

Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Centro de Estudos em Regulação de Mercados

FERNANDO BARBELLI FEITOSA

Exploração de Infraestruturas de Transportes: aplicação do modelo de desestatização de terminais aéreos para o caso rodoviários

Brasília
Novembro de 2013

Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Centro de Estudos em Regulação de Mercados

FERNANDO BARBELLI FEITOSA

Exploração de Infraestruturas de Transportes: aplicação do modelo de desestatização de terminais aéreos para o caso rodoviários

Dissertação de Mestrado apresentada para o Programa de Pós-graduação *strictu sensu* em Regulação e Gestão de Negócios da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção de título de Mestre

Área de Concentração: Regulação

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Francisco Gildemir Ferreira da Silva
(Orientador)

Prof. Dr. Márcio Nunes Iorio Aranha Oliveira

Prof. Dr. Tito Belchior Silva Moreira
(Universidade Católica de Brasília / Membro externo)

Brasília

2013

III

Dedicatória

Aos meus pais

Agradecimento

À Gabriela Cesar do Amaral Tiago, por me ensinar a virtude da paciência

Ao meu orientador e amigo, Prof. Dr. Francisco Gildemir Ferreira da Silva, por ter acreditado
no projeto e atuado intensamente para sua conclusão

À Profa. Roberta Maria Rangel, pelo contínuo incentivo

Aos amigos Danielle Pinho Soares Alcântara Crema e Ricardo Bisinotto Catanant, pelo
contínuo exemplo profissional que tem me dado

Ao amigo André Luiz Greve Pereira, pelas lições sobre neoliberalismo e globalização

À amiga Patricia Ribeiro Assad de Souza, pelas discussões sobre avaliação financeira de
empresas

Aos membros da Banca Examinadora, Prof. Dr. Márcio Nunes Iorio Aranha Oliveira e Prof.
Dr. Tito Belchior Silva Moreira

À ANTT, pelo apoio financeiro e aos colegas da ANAC, pelo apoio material

Epígrafe

5. Decide com firmeza, em todas as horas, como romano e como homem, fazer tudo aquilo que te chegar às mãos com dignidade, e com humanidade, independência e justiça. Liberta o espírito de todas as outras considerações. Isto podes tu fazer se abordes cada ação como se fosse a última, pondo de lado o pensamento indócil, o recuo emocional das ordens da razão, o desejo de causar uma boa impressão, a admiração por ti próprio, a insatisfação pelo que te calhou em sorte. Vê o pouco que um homem precisa dominar para que os seus dias fluam calma e devotadamente: ele apenas tem de observar estes poucos conselhos, e os deuses nada mais lhe pedirão.

Marco Aurélio. *Meditações*. Livro Segundo. Trad. Luís A. P. Varela Pinto. Lisboa: Penguin Books, 2002. Disponível em <http://www.psb40.org.br/bib/b34.pdf>. Acesso: 11.09.2013.

Dissertação apresentada para o Programa de Pós-graduação *strictu sensu* em Regulação e Gestão de Negócios da Universidade de Brasília, como requisito para a conclusão do curso de Mestrado em Regulação

Feitosa, Fernando Barbelli. Brasília, 2013. 107 p. Dissertação de Mestrado. Exploração de Infraestruturas de Transportes: aplicação do modelo de desestatização de terminais aéreos para o caso rodoviário.

Resumo:

As recentes licitações para desestatização dos aeroportos de Guarulhos, Brasília e Viracopos, ocorridas em 6 de fevereiro de 2012, ante seu ágio reconhecido, revelaram cenário otimista em relação à perspectiva da iniciativa privada de explorar os serviços públicos desempenhados nessa sorte de terminal. Importante observar que os aeroportos integram a infraestrutura do sistema brasileiro de transportes, direcionada ao processamento de passageiros e de cargas, atualmente inseridos no Sistema Nacional de Viação – SNV (Lei Federal nº 12.379/2011), compondo, portanto, objeto de políticas públicas federais de mobilidade. Por outro lado, terminais rodoviários, que se consubstanciam em estrutura muito similar aos aeroportos, mas aplicados à dinâmica dos transportes terrestres, compõem a única espécie de terminal não inserida diretamente no SNV, portanto não considerado nas políticas nacionais de transportes. Não obstante a competência administrativa local sobre as estações rodoviárias, a integração dessa importante peça dos transportes terrestres representa medida essencial para a padronização nacional no seu modelo de exploração, inclusive com vistas à sua desestatização, respeitadas as peculiaridades regionais. De outra forma, observando-se o paralelismo jurídico, econômico e operacional que detém o aeroporto e o terminal rodoviário, pode se admitir que o paradigma de desestatização das infraestruturas de transporte aéreo pode ser aplicado ao caso rodoviário, com as devidas adaptações. Assim, em teoria, observou-se que a privatização das estações rodoviárias possivelmente trará incremento de eficiência à prestação de serviços veiculada pelas estações rodoviárias, especialmente porque se relega ao Poder Público exclusivamente o dever típico de regulação do serviço prestado e não mais o exercício direto da atividade privada, o que reduz os seus custos de transação. Para isso, contudo, mostrou-se essencial a elaboração de plano de privatização de estações rodoviárias que considere modelo de negócio em que, a partir da clientela cativa do terminal e de sua conectividade de transportes, integre oportunidades comerciais de logística e forneça facilidades diversas aos usuários. Aliás, a padronização de tais regras de desestatização tende a assegurar a uniformização da qualidade dos serviços oferecidos aos usuários, bem como

mais segurança a investidores interessados em explorar os referidos serviços ligados à gestão da infraestrutura. Com essa fórmula, pode-se, por consequência, vislumbrar um possível desenvolvimento regional, que decorreria do potencial desse modelo de gestão de terminal de atrair interações internas e com o mundo exterior e, com isso, tornar-se relevante pólo de crescimento, o que beneficiaria toda a circunscrição em que se insere a estação rodoviária. Dentro deste contexto, segundo o presente estudo, ainda se percebeu que a estação rodoviária deve se submeter a técnicas de exploração sustentável, viáveis para uma infraestrutura de grande porte, como o aproveitamento de energia solar, reciclagem de água e a gestão dos resíduos sólidos.

Palavras-Chave:

Concessão de serviços públicos. Modelo de outorga. Aeroportos. Terminais rodoviários. Receitas tarifárias e não-tarifárias.

Dissertação apresentada para o Programa de Pós-graduação *strictu sensu* em Regulação e Gestão de Negócios da Universidade de Brasília, como requisito para a conclusão do curso de Mestrado em Regulação

Feitosa, Fernando Barbelli. Brasília, 2013. 107 pages. Master dissertation. Exploitation of Transport Infrastructures: application of the privatization model of airports in case of bus stations.

Abstract:

Recent bids for privatization of the airports of Guarulhos, Brasilia and Viracopos, which took place on February 6, 2012, revealed an optimistic scenario on the private sector as manager of such kind of public services. It is important to mention that airports integrate the transport infrastructure system, aimed at processing passengers and cargo, currently included in the National Traffic System - SNV (Federal Law No. 12.379/2011), as an element therefore subject to federal policies on transport mobility. On the other hand, bus stations, which are similar to airports, but applied to the dynamics of land transportation, consist of the single terminal kind not included into the SNV, therefore not considered in the national transport policies. Despite the local administrative jurisdiction over the bus stations, the integration of this land transportation component denotes an essential action for the national standardization in its operating model, including with a view to its privatization, respected regional peculiarities. Otherwise, observing the legal, economic and operational parallelism between the airports and the bus stations, it can be admitted that the paradigm of privatization of air transport infrastructure can be applied to land transport case, *mutatis mutandis*. So, in theory, it was observed that the privatization of bus stations would possibly bring increased efficiency to the services provided by the bus stations, especially because it relegates to the Government only the typical duty of regulating these services and not the direct exercise of private activity anymore, which reduces their transaction costs. For this, however, it was also observed that this privatization plan must consider a business model that, considering the captive clientele of the terminal and its transportation connectivity, integrates business opportunities for logistic facilities and offers solutions to its users. Moreover, the standardization of such rules of privatization tends to ensure uniform quality of services offered to users as well as more

security for investors interested in exploring those services related to infrastructure management. Such forecast shows the possibility of regional development. That can result in the potential of attraction of domestic and non-domestic interactions with the outside world terminal and, thus, the station would generate a important growth pole, that can benefit the entire area in which it is located. Within this context, according to this study, it was realized that the bus station should undergo throw sustainable management techniques viable for a large infrastructure, such as the use of solar energy, water recycling and solid waste management.

Key Words:

Public services concessions. Grant model. Airports. Bus stations. Tariff and non-tariff revenues.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	2
2. MARCO LEGAL DOS TRANSPORTES	5
2.1. Delimitação do marco legal	5
2.2. Marco legal dos transportes e de seus subsistemas de infraestrutura	6
2.3. Marco legal dos subsistemas de transporte: terminais.....	10
2.4. Marco legal das desestatizações	13
2.5. Política Federal de integração do transporte.....	15
2.6. Paralelismo jurídico.....	17
3. TERMINAIS: CONFIGURAÇÃO, OPERAÇÃO E REMUNERAÇÃO	19
3.1. Do terminal de passageiros.....	24
3.2. Da remuneração dos serviços públicos.....	32
3.3. Das receitas tarifárias, alternativas, complementares e acessórias	40
3.4. Das tarifas dos aeroportos	43
3.5. Das tarifas dos terminais rodoviários	48
3.6. Da exploração comercial dos terminais: receitas não tarifárias	54
4. SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA DAS INFRAESTRUTURAS.....	60
4.1. O neoliberalismo econômico e as privatizações de infraestrutura	62
4.2. A gestão dos bens públicos e o dirigismo contratual.....	69
4.3. A Aerotrópole e a Estações- <i>Shopping</i>	76
4.4. Terminal: Desenvolvimento Regional e Sustentabilidade Ambiental.....	85
5. PRODUÇÃO DOS TERMINAIS PRIVATIZADOS	92
6. CONCLUSÕES.....	99
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103

1. INTRODUÇÃO

A recente licitação dos aeroportos de São Gonçalo do Amarante¹, em novembro de 2011, e de Guarulhos, Viracopos e Brasília², em fevereiro de 2012, chamou atenção para o interesse da iniciativa privada na exploração de infraestruturas de transportes aéreos. Nessa mesma linha, vêm-se divulgando na imprensa as concessões dos Aeroportos do Galeão e de Confins³, bem como do Porto de Belém⁴. Essas concessões representam a continuidade de uma política federal de desestatização de serviços públicos e infraestruturas correlatas que objetiva desonerar o Estado de pesados dispêndios com a manutenção dos terminais, restando por efeito colateral a ampliação e o aprimoramento dos serviços oferecidos aos usuários.

É fato que as concessões de aeroportos, ante seu reconhecido ágio, revelaram cenário otimista em relação à perspectiva de administração privada dos aeródromos. De outra sorte, os terminais rodoviários têm ficado à margem dessa tendência, não obstante deterem similar conformação física, jurídica e econômica.

É importante observar que tanto o aeroporto quanto o terminal rodoviário representam subsistemas operacionais de sistemas maiores, quais sejam, o de transporte aéreo e o de transporte terrestre, respectivamente. Nesse sentido, tais infraestruturas completam a cadeia de produção da atividade, cujo foco é o deslocamento de pessoas de uma origem a um destino.

Além disso, ambos os terminais representam núcleos econômicos potencialmente captadores de prestações de serviços (à infraestrutura, às empresas que dela fazem uso e aos usuários) e fomentadores de indústria (relativas ao transporte de encomendas no bojo da cadeia logística), além de deixarem à disposição pontos comerciais atrativos. Considerando a matriz de transporte hoje existente no país⁵, acredita-se que o aproveitamento econômico racional dos terminais rodoviários seria útil, se empreendida nos mesmos moldes

¹ Disponível em http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201108221354_TRR_80094507. Acesso: 19.07.2013.

² Disponível em <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2012/02/governo-arrecada-r-245-bilhoes-com-leilao-de-aeroportos.html>. Acesso: 19.07.2013.

³ Disponível em <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/leiloes-de-confins-e-galeao-devem-acontecer-ate-outubro>. Acesso: 20.07.2013.

⁴ Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral.licitacoes-de-portos-comecarao-por-santos-e-belem,144194,0.htm>. Acesso: 20.07.2013.

⁵ Segundo o Anuário Estatístico de Transportes Terrestres – AETT, em 2008 o transporte interestadual e internacional de passageiros movimentou 130 milhões de pessoas (disponível em http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/10899/1_5_1_Resultados_Operacionais_do_Transporte_de_Passageiros.html. Acesso: 20.07.2013). No mesmo ano, o transporte aéreo de passageiros movimentou 20 milhões, nas 20 principais ligações (disponível em <http://www2.anac.gov.br/estatistica/anuarios.asp>. Acesso: 20.07.2013).

que se tem perquirido para os aeródromos, para desonerar os investimentos públicos, bem como para buscar a melhora e diversificação dos serviços oferecidos aos usuários.

