Aeroporto de Fortaleza foi responsável pela adição de praticamente um a cada cinco passageiros internacionais a mais que transitaram pelo Brasil entre maio de 2018 e abril de 2019.

Conforme analisado pelos indicadores demonstrados nas tabelas anteriores, o aumento exponencial dos voos internacionais foi a principal alteração na operação do Aeroporto de Fortaleza dentro deste curto período de concessão, iniciado em janeiro de 2018. Percebe-se que o aumento mais significativo ocorreu após maio de 2018, mês que retrata a inauguração de duas importantes rotas internacionais, para Paris e Amsterdam. É necessário, neste momento, investigar como os indicadores de operação do aeroporto de Fortaleza podem aumentar ainda mais se a pretensão de fixação de um HUB realmente se concretizar

Apenas a concessão do aeroporto à iniciativa privada teria sido capaz de atrair um grupo econômico do porte da Air France – KLM a uma região cercada pelo semiárido nordestino e distante do principal centro econômico brasileiro? Além da gestão privada do aeroporto e dos incentivos governamentais, a previsão de um centro de conexões – HUB – é fator de impacto para a atração de investimentos.

Antes de tratar de como o HUB pode desenvolver determinada localidade, é interessante se debruçar a respeito da descrição desse termo. Assim, pode-se dizer que não há definições econômicas ou jurídicas precisas para se determinar o que se conceitua como HUB¹⁶⁸. Por razões práticas, o HUB pode ser considerado como a situação na qual a concentração de voos de uma companhia aérea ocorre de modo preponderante em determinado aeroporto, como parte de um suporte para conexões radiais da companhia, de modo que seja significativa a quantidade de voos diários da respectiva companhia aérea no aeroporto escolhido (BUTTON e LALL, 1999, p. 79).

Quanto às vantagens, Button e Lall (1999, p. 82) descrevem como uma cidade que sedia um HUB se diferencia das outras que não o possuem, indicando que há mais frequência de voos, mais voos diretos, mais oportunidades para voos de ida e volta no mesmo dia, maior probabilidade de voos internacionais, geração de serviços direcionados ao mercado local, celeridade no envio de cargas e oportunidade de os residentes da localidade se conectarem a outras cidades com maiores centros de conexão.

Para as companhias aéreas, o HUB é interessante para tornar as operações menos dispendiosas e, assim, mais lucrativas, na medida em que ainda seja possível diminuir o preço das passagens. Nesse sentido:

To minimize costs, and with this to keep fares down, airlines need to keep aircraft in the air for the longest possible time, to achieve the highest possible load factor, and to coordinate their aircraft, crew and maintenance schedules. To achieve this, many airlines operate hub-and-spoke networks that entail consolidating traffic from a diverse range of origins and are destined to a diverse range of final destinations at large, hub airports the 'hub-and-spoke system'¹⁶⁹ (BUTTON, 2002, p. 177).

Por um lado mais desfavorável, também tem sido demonstrado que tais centros de conexões podem levar à concentração do mercado aéreo, de modo que se torne mais oneroso a outras companhias utilizarem os terminais, posto que estão destacados para uso preferencial das empresas parceiras do HUB. Assim, por exemplo, a Comissão Europeia¹⁷⁰, ao regular a fusão

¹⁶⁸ Também é comum a utilização do termo “hub-and-spoke” (BUTTON, 2002, p. 177).

¹⁶⁹ Tradução livre: “Para minimizar os custos e, com isso, manter as tarifas baixas, as companhias aéreas precisam manter as aeronaves no ar pelo maior tempo possível, atingir o mais alto fator de carga possível e coordenar seus horários de aeronaves, tripulação e manutenção. Para conseguir isso, muitas companhias aéreas operam redes *hub-and-spoke* que envolvem a consolidação de tráfego de diversas origens e são destinadas a diversos destinos em grandes HUBs, o sistema *hub-and-spoke*”.

¹⁷⁰ A Comissão Europeia é o órgão executivo da União Europeia, que se preocupa em formatar a estratégia geral da União Europeia, propor novas leis e políticas, monitor a implementação e a gestão dos recursos da União Europeia, exercendo um importante papel no suporte do desenvolvimento internacional e no fornecimento de

entre a empresa Air France e a suíça Sabena, preocupada com o eventual prejuízo à concorrência que referido ato de concentração poderia originar, teria se manifestado conforme o seguinte excerto:

The Commission also found that the planned hub and spoke system between Air France and Sabena could lead to a strengthening of the dominant position of Air France and Sabena on the routes between France and Belgium. [...] In the Commission's view, one of the barriers to entry has been that Air France and Sabena had access to the airport facilities in Brussels for the purpose of operating a hub and spoke network, which would not be available for competing airlines to operate at later stage¹⁷¹ (POLLEY, 1999, p. 190).

Especialmente nos Estados Unidos, onde há larga utilização da estruturação do “hub-and-spoke”, há argumentos favoráveis e contrários a tais instalações. Manifestando-se perante essa dicotomia, Schaafsma (2003, p. 28) retrata que:

Concentrating the network around a central interchange, or hub airport, enables the optimal use of bigger aircraft on concentrated routes. This leads to lower costs for the airlines and lower prices and higher frequencies for the passengers. The disadvantage is that passengers often have to change planes in the hub airport¹⁷².

O HUB pode existir entre grandes cidades. Chicago, nos Estados Unidos, é a região metropolitana que possui a terceira maior população, assim como seu aeroporto, que funciona como HUB¹⁷³, costumeiramente é o terceiro mais utilizado no território norte-americano¹⁷⁴. San Francisco é a quarta cidade em número de pessoas nos Estados Unidos e possui também um

auxílios. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does_en. Acesso em: 31 ago. 2019.

¹⁷¹ Tradução livre: “A Comissão também concluiu que o sistema planejado de ‘hub e spoke’ entre a Air France e Sabena poderia levar ao fortalecimento da posição dominante da Air France e Sabena nas rotas entre a França e a Bélgica. [...] Na opinião da Comissão, uma das barreiras à entrada é que a Air France e Sabena tiveram acesso às instalações aeroportuárias de Bruxelas para operar uma rede de ‘hub e spoke’, que não estaria disponível para as companhias aéreas concorrentes. numa fase posterior”.

¹⁷² Tradução livre: “A concentração da rede em torno de um central de conexões ou HUB permite o uso ideal de aeronaves maiores em rotas concentradas. Isso leva a custos mais baixos para as companhias aéreas e preços mais baixos e frequências mais altas para os passageiros. A desvantagem é que os passageiros geralmente precisam mudar de avião no HUB”.

¹⁷³ Chicago concentra grande demanda de voos das companhias United Airlines e American Airlines. Verificar “Why airline competition is the wind beneath O'Hare's wings”, em que se informa que ambas as companhias concentram mais de 80% do tráfego do Aeroporto de Chicago (O'Hare). Disponível em: <https://www.chicagobusiness.com/joe-cahill-business/why-airline-competition-wind-beneath-ohares-wings>. Acesso em 03 set. 2019.

¹⁷⁴ Departamento de Transportes dos Estados Unidos, ranking dos aeroportos dos Estados Unidos em 2018. Disponível em: <https://www.bts.gov/airport-rankings-2018>. Acesso em 03 set. 2019.

centro de conexões, que contribui para que a cidade se estabeleça na sétima colocação entre aeroportos dos Estados Unidos¹⁷⁵. Assim, eles servem a um propósito de conectar duas localidades cuja oferta pelo deslocamento recíproco responde à real demanda dos indivíduos pelas rotas.

De outra parte, o HUB pode também criar rotas que não necessariamente surgiriam da demanda natural pelo deslocamento entre duas regiões não tão conectadas naturalmente. Por isso, a instalação do centro de operações de determinada companhia aérea propicia que as localidades atraiam mais tráfego entre si – por causa do HUB – do que os voos diretos fariam, caso fosse essa a única disponibilidade. Ou seja, a conexão entre dois centros de “hub-and-spoke” se intensificam, conectando cidades por meio de sistemas de multi-HUB, como demonstra Schaafsma (2003, p. 29) ao relatar que o número de passageiros deslocados entre os aeroportos de Amsterdam e Detroit (ambos contam com HUB) era maior do que a quantidade de passageiros deslocados entre a cidade holandesa e Nova York (que não dispõe de HUB), ao tempo que a demanda real é maior de passageiros se deslocando entre Amsterdam e Nova York do que entre Amsterdam e Detroit:

These multi-hub systems can create heavy traffic flows where one would not expect them. Amsterdam is linked to Detroit by the Wings Alliance, offering four connections daily with wide-body planes. Almost 800,000 passengers are flown between Amsterdam and Detroit annually, while 450,000 are flown between Amsterdam and New York. An OD¹⁷⁶ market between Amsterdam and Detroit does not actually exist, while between Amsterdam and New York there is a real OD demand¹⁷⁷.

Há certas considerações a respeito de eventuais malefícios da instalação de um centro de conexões de voos. Consideram, por exemplo que esse sistema criaria congestão nos aeroportos, aumentaria as tarifas, prejudicaria o meio-ambiente, restringiria os investimentos das companhias a certas localidades, limitaria a competição e que forneceriam lucro excessivo às companhias. Tais considerações, dentre outras, são levantadas por Button, para que, uma-a-

¹⁷⁵ Departamento de Transportes dos Estados Unidos, ranking dos aeroportos dos Estados Unidos em 2018. Disponível em: <https://www.bts.gov/airport-rankings-2018>. Acesso em 03 set. 2019.

¹⁷⁶ “OD” é a sigla para “origin/destination” e ocorre quando a interação aérea entre localidades ocorre diretamente, sem a intervenção de um HUB (SCHAAFSMA, 2003, p. 28).

¹⁷⁷ Tradução livre: “Esses sistemas multi-hub podem criar fluxos de tráfego pesado, onde não seria de se esperar. Amsterdã está ligada a Detroit pela Wings Alliance, oferecendo quatro conexões diárias com aviões de ‘wide-body’. Quase 800.000 passageiros voam entre Amsterdã e Detroit anualmente, enquanto 450.000 voam entre Amsterdã e Nova York. Um mercado de OD entre Amsterdã e Detroit não existe realmente, enquanto entre Amsterdã e Nova York há uma demanda real de OD”.

uma ele as critique e possa demonstrar que tais asserções não passariam de mitos, posto que possuir um HUB seria consideravelmente mais vantajoso, caso viável.¹⁷⁸

O aeroporto de Fortaleza ainda não pode ser considerado um HUB. Não se vê neste equipamento quantidade mínima de voos que o façam impactar significativamente o mercado aéreo nacional. Ainda é responsável por menos de 3% dos voos nacionais. Do mesmo modo, não desponta à frente dos demais aeroportos da região nordestina, como Recife e Salvador, o que será demonstrado à frente.

Mas não se pode desconhecer as ações que têm sido tomadas para que um centro de conexões de algum grupo econômico privado seja efetivamente instalado e visto como um HUB. Há previsão de incentivos governamentais para a atração de companhias aéreas, há negociações para a instalação de *stopovers* na capital cearense, há constante atração de novas rotas. Ademais, a localização de Fortaleza oferece um conforto geográfico que a beneficia perante outras localidades. É o aeroporto mais bem equipado e importante perto da Europa, da América do Norte e da África, o que facilita a logística dos deslocamentos de passageiros e cargas.

O uso de Fortaleza como um centro de conexões já existe em pouca escala. Os passageiros das operadoras internacionais Air France e KLM se utilizam das rotas domésticas da parceira brasileira GOL. Também se instalaram novos voos internacionais sem escalas partindo diretamente de Fortaleza, o que atrai a passagem de passageiros domésticos perante esse novo entreposto.

Assim, para que se fixe como um HUB, ainda é necessário que o aeroporto de Fortaleza tenha a capacidade de ter mais rotas e novos destinos. A quantidade atual de voos não indica essa caracterização no momento. Embora o aumento dos voos internacionais possa indicar a capacidade de Fortaleza atuar como um centro de conexões internacionais, a variação positiva dos voos domésticos não indica, pelo menos no momento, que existe um HUB no aeroporto de Fortaleza, pelo menos não nas configurações de importantes HUB's mundiais, como Dallas, Atlanta e Lisboa, que são pontos utilizados intensamente como entrepostos, seja para escalas ou conexões de voos, o que desenvolve intensamente as atividades econômicas aeroportuárias.

Atualmente, as principais rotas se originam apenas pela demanda direta que existe perante a cidade de Fortaleza, seja como ponto de origem ou de destino. Os HUB's, como

¹⁷⁸ Conferir BUTTON, Kenneth. *Debunking some common myths about airport hubs*. **Journal of air transport management**, v. 8, n. 3, p. 177-188, 2002.

demonstrado anteriormente, caracterizam-se, também, pela capacidade de incorporação de voos que não necessariamente tenham sua cidade sede como destino ou origem primordial. Se estudos começarem a demonstrar que Fortaleza tem passado a ser uma cidade mais intermediária do que destinatária, isso pode indicar a capacidade da localidade em atuar como um HUB.

4.6 Incentivos governamentais e a atração de companhias aéreas no Ceará

No capítulo 3, verificou-se que o Governo do Estado do Ceará, interessado em promover o desenvolvimento regional, nos moldes do art. 174 da CF, destinou ao setor aéreo regional dois importantes tipos de incentivos, um fiscal e outro financeiro. O incentivo fiscal trata da diminuição (Lei nº 15.466/2013) ou isenção total (Lei nº 15.992/2016) do valor devido do ICMS nas operações relacionadas à utilização de querosene da aviação por empresas aéreas. Analisemos, neste momento, os impactos dos incentivos fiscais. À frente, demonstraremos como os incentivos financeiros têm sido concedidos pelo governo estadual.

4.6.1 Incentivos fiscais e companhia aéreas

O combustível é o principal custo suportado pelas companhias aéreas. Dados da Associação Brasileira de Empresas Aéreas (ABEAR) indicam que o combustível, em 2015, representava 28,8% dos custos totais das companhias aéreas no Brasil¹⁷⁹. Esse tipo de benefício, portanto, que suaviza os gastos das empresas, tem o condão de atrair as companhias aéreas para a área incentivada. Diminuir a base de cálculo de imposto que incide sobre um produto responsável por quase 1/3 dos custos de uma atividade é dar alívio para que o setor possa investir no aumento das suas operações. Isentar totalmente o produto de incidência do ICMS é medida que dá ainda mais abertura para que, com a folga na carga tributária, o setor tenha seu desenvolvimento estimulado.

Como consequência da aplicação de tais incentivos fiscais, percebe-se que, no cotidiano das atividades aeroportuárias no Estado do Ceará, houve expressivo aumento no consumo do

¹⁷⁹ Disponível em: <http://panorama.abear.com.br/dados-e-estatisticas/custos-das-empresas/>. Acesso em 11 dez. 2018

querosene de aviação no ano de 2018, correspondendo a uma alta de 17,42% em relação a 2017¹⁸⁰. O aumento do consumo do querosene de aviação é consequência do aumento de voos domésticos e especialmente internacionais ocorridos desde a concessão do aeroporto a encarregados privados. No entanto, a atuação estatal para atração de investimentos ao setor ocorreu concomitantemente. Dessa maneira, não há como negar que a diminuição da base de cálculo ou a isenção total do ICMS sobre esse produto para as empresas que comprovem preencher as respectivas condições é também responsável por proporcionar o desenvolvimento do setor de transporte aéreo de passageiros e cargas no Ceará.

A diminuição da base de cálculo do ICMS sobre o querosene de aviação, prevista pela Lei nº 15.466/2013, é regulamentada pelo Decreto nº 31.362/2013. Na lei, é previsto que:

Art. 5º Fica reduzida a base de cálculo do ICMS, de forma que resulte numa carga tributária de 12% (doze por cento), nas operações relativas ao abastecimento, neste Estado, com querosene de aviação (QAV/JET A-1), em aeronaves de empresas da Aviação Civil que mantenham voos internacionais regulares e diretos, os quais possuam partidas e chegadas neste Estado.

Parágrafo único. O benefício de que trata o caput deste artigo fica condicionado à celebração de resolução específica a ser firmada, na forma e sob as condições estabelecidas em regulamento, com o Estado do Ceará, por intermédio da Secretaria de Turismo e da Secretaria da Fazenda.

Assim, voos internacionais regulares e diretos credenciam companhias aéreas a receberem o benefício da diminuição da carga tributária sobre operações relativas ao abastecimento com querosene de aviação no Ceará. Tal diminuição, que é concedida por resolução conjunta da Secretaria da Fazenda (SEFAZ/CE) e da Secretaria do Turismo (SETUR/CE) do Estado do Ceará, no entanto, pode ser revogada, caso haja descontinuidade do voo internacional. Assim é a redação disposta no Decreto nº 31.362/2013:

Art. 5º

(...)

§3º A descontinuidade dos voos internacionais definidos na forma do §1º deste artigo implicará a perda do benefício mediante revogação da respectiva Resolução.

¹⁸⁰ Ceará tem 2ª maior alta no consumo de querosene de aviação do País. Jornal O Povo, edição de 02 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/jornal/economia/2019/07/01/ceara-tem-2---maior-alta-no-consumo-de-querosene-de-aviacao-do-pais.html>. Acesso em: 25 out. 2019.

Em 2019, resoluções conjuntas da SEFAZ e da SETUR aplicaram a redução da base de cálculo do ICMS sobre o querosene de aviação, estabelecida pelo art. 5º da Lei nº 15.466/2013, a pelo menos duas companhias aéreas, em trajetos de ida e volta, conforme indica tabela a seguir:

Tabela 23 – Voos sob incidência de incentivo fiscal da Lei nº 15.466/2013

Resolução	Companhia	Rota
Resolução nº 01/2019	Latam	Miami
Resolução nº 02/2019	GOL	Buenos Aires

Fonte: SEFAZ/CE¹⁸¹

Há de se destacar que a Resolução nº 04/2019 também concede incentivo fiscal a uma companhia aérea, a Azul. Neste caso, entretanto, o embasamento legal está assegurado de acordo com o Decreto nº 24.569/1997 (que regula a lei geral do ICMS no Estado do Ceará, Lei nº 12.670/1996), modificado pelo Decreto nº 32.874/2018, segundo o qual:

Art. 43-F. Fica reduzida em 64% (sessenta e quatro por cento) a base de cálculo do ICMS incidente nas operações internas relativas a querosene de aviação (QAV/JET A-1), de forma que resulte em uma carga tributária equivalente a 9% (nove por cento), desde que o contribuinte, cumulativamente, atenda às seguintes condições:

I - esteja enquadrado na CNAE fiscal principal sob o nº 5111100 (transporte aéreo de passageiros regular);

II - possua estabelecimento sediado no Estado do Ceará;

III - não esteja inscrito no Cadastro de Inadimplentes da Fazenda Pública Estadual (CADINE);

(Redação do inciso dada pelo Decreto Nº 32874 DE 06/11/2018):

IV - opere três voos semanais com destino a, no mínimo, três cidades, dentre elas:

a) um voo destinado a Juazeiro do Norte;

b) um voo destinado a Jericoacoara;

c) um voo destinado a Aracati;

V - esteja regular quanto ao recolhimento do ICMS e obrigações tributárias acessórias previstas na legislação tributária.

VI - mantenha voos internacionais regulares e diretos com partidas e chegadas neste Estado, nos termos do art. 5º do Decreto nº 31.362, de 16 de dezembro de 2013. (Inciso acrescentado pelo Decreto Nº 32965 DE 14/02/2019).

Este outro tipo de incentivo fiscal é ainda mais benéfico às companhias aéreas, tendo em vista que a carga tributária é diminuída de forma mais enfática: 9%. Por sua vez, com grandes vantagens, vêm mais critérios a serem atendidos. Assim, além de manter voo

¹⁸¹ Disponível em: <https://www.sefaz.ce.gov.br/legislacao-tributaria/>. Acesso em: 25 out. 2019.

internacional regular e direto se utilizando de aeroportos do Estado do Ceará, a empresa, para ter direito ao incentivo, deve, concomitantemente, operar três voos semanais, com origem de qualquer localidade a, no mínimo, três localidade do interior do Ceará: Juazeiro do Norte, Jericoacoara (Aeroporto da cidade de Cruz) e Aracati. Como logrou comprovar o atendimento a tais condições, a companhia aérea Azul obteve a diminuição da base de cálculo do ICMS, de forma que a carga tributária seja fixada em 9% nas operações relativas ao querosene de aviação, com vigência de 1º de abril de 2019 a 31 de março de 2020, nos voos a seguir expostos.

Tabela 24 – Voos da companhia aérea Azul sob incidência de incentivo fiscal do Decreto nº 24.569/1997

Natureza	Origem	Destino
Internacional	Pinto Martins	Cayenne - Guina Francesa
Nacional	-	Jericoacoara
Nacional	-	Juazeiro do Norte
Nacional	-	Aracati

Fonte: SEFAZ/CE

Percebe-se, desse modo, que as três principais companhias aéreas brasileiras, Latam, GOL e Azul¹⁸², beneficiam-se dos incentivos fiscais concedidos pelo governo estadual. Para tanto, devem manter voos diretos e regulares para o exterior. No caso da Azul, seu benefício é mais acentuado, tendo em vista que, além de encaminhar voos internacionais, também promove o desenvolvimento de voos regionais ao disponibilizar rotas ao oeste (Jericoacoara), leste (Aracati) e sul (Juazeiro do Norte) da capital Fortaleza.

4.6.2 Incentivos financeiros e companhias aéreas

Quanto ao incentivo financeiro, a Lei nº 16.580/2018 prevê a possibilidade de transferência de recursos diretamente do erário estadual aos cofres de empresas privadas. Estas devem comprovar o preenchimento das condições necessárias ao recebimento da quantia, de

¹⁸² Painel de Indicadores de Transporte Aéreo de 2018. ANAC. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/painel-de-indicadores-do-transporte-aereo>. Acesso em: 26 out. 2019.

modo que a contraprestação privada estimule o setor aéreo regional por meio de investimento em novas rotas internacionais.

Conforme indica o Diário Oficial do Estado do Ceará, edição de 20 de novembro de 2018, páginas 22 e 23, a empresa francesa Air France foi beneficiária do valor de R\$ 12.841.500,00, repassado diretamente dos cofres públicos do Estado do Ceará aos ativos da empresa. De modo semelhante, em 2019, outra parcela foi novamente endereçada à companhia aérea francesa, desta vez, com o montante de R\$ 15.653.617,40, operação viabilizada pela nota de empenho 223/2019 da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e do Trabalho do Estado do Ceará (SEDET/CE)¹⁸³.

É interessante notar que, de acordo com anotações do programa de acompanhamento das despesas do governo cearense – o LicitaWeb – o objeto descrito para justificar a despesa orçamentária de “ajuda financeira a entidades privadas com fins lucrativos” é o art. 174 da Constituição Federal. A SEDET/CE assim retratou o objeto da respectiva subvenção: “Concessão de incentivo para a empresa Air France de acordo com a constituição federal art. 174, que determina o fomento a novas econômica [sic] no território brasileiro”¹⁸⁴.

Em dois anos, o governo estadual repassou a quantia de R\$28.495.117,40 a ser endereçada diretamente a uma pessoa jurídica privada exterior aos quadros da Administração. Se assim o fez, é porque a empresa comprovou ter preenchido os requisitos da lei que prevê o incentivo, aqui já tratada no capítulo 3, a Lei Estadual nº 16.580/2018.

O que se verifica é o desenrolar de uma atuação estatal preocupada com o setor aéreo para que haja estímulo para que as empresas disponibilizem cada vez mais voos com destino e origem no Estado do Ceará envolvendo rotas internacionais, principalmente no aeroporto de Fortaleza, que se caracteriza por ser o equipamento mais significativo para a economia do setor aeroportuário cearense. Com esse benefício, mais companhias tendem a se incentivar a trazer estrangeiros para o Ceará e a movimentar a economia. Do mesmo modo, facilita o acesso dos cearenses a várias localidades de todo o mundo, auxiliando os cidadãos locais a conhecer outras culturas, estudos e saberes.

A justificar a subvenção econômica do Estado do Ceará aos cofres do grupo Air France – KLM, deve ser analisado de que forma essa parceria internacional contribuiu para o aumento

¹⁸³ Nota de empenho de despesa SEDET nº 223/2019. Disponível em: <https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/despesas/notas-de-empenho/2461395?locale=pt-BR>. Acesso em: 27 ago. 2019.

¹⁸⁴ Processo administrativo nº 1337673/2018. Disponível em: <https://s2gpr.sefaz.ce.gov.br/licita-web/paginas/licita/Publicacao.seam?nuPublicacao=2018/29819>. Acesso em: 27 ago. 2019.

das rotas internacionais no aeroporto de Fortaleza. A seguir tabela com a quantidade de voos e proporção da participação do grupo franco-holandês e das outras principais companhias nos deslocamentos com origem ou destino no exterior:

Tabela 25 – Quantidade de voos internacionais por companhia no Aeroporto de Fortaleza

Voos Internacionais	2017	2018	2019 (jan – ago)
Air France	0	158 (6,9%)	200 (9,3%)
KLM	0	193 (8,5%)	238 (11,1%)
Latam	105 (7,5%)	331 (14,5%)	350 (16,3%)
Gol	120 (8,6%)	255 (11,2%)	538 (25%)
TAP	648 (46,4%)	668 (29,3%)	465 (21,6%)
Outras	523 (37,5%)	672 (29,5%)	362 (16,8)
Total	1.396	2.277	2.153

Fonte: ANAC

Conforme *Tabela 25*, o grupo Air France – KLM, em 2017, não operava no aeroporto. Durante todo o ano inaugural de 2018, movimentou 351 pousos e decolagens, de maio (início das operações) a dezembro. Em 2019, até o mês de agosto, ambas as empresas operacionalizaram 438 voos internacionais. Percebe-se, no entanto, que a média de voos internacionais por mês de 2019, em torno de 54 voos, supera a média de voos por mês de 2018, por volta de 43. A seguir, tabela que demonstra a quantidade de voos por mês das principais companhias com rotas internacionais no Aeroporto de Fortaleza:

Tabela 26 – Quantidade de voos internacionais de cada companhia por mês

Voos Internacionais / Mês	2017	2018	2019 (jan - ago)
Air France	0	20	25
KLM	0	24	30
Latam	9	28	44
Gol	10	21	67
TAP	54	56	58
Outras	44	56	45
Total	116	190	269

Fonte: ANAC

Do mesmo modo, demonstra-se a quantidade de passageiros internacionais transportados por companhia no Aeroporto de Fortaleza.