Assim, em parte para suprir a ausência de pesquisas científicas sobre os terminais rodoviários, o presente estudo objetiva examinar tais subsistemas de transporte de passageiros de acesso pontual. Pretende-se, então, fazer uma análise comparativa entre os modelos de exploração econômica aplicados aos aeroportos e às rodoviárias, com vistas a demonstrar a adequabilidade da transposição de uma estrutura à outra, sob as perspectivas jurídica e econômica.

Para tanto, este trabalho se inicia com uma caracterização jurídica das referidas infraestruturas, apurando-se, sobretudo, seu marco legal, de forma a demonstrar seu paralelismo normativo. A técnica jurídica que se utilizará, então, será a identificação do fundamento de validade para a exploração das estruturas e dos serviços, que justifica as formas de composição dos terminais e a regência dos serviços neles prestados, que apresentam natureza pública ou privada. Com essa apuração inicial, restará clara a possibilidade da aplicação, nos terminais rodoviários, dos modelos de outorgas já tidas como bem sucedidas nos terminais aéreos, ante o paralelismo do fundamento jurídico que reina.

Ato contínuo, para compor o trabalho, explanar-se-á a indústria envolvida nessas espécies de infraestruturas de transportes, dando-se enfoque especial às prestações operacionais direcionadas ao processamento do início (origem) e do final (destino) do transporte de passageiros (aeroporto ponto a ponto) ou, ainda, à constituição de meios para a realização do *hub* (aeroporto de passagem). Como pode-se notar pelo descrito acima, existem dois tipos de aeroportos, sob a perspectiva de trânsito dos passageiros: os Ponto a Ponto (ou Origem e Destino), que têm por vocação ser pontos de partida ou de chegada originais de usuários, e os *Hub*, que, conforme Mackinsey (2010, p. 32), representam o “Aeroporto que concentra o tráfego de passageiros em conexão doméstica ou internacional de determinada região ou país”. Assim, enumerar-se-ão as atividades que compõe as principais receitas tanto do aeroporto como da rodoviária, as quais serão separadas entre as verbas decorrentes da cobrança de tarifas e as verbas decorrentes da exploração comercial de áreas ou serviços, com vistas a se assentar a transposição da exploração econômica dos terminais aéreos aos terrestres.

Se o modelo de exploração das estruturas é o enfoque inicial deste estudo e a descrição das atividades dessas indústrias compõe o segundo momento da pesquisa, o terceiro momento se relaciona com a identificação das melhores práticas de administração desses terminais, bem como com a definição do papel do regulador, de modo a se viabilizar modelo

jurídico sustentável, principal atrativo para a delegação dessas infraestruturas. Para isso, recorre-se, sobretudo, à teoria econômica neoliberal, para justificar a lógica das privatizações, bem como às teorias dos custos de transação e da função reguladora do Estado, para explicar o papel natural do Poder Público na regulação de serviços e não mais em sua prestação direta. Percorrendo esta linha de raciocínio pode-se vislumbrar a viabilidade de um novo modelo de exploração de terminais de transportes terrestres.

Em penúltimo cotejo, propõe-se exercício prático que avalie o desempenho contábil das concessões de aeroportos atualmente vigentes, de modo que se observem as vantagens da administração privada, mediante análise dos resultados auferidos.

Nessa linha, um dos objetivos da presente dissertação reside no levantamento da possibilidade de se aplicar o modelo de privatização dos aeroportos às estações rodoviárias. De outra sorte, também será demonstrada a competência da União Federal sobre os principais pontos de acesso do transporte rodoviário de pessoas, compreendidos como infraestruturas estratégicas que devem ser integradas em uma política nacional de transporte.

Dessa forma, demonstrar-se-á a possibilidade de se aprimorar o modelo de exploração dos terminais rodoviários a partir do padrão já implementado nos aeroportos, permitindo-se, ainda que em teoria, indicar a exploração sustentável desses empreendimentos.

2. MARCO LEGAL DOS TRANSPORTES

O marco legal, entendido como o conjunto de normas que regulamenta determinado serviço público prestado por agentes privados, representa tema de abordagem necessária ao presente estudo, uma vez que possibilita a compreensão acerca da natureza da utilização da infraestrutura sob a ótica do Direito e a revelação das competências e direcionamentos administrativos cabíveis. Enquanto elemento-chave para o enquadramento dos terminais no bojo da política pública federal de privatização de infraestruturas, o marco legal também permite ser compreendido sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil, vislumbrando-se suas características de bem público e de meio de prestação de serviços públicos e a sua função social orientada.

Dessa forma, neste primeiro capítulo espera-se caracterizar os transportes aéreo e terrestre no âmbito de seus marcos regulatórios, enquadrando os terminais no conceito de subsistemas desses institutos e demonstrando seu paralelismo jurídico. Em um segundo olhar, cuidar-se-á da função social da infraestrutura pública de transporte terrestre e da pertinência de sua alocação no âmbito da política nacional de integração dos transportes e do Plano Nacional de Viação, de forma a se seguir a tendência das concessões federais brasileiras.

2.1. Delimitação do marco legal

A delimitação do marco legal que ora se propõe refere-se a método de investigação conduzido pela legislação pertinente, o qual se inicia com a análise da Magna Carta Brasileira e tem prosseguimento com o exame dos principais documentos legislativos referentes aos terminais aéreos e terrestres. Com isso, poder-se-á atribuir responsabilidades pelo desenvolvimento e fomento do serviço público, que depende dessas infraestruturas para ser viabilizado.

É importante observar que essa apuração, que em um primeiro momento parece representar exercício trivial, pode se consubstanciar em atividade complexa quando associada aos terminais terrestres. Isso decorre da multiplicidade normativa existente acerca desse bem de características notoriamente públicas, cuja ascendência administrativa pode, por vezes, representar pesado fardo financeiro para o estado ou município. Na verdade, como será visto, a regência dessa espécie de terminal não está disciplinada em legislação federal, mas encontra-se distribuída de maneira difusa nas normas estaduais e municipais, sem que se possa perceber um padrão na regulação dessa sorte de infraestrutura pública.

Como dito, os terminais compõem subsistemas de transporte. Nesse caso, não dispõem de autonomia jurídica completa, ou seja, devem estar previstos nas normas de transportes de passageiros, sendo que seu funcionamento, quando relevante, merecerá norma própria. Assim, os terminais devem ser concebidos como elementos essenciais do transporte, inclusive no âmbito dos serviços de transporte interestadual e intermunicipal, pela legislação específica. Não se admite, por isso, que o terminal seja imaginado fora do contexto do transporte, ou seja, que não componha matéria jurídica autônoma, mas sim outro subsistema também no âmbito jurídico.

2.2. Marco legal dos transportes e de seus subsistemas de infraestrutura

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) identifica os bens da União primeiramente pela sua titularidade, como disposto no seu art. 20, I. Logo, sempre que a prestação de serviço público depender da utilização de uma infraestrutura, ter-se-á inicialmente de verificar sob qual titularidade encontra-se esse bem imóvel necessário.

Com efeito, os terminais de transportes de passageiros, a rigor, constituem bens públicos. Estes, em termos jurídicos, são “todas as coisas corpóreas e incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais” (MEIRELLES, 2000, p. 460). Dessa forma, sua importância intrínseca recai sobre os serviços públicos que podem oferecer.

Por serviço público, entende-se “todo aquele prestado pela Administração e por seus delegados, sob normas e controle estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado” (MEIRELLES, 2000, p. 306). Considerando que os terminais estão sob a administração direta do Poder Público ou de algum de seus delegados (art. 175 da CRFB), conclui-se que representam bem público por meio do qual diversos serviços – objetos das outorgas – são prestados. Ademais, esses serviços podem ser vistos como de utilidade pública (FEITOSA, 2009, p. 48), além de os terminais de transportes em si representarem bens coletivos, uma vez que não detêm rivais e que possuem benefícios que não podem ser facilmente excluídos (STIGLITZ, 2000). Isso gera externalidade positiva.

Esta condição do terminal, de representar centro no qual se agrega significativa gama de serviços, impacta a afetação pública que penderá sobre o bem, representando verdadeira barreira ao exercício de determinadas prerrogativas da propriedade – especialmente se seu titular for um ente privado –, como, por exemplo, a limitação da

exploração comercial da área. Em verdade, recairá sobre a área escolhida para acolher a estrutura necessária para a prestação dos serviços públicos a função social da propriedade ora dirigida à prestação pública, a ser posteriormente enfocada.

Para ilustrar essa questão, cita-se o exemplo dos aeroportos, que, na qualidade de bens públicos, requerem, para ser erguidos, apenas declaração de interesse sobre a área, mesmo que a União não detenha a propriedade de todos os bens a ela concernentes (autorização do art. 38 do Código Brasileiro de Aeronáutica). Daí se estabelece o interesse público brasileiro sobre o bem. Há de se orientar, nesse caso, que a exploração dos sítios aeroportuários seja, então, afetada (conforme definição do referido art. 38 do CBA) primordialmente à prestação do serviço de transporte aéreo de passageiros e, em segundo lugar, às atividades de apoio ao transporte aéreo e ao passageiro, sejam elas operacionais, como abastecimento de aeronaves e movimentação de bagagens, ou não operacionais, como aluguel de veículos, fornecimento de estacionamento e de táxi, disponibilização de praça de alimentação e de correio aéreo, etc. Prestações estranhas ao referido gênero não devem ser realizadas no aeródromo, sob pena de desvio de sua função típica e social, já que a infraestrutura deve estar, obrigatoriamente, voltada às necessidades de seus usuários. Não cabe, por isso, instalar, por exemplo, uma montadora de veículos no sítio aeroportuário, mas sim uma empresa que aluguel de veículos.

Neste ponto, deve-se abrir um breve parêntese para esclarecer quem são, para os fins do presente trabalho, os usuários e os consumidores dos aeroportos. Com efeito, não há dúvidas de que os passageiros sejam tanto consumidores quanto usuários dos aeroportos, nos termos do art. 2º. da Lei nº 8.078/1990 e do art. 7º. da Lei nº 8.987/1995; contudo, diversas outras figuras frequentam esse meio, o que traz relativa insegurança em relação à classificação a elas apropriada. Visitantes que não tenham interesse imediato em realizar uma viagem, mas sim em utilizar eventuais recursos dispostos no terminal, também podem ser admitidos como consumidores, assim como seriam em um *shopping center*⁶.

A empresa de transporte, entretanto, possui algumas configuração diferenciadas nesse contexto. Ela pode ser vista como usuária do terminal, nos próprios termos do art. 7º. da Lei nº 8.987/1995, mas não como consumidora, uma vez que não se configura, no caso, como hipossuficiente e que utiliza os serviços prestados no terminal como insumos para suas atividades. Logo, essas empresas podem ser vistas como parceiras comerciais dos terminais, considerando-se que atuam numa ação de simbiose para o sucesso

⁶ Sobre o tema, no âmbito dos serviços de transportes terrestres, vide Feitosa (2009).

de ambos os empreendimentos. Essa hipótese parece mais clara nos casos em que se permite às empresas de transporte investir em áreas específicas do terminal, de forma que detenham sua exploração exclusiva. Mais do que uma tendência da atualidade, esse modelo de exploração colaborativa aponta para o necessário desenvolvimento de atividades complementares de forma conjunta, sob pena de fracasso das iniciativas individuais.

Voltando, agora, o foco para os terminais rodoviários, cabe mencionar que estes, diferentemente dos aeroportos, sempre foram tutelados por unidades administrativas regionais, pois, em princípio, é o interesse público regional, e não o nacional, que pende sobre essa infraestrutura. Em razão disso, também merecem restrições algumas das atividades prestadas nos mencionados terminais, sendo imprescindível que se orientem para negócios cujo objeto seja o transporte rodoviário de passageiros ou atividades correlatas. É interessante observar que algumas das atividades que obviamente se relacionam com o transporte rodoviário não têm, por vezes, lugar nos terminais, apesar de deverem lá constar. É o caso, por exemplo, do abastecimento e manutenção de veículos e da manutenção de rodas, bem como da hospedagem de motoristas.

Seguindo com o pensamento, cumpre, tendo a premissa da função social do bem sido estabelecida, identificar o recorte constitucional que o serviço detém. Estabelece o Documento Maior da Legislação Pátria a ascendência da União para explorar, diretamente ou mediante delegação, a infraestrutura aeroportuária (art. 21, XII, “c” da CRFB) e o serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, “e” da CRFB). Pode-se inferir disso que coube aos estados, dentro de sua competência residual (art. 25, § 1º da CRFB) e por exclusão da competência relativa ao transporte coletivo, que se atribuiu ao Município (art. 30, V da CRFB), o dever de explorar, em seu território, diretamente ou por delegação, o serviço de transporte intermunicipal de passageiros, sempre que essa atribuição estiver prevista na Constituição da respectiva Unidade da Federação.

Cabe destacar que, a despeito de a Constituição da República ter disposto de maneira diversa acerca dos sistemas de transporte, indicando que no terrestre há a exploração direta ou indireta do serviço e que no aéreo ocorre o controle público sobre a infraestrutura, denota-se que o transporte aéreo, apesar de abarcar serviços públicos⁷, constitui atividade econômica de livre prestação, desde que autorizado pelo órgão regulador federal⁸, sem haver a exigência de estabelecimento de plano nacional de outorga.

⁷ Vide arts. 174 e 180 a 221 do CBA.

⁸ Art. 8º, XIV e XXXII da Lei nº 11.182, de setembro de 2006.

Outrossim, a estratégia constitucional se revela audaz; como no transporte rodoviário de passageiros poderia não ter sido exigida a utilização do terminal para se ter acesso ao serviço, o Estado fez-se presente na própria cadeia da prestação. Aliás, como descrito a seguir, as legislações estaduais exigem que sejam estabelecidos terminais rodoviários. Assim, grande parte dos passageiros acessa os terminais ou no início ou fim da viagem, o que se mostra como justificativa plausível para a intervenção estatal.

De outra sorte, não há meios de o passageiro de transporte aéreo ter acesso ao serviço sem passar pelo aeródromo, nos termos do art. 26 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, também conhecido como Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA). O terminal representa meio necessário para se atingir o veículo e a aerovia. Assim, inexoravelmente, aquele que manipula o subsistema terminal, controla também a cadeia de serviços de transporte aéreo. É importante ressaltar que todo aeródromo destinado a executar serviços a terceiros é considerado público (inteligência do art. 30, § 2º. do CBA)

Como se verifica, então, *mutatis mutandis*, a União Federal se fez presente para garantir seu nível de supremacia nos transportes terrestre e aéreo, seja por tutelar o serviço ou o terminal.

Acerca da competência legislativa sobre os transportes, disciplinou a Magna Carta de maneira plena, estabelecendo a competência privativa da União sobre o direito aeronáutico (art. 22, I, da CRFB), que foi plenamente exercida na elaboração do CBA. Ademais, não se pode deixar de observar que o art. 22, X, da Magna Carta⁹ apresenta sérios indicativos de que cabe à União também a atividade privativa de legislar sobre o regime dos aeroportos, apesar de isso não estar estabelecido de maneira clara. Contudo, essa situação de fato existe e está, como se verá abaixo, consolidada no marco regulatório das concessões aeroportuárias, a despeito da carência de regulamentação específica sobre o assunto. Claro é que a União Federal pode, se desejar, determinar o regime de exploração de cada aeroporto brasileiro, assim como fez com os aeroportos que foram entregues ao regime de concessão e com os sob a tutela da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO).

No mesmo sentido, encaminhou à União sua competência constitucional sobre as diretrizes da política nacional de transportes (art. 22, IX, da CRFB) e sobre o trânsito e o transporte (art. 22, XI, da CRFB). No exercício destas atribuições dispôs, em relação aos transportes terrestres, sobre o Código de Trânsito Brasileiro, na Lei nº 9.503, de 23 de

⁹ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

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

setembro de 1997. Sobre o transporte rodoviário de passageiros, a partir das atribuições concedidas pela alínea “e” do inciso XII, do art. 21 da Constituição da República Federativa do Brasil e pela Lei nº 8.987/1995, legislou o Poder Executivo Federal de maneira autônoma por meio do Decreto nº 2.521, de 20 de março de 1998. A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, veio, alguns anos depois, para legitimar os preceitos firmados pelo referido decreto e disciplinar o serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

O transporte rodoviário municipal de passageiros, a rigor, é de atribuição dos estados, que editam leis para reger esse serviço. Estas leis, a princípio, são similares, mas, no fundo, guardam suas peculiaridades. Há estados que editam normas para regulamentar a utilização dos terminais (de maneira geral, aplicando-se a todos os terminais, e de maneira individualizada, com foco em um terminal específico)¹⁰, mas esse não é um padrão largamente seguido. Essa norma também pode ser emitida por municípios, quando o estado não dita uma regra geral. É necessário observar que não existe marco legal único para os terminais de transportes terrestres, o que configura incoerência normativa, uma vez que eles compõem parte essencial do sistema. Existem, por isso, indicativos, que serão abaixo discutidos, do modo como deverá se dar sua exploração pelos estados e municípios.

Dessa forma, é importante estabelecer que o bem destinado à prestação do serviço público tem de pertencer ao Estado (União, estados, municípios ou Distrito Federal) e/ou atender à sua função social, o que orienta sua utilização para atividades que viabilizam ou complementam o fim público – representando severa restrição à utilização da propriedade. Nos capítulos seguintes, ao tratarmos do *tenant mix*¹¹ pertinente aos terminais aéreos e terrestres, essa questão será abordada de maneira mais pormenorizada.

2.3. Marco legal dos subsistemas de transporte: terminais

Consoante acima exposto, a CRFB indica que a exploração da infraestrutura aeroportuária será direta ou indireta, cabendo, neste último caso, autorização, concessão ou permissão do Governo Federal, nos termos do art. 21, XII, “c” da CRFB. Na mesma esteira, a CRFB dispõe, em seu art. 175, que cabe ao Poder Público, na forma da lei, a prestação, direta ou sob regime de concessão ou permissão, de serviços públicos.

¹⁰ Esse é o caso do estado de São Paulo e do Distrito Federal, como ver-se-á a seguir.

¹¹ Plano de distribuição dos tipos e tamanhos de lojas pelo *shopping centers*, de modo a gerar conveniência lucrativa para seus lojistas e empreendedores. Disponível em http://iguatemi.infoinvest.com.br/static/ptb/glossario.asp?menu_secao=menu_outras_info. Acesso em 15.09.2013.

A Lei nº 8.987/1995 concede, em seus arts. 2º, III, e 4º, parâmetros gerais para que se encaminhe essa questão sem, no entanto, se focar no caso dos aeroportos ou terminais rodoviários. Pode-se depreender dessa regra geral de concessões que a outorga da exploração de infraestrutura de transportes deve ser realizada por concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, incluído *a construção – total ou parcial –, a conservação, a reforma, a ampliação ou o melhoramento de quaisquer obras de interesse público.*

Outra norma do arcabouço federal que merece menção é a Lei nº 8.666, que regulamentou o art. 37, inciso XXI, da CRFB de forma a disciplinar, de forma geral, as licitações e contratos da Administração Pública. A festejada norma indica todo o caminho para os processos de licitação e contratação com o Poder Público e esclarece as regras gerais para a realização dos certames, que constituem o meio essencial para a outorga dos terminais e que, portanto, compõem importante parcela desse marco legal.

De maneira mais específica, previu-se, no Código Brasileiro de Aeronáutica, a possibilidade de aeródromos públicos serem construídos, mantido e explorados por concessão ou autorização (art. 36, IV). O claro comando do Estatuto Aeronáutico de 1986 está, ao menos em parte, em consonância com o art. 175 da CRFB e com a Lei nº 8.987/95. Isso se dá porque a possibilidade de outorga, por autorização, do serviço dos terminais aéreos há de ser interpretada como disposição específica, voltada à delegação de aeroportos não abertos ao serviço público, mas com a qualidade e segurança que a operação aérea exige.

Seguindo essa tendência, na Lei nº 11.182/2005 estabeleceu-se como competência da ANAC a concessão ou autorização para a “exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte.” Dessa forma, assentaram-se, no marco legal dos aeroportos, especificamente quais as possíveis formas de outorga e qual a autoridade competente para realizá-las.

Entretanto, em relação aos terminais de transportes terrestres o arcabouço normativo é mais regionalizado. Na ausência de legislação federal com regras específicas para a outorga de terminais rodoviários de passageiros, as normas regionais acerca do tema encontram esteio justamente no art. 175 da CRFB, na Lei nº 8.666/93 e na Lei nº 8.987/95. A partir dessa base genérica, é construído seu modelo de delegação, novamente sem padrão nacional, o que pode representar uma desvantagem, considerando-se a inexistência de política de transportes única sobre o tema.

É importante observar que, mesmo genericamente, a Lei nº 8.987/95 permite conceber, com razoável segurança, que a outorga de serviço público prestado em terminais do Estado nos quais se estabeleçam obras de construção e/ou ampliação e prestação de serviços

deve ser materializada por concessão. Por outro lado, caso a infraestrutura seja de domínio privado e haja o interesse da sua utilização para a realização desse tipo de serviço de natureza pública, pela conta e risco do particular, inexistente, *a priori*, óbice para que o ente competente emita autorização ao interessado. Entretanto, sobre a exploração das demais estruturas terminais públicas ou privadas (pontos de parada, de apoio e de atendimento), cabe mencionar a não existência de tratamento padrão para a delegação.

Dessa forma, em relação aos terminais rodoviários, observa-se uma liberdade das administrações regionais para desenhar seu próprio modelo de outorga, respeitados os parâmetros federais gerais. Em termos jurídicos, os terminais das capitais ficam, a rigor, a cargo dos estados, baseando-se a licitação em regras das Constituições Estaduais e de leis estaduais que as complementem nesse ponto, além de no arcabouço federal disposto. No caso dos municípios, estes têm por missão reger os terminais não localizados nas capitais, agindo via Leis Municipais, Decretos Municipais e normas regulamentares. Podem eles fazer uso, ainda, das normas gerais federais acima comentadas como parâmetros para sua legislação. Já sob a perspectiva técnica, se um terminal recebe rotas interestaduais, ele funciona, a princípio, sob as regras ditadas pela União.

Via de regra, as outorgas de terminais estaduais e municipais são conduzidas por secretarias de transporte, salvo quando existe órgão mais especializado, como uma agência reguladora estadual ou municipal para serviços públicos ou transportes. Essa tendência denota, na maioria dos casos, que se busca, sempre que possível, um tratamento especializado do assunto, como ocorre no âmbito das outorgas federais de aeroportos, que são feitas por Agência Reguladora com expertise na matéria.

Uma peculiaridade do marco legal dos terminais rodoviários que vale ser mencionada é a regulamentação dos serviços que devem ser prestados nessas infraestruturas públicas. Tal disciplina, que extrapola as obrigações contidas nos contratos de concessão, constitui manual básico expedido pelos governos estaduais e municipais para os administradores e usuários de todos os níveis do terminal.

A título de exemplo, cumpre citar a Constituição do Estado do Espírito Santo, que atribuiu, expressamente, “o planejamento, o gerenciamento e a execução da política de transporte coletivo intermunicipal e intermunicipal urbano, e aos Municípios os da política de transporte coletivo municipal, além do planejamento e administração do trânsito”¹². Outro interessante paradigma pode ser depreendido da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF),

¹² Art. 227, Parágrafo único. Constituição do Estado do Espírito Santo. Disponível em http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao_es.pdf. Acesso: 15.07.2013.

que atribui ao ente federativo a possibilidade de reger a estrutura operacional do sistema de transporte do DF¹³. A LODF foi complementada pela Lei Distrital nº 4.143, de 5 de maio de 2008¹⁴, e pelo Decreto nº 34.290, de 18 de abril de 2013.

No âmbito municipal, temos o exemplo da cidade de Campinas, que, com fulcro na Lei Municipal nº 11.828, de 19 de dezembro de 2003, no Decreto nº 15.851, de 4 de junho de 2007, e na Resolução nº 105, de 25 de maio de 2008, entre outras normas, constituiu manta jurídica suficiente para conceder o terminal rodoviário, estabelecer a autoridade responsável por sua fiscalização e dispor sobre seu regulamento de exploração, operação e manutenção¹⁵.

No caso do marco legal dos terminais rodoviários brasileiros, consoante se revolveu nas normas acima elencadas, verifica-se que não há homogeneidade nos modelos de gestão, nos projetos de construção dos terminais ou, ainda, nos serviços que devem ser prestados. Essa apuração vale para a operação rodoviária de passageiros e para o atendimento aos frequentadores do terminal. Sem um padrão de serviços que devem estar disponíveis, não há sequer como se visualizar um nível mínimo de serviços que poderiam ser oferecidos.

Na hipótese, tais estruturas teriam a obrigação de prestar serviços públicos agregados e poderiam ser padronizadas quanto à quantidade e qualidade de tais serviços. Essa missão, contudo, seria de agente que pudesse centralizar a gestão desses terminais sob política federal única, evitando que alguns detivessem excelência na prestação enquanto outros apresentassem índices ruins a péssimos.

Dessa forma, considerando o papel dos terminais rodoviários, é essencial que se estabeleça uma política pública voltada à padronização dos serviços por eles oferecidos, como se espera esclarecer ainda neste capítulo.