Tabela 27 – Quantidade de passageiros internacionais por companhia

Passageiros Int.	2017	2018	2019 (jan – ago)
Air France	0	38.477 (9,7%)	46.313 (12,3%)
KLM	0	46.047 (11,6%)	54.341 (14,5%)
Latam	18.486 (7,5%)	54.711 (13,8%)	69.583 18,5%)
Gol	16.129 (6,6%)	33.924 (8,6%)	66.508 (17,7%)
TAP	144.151 (58,7%)	144.084 (36,4%)	96.891 (25,8%)
Outras	66.836 (27,2%)	78.227 (19,8%)	42.340 (11,3%)
Total	245.602	395.470	375.976

Fonte: ANAC

Pelos números acima, das cinco maiores operadoras desse tipo de voo, quatro já transportaram, ainda até agosto de 2019, mais do que tinham transportado em todo ano de 2018, demonstrando o que os dados gerais já indicavam: o aumento no número de passageiros internacionais de forma geral. Há de chamar especial atenção para o fato de que não apenas companhias internacionais contribuíram para esse acréscimo, mas duas companhias brasileiras, a Latam e a Gol, aumentaram consideravelmente sua movimentação de passageiros com destino ou origem ao exterior.

Ainda, percebe-se que, desde 2017, a companhia portuguesa TAP permanece líder na quantidade de passageiros internacionais. Embora líder, os números demonstram que a TAP não tem conseguido ofertar mais voos nem angariar mais passageiros em sua rota diária com destino a Lisboa, Portugal. Tanto é assim, que, analisando-se a quantidade de voos internacionais por mês e passageiros internacionais por mês, os dados da TAP praticamente permanecem os mesmos, respectivamente em torno de 56 voos por mês (Tabela 26) e 12 mil passageiros por mês (Tabela 28). Estes últimos dados podem ser conferidos por intermédio da tabela abaixo:

Tabela 28 – Passageiros internacionais de cada companhia por mês

Passageiros Int. / Mês	2017	2018	2019 (jan – ago)
Air France	0	4.810	5.789
KLM	0	5.756	6.793
Latam	1.541	4.559	8.698
Gol	1.344	2.827	8.314
TAP	12.013	12.007	12.111
Outras	5.570	6.519	5.293
Total	20.467	32.956	46.997

Fonte: ANAC

A estimativa é que a oferta de assentos internacionais continue em alta. Tal situação pode ser explicada pela sintonia de operações entre a iniciativa privada e o Poder público. A reportagem de 02 de outubro de 2019, no jornal Diário do Nordeste, destaca em sua manchete justamente a importância dos encargos assumidos pelo setor privado e pelo setor público respectivamente, quando noticia que a “ampliação do aeroporto e hub atraíram Air Europa para Fortaleza”¹⁸⁵. E, no corpo da notícia, informa:

A infraestrutura aeroportuária de Fortaleza, com a ampliação do Aeroporto Pinto Martins, e a implementação do centro de conexões da Air France-KLM e Gol, no ano passado, foram fatores preponderantes para a companhia Air Europa decidir ter voos diretos entre a Capital e Madri, na Espanha. As duas operações semanais se iniciam em 20 de dezembro, e o lançamento oficial ocorre nesta quinta-feira (3).

No excerto acima, a iniciativa privada, materializada pelas ações da concessionária Fraport, proporcionou, por meio das fases de melhoria estrutural do equipamento, a ampliação do aeroporto, fato que foi um dos motivos para a atração da Air Europa. Outro ponto favorável, desta vez a cargo de iniciativas governamentais, foi a presença de um já operante centro de conexões de voos no aeroporto de Fortaleza operacionalizado pelas companhias estrangeiras Air France e KLM e pela companhia nacional GOL. Centro de conexões que, por sua vez, foi possibilitada sua instalação pelo Estado do Ceará por meio de incentivos fiscais – isenção do

¹⁸⁵ “Ampliação do Aeroporto e hub atraíram Air Europa para Fortaleza”. Jornal Diário do Nordeste. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/online/ampliacao-do-aeroporto-e-hub-atrairam-air-europa-para-fortaleza-1.2156755>. Acesso em: 23 out. 2019.

ICMS sobre querosene de aviação – e financeiros – subvenções econômicas destinadas diretamente dos cofres públicos aos das empresas.

4.8 Sintonia entre iniciativa privado e Estado: Projeções para o aumento do desenvolvimento regional no Estado do Ceará

Assim é que tem operado o Aeroporto de Fortaleza: a iniciativa privada comanda suas operações intrínsecas e dá modernidade, segurança e efetividade ao serviço público; o poder público, por meio do Estado do Ceará, cria condições legais para a atração de parceiros privados para atuarem na região. Como se percebe, é uma parceria voltada ao interesse coletivo em busca da boa prestação de serviço público aliada à preocupação com o desenvolvimento regional e, em última análise, redução das desigualdades perante outros centros urbanos brasileiros. A iniciativa privada tange com o seu serviço mais eficiente. O Estado busca o capital e a iniciativa empresarial por meio de incentivos fiscais e financeiros.

Portanto, questiona-se: o aumento do número de pousos e decolagens, especialmente internacionais e o ingresso de novas companhias aéreas servem como indicativo da melhoria dos serviços prestados pelo aeroporto de Fortaleza após a concessão? E a concessionária, por si só, é responsável integralmente pelos resultados positivos apresentados? O que teria ocorrido para que Aeroporto de Fortaleza tivesse esse salto operacional? Dois fatores podem ajudar na busca das respostas: a) concessão do equipamento para a iniciativa privada; e (b) participação do Estado do Ceará na atração de companhias aéreas para estabelecerem rotas fixas dentro como origem ou destino a cidade de Fortaleza.

A concessão do aeroporto de Fortaleza está prevista para terminar em 29 de agosto de 2047. Até essa data, várias melhorias devem ser implementadas. Algumas já foram apontadas de antemão, conforme indicam as metas estabelecidas no contrato de concessão. Dentre os progressos estabelecidos, estão previstos: ampliação do terminal de passageiros, aumento do pátio para aeronaves, alongamento da pista e avanço no sistema de inspeção de bagagens.

Todas essas melhorias previstas para transcorrer até 2047 devem ajudar o aeroporto de Fortaleza a aumentar sua participação no setor aeroportuário nacional. Fortaleza e seus arredores podem ser beneficiados com a prestação cada vez melhor desse serviço público a cargo agora da iniciativa privada.

Como visto, ao Estado não é eficiente administrar um aeroporto. Não é proveitoso à sociedade a gerência estatal de um serviço que, ao passo que importante para o desenvolvimento econômico e regional, não é visto como universal, uma vez que não afeta de modo direto a toda a coletividade, como os serviços relativos à prestação de cuidados quanto à saúde, à educação e à segurança. A iniciativa privada tampouco se satisfaz com a intromissão direta do Estado em atividade econômica em que o poder público deveria se inserir apenas de modo complementar e subsidiário, quando não houvesse meios de cooptar, por força da atuação de entes não estatais, os fatores necessários à consecução das atividades aeroportuárias.

O governo federal, portanto, aderiu a esse entendimento a respeito da subsidiariedade da atuação estatal na ordem econômica. Resolveu conceder o aeroporto de Fortaleza, que até então estava sob a responsabilidade da Infraero (empresa pública federal), aos cuidados da iniciativa privada. Com esse ponto resolvido, indaga-se: apenas a concessão do aeroporto de Fortaleza à iniciativa privada é condição suficiente para a ampliação de atividades operacionais (pousos, decolagens, companhias aéreas, centro de conexão) que permitam incrementalmente econômico à região circunvizinha de modo que a região se desenvolva cada vez mais? Percebe-se que não, pois os incentivos governamentais foram ferramentas auxiliares e complementares, que certamente atraíram empresas e as estimularam na inauguração de novas rotas a partir do Aeroporto de Fortaleza.

Nos próximos subtópicos, demonstrar-se-á o que já foi possível de ser notado quanto às mudanças das atividades do aeroporto de Fortaleza após a concessão. Da mesma forma, será apontado como o governo do Estado do Ceará tem agido como parceiro da iniciativa privada para a promoção do aumento dessas atividades aeroportuárias. Também serão expostos os benefícios da concessão para a sociedade, para a iniciativa privada e para o Estado. Por fim, cogitar-se-á a respeito do que é esperado para o futuro das atividades do aeroporto de Fortaleza.

4.8.1 Projeção de vantagens para a sociedade

A concessão do aeroporto de Fortaleza à iniciativa privada não confere vantagens somente ao Estado, que deixa de se preocupar com a administração, operação e melhorias requisitadas por um empreendimento de tal porte. Da mesma forma, a concessionária, com sua

atividade eficientemente voltada para o lucro¹⁸⁶, não é o único ente externo ao Estado a se beneficiar. Toda a coletividade impactada na região ganha com a concessão de um aeroporto nos moldes do de Fortaleza.

Ainda é uma pequena parcela da sociedade que se beneficia diretamente dos serviços aeroportuários. Assim, não se justifica a utilização de recursos públicos diretos nesse tipo de atividade econômica sujeita às mudanças de temperatura do mercado. Um ano pode ser lucrativo, mas também pode haver déficits irreparáveis. Nesse caso, é mais aconselhável deixar que a iniciativa privada assuma o risco do negócio. Ademais, o aeroporto deve ser um negócio lucrativo, posto que o lucro motiva o empreendedor a fornecer cada vez melhores serviços aos usuários. A iniciativa privada, por sua vez, consegue buscar o lucro melhor do que o Estado, assim como demonstram Trebilcock e Iacobucci (2003, p. 1424):

For-profit firms will generally be more effective at controlling internal agency costs than will public agencies. Agents in for-profit firms face discipline from monitoring by residual claimants, from incentive pay, from the managerial labor market, from hostile takeovers, and from competitive markets and the threat of failure. The threat of failure also serves to discipline private nonprofit firms. Government enterprise, by contrast, has a tenuous link to residual claimants (citizens), is insulated from capital markets (which in turn undermines incentive pay, the market for corporate control, and the managerial labor market), and rarely fails. These factors imply that governments are less able to motivate their agents than are private firms, whether for-profit or nonprofit¹⁸⁷.

Em segundo lugar, os usuários diretos do serviço aeroportuário que contarão com a prestação de serviços mais eficientes. As reformas já em curso e as programadas objetivam expandir a capacidade de infraestrutura do aeroporto¹⁸⁸. Setores como embarque, estacionamento e pistas de taxiamento serão otimizados. Assim, o usuário direto da aviação

¹⁸⁶ Sobre a visão de que as empresas se importam apenas e exclusivamente com o lucro de suas operações, até quando utilizam o argumento da sua utilização para o benefício de outras pessoas e da coletividade, pode-se conferir a obra do norte-americano Robert Reich, *Supercapitalism* (2008).

¹⁸⁷ Tradução livre: “As empresas com fins lucrativos geralmente serão mais eficazes no controle dos custos internos das agências do que as agências públicas. Os agentes de empresas com fins lucrativos enfrentam a disciplina do monitoramento por requerentes residuais, do pagamento de incentivos, do mercado de trabalho gerencial, de aquisições hostis, de mercados competitivos e da ameaça de fracasso. A ameaça de falha também serve para disciplinar empresas privadas sem fins lucrativos. As empresas governamentais, por outro lado, têm uma ligação tênue com os requerentes residuais (cidadãos), são isoladas do mercado de capitais (que, por sua vez, prejudica o pagamento de incentivos, o mercado de controle corporativo e o mercado de trabalho gerencial), e raramente falha. Esses fatores implicam que os governos são menos capazes de motivar seus agentes do que as empresas privadas, com ou sem fins lucrativos”.

¹⁸⁸ Conferir tópico sobre o processo de concessão do Aeroporto de Fortaleza (capítulo 2), que trata das tarefas a serem cumpridas pela concessionária em cada fase da concessão.

poderá dispor de estruturas mais modernas, usufruindo melhor de um serviço pelo qual ele não deixa de pagar por meio das tarifas de administração que todo bilhete aéreo prescreve

4.8.2 Projeção de vantagens para o Estado

Considere a situação de aporte de recursos públicos a aeroporto sob responsabilidade estatal em períodos de prejuízo nas atividades prestadas. A empresa pública responsável demandará recursos advindos de outras receitas para conseguir prestar os serviços. Caso continue sendo deficitária por vários anos, cada vez mais será necessário subvencioná-la com dinheiro que poderia ser distribuído para áreas mais socialmente sensíveis. Com a concessão, os problemas de déficit podem ser resolvidos, posto que a contratação de um ente privado executor transfere a este a responsabilidade por prejuízos, diminuindo o custo do governo (MICHAELS, 2013, p. 1034).