2.4. Marco legal das desestatizações

Desde a década de 1990, estabeleceu-se, no âmbito da União Federal, o Plano Nacional de Desestatização (PND), inicialmente veiculado pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e, posteriormente, pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Esse plano tem por

¹³ Art. 338. O sistema de transporte do Distrito Federal compreende:

III – estrutura operacional;

Parágrafo único. O sistema de transporte do Distrito Federal deverá ser planejado, estruturado e operado em conformidade com os planos diretores de ordenamento territorial e locais.

Lei Orgânica do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br>. Acesso: 19.07.2013

¹⁴ Lei Distrital nº 4.143, de 5 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/web/guest/leis-distritais>, visitado em 19.07.2013.

¹⁵ Leis, Decretos e Regulamentos sobre Terminais Rodoviários do município de Campinas-SP. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/terminalrod.htm>. Acesso: 19.07.2013.

escopo a “reestruturação econômica do setor público” pela transferência, à iniciativa privada, de atividades por ele indevidamente exploradas, de forma a “permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental” (art. 1º, I, II e V). Para tanto, podem ser objeto da desestatização, segundo a norma, “serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização” (art. 2º, III e § 1º, b).

É essencial observar que o mencionado plano deve ser utilizado como fundamento para as desestatizações de serviços, ainda que atrelado à infraestrutura, no âmbito federal. Isso ocorre porque instituiu-se um conselho de ministros federais para decidir sobre essas desestatizações. Logo, a eventual deliberação desse conselho sobre o destino de bens estaduais ou municipais poderia ser interpretada até mesmo como intervenção federal indevida nos interesses regionais.

Nada obsta, contudo, que sejam estabelecidos planos de desestatização de serviços nos âmbitos estadual e municipal, os quais seriam conduzidos pela União em consenso com os outros entes federativos participantes de tais deliberações. Entretanto, essa norma poderia ser viabilizada por instrumentos que já existem no arcabouço federal, como é o caso do Sistema Nacional de Viação (SNV), que será abaixo tratado.

No âmbito das Concessões de Aeroportos, a Lei nº 9.491/1997 representou marco orientador. O fato pode ser verificado nos Decretos nº 6.373, de 14 de fevereiro de 2008, e nº 7.531, de 21 de julho de 2011, que incluíram, respectivamente, o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (Edital ANAC nº 001/2011) e os Aeroportos de Brasília, Guarulhos e Campinas (Edital ANAC nº 002/2011)¹⁶ no PND. A função desses decretos resta também na individualização dos serviços públicos que deixarão de ser exercidos pela União.

A União Federal, por sua vez, também dispôs sobre o modelo de concessão que deveria ser adotado nesses aeroportos, considerando cuidar o primeiro de construção e os demais de ampliação e operação inicial, conforme os Decretos nº 7.205, de 10 de junho de 2010, e nº 7.624, de 22 de novembro de 2011. Quando se for tratar da operação exercida nessas infraestruturas, tais normativos serão cotejados com mais vagar.

Contudo, em relação às concessões de terminais rodoviários, cabe destacar que a desestatização do serviço conexo à infraestrutura não encontra o mesmo fundamento. Novamente, a despeito de o Marco Legal das Concessões Aeroportuárias ter assento único e claro na legislação federal, o mesmo não ocorre com os terminais rodoviários. Essa ausência

¹⁶ Ambos os editais estão disponíveis em www.anac.gov.br. Acesso: 07.09.2013.

normativa, que estaria a cargo do legislativo federal, compõe fator que dificulta a implementação de política pública única para a concessão, de maneira similar, dos mais significativos terminais rodoviários, sobretudo no que concerne aos níveis de serviço exigidos dos administradores e demais prestadores de serviços que neles atuam.

Urge expor que, em Decreto sem número de 16 de julho de 2008, incluiu-se no PND significativa gama de linhas do serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, denotando a desestatização de grande parte dessa prestação, que já era (e continua sendo) exercida irregularmente por agente privados. Isso significa também que uma política nacional poderia tratar da desestatização dos serviços dos terminais rodoviários de igual modo.

Isso posto, passa-se à abordagem da política federal de integração dos transportes, que, de maneira curiosa, não abrange, em seu bojo, os terminais de passageiros. A análise é primordial para que se justifique a necessidade de uma condução centralizada, pela União Federal, das outorgas de terminais de transporte terrestre de passageiros.

2.5. Política Federal de integração do transporte

Em 6 de janeiro de 2011, o Congresso Nacional sancionou e a Presidenta da República publicou a Lei nº 12.379, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação (SNV), instituto federal que veio para substituir o Plano Nacional de Viação na função de organizar a construção e ampliação estratégica da malha viária nacional, promovendo a integração física dos diversos sistemas e buscando prover de meios e facilidades o transporte de carga e passageiros.

O SNV compreende os subsistemas federais rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário. Enquanto unidade no âmbito estratégico, tem por missão a integração desses subsistemas, tanto para viabilizar os fluxos, como para evitar os gargalos. É essencial mencionar que a integração abrange, em seu planejamento, os respectivos terminais, sem os quais o processamento de pessoas e de bens seria inviável.

Cabe lembrar, como consta no próprio sítio eletrônico no Ministério dos Transportes, que o SNV “é constituído pela infraestrutura física e operacional dos vários modos de transporte de pessoas e mercadorias, sob jurisdição dos diferentes entes da Federação.” Isso significa que se compõe pelo “Sistema Federal de Viação e pelos sistemas

de viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios¹⁷”. A Lei nº 10.233/2001 reafirma os referidos conceitos, postulando:

Art. 2º. O Sistema Nacional de Viação – SNV é constituído pela infraestrutura viária e pela estrutura operacional dos diferentes meios de transporte de pessoas e bens, sob jurisdição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. O SNV será regido pelos princípios e diretrizes estabelecidos em consonância com o disposto nos incisos XII, XX e XXI do art. 21 da Constituição Federal.

(...)

Art. 4º. São objetivos essenciais do Sistema Nacional de Viação:

(...)

II – garantir a operação racional e segura dos transportes de pessoas e bens;

(...)

§ 1º. Define-se como infraestrutura viária adequada a que torna mínimo o custo total do transporte, entendido como a soma dos custos de investimentos, de manutenção e de operação dos sistemas.

§ 2º. **Entende-se como operação racional e segura a que se caracteriza pela gerência eficiente das vias, dos terminais, dos equipamentos e dos veículos, objetivando tornar mínimos os custos operacionais e, conseqüentemente, os fretes e as tarifas, e garantir a segurança e a confiabilidade do transporte.** (GN)

Há de se destacar que, apesar das leis acima descritas e colacionadas, os terminais rodoviários não foram incluídos no SNV, provavelmente em razão do forte interesse regionalizado sobre essas infraestruturas. No entanto, a sua exploração, consoante acima ilustrado, carece de apoio federal, não em termos financeiros, papel esse já desempenhado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), mas em termos de organização dos projetos, estudos e modelos relativos ao âmbito mais adequado de exploração.

Em outras palavras, uma padronização da forma de exploração dos terminais rodoviários, ainda que de acordo com a sua dimensão (número de posições de estacionamento) e perspectiva de clientela (volume de passageiros por ano), permitiria fixar minimamente os serviços que deveriam ser prestados e os níveis de qualidade de atendimento obrigatório, possibilitando o alcance de uma isonomia de tratamento para todos os passageiros de ônibus do país. Esse caminho tem hoje sido perseguido nas concessões de aeroportos, com a criação dos índices de qualidade de serviços, que podem ser observados no plano de exploração de aeroportos (anexo 2 dos contratos de concessão de aeroportos)¹⁸.

Destarte, para que se forme uma política nacional em torno da exploração padronizada dos terminais rodoviários – o que representa atribuição necessária da União Federal, uma vez que uma parcela significativa da população brasileira atualmente utiliza os

¹⁷ Sistema Nacional de Viação do Ministério dos Transportes. Disponível em <http://www2.transportes.gov.br/bit/02-rodosnv-rod.html>. Acesso em 19.07.2013.

¹⁸ Plano de Exploração de Aeroportos. Anexo 2 dos Contratos de Concessão de Aeroportos. Disponível em <http://www2.anac.gov.br/GRU-VCP-BSB/>. Acesso: 19.07.2013.

serviços por eles disponibilizados – faz-se essencial sua inclusão no SNV, de preferência em ação diversa à do SNV Rodoviário, que tem enfoque no sistema de estradas. Assim, seria concedido à matéria o enfoque adequado que merece.

De fato, considerando que as características dos terminais rodoviários pouco diferem das dos terminais que apoiam os demais modais, a sugestão não apenas tem pertinência lógica, como também representa medida de necessidade nacional para que se equalizem os serviços prestados nessas infraestruturas nos diversos estados. Apesar de o Ministério dos Transportes já ter reconhecido esse fato, pouco avançou essa possibilidade.

2.6. Paralelismo jurídico

Considerando a matriz jurídica que rege os serviços dos terminais aéreo e terrestre e suas delegações, sobretudo visualizada no art. 175 da CRFB, na Lei nº 8.666/93 e na Lei nº 8.987/95, é possível verificar o paralelismo jurídico das infraestruturas e a possibilidade de aplicação do modelo de exploração dos aeroportos aos terminais rodoviários.

Dessa verificação de cunho essencialmente legal se depreendem as seguintes características:

- a) finalidade pública dos bens nos quais os serviços serão desenvolvidos;
- b) serviços públicos tutelados pela União Federal;
- c) subsistemas dos transportes com condução jurídica análoga;
- d) integração de políticas de desestatização;
- e) infraestruturas que dependem do investimento privado de longo prazo; e
- f) disciplinas sujeitas à regulação jurídica e econômica de diferentes esferas de Governo.

Em termos gerais, ressalte-se ainda que o fundamento da outorga das infraestruturas ora estudadas tem igual motivação constitucional, qual seja, a de entregar, à iniciativa privada, atividades que esta tenha condições de explorar sob a fiscalização, incentivo e planejamento do Estado. Isso demonstra que a previsão constitucional de que os serviços públicos identificados seriam assumidos por empresas privadas, permitindo, assim, as modalidades de outorga, revelou-se pertinente e verdadeira em ambos os casos.

Cabe também contemplar que os terminais rodoviários, ante seu paralelismo jurídico com os aéreos, detêm conteúdo suficiente para receber igual tratamento estratégico. Dessa constatação se depreende sua vocação para serem incluídos no SNV.

Feito esse recorte, aproveita-se a oportunidade para se partir a um cotejo do paralelismo financeiro e operacional das infraestruturas, de forma a se avaliar a viabilidade da

transposição do modelo econômico adotado nos aeroportos. Para isso, há de se considerar similitudes na estruturação desses terminais – bem como nos serviços neles prestados –, sobretudo no que concerne às formas de configuração, funcionamento e fixação de preços. Esta será a missão do capítulo seguinte.

3. TERMINAIS: CONFIGURAÇÃO, OPERAÇÃO E REMUNERAÇÃO

Em ato inicial deste capítulo, merece atenção a atividade do transporte e a alocação dos terminais na concepção de tal serviço. Somente assim faz-se possível configurar os terminais, aéreo e rodoviário, na produção do transporte, identificando sua imprescindibilidade e potencial de geração de valor agregado ao serviço.

Cascetta (2009) indica que o sistema de transporte é dividido em dois componentes essenciais: a demanda e o oferta. Na sua visão, a demanda por viagens deriva da necessidade de serviços cosmopolitas, alocados em diferentes lugares, e é determinada pela distribuição das utilidades e atividades. Do mesmo modo, a oferta se compõe pela disponibilidade de estruturas, serviços, preços e regulamentos que possibilitam o transporte. Dessa forma, o transporte, de sua origem ao seu destino, envolve, obrigatoriamente, a utilização de estruturas e/ou serviços que estão sujeitos à saturação, sob um enfoque econômico.

Sob a perspectiva da organização espacial da geografia (TAAFFE *et al.*, 1996), o sistema de transporte é composto por cinco elementos: as linhas (que indicam os fluxos), os nós (centros ligados pelas linhas), as hinterlândias (zonas de tributação), as hierarquias (categorização dos nós) e o processo de transporte. Nesse sistema, as linhas e os nós seriam os elementos estruturais básicos. De seu lado, os nós representam cidades conectadas por um específico grupo de linhas ou localidades dentro de uma região metropolitana. No núcleo desses nós há, a rigor, um ou mais terminais de transporte, nos quais o processo é viabilizado.

Essas linhas e nós são facilmente visualizados nos sistemas de transporte urbano, nos quais há a integração de dois modos de transportes terrestres: rodoviário e ferroviário. A título ilustrativo, a Figura 1¹⁹ abaixo traz a composição do transporte metropolitano da cidade de São Paulo, mencionando as zonas de integração com o transporte rodoviário urbano. Como se pode observar, os caminhos ferroviários do metrô representam as linhas, enquanto suas estações representam os nós. As estações são ligadas pelas linhas, que formam uma rede de transporte.

Essa mesma lógica organizacional é seguida pelos sistemas de transporte terrestre intermunicipal e interestadual e também pelo aéreo, onde os caminhos representam as linhas e os terminais correspondem aos nós.

¹⁹ Disponível em <http://metronline.com.br/images/mapa-metro.jpg>. Acesso: 19.09.2013.

Figura 1. Mapa do Transporte Metropolitano de São Paulo

Mapa do Transporte Metropolitano

Metropolitan Transport Network



Legenda Legend

	Linha 1 - Azul Line 1-Blue	METRÔ		Terminal Metropolitano de Ônibus Metropolitan Bus Terminal
	Linha 2 - Verde Line 2-Green	METRÔ		Estação Station
	Linha 3 - Vermelha Line 3-Red	METRÔ		Integração - gratuita Integration - Free Interchange
	Linha 4 - Amarela Line 4-Yellow	VIAQUATRO		Integração - tarifada Integration - Paid Interchange
	Linha 5 - Lilás Line 5-Lilac	METRÔ		Integração - gratuita: Horário Especial (veja no site: METRÔ/CPTM) Integration - Free Interchange during off-peak hours (see website: METRÔ/CPTM)
	Linha 7 - Rubi Line 7-Ruby	CPTM		Estações com elevador Station with elevator
	Linha 8 - Diamante Line 8-Diamond	CPTM		Paraciclos Bike Attaching Post
	Linha 9 - Esmeralda Line 9-Emerald	CPTM		Bicicletário Bike Parking Terminal
	Linha 10 - Turquesa Line 10-Turquoise	CPTM		Bicicletário com empréstimo de bicicleta Bike Parking & Rental Terminal
	Linha 11 - Coral Line 11-Coral	CPTM		Estacionamento de Carro Integrado Integrated Car Parking
	Linha 11 - Coral - Expresso Leste Line 11-Coral - East Express	CPTM		Estacionamento de Carro Integrado/ Paraciclos Integrated Car Parking/ Bike Attaching Post
	Linha 12 - Safira Line 12-Sapphire	CPTM	Informações úteis Useful Information	
	Linha de Ônibus Especial Especial Bus Line	CPTM	CPTM	www.cptm.sp.gov.br 0800 055 0121
	Expresso Turístico Touristic Express	CPTM	EMTU	www.emtu.sp.gov.br 0800 724 0555
	Ponte ORCA - tarifada Orca Shuttle Service	EMTU	METRÔ	www.metro.sp.gov.br 0800 770 7722
	Corredor Metropolitano de Ônibus ABD ABD Metropolitan Bus Corridor	EMTU	VIAQUATRO	www.viaquatro.com.br 0800 770 7100



Secretaria dos Transportes Metropolitanos

Ainda na lição de Taaffe *et al.* (1996), revela-se que a importância dos nós é estabelecida conforme a sua acessibilidade ao sistema – quantidade de linhas com os quais se comunica, bem como de nós que consegue atingir. Qualquer mudança na dinâmica das linhas pode impactar a acessibilidade e relevância do nó. Têm especial significado, no caso, os nós que representam os principais pontos de entrada e saída de uma específica região ou, ainda, aqueles nos quais se desempenham proeminentes entrepostos de cargas (e até multimodais). Esses nós, os quais os referidos autores denominam *gateways*, explicam o sucesso de muitas cidades como Singapura e Hong Kong (no caso do transporte marítimo) e Chicago e Winnipeg (no caso do transporte ferroviário).

Dessa descrição transcende que os nós exercem uma força atrativa dentro do sistema, conforme seu acesso às linhas – esta atração configura a sua necessidade externa ou exógena da sua importância. Esses nós, por sua vez, enquanto cidades, têm precisões internas também relativas aos terminais que deverão receber passageiros e cargas. Ainda que essas cidades sejam interligadas por conexões relevantes (denominadas *trunklines*), se não detiverem infraestruturas capazes de processar a demanda por transporte que se coloca, não poderão se desenvolver como centros relevantes de logística de pessoas ou de cargas.

Dentro dessa realidade, dois fatos tomam importância: por um lado, a construção do terminal (conforme a vocação do nó, podendo ser ele terrestre, aquaviário ou aeroviário) consiste em medida para a alavancagem econômica da cidade, mas, por outro, implica na aplicação de recursos monetários representativos. Além disso, para a cidade em si, a circulação de cargas e pessoas denota circulação de riquezas (tanto pelos negócios gerados pelo transporte de cargas, como pelo turismo e viagens de cunho comercial e empregatício realizados). Logo, a estrutura necessária há de trazer recursos às administrações regionais.

Entretanto, é fato que comumente se aceita a incidência de prejuízos gerados pelas estruturas dos terminais aos entes públicos que os mantêm²⁰, a despeito de sua evidente

²⁰ A título de exemplo, cita-se notícia veiculada pelo ND Online Mobile:

“O Terminal Rodoviário Rita Maria pode ter dado R\$ 22,3 milhões de prejuízo ao Estado nos últimos nove anos, mesmo com crescimento anual da arrecadação. Manter a estrutura da rodoviária e o pagamento de cem funcionários efetivos e terceirizados custa em média R\$ 3,6 milhões por ano, segundo o secretário de Estado da Infraestrutura, Valdir Cobalchini. Mesmo com o prejuízo milionário, ele reafirmou na sexta-feira que o processo de concessão do local só será realizado após a reforma do telhado, prevista para ficar pronta no final de 2013.” Rodoviária de Florianópolis dá prejuízo para o estado. Disponível em: <http://ndonline.com.br/mobile/noticias/40911-manter-rodoviaria-de-florianopolis-da-prejuizo-para-o-estado.html>. Acesso: 29.12.2012.

Sobre o setor aeroportuário, transcreve-se notícia veiculada pelo sítio Cumbica Portal de Serviços: “A Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) terá uma difícil questão financeira para administrar no ano de 2013, pois em decorrência da privatização de aeroportos em Guarulhos, Campinas e Brasília a empresa terá uma diminuição em suas receitas no valor de R\$700 milhões no próximo ano. Essa perda poderá significar, ainda, um prejuízo operacional de 120 milhões de reais para a empresa de aviação e pode

capacidade de gerar riquezas. Com efeito, trata-se de robustas estruturas de engenharia, que demandam esforços significativos para ser estabelecidas e mantidas. Em contrapartida, elas asseguram a prestação do serviço de transporte, bem como ganhos decorrentes de atividades associadas.

Nesse caso, uma hipótese consistiria em se considerar ineficiente a administração de tais estruturas. Essa gestão inadequada pode eventualmente decorrer da falta de diretriz pública em relação à forma de exploração empregada. Abordando o tema de outra forma, pode-se dizer que a ausência de uma matriz comum para a gestão dos terminais acarreta diversos casos de fracasso administrativo e malversação de recursos.

O viés reside no fato de a gestão de um terminal representar atividade especializada, cujo *know how* não é comumente detido pelos administradores regionais. Esse é um dos primeiros motivos para sua desestatização, partindo de uma diretriz nacional, como tem ocorrido no caso dos aeroportos.

No momento, é importante demonstrar que os serviços e sistemas oferecidos pelos terminais aéreos e terrestres apresentam configuração teórica que chega a ser similar ao ponto de validar seu paralelismo sob a perspectiva econômica e operacional, que autoriza a transposição do modelo de exploração. Esses elementos denotam o conteúdo mínimo de um terminal, sob a perspectiva dos serviços que deve oferecer, dando uma boa ideia de seu dimensionamento.

Outrossim, não constituem elemento de descrição ou análise os sistemas dos terminais voltados à segurança não operacional e aos controles aduaneiros. Isso se dá porque esses sistemas, a rigor, influenciam a escolha dos usuários, mas não o estabelecimento das tarifas, não se encaixando, assim, no enfoque econômico que queremos dar ao presente estudo.

Ademais, como mencionado, o esquema de regulação de preços que vigesse nesses nós logísticos consiste em pressuposto de conhecimento prévio para o entendimento das possibilidades e manejos da remuneração dos terminais. É adequado pontuar que a opção regulatória pode sempre ser ativa ou passiva. Explicam Possas *et al.* (1997, p. 8) que dois são os padrões básicos de regulação – o ativo, de cunho mais interventivo, que se direciona aos

aumentar já que mais dois aeroportos comandados pela Infraero – Confins e Galeão – também passarão a ser explorados pelo setor privado.”

Infraero estima prejuízo de R\$700 milhões em 2013. Disponível em <http://www.aeroportoemguarulhos.com.br/noticias/aviacao/infraero-estima-prejuizo-de-r-700-milhoes-em-2013>. Acesso: 29.12.2012.

serviços públicos de infraestrutura (*utilities*), e o reativo, que é voltado aos demais mercados e possui foco na repressão às condutas anticompetitivas. Asseveram ainda:

As principais diferenças derivam do fato de que a regulação ‘ativa’, diferentemente da ‘reativa’, constitui uma intervenção voltada não a induzir maior concorrência, mas a substituí-la por instrumentos e metas administrados publicamente, em atividades econômicas caracterizadas, no jargão tradicional, por ‘falhas de mercado’.

Como pode-se notar, a regulação de mercados que envolvem a utilização de serviços públicos de infraestrutura é rigorosamente mais complexa. Para tanto, existem algumas técnicas internacionalmente reconhecidas que indicam a melhor forma de conduzir a questão. Seguindo os ensinamentos de Vilela e Maciel (1999, pp. 13-14), apresentam-se cinco esquemas regulatórios de preços:

- a) taxa de retorno: os preços são estabelecidos conforme uma taxa de retorno pré-estabelecida sobre os investimentos programados (tipo de regulação por custo fixo);
- b) escala móvel (*sliding scale*): técnica que possibilita a alocação dos riscos e prêmios entre concessionários e usuários;
- c) preço teto (*price cap*): método pelo qual se limita a tarifa do concessionário a um preço teto durante o prazo da concessão, sendo esse valor reajustado por um índice de preços do consumidor subtraído de um percentual de ganho de produtividade (IPC-X);
- d) regulação por incentivos: variação do tipo preço teto, com cláusulas de incentivo;
- e) regulação por gabarito (*yardstick competition* ou *benchmarking*): modelo pelo qual se introduz a concorrência no ambiente regulatório pela comparação da empresa regulada a uma fictícia ou a uma de natureza semelhante; e
- f) franquias: tentativa do regulador de eliminar todo o sobrepreço da concessionária (lucro de monopólio) na fase do leilão.

Cumprindo observar que o esquema mais utilizado na regulação dos preços dos terminais é o *price cap*, o qual evita a obtenção de lucros excessivos pelo concessionário, apesar de requisitar regulação de qualidade em conjunto, que pode se deteriorar em vista da ausência de incentivos do prestador de serviços. A seguir será abordada a regulação tarifária, inclusive em relação aos mecanismos empregados para a sustentabilidade do modelo.

Merece destaque o fato de que essa regra se aplica exclusivamente à regulação tarifária, não ficando as demais atividades desenvolvidas pelo terminal sujeitas a intervenções do ente regulador, sob a condição de não interferirem nas prestações operacionais.

Isso posto, cumpre passar à análise operacional do terminal para que se entenda seu funcionamento físico e, depois, econômico.

3.1. Do terminal de passageiros

Fisicamente, o terminal de passageiros constitui infraestrutura composta obrigatoriamente por dois ambientes: a área desembarcada (parcela pública) e a área embarcada (parcela restrita), conforme AMC (2011). Na área pública os passageiros e visitantes do terminal são recebidos e na área restrita processam-se os serviços de transportes. Desse modo, a outorga dos serviços de terminal de passageiros deve sempre considerar a exploração, pela iniciativa privada, de ambas as áreas, em operação conjunta.

A área desembarcada ou pública se destina ao livre trânsito de passageiros e demais frequentadores do terminal. Estes últimos não se interessam pelo serviço de transporte ofertado, mas sim pelas facilidades dispostas no local. É certo, no entanto, que todos são clientes da infraestrutura, ainda que em diferentes níveis. Como ver-se-á abaixo, essa área é composta por vários sistemas, que vão desde a orientação das vias externas para o acesso ao terminal até a cancela que dá passagem à parte restrita.

É importante observar que a parcela não embarcada representa local aberto para a captação de oportunidades com o público geral, ampliando as atividades do terminal, as quais não precisam ser somente direcionadas ao transporte, mas podem também acomodar rentáveis possibilidades comerciais. A receita proveniente dessa área é necessária, justamente, para eventual sustentabilidade do terminal, como ver-se-á a seguir.