A administração de um aeroporto envolve complexas atividades logísticas que demandam constante atualização para atender a parâmetros tecnológicos modernos e seguros para garantir a prestação de um serviço mais seguro e efetivo a um número cada vez maior de passageiros na medida em que a procura pelo transporte aéreo tem se intensificado nos últimos anos.

Deixar a cargo do Poder Público as atividades de gerência de um empreendimento desse porte pode retardar a celeridade e a modernidade necessária na prestação do serviço. Ainda que seja gerenciado por meio de empresa estatal, que pode ter mais flexibilidade de atuação na consecução de seus objetivos do que a Administração Direta, o aeroporto rende mais benefícios ao próprio Estado quando concedido à iniciativa privada.

Abstendo-se de comandar diretamente um aeroporto, o Estado não deixa de auferir receita originadas do aeroporto concedido. Tanto que, no próprio instrumento contratual da concessão, é obrigação da iniciativa privada repassar quantias fixas e variáveis – além do lance inicial no leilão – aos cofres públicos.

Presumindo que a concessionária, uma vez que tende a se preocupar apenas com prestação de atividades aeroportuárias – e não com a construção de escolas, contratação de professores, ampliação de rede de hospitais, segurança e outras atividades essenciais à

sociedade –, tende a operar melhor o aeroporto, também é capaz de gerar mais receitas. E nessas novas receitas incide arrecadação tributária destinada ao erário.

Dessa forma, a entrega do aeroporto para a iniciativa privada não gera prejuízos financeiros para o Estado. Ao contrário, pode até gerar mais receitas por meio de contribuições diretas (pagamento pela administração do aeroporto) ou indiretas (tributos). Daí, pode o Estado ter mais capacidade para resolver as necessidades mais elementares da sociedade, diminuindo o seu tamanho, mas, por outro lado, satisfazendo outros direitos de modo mais eficiente (TÁCITO, 1995, p. 5).

4.9 Impactos do aumento das operações do Aeroporto de Fortaleza em outros setores econômicos

Nos tópicos pretéritos, foi visto que o aeroporto é um equipamento essencial para a atração do desenvolvimento de uma região. As localidades que têm a capacidade de instalar e manter um aeroporto, seja por qual razão tenha sido implantado, desponta como favorita em atrair investimentos e arrecadação frente às demais. Foi visto também que ocorreu financiamento por banco estatal das atividades do aeroporto de Fortaleza, que se encontra concedido para a livre iniciativa administrá-lo.

Para que um aeroporto tenha êxito em seu funcionamento, percebeu-se, do mesmo modo, que o Estado não pode se abster das tratativas de atração de investimentos. É fundamental que as companhias aéreas sejam convencidas a aumentar a frequência de seus voos já existentes, a contratar mais *slots*¹⁸⁹ e a fixar cada vez mais voos em determinado aeroporto. Com isso, no caso particular do Aeroporto de Fortaleza, pode ser possível, a médio prazo, a constituição de um *hub*, que tenha o poder de concentrar voos não apenas na esfera regional, nas delimitações cearenses ou nordestinas. É preciso que haja o aumento da operação a ponto de que esse Aeroporto possa, pelo aumento da sua capacidade operacional, ser referência no

¹⁸⁹ HARDAWAY, 1991, p. 56: “*Regardless of who owns an airport's ground resources, the airport's capacity to accommodate air traffic is restricted by such factors -as runway space, weather, and air traffic control capabilities. In short, only a limited number of aircraft can safely be permitted to land or take-off during any particular time period. The specific authorization for particular aircraft to land or take-off is known as a 'slot'.*” Tradução livre: “Independentemente de quem possui os recursos terrestres de um aeroporto, a capacidade do aeroporto de acomodar o tráfego aéreo é restringida por esses fatores - como espaço na pista, clima e recursos de controle de tráfego aéreo. Em resumo, apenas um número limitado de aeronaves pode ser seguramente permitido pousar ou decolar durante um período específico. A autorização específica para uma aeronave em particular pousar ou decolar é conhecida como ‘slot’”.

mercado aéreo internacional, aproveitando-se da sua posição geográfica estratégica. Com isso, será ainda mais um mecanismo de desenvolvimento regional e de oportunidades para promover emprego e renda.

Na mesma medida, a fim de estimular a concorrência e dar mais opções aos usuários, novas companhias aéreas devem ser estimuladas a se instalarem em determinado aeroporto. No entanto, isso exige estratégia e política pública estruturada para o convencimento de novos parceiros. Como a aviação é uma atividade que envolve colossais recursos econômicos e de infraestrutura dos prestadores de serviço, seria leviano acreditar que o Estado deveria estar ausente da interação de busca de novas companhias aéreas. Na verdade, como visto, caso não ocorra uma implementação de política pública voltada para atender às amplas necessidades da iniciativa privada fornecedora do serviço, a participação do aeroporto no desenvolvimento regional pode restar prejudicada.

Entendendo, portanto, que as políticas públicas atualmente adotadas para o aeroporto de Fortaleza são necessárias para o desenvolvimento regional, importa saber quais seriam os retornos que se espera que essas políticas públicas entreguem à sociedade.

As políticas públicas no aeroporto de Fortaleza destinam-se, pela natureza do equipamento, de forma lógica, a atrair mais voos para a região. Atraindo mais voos, a possibilidade de ingresso de capital externo aumenta. Com mais capital, a economia gera mais empregos e renda. De modo peculiar, é interessante notar que, pelos dados recolhidos, houve expressivo acréscimo do número de embarques e desembarques internacionais no aeroporto de Fortaleza.

Voos internacionais ainda correspondem a uma pequena amostra do total de voos do aeroporto de Fortaleza: 1.584 (6,8%) do total de voos no primeiro semestre de 2019 (23.216 voos). No entanto, há significativo aumento da frequência de suas operações, com aumento de 91,8% em relação ao mesmo período de 2018, quando ocorreram 826 voos internacionais, representando 4,0% do total de 20.519. Para confirmar os bons números deste ano de 2019, ressalta-se que todo o ano de 2017 operou apenas 1.396 voos internacionais, número inferior ao já verificado apenas nos primeiros seis meses de 2019. A tendência, com a consolidação das rotas e do mercado, é que os números internacionais aumentem ainda mais.

O turismo tende a ser o primeiro setor que pode indicar o grau de retorno das políticas públicas voltadas para o aeroporto. Se o aeroporto de Fortaleza passa a ter seus *slots* cada vez mais preenchidos, é de se supor que nestas aeronaves exista uma boa parcela de turistas. Com

mais turistas, os empregos do setor turístico tendem a aumentar e, assim, gerar mais capacidade de renda para a região, a qual por sua vez, terá também mais arrecadação tributária para o Estado. É um ciclo virtuoso cuja fagulha fica a cargo do Estado acender.

E o aumento de empregos no setor turístico no Ceará já é perceptível. Dados da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), indicam que, de julho de 2018 a julho de 2019, foram criadas 879 vagas no setor turístico no Estado, representando o maior número de vagas no Nordeste. Na contramão desse aumento, registra-se que regiões acentuadamente turísticas do Brasil têm perdido vagas de emprego no turismo. O Estado da Bahia perdeu 4 vagas nesse período de um ano. E o Rio de Janeiro ostenta o pior índice de empregabilidade, com saldo negativo 4.633 vagas¹⁹⁰.

Não há benefícios apenas para os empregados, mas os empregadores também têm se beneficiado do aumento do número de voos estimulado pela política pública do Estado do Ceará de estimular companhias aéreas a operarem em território cearense. Dados para o feriado de 15 de novembro de 2018 apontam que ocupação hoteleira no Estado do Ceará pode ter atingido índice de 87,8%, representando aumento de 16% na demanda turística por acomodações, com possível geração de receita de R\$ 94 milhões destinado ao turismo¹⁹¹. Isso sem contar com as opções de reservas mais informais, como o *Airbnb*¹⁹², que oferecem uma acomodação mais barata. O setor hoteleiro, dessa forma, é um beneficiário indireto da política pública estatal voltada ao aeroporto de Fortaleza.

É certo que as pessoas, na medida de suas capacidades e possibilidades financeiras, são livres para escolherem o destino em que desejam passar férias. Suponha que um francês deseja muito passar duas semanas velejando de *kitesurf* na praia do Cumbuco, um dos melhores lugares para a prática desse esporte no mundo, e que fica a meia-hora de carro do aeroporto de Fortaleza. Mas não haveria voos diretos de Paris, onde mora, para Fortaleza. É plausível que o francês não se importasse tanto em talvez ter que fazer escala em São Paulo ou Rio de Janeiro para conseguir finalmente chegar em seu destino. Isso não impactaria de forma fundamental na vontade do francês de ir atrás da consecução de um prazer individual (velejar nas melhores

¹⁹⁰ “Nova pesquisa da CNC indica crescimento no faturamento e na geração de empregos no turismo”. Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). Disponível em: <http://cnc.org.br/editorias/economia/noticias/nova-pesquisa-da-cnc-indica-crescimento-no-faturamento-e-na-geracao-de>. Acesso em 26 out. 2019.

¹⁹¹ Secretaria de Turismo do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.setur.ce.gov.br/2018/11/14/ocupacao-hoteleira-no-ceara-deve-chegar-a-89-no-feriado-da-proclamacao-da-republica/>. Acesso em 11 dez. 2018.

¹⁹² Rede de compartilhamento de acomodações particulares de baixo custo.

áreas de vento do mundo). Ao chegar ao Ceará, o dinheiro do francês gasto localmente já ocorreria de qualquer maneira, independente da alocação de voos diretos ou não para Fortaleza. No entanto, há de se ver que a possibilidade de introduzir o voo direto Paris-Fortaleza é aumentar o ingresso de pessoas que, diferentemente do velejador, não estariam totalmente obstinadas a vir ao Ceará.

O Ceará não seria apenas um destino turístico final. Mas também se capacitaria para atuar como ponto de conexões para outros lugares do país (prática conhecida como *stopover*). Isso, por si só, também é capaz de atrair mais recursos externos na economia local. Se a rota planejada de um estrangeiro é sair de Amsterdam e ir a Salvador, mas tendo que fazer escala ou conexão em Fortaleza, essa parada na cidade pode se alongar de forma que não estaria prevista. Ocorre o inverso da situação pretérita em que o aeroporto de Fortaleza era apenas o destino dos passageiros. Agora, a região tem capacidade de também se apresentar como entreposto aéreo e arcar vantagens econômicas com isso enquanto serve também como facilitador de acesso a outras regiões, inclusive a outras cidades mais próximas do Nordeste. Cidades tais que talvez, pela distância do eixo Rio-São Paulo, não teriam muitos mecanismos para a atração de voos.

O *stopover* em Fortaleza já pode ser realizado, desde março de 2019, a partir dos voos vindos Lisboa, operados pela companhia aérea TAP¹⁹³. A parada gratuita estimula, conforme demonstrado acima, o turista com outro destino a permanecer alguns dias em Fortaleza. Situação que poderia não ocorrer caso Fortaleza servisse apenas como escala ou conexão para outra localidade do território nacional. A parada gratuita é mais um mecanismo a favor da melhoria do setor turístico regional. Tanto é assim que vale a pena reproduzir informação prestada por Cláudio Monteiro, pesquisador associado do Núcleo de Economia Aplicada do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV) em notícia veiculada da seguinte forma:

Além do hub aéreo, Cláudio Considera também destaca como de fundamental importância o “stopover” – uma parada no meio da viagem, para que o passageiro possa passar um tempo em uma cidade de conexão – para a geração de riqueza. “O stopover é super interessante, pois é uma forma convencer o turista a ficar no Ceará, conhecer suas belas praias e empreendimentos turísticos, beneficiando, assim, todos

¹⁹³ “Pioneira no País, Fortaleza não sabe quando inicia stopover da Gol”. Jornal Diário do Nordeste. Edição de 06 de outubro de 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/pioneira-no-pais-fortaleza-nao-sabe-quando-inicia-stopover-da-gol-1.2158336>. Acesso em: 26 out. 2019.

os segmentos que compõem o setor, como serviços de alimentação, alojamento, transporte, pescado industrializados, calçados e artefatos de couro e muito outros”¹⁹⁴.

A maior oferta de voos internacionais pode ter contribuído, inclusive, para que o Estado do Ceará, em julho de 2019 (alta estação), lograsse êxito em alcançar a primeira posição na criação de empregos na área do turismo entre os Estados do Nordeste,¹⁹⁵ com o total de 879 vagas criadas.

Além do turismo, outros setores se beneficiam da praticidade de se ter acesso a um maior número de mercados internacionais. O setor de plantas ornamentais cultivadas no Ceará, por exemplo, é beneficiário direto do aumento de oferta de voos internacionais no Aeroporto de Fortaleza. Reportagem do Diário do Nordeste sobre o respectivo setor elucida que o trajeto dos delicados produtos à Europa, antes da instalação dos novos voos, poderia durar 40 horas. Após, em menos de 10 horas já chegam em território europeu, facilitando a logística e diminuindo os custos, como demonstrado na passagem a seguir da reportagem:

Outro fator que vem beneficiando os exportadores é a redução do custo de envio para Europa e Estados Unidos. Como a maior parte da produção é exportada por via aérea, o aumento do número de voos internacionais partindo do Aeroporto Pinto Martins aumentou a competitividade do produto cearense no mercado externo. "Quase tudo é exportado por via aérea. A produção aqui vai até o fim do ano e exportamos para o início da primavera no hemisfério norte, a partir de março"

De modo paralelo, mas que não necessariamente deve sua ocorrência direta e exclusiva à concessão do aeroporto e à implementação de incentivos ao setor aéreo, o crescimento PIB do Estado do Ceará, em 2019, tem superado a taxa de crescimento do PIB nacional. Dados oficiais indicam que, no acumulado primeiro semestre de 2019, a soma das riquezas cearenses cresceu 1,31%, quase o dobro da média nacional de 0,7%. Ao se comparar o segundo trimestre de 2019 com o segundo semestre de 2018, a economia cearense cresce mais do que o dobro da brasileira, com faixas de 2,08% e 1% respectivamente.

¹⁹⁴ “Turismo cearense tem participação de 5% no PIB estadual e índice deve aumentar nos próximos anos”. IPECE, 29 de junho de 2018. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/2018/06/29/turismo-cearense-tem-participacao-de-5-no-pib-estadual-e-indice-deve-aumentar-nos-proximos-anos/>. Acesso em: 26 out. 2019.

¹⁹⁵ “Ceará é o estado do Nordeste que mais gera emprego na área do turismo”. Jornal O Povo, edição digital de 01 de outubro de 2019. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/colunistas/raonesaraiva/2019/10/01/ceara-e-o-estado-do-nordeste-que-mais-gera-emprego-na-area-do-turismo.html>. Acesso em: 24 out. 2019. Conferir também nota de rodapé 190.

O turismo, dos principais atrativos da região, no entanto, ainda não tem grande participação no PIB estadual. Em 2018, o setor turístico representava apenas 5% do PIB do Ceará¹⁹⁶. As expectativas, por seu turno, indicam que o turismo, em torno do ano de 2018, pode vir a representar quase um quarto da produção de riquezas na economia cearense. Tal aumento, passaria, necessariamente pelo aumento na oferta de voos, principalmente internacionais. Apesar de já ter aumentado substancialmente desde 2018, inclusive superando a quantidade de voos e passageiros movimentados por outras cidades do próprio Nordeste, como Recife e Salvador, caso o turismo pretenda representar um quarto da economia cearense, mais companhias devem ser atraídas à região, que já conta com um aeroporto bem administrado pela iniciativa privada. A tabela a seguir mostra a evolução da quantidade de voos internacionais por mês nas maiores¹⁹⁷ cidades do Nordeste brasileiro.

Tabela 29 - Quantidade de voos internacionais por mês nas cidades de Fortaleza, Recife e Salvador nos anos de 2017, 2018 e 2019

Cidade	2017	2018	%	2019 (jan - ago)	%
Fortaleza	116	190	+ 63,1%	269	+ 41,8%
Recife	173	262	+ 51,2%	250	- 4,6%
Salvador	163	199	+ 22,5%	217	+ 9,0%

Fonte: ANAC

Como se observa, dentre as três principais cidades do Nordeste, Fortaleza foi a que mais aumentou sua participação na quantidade de pousos e decolagens internacionais realizados a cada mês. Em 2017, era a pior das três cidades neste quesito, com apenas 116 operações mensais. Em 2019, com 269 voos internacionais, agora é a localidade nordestina líder em ligações internacionais, aumentando em quase 42% de 2018 para 2019. Paralelamente, Recife teve diminuição de 4,6% e Salvador teve leve aumento de 9% na quantidade de voos internacionais por mês.

¹⁹⁶ “Turismo cearense tem participação de 5% no PIB estadual e índice deve aumentar nos próximos anos”. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. 29 de junho de 2018. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/2018/06/29/turismo-cearense-tem-participacao-de-5-no-pib-estadual-e-indice-deve-aumentar-nos-proximos-anos/>. Acesso em: 26 out. 2019.

¹⁹⁷ Estima-se que Salvador possui 2.872.347 habitantes, Fortaleza, 2.669.342, e Recife, 1.645.727. IBGE: Estimativa de população com referência em 01/07/2029. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>. Acesso em: 26 out. 2019.

Tabela 30 – Quantidade de passageiros em voos internacionais transportados por mês nas cidades de Fortaleza, Recife e Salvador nos anos de 2017, 2018 e 2019

Cidade	2017	2018	%	2019 (jan - ago)	%
Fortaleza	20.467	32.956	+ 61,0%	46.997	+ 42,6%
Recife	30.894	45.488	+ 47,2%	44.858	- 1,4%
Salvador	28.925	33.088	+ 14,4%	36.104	+ 9,1%

Fonte: ANAC

Os números relacionados à quantidade de passageiros internacionais transportados também evidenciam que Fortaleza teve expressivo aumento na execução e atração de operações internacionais. Em 2017, em torno de 20 mil passageiros internacionais se deslocavam pelo terminal cearense. Este número se elevou a quase 47 mil apenas dois anos depois. Recife aumentou de 2017 para 2018, mas em 2019 sofreu leve retração. Salvador, a maior cidade nordestina, apresenta crescimento de 2017 para 2018 e de 2018 para 2019. Contudo, assim como no número de voos (Tabela 29), Salvador também é a localidade que menos transporta passageiros por mês dentre as três maiores cidades do Nordeste brasileiro.

Percebe-se, assim, que o Estado do Ceará passou a assumir a liderança no mercado de rotas internacionais no Nordeste. Em 2017, contava com menos voos e passageiros por mês do que os dois outros grandes centros nordestinos. Em apenas dois anos, justamente no período de concessão e de estímulo via incentivos governamentais, os números comprovam que Fortaleza agora é a capital que mais transporta passageiros internacionais por mês.

O crescimento de atividades turísticas é estimulado até mesmo dentro do Ceará. Por meio de incentivos relacionados à redução da base de cálculo do ICMS, foi possível atrair empresas aéreas interessadas ao aeroporto da região da turística vila de Jericoacoara¹⁹⁸. Embora ainda não existam voos ligando diretamente Fortaleza à Jericoacoara, há voos partindo, pelo menos, de São Paulo, Belo Horizonte e Recife todas as semanas, aquecendo o setor de turismo

¹⁹⁸ Por Jericoacoara ser um parque nacional e ter restrições ambientais, o aeroporto da região fica na cidade de Cruz/CE. Foi construindo com dinheiro público, por meio de parceria entre Estado do Ceará e Governo Federal e opera desde junho de 2017: “Aeroporto de Jericoacoara é inaugurado oficialmente e recebe voo com 177 passageiros”, *Jornal Diário do Nordeste*, edição de 24 de junho de 2017. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/online/aeroporto-de-gericoacoara-e-inaugurado-oficialmente-e-recebe-voo-com-177-passageiros-1.1777077>. Acesso em 23 nov. 2019.

da região. Perceba, na tabela a seguir, a participação dos principais aeroportos cearenses na concentração de voos do Estado:

Tabela 31 – Quantidade de voos domésticos por mês nas cidades de Fortaleza, Juazeiro do Norte e Jericoacoara nos anos de 2017, 2018 e 2019

Cidade	2017	2018	%	2019 (jan - ago)	%
Fortaleza	3.335	3.618	8,5%	3.650	0,9%
Juaz. do Norte	488	480	-1,7%	367	-23,6%
Jericoacoara	24	68	181,8%	80	16,3%

Fonte: ANAC

Em relação à quantidade de passageiros domésticos transportados, os dados demonstram como o aeroporto de Jericoacoara tem aumentando sua movimentação mais do que os outros dois maiores aeroportos cearenses:

Tabela 32 – Quantidade de passageiros domésticos por mês transportados nas cidades de Fortaleza, Juazeiro do Norte e Jericoacoara nos anos de 2017, 2018 e 2019

Cidade	2017	2018	%	2019 (jan - ago)	%
Fortaleza	465.039	510.387	9,8%	529.177	3,7%
Juaz. do Norte	44.026	46.605	5,9%	40.683	-12,7%
Jericoacoara	2.273	7.482	229,1%	9.148	22,3%

Fonte: ANAC

Assim, não apenas o Aeroporto de Fortaleza tem sido beneficiado com os incentivos governamentais para atração de investimentos. O aeroporto regional de Jericoacoara, ainda que tenha o atrativo natural da localidade reconhecida como dos melhores lugares para viagem do mundo, também tem suas operações beneficiadas, uma vez que a empresa que operacionaliza rotas para Jericoacoara recebe benefícios fiscais, que, por óbvio, não se destinam apenas às operações envolvendo o aeroporto da capital.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivos analisar a concessão do Aeroporto de Fortaleza à iniciativa privada, demonstrar os resultados iniciais provocados por essa transferência de gestão perante o desenvolvimento regional e provocar suposições dos impactos ainda a surgirem no transcorrer do tempo.

Para tanto, o primeiro capítulo traçou o alicerce da discussão a respeito da conhecida e bem debatida discussão sobre a interação entre Estado e livre iniciativa. Demonstrou quais são as funções do Estado na ordem econômica constitucional, enfatizando que, por causa dos valores capitalistas da sociedade, como regra, as atividades econômicas devem ter os particulares como protagonistas, cabendo ao Estado a regulação e fiscalização. De modo excepcional, pode atuar diretamente na economia. E, quando for o caso de diminuir as desigualdades, deve fomentar e incentivar ações que estimulem o desenvolvimento da região necessitada. Ainda, listou os mecanismos disponíveis para a diminuição do Estado nas atividades econômicas, como, por exemplo a concessão, que foi a opção utilizada para repassar a gestão do Aeroporto de Fortaleza, por pelo menos trinta anos à iniciativa privada.

O segundo capítulo, depois de sedimentada a discussão entre a participação do Estado e livre iniciativa na economia, expôs as principais características do setor aéreo como atividade econômica destacada, debatendo sobre os papéis do Estado e da livre iniciativa na gestão do equipamento, perpassando brevemente pelo questionamento de o aeroporto carregar em si semelhanças de serviço prestado sob premissas de monopólio natural, chegando-se a um resultado que a gestão privada é mais adequada, desde que bem regulada e fiscalizada por comandos governamentais. Além do mais, essa segunda parte do trabalho examinou a forma como o aeroporto e a aviação estão dispostos no ordenamento jurídico brasileiro, onde se viu que a União tem quase totalidade das competências materiais e legislativas sobre essas atividades, que se expressam na preocupação em regular, por meio da ANAC e de cuidar dos aeroportos e da navegação aéreas, com a INFRAERO – em processo de perda de atribuições –, e a recém-emitida autorização legislativa para a criação de uma nova estatal, a NAV Brasil, para assumir funções da INFRAERO de navegação aérea. Afunilando o tema, contou a história do Aeroporto de Fortaleza e relatou o processo de concessão deste equipamento para a concessionária atualmente operadora: a companhia estrangeira Fraport, sediada na Alemanha.

O terceiro capítulo discorreu sobre a necessidade dos incentivos governamentais para a promoção da diminuição das desigualdades regionais. Asseverou que as desigualdades regionais, principalmente as que afligem o Nordeste e o Ceará, podem ser combatidas com ações estatais para estímulo de investimento privado, baseando-se na sua função constitucional de fomento (art. 174 da Constituição Federal). Assim, demonstrou que, concretamente, o Estado do Ceará articulou desempenho para essa atração de investimento por meio da criação de incentivos fiscais – por meio da redução da base de cálculo ou isenção do ICMS sobre querosene de aviação – e financeiros – estes possibilitados por transferência direta de recursos do caixa público aos cofres das companhias aéreas cumpridoras das condições pré-estabelecidas. Ainda, o terceiro capítulo constatou a participação de um banco regional público de desenvolvimento, o Banco do Nordeste do Brasil, no financiamento na concessionária privada do Aeroporto de Fortaleza

O último e mais analítico, o capítulo quarto, auxiliado de informações recentes de indicadores recolhidos primordialmente da base de dados ANAC, procurou investigar se a concessão do aeroporto e as ações de incentivos governamentais cooperaram para o aumento das operações no Aeroporto de Fortaleza a partir de meados de 2018. Comparando períodos anteriores e posteriores à concessão e aos incentivos, evidenciou que houve aumento na quantidade de voos, passageiros transportados e cargas com destino ou origem no Aeroporto de Fortaleza, o que não necessariamente foi causado pela concessão e pelos incentivos, mas influenciaram em boa medida. O quarto capítulo deu destaque ao volumoso aumento das operações internacionais, expresso pela quase duplicação do número de passageiros e de cargas internacionais transportadas e pela presença mais do que dobrada de voos internacionais nos seis primeiros meses de 2019, comparado com a média dos seis primeiros meses do período de cinco anos imediatamente anterior, de 2014 a 2018.