A área embarcada, de seu lado, compõe ambiente restrito aos passageiros que estão deixando seu ponto de origem e chegando ao seu ponto de destino ou que estão baldeando de um veículo para o outro. Nesse segundo setor, que vai desde a saída da área restrita até as dependências do veículo, ocorre o processamento propriamente dito dos passageiros, a cargo da empresa prestadora de serviços de transporte, voltado para o embarque.

Além disso, têm-se aqui os requisitos de segurança e desenvolvimento operacional necessariamente atrelados à infraestrutura – a proteção dos passageiros, seja na área de espera ou no momento da partida do veículo, compreende aspecto altamente relevante para a confiança do público no terminal. A ideia de segurança nessas estruturas não implica

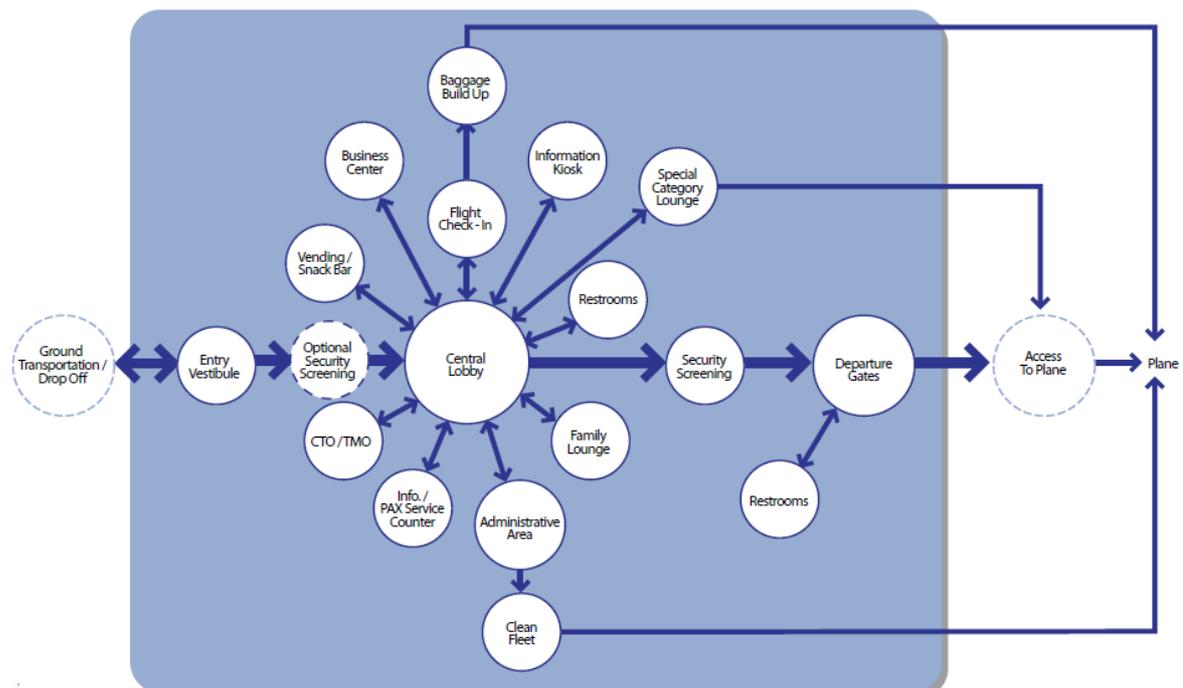
somente no conforto e na despreocupação do passageiro na área desembarcada. Na área restrita, o usuário também deve ter a garantia que seu embarque e desembarque serão tranquilos.

Como se vislumbra, essas áreas são separadas pelo controle de acesso de passageiros, que deve ser rigoroso, uma vez que a contaminação do ambiente restrito por um agente não envolvido com o transporte (seja cliente, prestador ou elemento ligado a serviço auxiliar do transporte) representa risco desnecessário para a atividade. Com efeito, esse invasor inadequado pode atrapalhar tanto o processamento como a própria operação, trazendo riscos indevidos aos passageiros e prestadores.

Com efeito, há de se indicar que apenas podem transitar pela área restrita passageiros, agentes do terminal, membros da equipe de prestadores de serviços de transporte e agentes públicos (para a fiscalização do serviço). Qualquer outra pessoa compõe risco adicional desnecessário à execução do serviço, comprometendo a segurança dos passageiros e transportadores.

Abaixo observa-se o diagrama do fluxo de partida de passageiros em terminais de transporte aéreo, que, em tese, pode também ser aplicado ao caso do passageiro de transporte terrestre, à exceção da rigorosa inspeção de segurança.

Figura 2. Diagrama de fluxo de partida de passageiros de transporte aéreo



Fonte: AMC, 2011

Ao identificarmos os passos elencados na figura acima, a partir da chegada do passageiro ao terminal, verificamos a existência de um vestíbulo de entrada que leva ao *lobby* central. Esta área deve dar acesso às facilidades destinadas aos passageiros e demais frequentadores do terminal, as quais são tanto voltadas para a prática de atividades prévias ao processamento do transporte (ex.: *check-in*, despacho de bagagem etc.), como para a disposição de comodidades ao público (toaletes, praça de alimentação, *business center*, escritórios de empresas de transporte de passageiros e cargas etc.). No *lobby* podem-se identificar, também, instalações de atividades gerais, como balcões de informações e a administração do terminal. *Lounges* específicos para grupos familiares e excursões, máquinas automáticas de vendas e áreas *vip* também são desejáveis.

Em seguida, encontram-se a inspeção de segurança e os portões de embarque, que dão acesso aos veículos. É imprescindível comentar que a Figura 2 não apresenta as possíveis facilidades que não de ser oferecidas na área embarcada (restrita). Considera-se que reside na estrutura física obrigatória instalada para receber os passageiros uma evidente oportunidade para se dispor uma variada gama de bens e serviços que serão consumidos por aqueles que aguardam a chegada de seu veículo.

Nesse caso, uma pesquisa de mercado com os passageiros poderá revelar as necessidades tanto dos agentes em trânsito como dos inicialmente adentrados à área embarcada. Sem dúvida, uma área para refeições seria desejável. Além disso, em decorrência do tempo médio de espera no terminal, possibilidades de conexões para negócios também seriam especialmente apreciadas pelos clientes.

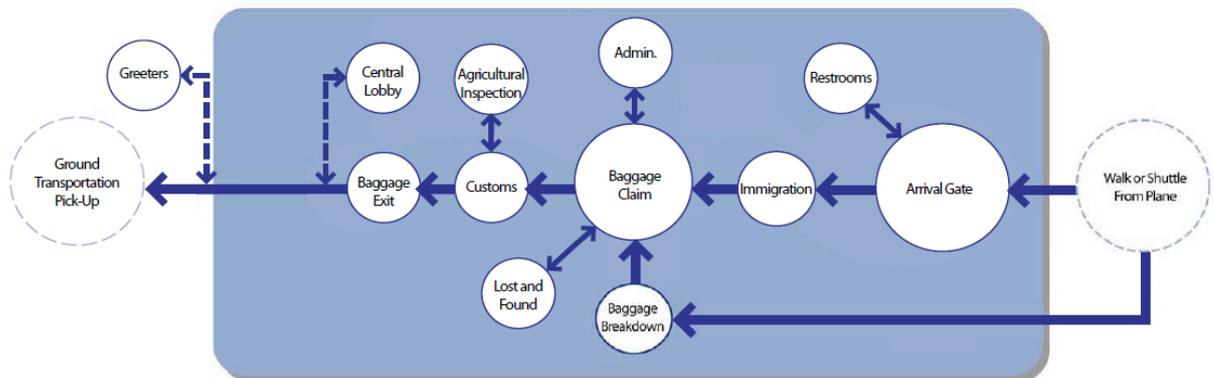
É certo que serviços específicos oferecidos pelo terminal aos embarcados são fortemente indicados, não somente porque estes pagam uma tarifa pela sua utilização (tarifa de embarque, como veremos abaixo), mas especialmente porque sua existência atrai os demais frequentadores da infraestrutura, que se sentem tentados a experimentar a área restrita. Essa prática traz ganhos não só para o terminal, mas também para as empresas de transporte, uma vez que se o nível do serviço crescer, representativa parcela de viajantes pode optar por contratar o serviço de transporte em vez de realizar a viagem de carro.

Restando revelado o fluxo de partida, vale também tratarmos do fluxo de chegada dos passageiros aos terminais. Pelo caminho inverso, os referidos usuários chegam à área restrita, onde desembarcam dos veículos e têm acesso às suas bagagens, passando por mais uma inspeção de segurança (que pode ser relativizada, conforme a origem da viagem) antes de adentrarem o território de destino. Considerando a disposição e ansiedade dos passageiros por chegar ao destino, nessas áreas poucos serviços podem ser dispostos além de

toiletas, pequena praça de alimentação e meios de transporte para a saída dos passageiros. Chame-se atenção para o fato de que a ausência de contaminação de agentes externos até a retirada das bagagens é essencial para esse momento da viagem.

Ora, então, cabe também apresentarmos o diagrama do fluxo de chegada dos passageiros de transporte aéreo ao terminal, o qual mostra-se igualmente aplicável, ainda que conceitualmente, aos transportes terrestres, à exceção dos controles de migração, aduana, vigilância sanitária e agrícola. Lembra-se, ainda, que a atividade de restituição da bagagem há de ser realizada diretamente pelo passageiro, junto ao bagageiro do veículo.

Figura 3. Diagrama de fluxo da chegada de passageiros.



Fonte: AMC, 2011

Na figura acima, nota-se o percurso seguido pelo passageiro desde sua saída do veículo até a sua chegada ao portão que dá acesso aos banheiros. No caso de viagens internacionais, o usuário deve, antes de acessar a retirada de bagagens, passar pela inspeção de migração, localizada logo após o portão de chegada. Como mencionado, a alocação de conveniências para alimentação e eventual fornecimento de meio de transporte para a continuidade da viagem (locadoras de veículos e máquinas para a compra de tickets de transporte público local – ônibus, metrô, trem de subúrbio, etc.) também pode ser útil nessa etapa.

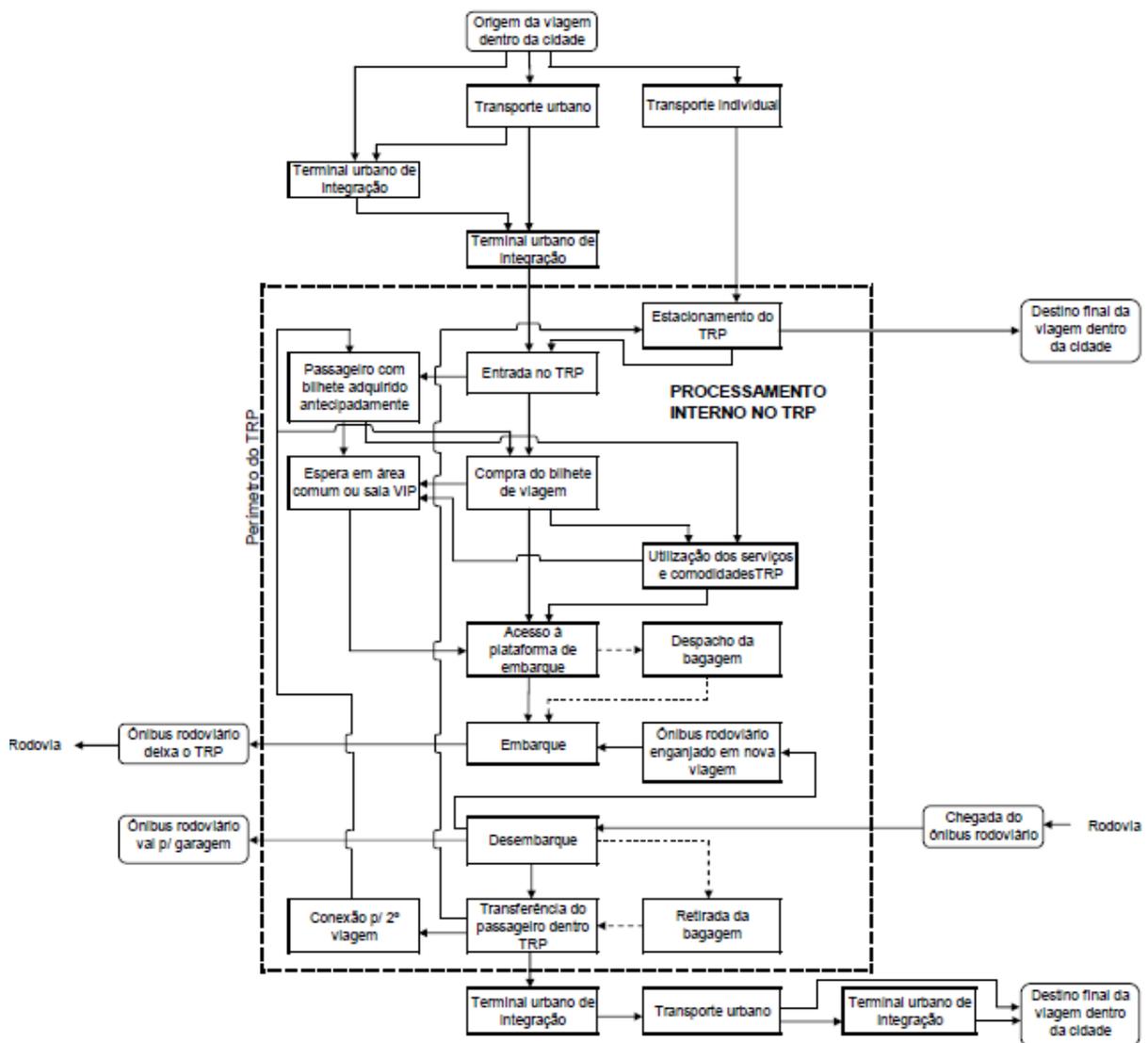
Anexos ao átrio de retirada da bagagem devem funcionar uma área de achados e perdidos e um escritório da administração do terminal para a solução de eventuais problemas. Após a retirada da bagagem, o passageiro deve passar pela inspeção aduaneira e pelo controle da vigilância sanitária (esta etapa só deve ser seguida estando o passageiro já de posse de suas bagagens). Depois, há o acesso ao *lobby* central (o mesmo que recebe os passageiros no início da viagem) e os acessos aos transportes terrestres.