Por fim, condensando os caminhos, os pontos de partida e alguns pontos de chegada deste trabalho, pode-se chegar à conclusão de que os aeroportos promovem o desenvolvimento da localidade em que está sediado. Na ordem da aparição, é natural que uma região já historicamente desenvolvida demande a necessidade de instalação de um aeroporto. E não que o aeroporto promova o desenvolvimento da região. No entanto, nada impede que esse equipamento fortaleça a economia local. Ter um aeroporto que não atende às expectativas econômicas da localidade também é falhar na capacidade de atração de investimentos. Assim, o aeroporto tem que ser um instrumento para que a região não estacione apenas no estágio

econômico que atraiu a instalação do aeroporto em um primeiro momento. Deve-se agir para proporcionar avanços.

No caso particular sob estudo, os avanços no Aeroporto de Fortaleza podem ser creditados em parte à iniciativa privada e em parte ao Governo do Estado do Ceará. À iniciativa privada, cabe o prestígio de ter dado prosseguimento às obras necessárias à reestruturação do equipamento e ao aumento da sua capacidade operacional, além de a gestão privada exigir menos burocracia para as tarefas rotineiras de um aeroporto. Ao Estado do Ceará, são destinadas as honras do êxito na atração de novas companhias aéreas e introdução de novas rotas, principalmente internacionais, para sua capital, por meio de políticas públicas ativas que se utilizam da concessão de incentivos fiscais e incentivos financeiros.

A introdução de novas rotas internacionais, em especial, tem a capacidade de melhorar economicamente a região. Voos vindos de Paris e Amsterdam, importantes centros econômicos mundiais, não trazem apenas pessoas, mas também dinheiro. Dinheiro que não é necessariamente destinado ao turismo. Fica simplificado o aumento de conexões financeiras para empreendimentos cearenses e europeus. A exportação de produtos usualmente fabricados na região é facilitada. Rochas, flores, frutas, couro, calçados, artesanatos, roupas, pás eólicas, dentre outros destaques da economia cearense sentem a abertura de novos mercados em localização privilegiadamente próxima da Europa, da América do Norte e da África. O inverso também ocorre. Estrangeiros podem se sentir ainda mais atraídos a investir em negócios no Ceará. Primeiro, a oportunidade de visitar o Estado facilita o conhecimento do estrangeiro sobre esta terra, que é o passo inicial para a aquisição de interesse em investimentos. A introdução de tais rotas – principalmente as já instaladas para a Europa – tem, pelo menos, esse efeito: de abrir a região para conhecimentos das pessoas originadas das localidades que passaram a receber voos sem escalas do Aeroporto de Fortaleza.

O expressivo aumento de voos ofertados e de passageiros internacionais utilizando o Aeroporto de Fortaleza, desde a instauração quase que simultânea do binômio concessão-incentivos, é indicador positivo da funcionalidade do equipamento por meio da simetria operacional entre o privado e o público. Tanto é assim, que o grupo Air France – KLM, no atual momento, já estuda aumentar ainda mais suas operações na capital cearense¹⁹⁹. Ademais, em dezembro de 2019, duas novas frequências internacionais com destino à Madri, Espanha, serão

¹⁹⁹ “KLM pode expandir conexões no Nordeste após saída da Condor”. Jornal Diário do Nordeste. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/online/klm-pode-expandir-conexoes-no-nordeste-apos-saida-da-condor-1.2156210?fbclid=IwAR0PKVbnS6nVpX5qJQH4qDH6XGnD33HOd-AuIWffGKRqd0OXG6vhk45TUnU>. Acesso em: 23 out. 2019.

operacionalizadas por outra companhia estrangeira, a Air Europa²⁰⁰. De modo peculiar, é inegável que a parceria entre iniciativa privada e governo estadual contribuiu substancialmente para a atração de novos voos internacionais para o Aeroporto de Fortaleza. A atração da rota para Madri, por meio da Air Europa, demonstra como a cooperação privado e público exerceu esse papel de incentivo ao desenvolvimento regional.

Por fim, caso se tenha que escolher por apontar um destaque para este trabalho, pode-se dizer que ele foi capaz de elaborar uma análise vanguardista sobre os primeiros números operacionais do Aeroporto de Fortaleza no período imediatamente tanto depois da concessão da prestação de seus serviços à iniciativa privada, como após à implementação dos incentivos governamentais nas espécies fiscais e financeiros para a atração de companhias aéreas para a região. Não se tem a pretensão de imaginar que estes avanços iniciais conseguiram, de pronto e isoladamente, ocasionar mudanças eloquentes no desenvolvimento regional, alcançado a diminuição da desigualdade perante outras regiões.

No entanto, a estimativa é promissora, posto que o Aeroporto de Fortaleza se tornou e se consolidou como importante rota aérea internacional – tendo como parâmetro os outros aeroportos brasileiros, principalmente os outros da região nordestina, como o de Recife e de Salvador. Superou o aumento percentual de passageiros internacionais da média brasileira na totalidade de passageiros transportados, expandindo 61% de 2017 para 2018 e 94% da média de janeiro a junho de 2018 para a média de janeiro a junho de 2019, enquanto o acréscimo nacional para os mesmos períodos foi de 10,2% e 2,3% respectivamente. A participação do Aeroporto de Fortaleza na quantidade de pousos e decolagens internacionais, em todo o território brasileiro, praticamente dobrou, passando de 1,16% de janeiro a junho de 2018 para 2,22% de janeiro a junho de 2019. A estimativa é que essa participação continue a evoluir, contribuindo também para o alcance do desenvolvimento regional da localidade, o que é justamente o objetivo da sintonia instrumentalizada pela atuação paralela e ao mesmo tempo convergente da iniciativa privada, ao gerir o equipamento concedido, e do Estado, ao estimular os investimentos por meio de incentivos governamentais.

²⁰⁰ “Air Europa confirma voos entre Fortaleza e Madrid a partir de dezembro”. Jornal Diário do Nordeste. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/online/air-europa-confirma-voos-entre-fortaleza-e-madrid-a-partir-de-dezembro-1.2139266>. Acesso em: 23 out. 2019.

REFERÊNCIAS

TEXTOS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty**. Currency, 2012.

AGUIAR JR, Paulo. A cidade e o rio: produção do espaço urbano em Sobral-Ceará. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

ARCANJO CARNEIRO, João Lucas; PRAXEDES, Rafael da Nóbrega Alves. Transação Administrativa: enfrentando o argumento da supremacia do interesse público. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 5, n. 1, p. 40-57, 2019.

ARRIGHI, Giovanni. **A Ilusão do Desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 6ª ed. 1997.

ARRUDA, Gerardo Clésio Maia; CUNHA, Jânio Pereira da. Desenvolvimento humano sustentável no semiárido do nordeste do Brasil: da constitucionalização à efetivação dos direitos sociais. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 39, n. 79, p. 139-168, 2018.

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. Incentivos fiscais em tempos de crise: impactos econômicos e reflexos financeiros. **Revista da PGFN**, v. 1, n. 1, p. 99-121, 2011

BAER, Werner; MCDONALD, Curt. Um retorno ao passado? A privatização de empresas de serviços públicos no Brasil: o caso do setor de energia elétrica. **Planejamento e políticas públicas**, n. 16, 1997.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O Estado e a ordem econômica. **Revista de direito administrativo**, v. 143, p. 37-50, 1981. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/43285/41945>. Acesso em 16 nov. 2018.

BAPTISTA, Marta Raquel dos Santos. **Discricionariedade normativa na actuação das entidades reguladoras**. Dissertação de mestrado em Direito (Ciências Jurídico-Políticas / Direito Administrativo) apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016.

BARBOSA, Raul. **O Banco do Nordeste e o desenvolvimento econômico da região**. Banco do Nordeste do Brasil. Fortaleza, 1979.

BAUBY, Pierre. L'Europe des services publics: entre libéralisation, modernisation, régulation, évaluation. **Politiques et Management public**, v. 20, n. 1, p. 15-30, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Constituição Dirigente. *In*: BEDÊ, Fayga Silveira; BONAVIDES, Paulo.; LIMA, Francisco Gérson Marques, coords. **Constituição e democracia. Estudos em homenagem ao Professor JJ Canotilho**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BERGER, Michael M. **Nobody Loves an Airport**. *Southern California Law Review*, v. 43, n. 4, p. 631-790, 1970.

BILOTKACH, Volodymyr. Are airports engines of economic development? A dynamic panel data approach. *Urban Studies*, v. 52, n. 9, p. 1577-1593, 2015.

BONAVIDES, Paulo. Federalismo regional num país periférico. *In*: BEDÊ, Fayga Silveira; BONAVIDES, Paulo.; LIMA, Francisco Gérson Marques, coords. **Constituição e democracia. Estudos em homenagem ao Professor JJ Canotilho**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRANDÃO, Renata Figueiredo. **Incentivo fiscal ambiental: parâmetros e limites para sua instituição à luz da Constituição Federal de 1988**. Tese. Universidade de São Paulo, 2013.

BRASIL, Thomaz Pompeu de Souza. **Memória sobre o clima e a seca do Ceará**. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1877. Disponível em: <https://colecaomossoroense.org.br/site/wp-content/uploads/2018/07/Nono-Livro-das-Secas.pdf>. Acesso em 11 nov. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Crise e recuperação da confiança. *Revista de Economia Política*, v. 29, n. 1, p. 133-134, 2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 120, n. 1, p. 7-40, 1996.

BRUE, Stanley L. GRANT, Randy R. **História do Pensamento Econômico**. Revisão Técnica: Sebastião Neto Ribeiro Guedes. São Paulo: Cengage Learning, 2016

BRYAN, Leslie A. **Airport Costs and Planning**. *Air Affairs* v. 3, n. 3, p. 556-567, 1949

BUSS, Terry F. The effect of state tax incentives on economic growth and firm location decisions: An overview of the literature. *Economic Development Quarterly*, v. 15, n. 1, p. 90-105, 2001.

BUTTON, Kenneth. Debunking some common myths about airport hubs. *Journal of air transport management*, v. 8, n. 3, p. 177-188, 2002.

BUTTON, Kenneth; LALL, Somik. The economics of being an airport hub city. *Research in Transportation Economics*, v. 5, p. 75-105, 1999.

CAMPBELL, David; KLAES, Matthias. The principle of institutional direction: Coase's regulatory critique of intervention. *Cambridge Journal of Economics*, v. 29, n. 2, p. 263-288, 2005.

CARVALHO, Ivo César Barreto de. **Tributação oculta nos serviços públicos regulados: o custo social da regulação e a transparência fiscal**. 291 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2016.

COASE, Ronald Harry. **The firm, the market, and the law**. University of Chicago Press, 1990.

COELHO, André Felipe Canuto. O estado liberal: entre o liberalismo econômico e a necessidade de regulação jurídica. **Revista Jurídica UNIGRAN**, v. 8, n. 15, p. 179-190, 2006.

DE LONG, J. Bradford; EICHENGREEN, Barry. **The Marshall Plan: History's most successful structural adjustment program**. National Bureau of Economic Research, 1991.

DESROSIÈRES, Alain. Historiciser l'action publique: l'État, le marché et les statistiques. **Historicités de l'action publique**, Paris, PUF, p. 207-221, 2003.

DUGUIT, Leon; et al. **Law in the Modern State**. New York, B.W. Huebsch, 1919, Print.

DUNN, Stephen P. A Post Keynesian approach to the theory of the firm. **Post Keynesian Econometrics, Microeconomics and the Theory of the Firm**, p. 60-80, 2002.

DWORKIN, Ronald. Liberalism. *In*: SANDEL, Michael J. (Org.). **Liberalism and Its Critics**. New York: New York University Press, 272 p, 1984

FARHI, Maryse et al. A crise e os desafios para a nova arquitetura financeira internacional. **Revista de economia política**, v. 29, n. 1, p. 135-138, 2009.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. **A Extrafiscalidade e a Concretização do Princípio da Redução das Desigualdades Regionais**. São Paulo: Quartier Latin, 232p, 2010.

FARIAS, Airton de. **História do Ceará**. 6. ed. Fortaleza: Armazém da Cultura, 475 p, 2012.

FISHBACK, Price V.; HORRACE, William C.; KANTOR, Shawn. Did New Deal grant programs stimulate local economies? A study of Federal grants and retail sales during the Great Depression. **The Journal of Economic History**, v. 65, n. 1, p. 36-71, 2005.

FLORIDA, Richard; MELLANDER, Charlotta; HOLGERSSON, Thomas. Up in the air: the role of airports for regional economic development. **The annals of regional science**, v. 54, n. 1, p. 197-214, 2015.

FREITAS SOUSA, José Weyne de. **Política e seca no Ceará-Um projeto de desenvolvimento para o Norte (1869-1905)**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2009.

GABE, Todd M.; KRAYBILL, David S. The effect of state economic development incentives on employment growth of establishments. **Journal of Regional Science**, v. 42, n. 4, p. 703-730, 2002.

GALHANO, Patrícia Portella Prado. **Competências críticas e gestão do conhecimento em empresas concessionárias de distribuição de energia elétrica após o advento do marco regulatório**. 2009. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. doi:10.11606/T.12.2009.tde-16042009-093301. Acesso em: 2019-11-19.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls – um breve manual de filosofia política**. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GENARD, Jean-Louis. Responsabilité et solidarité: État libéral, État-providence, État réseaux. **La solidarité à l'heure de la globalisation**, Fribourg, Academic Press Fribourg, p. 75-93, 2007.

GONÇALVES, Jorge et al. O processo de planeamento aeroportuário. O caso do novo aeroporto de Lisboa. **Finisterra-Revista Portuguesa de Geografia**, n. 99, p. 63-79, 2015.

GRADY, Dennis O. State economic development incentives: why do states compete? **State & local government review**, p. 86-94, 1987.

GREEN, Richard K. Airports and economic development. **Real Estate Economics**, v. 35, n. 1, p. 91-112, 2007.

GUISLAIN, Pierre; KERF, Michel. Concession-The way to privatize infrastructure sector monopolies. **Public Policy for the Private Sector–Infrastructure**, 1996.

HAMILTON, Robert W. The Corporate Entity, **Texas Law Review**, v. 979, p. 979-1009, 1971.

HARDAWAY, Robert. Economics of Airport Regulation. **Transp. LJ**, v. 20, p. 47, 1991.

HAYEK, Friedrich August. **O caminho da servidão**. Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HERTZOG, Robert. Les incitations financières au développement de l'énergie solaire. **Revue juridique de l'environnement**, v. 4, n. 4, p. 277-291, 1979.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX**. Editora Companhia das Letras, 1995.

HOLANDA, Nilson. **Incentivos fiscais e desenvolvimento regional**. Banco do Nordeste do Brasil, 1975.

HUBBARD, Henry V.; et al. **Airports: Their Location, Administration and Legal Basis**. Cambridge, Harvard University Press. 1930.

HUDDA, N.; FRUIN, S. A. International airport impacts to air quality: size and related properties of large increases in ultrafine particle number concentrations. **Environmental science & technology**, v. 50, n. 7, p. 3362-3370, 2016.

IHLANFELDT, Keith R. Ten principles for state tax incentives. **Economic Development Quarterly**, v. 9, n. 4, p. 339-355, 1995.

JUSTEN FILHO, Marçal. As diversas configurações da concessão de serviço público. **Revista de direito público da economia**, v. 1, p. 95-136, 2003.

KALAKOU, S., et al., Future airport terminals: New technologies promise capacity gains. **Journal of Air Transport Management**, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jairtraman.2014.10.005>. Acesso em: 17 nov. 2019.

KAPS, R. W. et al. The need for airport funding. **Collegiate Aviation Review**, v. 19, n. 1, 2001.

KEYNES, John Maynard. **The general theory of employment, interest, and money**. Springer, 2018.

KOLDERIE, Ted. The two different concepts of privatization. **Public Administration Review**, p. 285-291, 1986.

KOLDERIE, Ted. What do we mean by “privatization”? **Society**, v. 24, n. 6, p. 46-51, 1987.

KOTLER, Philip. **Capitalismo em confronto**. Rio de Janeiro: Editora Best Business, 335p, 2015.

LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. Privatization and incentives. **JL Econ. & Org.**, v. 7, pp. 84-105, 1991.

LANE, Frederic C. Progrès technologiques et productivité dans les transports maritimes de la fin du Moyen Age au début des temps modernes. **Revue historique**, v. 251, n. Fasc. 2 (510), p. 277-302, 1974.

LIMA, Renata Albuquerque. **A Atuação do Estado Brasileiro e a Crise Empresarial na Perspectiva da Lei de Falências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. 263 p.

LOVADINE, Débora; OLIVEIRA, Alessandro, V.M.; A Desregulamentação da Aviação Civil no Brasil. *In*: Salgado, Lucia Helena, and Ronaldo Serôa da Motta. **Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Guerra Fiscal e Efeitos das Decisões do STF, *In*. ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Grandes Questões Atuais de Direito Tributário**. São Paulo: Dialética, p. 167 a 181, 2012.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Regime jurídico dos incentivos fiscais, *In*

MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo, Malheiros, 2015.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MACHADO, Hugo de Brito. O regime jurídico dos incentivos fiscais, *In*. MACHADO, Hugo de Brito (Coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo, Malheiros, 2015.

MACHADO, Hugo de Brito. **Os direitos fundamentais do contribuinte e a efetividade da jurisdição**. São Paulo, Atlas, 2009.

MACHADO, Hugo de Brito. Proibição da Guerra Fiscal e a Redução das Desigualdades Regionais In ROCHA, Valdir de Oliveira. **Grandes questões atuais do direito tributário**. São Paulo: Dialética, vol. 9 (2005).

MACHADO, Hugo de Brito. Proibição da Guerra Fiscal e a Redução das Desigualdades Regionais. In. ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Grandes Questões Atuais do Direito Tributário v. 15**. São Paulo, Dialética, 2011.

MACHEN JR, Arthur W. Corporate personality. **Harvard Law Review**, v. 24, n. 4, p. 253-267, 1911.

MACIEL, Wellington Ricardo Nogueira. **Aeroporto de Fortaleza: Usos e Significados Contemporâneos**. 2006. 150 p. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/949/1/2006_Dis_WRNogueira.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2018

MARQUES, João Paulo Fernandes Remédio; MARQUES, Roberta Fernandes Remédio. A natureza e o licere de pedido de patente de invenção no Brasil: Concorrência desleal e direito da concorrência em matéria de medicamentos genéricos perante (ameaça de) ajuizamento de ação de infração por parte do requerente de pedido de patente de medicamento de referência. **PIDCC: Revista em propriedade intelectual direito contemporâneo**, v. 11, n. 2, p. 1-61, 2017.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Nova regulação dos serviços públicos. **Revista de direito administrativo**, v. 228, p. 13-30, 2002.

MATOS FILHO, José Coelho; OLIVEIRA, Carlos Wagner de A. O processo de privatização das empresas estatais brasileiras. IPEA, 1996.

MC-CLINTOCK, M.; HUBBARD, H.V.; WILLIAMS, F.B. **Airports: Their Location, Administration and Legal Basis**. Harvard University Press, 1930.

MEIRELLES, Hely Lopes. Autarquias e entidades parastatais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 68, p. 17-49, 1962.

MELO, Rafael Veras Castro; POMPEU, Gina Vidal Marcílio. A Contraditória Relação entre Livre-Mercado e Desenvolvimento Humano: Possíveis Soluções a partir do Conceito de Capacidades em Amartya Sen. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 49, 2016.

MICHAELS, Jon D. Privatization's pretensions. **The University of Chicago Law Review**, p. 717-780, 2010.

MICHAELS, Jon D. Privatization's Progeny, **Georgetown Law Journal**, v. 101, n. 4, p. 1023-1088, 2013.

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. **A recusa de aplicação de regulamentos pela administração com fundamento em invalidade: contributo para a teoria dos regulamentos**. Tese de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2011.

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. **The Rulemaking Power of Administrative Agencies: Crisis of Legality, Rule of Law, and Democracy**, 2014. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2420561>. Acesso em: 19 nov. 2019.

MOREIRA, Terezinha; CARNEIRO, Maria Christina Fontainha. A parceria público-privada na infra-estrutura econômica. **Revista do BNDES**, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

MORENO MACHADO, Fernando. Desestatização e privatização no Brasil. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 2, n. 1, p. 99-119, 2015.

MURDOCK, Charles W. The Big Banks: Background, Deregulation, Financial Innovation, and Too Big to Fail. **Denver University Law Rev.**, v. 90, p. 505, 2012.

NABAIS, José Casalta. Crise e Sustentabilidade do Estado Fiscal. **Meritum, Revista de Direito da Universidade FUMEC**, v. 13, n. 2, 2019.

NABAIS, José Casalta. Tributos com fins ambientais. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 16, n. 80, p. 253-283, 2008.

NABAIS, José Casalta. **Direito fiscal**. Almedina, 2003.

NIPPERDEY, Hans Carl. Direitos fundamentais e direito privado. Tradução Waldir Alves. In: HECK, Luiz Afonso. (org.). **Direitos fundamentais e direito privado: textos clássicos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2011.

NORTH, Douglass. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018, 256 p.

PAPADOPOL, Marcel Davidman. **A extrafiscalidade e os controles de proporcionalidade e de igualdade**. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, UFRGS, Porto Alegre, 2009.

PARKER, David. Regulation of privatised public utilities in the UK: performance and governance. **International Journal of public sector management**, v. 12, n. 3, p. 213-236, 1999.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Editora Intrínseca, 2014.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Direito, Economia e Mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 553 p.

PINTO, Victor Carvalho. **O marco regulatório da aviação civil: elementos para a reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica**. Senado Federal, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/99289/texto42-victorcarvalhopinto.pdf?sequence=2>. Acesso em: 19 nov. 2019.

POLLEY, Romina. Defense Strategies of National Carriers. **Fordham Int'l LJ S170**, v. 23, 1999.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. Crescimento econômico e desenvolvimento humano: entre a soberania do Estado e a proteção internacional dos direitos do homem. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 17, n. 1, p. 115-137, 2012.

POSNER, Richard A. **Natural monopoly and its regulation**. Cato Institute, 1999.

POSNER, Richard A. The Effects of Deregulation on Competition: The Experience of the United States. **Fordham Int'l LJ S7**, v. 23, 1999.

RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Revised Edition. Harvard University Press, 1999.

READING, Don C. New Deal activity and the states, 1933 to 1939. **The Journal of Economic History**, v. 33, n. 4, p. 792-810, 1973.

REICH, Robert. **Supercapitalism**. The transformation of business, democracy and everyday life. Society and Business Review, 2008.

REITZE, Arnold W.; REITZE, Glenn. Tax Incentives Don't Stop Pollution. **American Bar Association Journal**, p. 127-131, 1971.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes. Roberto Simonsen e Eugênio Gudin: origem de um debate ainda não superado na economia brasileira. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 13, n. 23, p. 129-154, 2018.

SAES, Alexandre Macchione; DE SAES, Flavio Azevedo Marques. **História econômica geral**. Editora Saraiva, 2017.

SANDEL, Michael J. (Ed.). **Liberalism and its Critics**. NYU Press, 1984.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Editora Lumen Juris, 2004.

SCHAAFSMA, Maurits. Airports and cities in networks. **disP-The Planning Review**, v. 39, n. 154, p. 28-36, 2003.

SCHUMPETER, Joseph A. **History of economic analysis**. Routledge, 2006.

SEIDENSTAT, Paul. Terrorism, airport security, and the private sector. **Review of Policy Research**, v. 21, n. 3, p. 275-291, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Miguel Moura e. **O abuso de posição dominante na nova economia**. Tese de doutoramento, Direito (Ciências Jurídico-Económicas), Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, 2009.

SIQUEIRA, Natércia Sampaio; SIQUEIRA, Marcelo Sampaio. Liberdade e Equanimidade: elementos axiológicos estruturantes das democracias contemporâneas. **Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas**, v. 17, n. 29, p. 47-61, 2017.

SPILLER, Pablo T.; TOMMASI, Mariano. The institutions of regulation: An application to public utilities. In: **Handbook of new institutional economics**. Springer, Berlin, Heidelberg, 2008. p. 515-543.

STRECK, Lênio Luiz; LIMA, Danilo Pereira. **Liberalismo à moda brasileira: o velho problema do capitalismo politicamente orientado**. Revista Opinião Jurídica (Fortaleza) 14.18, 2016, pp. 207-228.

SZTAJN, Rachel. Direito comercial e desenvolvimento econômico. **Direito e Desenvolvimento**, v. 8, n. 2, p. 11-21, 2017.

TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo** n. 202, 1995, pp. 1-10.

TREBILCOCK, Michael J.; IACOBUCCI, Edward M. Privatization and accountability. *Harvard Law Review*, v. 116, p. 1422-1453, 2003

TVETER, Eivind. The effect of airports on regional development: Evidence from the construction of regional airports in Norway. **Research in Transportation Economics**, v. 63, p. 1-9, 2017.

VAN DER VEEN, Robert J.; VAN PARIJS, Philippe. A capitalist road to communism. **Theory and Society**, v. 15, n.5, p. 635-655, 1986.

VON MISES, Ludwig. **Critique of Interventionism, A**. Ludwig von Mises Institute, 1977.

VON MISES, Ludwig; GREAVES, Bettina Bien. **Interventionism: An economic analysis**. Liberty Fund, 2011.

WORMSER, Maurice. Piercing the veil of corporate entity. **Columbia Law Review**, v. 12, p. 496-518, 1912.

WRIGHT, Erik Olin. Why something like socialism is necessary for the transition to something like communism. **Theory and Society**, v. 15, n. 5, p. 657-672, 1986.