Como pode ser visualizado na Figura 2, cabe enfatizar que há serviços direcionados à atividade de transporte que devem impositivamente constar dos terminais.

Esses são representados por sistemas específicos que têm lugar em cada uma dessas áreas, sendo comuns a ambos espaços e sistemas administrativos. Alguns englobam prestações exclusivas do explorador do terminal e outros da iniciativa privada, a qual possui a função de auxiliar, direta ou indiretamente, o serviço de transporte.

Os diagramas de fluxo no terminal também foram concebidos para as estações rodoviárias. Soares (200, p. 33), dissertando sobre a integração entre terminais urbanos e terminais rodoviários de passageiros, concebeu modelo representativo, que tem foco, contudo, no caminho no passageiro. Desse modo, deixa de mencionar as demais facilidades que podem estar à disposição deste e dos demais frequentadores do terminal. O referido modelo se mostra, assim, incompleto, uma vez que se pretende justamente demonstrar o mercado cativo existente e a representativa chance comercial que se insere nesse fluxo. A Figura 3 abaixo reproduz a elaboração do referido autor.

Figura 3. Fluxograma funcional simplificado de um Terminal Rodoviário de Passageiros (TRP).



Fonte: Soares (2006)

Serviços auxiliares ao transporte, ainda que prestados por terceiros, devem estar organizados e disponíveis no terminal para o bom atendimento àqueles que o utilizam (prestadores e consumidores). Essa evidência demonstra que não existe a prestação de serviço público sem as atividades que o apoiam, ou seja, em torno de todo serviço há uma gama de prestações que o subsidiam, direta ou indiretamente, disponibilizando a ele mais valor e aos usuários mais comodidade.

Em razão disso, serão descritos abaixo, de maneira indistinta, os sistemas que não de constar dos terminais de passageiros, ainda que não obrigatoriamente em sua totalidade, para que, nos itens seguintes, sejam desmembrados em razão de sua remuneração advir de tarifa ou não (preços regulados e livres). Essa segregação se faz importante uma vez que as atividades remuneradas por tarifa devem ter seus valores indicados pelos entes reguladores, enquanto que as outras atividades, de livre remuneração, podem negociar seus preços com os locatários de áreas, como ocorre com a cooperativas prestadoras de serviços de táxis, lojas de alimentação, locadoras de veículos, etc.

Assim, na área desembarcada ou pública do terminal, destacam-se os seguintes sistemas: de caminhos viários externos para acesso às áreas de embarque/desembarque do terminal (alças de acesso); de orientação fora e dentro do terminal (*wayfinding*); de estacionamento de curta e longa duração para usuários; de vias de acesso para pedestres; de integração logística; de *lobby* central para acomodação inicial dos passageiros; de *lobbys* auxiliares administrativos e para a compra de passagens e/ou realização de *check-in* e despacho de bagagens; de data e hora; de guarda-volumes; de carregamento de bagagens; de achados e perdidos; de informações internas e turísticas; de despacho de encomendas; de serviços públicos (contendo, por exemplo, juizado especial, juizado da infância e da juventude, direitos humanos, defesa do consumidor, fiscalização operacional e dos serviços, assistência social dos migrantes, etc.); e de controles de acesso à área restrita.

Na área restrita, visualizam-se os seguintes sistemas: de controle de acesso de veículos; de vias internas de acesso às plataformas/pontes de embarque e desembarque; de *piers* de atracação; de plataformas/pontes de embarque e desembarque; de controles de embarque e desembarque; de oficinas; de abastecimento; de higienização; de entrega de *buffet* (*catering*); de portas/pontes de embarque e desembarque; de armazenagem e capatazia (cargas transportadas nos porões de aviões e bagageiros de ônibus); de estadia de veículos; e de prevenção e combate a incêndios (obrigatório para aeroportos e opcional para terminais rodoviários).

Já os seguintes sistemas têm lugar em ambas as áreas: de vigilância, realizado por câmeras e agentes; de detecção e alarme de incêndio; de anúncio de partidas e chegadas (sonoro e telemática); de climatização (para terminais fechados); de sinalização e orientação (horizontal e vertical, nos *lobbies* e nas vias internas); de setor comercial (alimentação, varejo e lazer); de gerenciamento de bagagens (varia conforme o terminal aéreo ou rodoviário); de infraestrutura básica (banheiros, corredores, assentos, elevadores, escadas rolantes, etc.); de atendimento a usuários; e de Correios (área administrativa e processamento de entregas).

Entre os sistemas administrativos, há de se indicar os seguintes: de administração do terminal (núcleo decisório); de controle de chegadas e partidas (centro de controle operacional); de comunicações (radiocomunicação e telecomunicações), também utilizado para autorização de acesso; de abastecimento de água e saneamento básico; de suprimento de energia, com geradores para o caso de falta de fornecimento; e de atendimento a emergências médicas.

A seguinte tabela, que foi elaborada com base no Plano de Exploração de Aeroportos (anexo 2 dos Contratos de Concessão de Aeroportos²¹) e em normas estaduais e municipais que regulamentam os serviços dos terminais rodoviários (acima indicados), ilustra os subsistemas de um terminal de passageiros e sua alocação funcional:

²¹ Disponível em www.anac.gov.br. Acesso: 19.08.2013.

Tabela 1. Subsistemas dos Terminais de Passageiros

Sistemas das áreas públicas	Sistemas das áreas restritas	Sistemas comuns às áreas	Sistemas administrativos
caminhos viários externos para acesso ao terminal	controle de acesso de veículos	vigilância	administração do terminal
estacionamentos de curta e longa duração	vias internas do terminal para acesso às plataformas/pontes de embarque e desembarque	detecção e alarme de incêndio	centro de controle operacional
vias de acesso para pedestres	<i>piers</i> de atracação	anúncio de partidas e chegadas	comunicações
integração logística	plataformas/pontes de embarque e desembarque	climatização	abastecimento de água e saneamento básico
<i>lobby</i> central (acomodação)	controles de embarque e desembarque	sinalização e orientação (horizontal e vertical)	suprimento de energia
<i>lobbys</i> auxiliares (guichês das empresas)	oficinas	setor comercial (alimentação, varejo e lazer)	atendimento a emergências médicas
data e hora	abastecimento; higienização	gerenciamento de bagagens	
guarda volumes	entrega de buffet	infraestrutura básica (banheiros, corredores, assentos, elevadores etc.)	
carregamento de bagagens	portas/pontes de embarque e desembarque	atendimento a usuários	
achados e perdidos	armazenagem e capatazia (cargas dos porões de aviões e bagageiros de ônibus)	atendimento a portadores de necessidades especiais	
informações internas e turísticas	estadia de veículos	<i>wayfinding</i> ²²	
despacho de encomendas	prevenção e combate a incêndios		
serviços públicos			
controles de acesso à área restrita			
remessas postais			

Fonte: Adaptado do Anexo II da Minuta do Contrato de Concessão - Programa de Exploração de Aeroportos – Edital ANAC nº. 002/2011²³

Os sistemas enumerados permitem que se tenha uma ideia acerca da dimensão do terminal, bem como de suas similaridades físicas. Na realidade, trata-se da estrutura mínima de terminal que sempre se verifica nos aeroportos, por seu necessário porte imponente, mas nem sempre nas estações rodoviárias, uma vez que estas podem se resumir a estruturas singelas, de uma plataforma frequentada por poucas empresas de transporte.

²² “Wayfinding é um Conjunto de pistas constituídas por elementos visuais, auditivos, táteis, entre outros, que permitem às pessoas se movimentarem dentro de um espaço de maneira segura e informada.” Disponível em <http://www.revistacliche.com.br/2013/03/wayfinding-voce-sabe-o-que-e/>. Acesso: 15.09.2013.

²³ Disponível em <http://www2.anac.gov.br/GRU-VCP-BSB/>. Acesso 15.09.2013.

No entanto, grande parte dos terminais rodoviários brasileiros podem se encaixar nesse perfil, sobretudo aqueles que contem com movimentação significativa de empresas de transporte interestaduais e intermunicipais. É importante que exista uma política para identificar esses tipos de terminais e segregá-los em uma ação pública única que estabeleça níveis mínimos para o atendimento aos usuários. Enumerados esses elementos, vale verificar as fontes tarifárias que usualmente são aplicadas aos terminais aéreo e terrestre.

3.2. Da remuneração dos serviços públicos

Por serviço público entende-se a prestação voltada a atender à necessidade e a fornecer facilidades a contribuintes, de maneira específica e divisível, como já acima referenciado. Esse serviço tem por característica a utilização de estruturas ou prestações de titularidade do Estado, que podem ser diretamente exercidas por ele (entes de natureza pública – administração direta ou autarquias e fundações) ou por agente privado (empresas públicas ou sociedade de economia mista – se pela administração indireta – ou iniciativa privada). Este prestador submete-se ao regime de direito privado e depende da delegação do serviço, que pode ser feita por lei (no caso das empresas públicas ou sociedades de economia mista) ou por processo de outorga (no caso de agentes privados, via concessão ou permissão, conforme o caso). Essa é a interpretação que se pode extrair do art. 175 da CRFB.

No caso de o Poder Público prestar diretamente esses serviços, sua remuneração se dará por taxa, nos estritos termos do Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, art. 77²⁴. A cobrança da taxa, que depende do cumprimento de todos os requisitos exigidos dos tributos, sobretudo daqueles relativos às Limitações ao Direito de Tributar (arts. 150 e ss. da CRFB), é o requisito para o ressarcimento do Estado pela diminuição patrimonial percebida durante a execução do serviço.

Chame-se atenção para o fato de que o valor das taxas deve ser estipulado em lei, em respeito ao princípio da estrita legalidade (art. 150, I da CRFB). Por outro lado, a mesma exigência não se impõe às tarifas. Como estas têm natureza contratual, devem ser livremente dispostas em cláusula pactuada que preveja, ao menos, os mecanismos de atualização monetária que lhe são peculiares. Nada impede, contudo, que as tarifas, bem como seus casos de isenção e não incidência, sejam estipulados em lei, como ocorre na Lei nº

²⁴ Importante salientar que essa posição não é pacífica na doutrina jurídica. Não obstante, a adoção desse posicionamento permite resumir a debate em torno da natureza jurídica da contraprestação pecuniária ao serviço público prestado diretamente pelo Estado, sem que se desvie do tema central ora discutido.

6.009/1973, que dispõe sobre os preços públicos cobrados pela Empresa de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). Isso, no entanto, não muda sua natureza contratual.

Dessa forma, quando o serviço é prestado por agente sujeito ao regime jurídico próprio das empresas privadas, sua remuneração se dá por tarifa²⁵ (OLIVEIRA, 2010). Nesse caso, como mencionado, os valores podem ser estabelecidos em contrato público, que pode até mesmo depender de norma do ente regulador, qual seja, uma resolução ou mesmo um decreto, cuja produção detenha menor complexidade que as produzidas pelo Congresso Nacional.

Sobre o tema, ainda, editou o Supremo Tribunal Federal a seguinte súmula, que merece ser transcrita:

Súmula 545 do STF. Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e tem sua cobrança condicionada a prévia autorização orçamentária, em relação a lei que as instituiu.

Para fechar o presente tópico de maneira adequada, contudo, impinge que seja tratada a perspectiva econômica da formação dos preços, que será aplicada às tarifas para manutenção das ora estudadas infraestruturas. Nesse caso, serão observados, de forma breve, os conceitos de estabelecimento de preços aplicados tanto aos monopólios como aos oligopólios.