LEGISLAÇÃO

ANAC. **Resolução Nº 400**, de 13 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-400-13-12-2016/@@display-file/arquivo_norma/RA2016-0400%20-%20Retificada.pdf. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.517**, de 10 de setembro de 2015. Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND dos Aeroportos Internacionais Salgado Filho, no Estado do Rio Grande do Sul, Deputado Luís Eduardo Magalhães, no Estado da Bahia, Hercílio Luz, no Estado de Santa Catarina, e Pinto Martins, no Estado do Ceará, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8517.htm. Acesso em: 10 dez. 2018

BRASIL. **Lei Complementar nº 24**, de 7 de janeiro de 1975. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp24.htm. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 1.602**, de 13 de maio de 1952. Denomina “Aeroporto Pinto Martins” o aeroporto do Cocorote, em Fortaleza. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1602.htm. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 1.649**, de 19 de julho de 1952. Cria o Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1649.htm. Acesso em: 11 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.862/1972**, de 12 de dezembro de 1972. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5862.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.009**, de 26 de dezembro de 1973. Dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, das facilidades à navegação aérea e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6009.htm. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 7.565**, de 19 de dezembro de 1986. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7565.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 7.827**, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7827.htm. Acesso em: 10 dez. 2018

BRASIL. **Lei nº 8.031**, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e

dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 09 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm. Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.491**, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002, Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.744**, de 09 de outubro de 2003. Dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.744.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.182**, de 27 de setembro de 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.303**, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.874**, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 19 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.903**, de 19 de novembro de 2019. Autoriza a criação da empresa pública NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea S.A. (NAV Brasil) e altera as Leis nos 7.783, de 28 de junho de 1989, e 6.009, de 26 de dezembro de 1973. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13903.htm. Acesso em: 21 nov. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 866**, de 20 de dezembro de 2018. Autoriza a criação da empresa pública NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea S.A. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv866.htm. Acesso em: 22 nov. 2019.

CEARÁ. **Decreto nº 24.569**, de 31 de julho de 1997. Consolida e regulamenta a legislação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e dá outras providências.

CEARÁ. **Lei nº 12.670**, de 27 de dezembro de 1996. Dispõe acerca do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, e dá outras providências

CEARÁ. **Lei nº 15.466**, de 22 de novembro de 2013. Dispõe sobre a concessão de redução da base de cálculo de ICMS nas operações de aeronaves, peças e acessórios e outras mercadorias que especifica e dá outras providências.

CEARÁ. **Lei nº 15.992**, de 22 de abril de 2016. Dispõe acerca da sistemática de tributação relativa ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, incidente em operações e prestações relacionadas com a construção, instalação e funcionamento de centro de conexões de voos - hub, em aeroporto internacional situado neste Estado.

CEARÁ. **Lei nº 16.580**, de 19 de junho de 2018. Dispõe sobre a autorização para concessão de subvenção econômica nas condições que indica.

CEARÁ. **Lei nº 16.671**, de 25 de outubro de 2018. Altera a Lei nº 16.580, de 19 de junho de 2018.

PUBLICAÇÕES ELETRÔNICAS – DADOS, INFORMAÇÕES E NOTÍCIAS

ABEAR. Composição dos custos das empresas. Disponível em:
<http://panorama.abear.com.br/dados-e-estatisticas/custos-das-empresas/>. Acesso em 11 dez. 2018

ANAC. Concessões de Aeroportos – concedidos. Disponível em:
<https://www.anac.gov.br/Anac/assuntos/paginas-tematicas/concessoes>. Acesso em: 11 jul. 2019.

ANAC. Concessões de Aeroportos – em trâmite. Disponível em:
https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/concessoes_em_andamento. Acesso em: 11 jul. 2019.

ANAC. Contratos da Concessão do Aeroporto de Fortaleza. Disponibilizado em:
<http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/fortaleza/documentos-relacionados/contrato-e-anexos/contrato-fortaleza/view>. Acesso em 20 nov. 2018.

ANAC. Indicadores do Mercado de Transporte Aéreo. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/consulta-interativa/demanda-e-oferta-ranking-de-aeroportos>. Acesso em: 19 nov. 2019.

ANAC. Processo de Concessão do Aeroporto de Fortaleza. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/audiencias-publicas-florianopolis-sc-fortaleza-ce-porto-alegre-rs-e-salvador-ba>. Acesso em: 11 jul. 2019.

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/>. Acesso em: 21 nov. 2019.

Banco Mundial. “Air transport, passengers carried”, 2018. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/IS.AIR.PSGR?end=2018&start=1970&view=chart>. Acesso em: 15 nov. 2019.

Banco Mundial. População brasileira, 2018. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL?end=2018&start=1970&view=chart>. Acesso em: 15 nov. 2019.

CEARÁ. Balanço Geral do Estado do Ceará. Disponível em: https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/balanco-geral-do-estado?name=__. Acesso em: 09 dez. 2018.

CEARÁ, Sefaz/CE. Arrecadação total. Disponível em: <https://www.sefaz.ce.gov.br/arrecadacao-total/>. Acesso em 12 nov. 2019.

CEARÁ, Setur/CE. Disponível em: <https://www.setur.ce.gov.br/2018/11/14/ocupacao-hoteleira-no-ceara-deve-chegar-a-89-no-feriado-da-proclamacao-da-republica/>. Acesso em 11 dez. 2018.

CEARÁ. Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial. Disponível em: <http://www.adece.ce.gov.br/index.php/incentivo-fdi/incentivos>. Acesso em 18 set. 2019.

CNC. “Nova pesquisa da CNC indica crescimento no faturamento e na geração de empregos no turismo”. Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). Disponível em: <http://cnc.org.br/editorias/economia/noticias/nova-pesquisa-da-cnc-indica-crescimento-no-faturamento-e-na-geracao-de>. Acesso em 26 out. 2019.

DIÁRIO DO NORDESTE. Jornal. “Aeroporto de Jericoacoara é inaugurado oficialmente e recebe voo com 177 passageiros”, ed. 24 jun. 2017. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/online/aeroporto-de-gericoacoara-e-inaugurado-oficialmente-e-recebe-voos-com-177-passageiros-1.1777077>. Acesso em 23 nov. 2019.

DIÁRIO DO NORDESTE, Jornal. “Air Europa confirma voos entre Fortaleza e Madrid a partir de dezembro”. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/online/air-europa-confirma-voos-entre-fortaleza-e-madrid-a-partir-de-dezembro-1.2139266>. Acesso em: 23 out. 2019.

DIÁRIO DO NORDESTE, Jornal. “Ampliação do Aeroporto e hub atraíram Air Europa para Fortaleza”. Disponível em:

<https://diarionordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/online/ampliacao-do-aeroporto-e-hub-atrairam-air-europa-para-fortaleza-1.2156755>. Acesso em: 23 out. 2019.

DIÁRIO DO NORDESTE, Jornal. “Capital perde 40% dos voos internacionais desde o início de 2019”. Disponível em:

<https://diarionordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/capital-perde-40-dos-voos-internacionais-desde-o-inicio-de-2019-1.2084163>. Acesso em 12 ago. 2019.

DIÁRIO DO NORDESTE, Jornal. “Em alta, Ceará já tem reservas para eventos corporativos até 2022”. Ed. 13 dez. 2018. Disponível em:

<https://diarionordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/em-alta-ceara-ja-tem-reservas-para-eventos-corporativos-ate-2022-1.2037588?fbclid=IwAR0o220upmlP71UjRSuzeTQy4GqQHoiCfzYEejWMt19SWIWEQHn1-r7Maw>. Acesso em: 26 out. 2019.

DIÁRIO DO NORDESTE, Jornal. “KLM pode expandir conexões no Nordeste após saída da Condor”. Disponível em:

<https://diarionordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/online/klm-pode-expandir-conexoes-no-nordeste-apos-saida-da-condor-1.2156210?fbclid=IwAR0PKVbnS6nVpX5qJQH4qDH6XGnD33H0d-AuIWffGKRqd0OXG6vhk45TUnU>. Acesso em: 23 out. 2019.

DIÁRIO DO NORDESTE, Jornal. “Pioneira no País, Fortaleza não sabe quando inicia stopover da Gol”. Ed. 06 out. 2019. Disponível em:

<https://diarionordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/pioneira-no-pais-fortaleza-nao-sabe-quando-inicia-stopover-da-gol-1.2158336>. Acesso em: 26 out. 2019.

DIÁRIO DO NORDESTE, Jornal. “Redução do ICMS sobre combustível dos aviões em SP viabiliza mais 31 voos para o Ceará”. Ed. 08 nov. 2019. Disponível em:

<https://diarionordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/online/reducao-do-icms-sobre-combustivel-dos-avioes-em-sp-viabiliza-mais-31-voos-para-o-ceara-1.2172398?fbclid=IwAR2KtRPJUGLHcvHySa8LRFEK9KIpNX56oWZbM5DsbwsdCeY5fMX9HGkv5k8>. Acesso em: 13 nov. 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO, Jornal. “Turismo e setor aéreo impulsionam economia brasileira”. Jornal Folha de São Paulo, 03 out. 2018. Disponível em:

<http://estudio.folha.uol.com.br/brasil-que-voa/2018/10/1982870-aviacao-motor-da-economia.shtml>. Acesso em 11 dez. 2018.

G1. “Desigualdade de renda cresce há 17 trimestres consecutivos no país, aponta FGV” Portal de Notícias G1, 16 ago. 2019. Disponível em:

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/08/16/desigualdade-de-renda-cresce-ha-17-trimestres-consecutivos-no-pais-aponta-fgv.ghtml>. Acesso em: 15 nov. 2019.

G1. “Fortaleza terá voos internacionais diretos para 11 cidades do mundo em 2018”. 15 jan. 2018. <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/fortaleza-tera-voos-internacionais-diretos-para-11-cidades-do-mundo-em-2018.ghtml>. Acesso em: 12 ago. 2019.

IBGE. Brasil em síntese. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/territorio/dados-geograficos.html>. Acesso em: 17 set. 2019

IBGE. Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/pesquisa/38/47001?tipo=ranking&ano=2015>. Acesso em: 17 nov. 2018.

IBGE. Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2018. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2018/estimativa_dou_2018_2018_1019.pdf. Acesso em: 17 nov. 2018.

IBGE. Países. Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/>. Acesso em 15 nov. 2019.

IBGE. Panoramas. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panorama>. Acesso em: 21 nov. 2019

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Terceiro Trimestre de 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2019_3tri.pdf. Acesso em: 21 nov. 2019.

INFRAERO. Estatuto Social. Disponível em: <https://transparencia.infraero.gov.br/base-juridica/>. Acesso em: 22 nov. 2019.

IPEA. “Produção industrial cresce 7% no Centro-Oeste, diz estudo do Ipea”. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35031&catid=1&Itemid=7. Acesso em: 18 set. 2019.

IPECE. PIB do Ceará nas Óticas da Produção e da Renda - 2017 Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2019/11/PIB_Ceara_nas_Oticas_Producao_e_Renda_2017.pdf. Acesso em: 21 nov. 2019.

IPECE: O Produto Interno Bruto do Ceará na Ótica da Produção e da Renda – 2017. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2019/11/PIB_Ceara_nas_Oticas_Producao_e_Renda_2017.pdf. Acesso em: 21 nov. 2019.

IPECE. “Turismo cearense tem participação de 5% no PIB estadual e índice deve aumentar nos próximos anos”. 29 jun. 2018. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/2018/06/29/turismo-cearense-tem-participacao-de-5-no-pib-estadual-e-indice-deve-aumentar-nos-proximos-anos/>. Acesso em: 26 out. 2019.

OPOVO, Jornal. “Ceará é o estado do Nordeste que mais gera emprego na área do turismo”. Jornal O Povo, ed. 01 out. 2019. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/colunistas/raonesaraiva/2019/10/01/ceara-e-o-estado-do-nordeste-que-mais-gera-emprego-na-area-do-turismo.html>. Acesso em: 24 out. 2019.

OPOVO, Jornal. “Ceará tem 2ª maior alta no consumo de querosene de aviação do País”. Jornal O Povo, edição 02 jul. de 2019. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/jornal/economia/2019/07/01/ceara-tem-2---maior-alta-no-consumo-de-querosene-de-aviacao-do-pais.html>. Acesso em: 25 out. 2019.

OPOVO, Jornal. “Em sete meses, hub aéreo da Air France-KLM Gol trouxe 1 milhão de passageiros a Fortaleza”. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/economia/2018/12/em-sete-meses-hub-aereo-da-air-france-klm-trouxe-1-milhao-de-passagei.html>. Acesso em 24 out. 2019.

OPOVO, Jornal. “Obras do Aeroporto de Fortaleza estão 92% concluídas”. O Povo online, 01 out. 2019. Disponível em: <https://mais.opovo.com.br/jornal/economia/2019/09/30/obras-do-aeroporto-de-fortaleza-estao-92--concluidas.html>. Acesso em: 26 out. 2019.

SÃO PAULO. “Alesp aprova redução do ICMS sobre o querosene para aviação” Portal do Governo de São Paulo, 26 jun. de 2019. Disponível em:

<http://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/alesp-aprova-reducao-do-icms-sobre-o-querosene-para-aviacao/>. Acesso em: 13 nov. 2019

SÃO PAULO. Relatório Anual do Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx>. Acesso em: 09 dez. 2018.

VEJA, Revista. “Contas públicas devem fechar 2019 com rombo abaixo de R\$ 80 bi, diz Guedes”, Revista Veja online, 18 nov. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/contas-publicas-devem-fechar-2019-com-rombo-abaixo-de-r-80-bi-diz-guedes/>. Acesso em: 22 nov. 2019.