Na realidade, observa-se que, sob a perspectiva da teoria econômica, os terminais classificam-se como monopólios naturais²⁶ ou, se considerados num contexto de mínima rivalidade, oligopólios²⁷, sendo certo que a primeira hipótese é a mais plausível. Nessa condição, os terminais detêm tanto as empresas exploradoras do serviço de transporte como os passageiros destas como clientes obrigatórios, condicionados ao pagamento de suas tarifas para a utilização da infraestrutura. Afinal, a coleta dos clientes do transporte se mostra mais adequada em locais adaptados para fornecer suporte à atividade econômica.

²⁵ O tema, contudo, não é juridicamente pacífico. Anote-se que conforme noticiou o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, “o Conselho Especial do TJDFT julgou improcedente a Ação Direita de Inconstitucionalidade - ADI de autoria do MPDFT contra o Decreto 32.574, de 10 de dezembro de 2010, que fixa tarifas para utilização do Novo Terminal Rodoviário Interestadual do Distrito Federal. **O autor da ação alegou que a cobrança tem natureza jurídica de taxa tributária e não de tarifa e por esse motivo não poderia ter sido criada através de decreto e sim por lei.**” Disponível em <http://www2.tjdft.jus.br/noticias/noticia.asp?codigo=16482>. Acesso: 21.07.2013

²⁶ Varian (2003, p. 468) expõe de maneira clara o conceito de monopólio natural: “Quando há grandes custos fixos e custos marginais pequenos, pode-se obter com facilidade a situação de monopólio natural.” Esse é justamente o caso dos terminais aeroportuários e rodoviários, que requerem amplas infraestruturas capazes de receber os respectivos modais de transporte e suas atividades auxiliares e cujos custos incrementais são ínfimos após instalados.

²⁷ Novamente Varian (2003) esclarece que nos mercados com um número de concorrentes que, apesar de representativo, é insuficiente para que se considere nula a sua influência sobre o preço, resta estabelecido um oligopólio.

É importante justificar que a suposição de que os terminais de transporte representam monopólios naturais ou oligopólios da disponibilização do serviço depende essencialmente das opções de prestação dispostas ao cliente. Por exemplo, em regiões de concentração de diversas cidades, na quais vários terminais podem atender a uma representativa gama de passageiros, visualiza-se o oligopólio. Já em regiões em que as cidades são mais esparsas, com menos oferta de serviços, o monopólio natural parece ser a figura que melhor traduz o fenômeno. Com efeito, há ainda de se avaliar a situação sob dois enfoques: o do transporte de curta distância (TCD) e o do transporte de longa distância (TLD)²⁸.

No caso do TCD, o passageiro sempre busca o terminal mais próximo à sua cidade, uma vez que este se mostra como a opção mais rápida e conveniente, sobretudo no caso do transporte terrestre. É certo, entretanto, que poucos municípios detêm mais de um terminal para viagens intermunicipais. Dessa forma, os terminais rodoviários regionais exercem um monopólio regional.

Em relação ao TLD, as opções já são mais abertas. Um passageiro que não habite uma capital (que já estaria cooptado por seu terminal rodoviário ou aéreo), por exemplo, possui maior propensão de se deslocar ao terminal no qual sejam oferecidas as melhores tarifas. Esse nó logístico, contudo, pode ser oferecido em duas ou mais cidades ao redor da localização do passageiro. Nesse contexto, cabe admitir que a formação de preços demonstra inclinação, em tese, às estruturas de oligopólio (PIONER, 2009, p.179). Assim, após pesquisa específica no caso dos aeroportos, conclui-se que “é razoável imaginar que o mercado de aeroportos será caracterizado por um oligopólio de firmas.” Não obstante, considerando a pouca oferta, no Brasil, de aeroportos e terminais rodoviários com serviços interestaduais e internacionais, o modelo de monopólio natural tem aplicação mais cabível.

Característica essencial de se lembrar é que tanto na estrutura do monopólio natural como na do oligopólio, a demanda é altamente inelástica, pois poucas são as opções do usuário. Esse fator reforça o poder de mercado que essas estruturas têm sobre seus clientes principais – no caso, os passageiros.

Voltando ao monopolista natural, segundo Varian (2003), este somente fixa sua receita marginal em igualdade com o custo marginal quando produz poucas unidades de bens ou serviços, correndo o risco de, caso o agente público intervenha para regular sua

²⁸ Seguente a Resolução ANTT n° 1.627, de 13.09.2006, entende-se longas distâncias os percursos superiores a 75 quilômetros e as curtas distâncias abaixo desse patamar.

quantidade de produção, obter lucros negativos. A saída, neste caso, sobretudo para um modelo de regulação *cost-based* (modelo de fixação de preços no qual se adiciona ao preço um montante, referente a imposto ou lucro da produção, para que se encontre o preço final do bem ou serviço), seria a de a empresa operar no custo médio de produção ou acima dele, considerado seu custo de oportunidade. Sobre os lucros do monopólio, merecem menção os apontamentos de Carlton e Perloff (1999, p. 104):

Although a monopoly earns higher profits than a competitive firm would, it is not true that a monopoly always earns positive profits. In the short run, a monopoly can make losses, just as a competitive firm can. A monopoly that faces sudden decline in demand may continue to operate even through it makes a negative short-run profit (its price is less than its average cost) if its price is above its average variable cost. Losses in a market do not imply that it is competitive. In the long run, when there are no sunk costs, no firm continues to operate if there are only in the market.

Fiani (2002, p. 285) complementa esse conceito anotando que, no caso dos monopólios naturais, cabe ao governo regulamentar tais empresas, “de forma a estabelecer seu lucro no valor mínimo, para cobrir o custo de oportunidade do investimento”²⁹. Isto é necessário para que consiga se afastar dos resultados negativos, bem como produzir em maiores quantidades.

No mesmo sentido, acerca das estruturas oligopolistas consideradas para as viagens de longa distância, espera-se, para a formação dos preços, “uma margem de lucro ou um percentual esperado ou desejado do capital investido é acrescentado aos custos médios para os produtos similares” (MARTINS *et al.*, 2009, p. 02). A regra, portanto, é similar à dos monopólios naturais.

Entretanto, no caso dos terminais, diferentemente do que ocorre em outros setores regulados, há uma peculiaridade a ser considerada: a existência de significativas receitas não tarifárias e desreguladas. Isso se dá porque a abundância de espaço do terminal admite sua ocupação por atividades diversas das voltadas ao transporte, as quais agregam facilidades aos usuários. Para essas atividades, vale a regra geral de fixação de preços de que, para a maximização do lucro da empresa, a receita marginal deve ser igual ao custo marginal. Isso permite, inclusive, o alcance de um equilíbrio entre essas receitas (tarifária e não tarifária) e, acima de tudo, a existência de subsídios cruzados na produção dos terminais³⁰.

²⁹ Consoante se verá abaixo, a teoria dos custos de oportunidades tem importante papel na justificativa das concessões dos serviços públicos, sobretudo no que toca à redução de ônus do Estado ao se transferir essa responsabilidade à iniciativa privada.

³⁰ É interessante lembrar que algumas iniciativas regulatórias vetaram a utilização de subsídios cruzados, com o escopo da redução artificial de preços, no caso de mercados competitivos, consoante ocorreu nas telecomunicações. A Lei nº 9.472, de 16.07.1997 assim dispõe sobre o tema: “Art. 70. Serão coibidos os comportamentos prejudiciais à competição livre, ampla e justa entre as prestadoras do serviço, no regime público ou privado, em especial: I - a prática de subsídios para redução artificial de preços”.

Dessa feita, ainda que um agente regulador force os terminais a igualar os preços aos custos marginais, a prestadora dos serviços do terminal de transporte tem duas saídas evidentes: subsídio cruzado de tarifas ou/e de receitas. Esse tema abre espaço para a discussão dos modelos de regulação por *single till* e *dual till*, que constituem conceitos aplicáveis à exploração de quaisquer terminais de transportes que detenham receitas provenientes de tarifas estabelecidas em contratos e receitas decorrentes de exploração privada própria em seu espaço ou sítio.

Starkie e Yarrow (2000, p. 2) explicam a abordagem *single till* a partir das atividades desempenhadas pelos aeroportos, as quais são segmentadas em três categorias: a) aquelas diretamente relacionadas ao provimento da movimentação das aeronaves e ao trânsito de passageiros do lado ar para o lado terra, com acesso aos meios de transportes terrestres; b) as atividades acessórias, não essenciais à produção eficiente dos serviços aéreos (como o varejo de bens aos passageiros que estão de passagem pelos terminais); e c) outras atividades diversificadas, decorrentes da expertise na operação aeroportuária, como consultoria e prestação de serviços a outros aeroportos.

Isso posto, os autores identificam que a receitas do primeiro grupo de atividades (serviços aeronáuticos) decorrem de tarifas arrecadas junto às empresas aéreas, relativas à prestação de serviços aeroportuários gerais, tais como o oferecimento de pontes de embarque, de locais de espera para a saída de aeronaves, de estacionamento para os veículos aéreos, etc. Contudo, para que essas tarifas sejam estabelecidas, constitui prática comum, relatam os autores, que a administração aeroportuária considere os resultados provenientes da segunda e, em alguns casos, da terceira categoria de prestações mencionadas (respectivamente serviços de varejo e outros). Portanto, nesse caso, a autoridade reguladora considera o recebimento de receitas comerciais lucrativas para determinar o valor das tarifas que serão cobradas pelos terminais. Essa concepção é designada *single till* ou *common till*.

De outra sorte, a abordagem *dual till* prega uma separação total entre as receitas comerciais e tarifárias, como se houvesse duas empresas sob a mesma coordenação: o aeroporto. Destaque-se, ademais, que, a rigor, as atividades comerciais não são reguladas, o que permite a obtenção de maiores margens de lucro.

Teixeira (2012, p. 14) explica que, atualmente, no cenário europeu, a maioria das atividades comerciais (ou não operacionais) dos aeroportos são exploradas pelas denominadas “concessionárias”, equivalentes às nossas empresas arrendatárias de espaços nos aeroportos. Disso decorre o fato de as margens de lucro dos aeroportos com essas atividades serem muito baixas, tornando as receitas aeronáuticas (ou operacionais) muito

mais rentáveis que as outras. Esse é um dos fatores que tem influenciado as autoridades reguladoras a mudar o modelo de *single* para *dual till*.

Menciona Teixeira (2012), ainda, que existem técnicas intermediárias de regulação utilizadas quando um aeroporto migra da abordagem *single till* para a *dual till*, denominadas *hibrid single till* ou *adjusted single till*. Nessas, as receitas nem se misturam nem se apartam completamente, demarcando-se um montante de subsídio admitido.

A propósito, a Tabela a seguir expõe levantamento sobre as técnicas regulatórias utilizadas em diversos países europeus, em especial quanto à utilização das abordagens *single till* e *dual till*:

Tabela 2. Formas de regulação dos maiores aeroportos europeus em 2007

Rank	City	Code	Pax (Mio)	Regulation Form	Till type	Regulator	Private share %
1	London	LHR	68,1	Incentive	Single till	Independent	100
2	Paris	CDG	60,0	Incentive	Single till	Dependent	32,5
3	Frankfurt	FRA	54,2	Cost-based	Dual till	Dependent	47,2
4	Madrid	MAD	52,1	Cost-based	Single till	Dependent	0
5	Amsterdam	AMS	47,8	Cost-based	Dual till	Independent	0
6	London	LGW	35,2	Incentive	Single till	Independent	100
7	Munich	MUC	34,0	Cost-based	Single till	Dependent	0
8	Rome	FCO	32,9	Cost-based	Dual till	Dependent	97
9	Barcelona	BCN	32,8	Cost-based	Single till	Dependent	0
10	Paris	ORY	26,4	Incentive	Single till	Dependent	0
11	Istanbul	IST	25,6	Cost-based	n.a.	Dependent	14
12	Milan	MXP	23,9	Cost-based	Dual till	Dependent	0,88
13	London	STN	23,8	Incentive	Single till	Independent	100
14	Dublin	DUB	23,3	Incentive	Single till	Independent	0
15	Palma de Mallorca	PMI	23,2	Cost-based	Single till	Dependent	0
16	Manchester	MAN	22,7	Incentive	Single till	Independent	0
17	Copenhagen	CPH	21,4	Incentive	Dual till	Dependent	77,3
18	Zurich	ZRH	20,7	No regulation			42
19	Oslo	OSL	19,0	Incentive	Single till	Dependent	0
20	Vienna	VIE	18,8	Incentive	Dual till	Independent	50

Fonte: ACI-Europe, apud TEIXEIRA (2012)

Assim, retomando a ideia anteriormente exposta, o subsídio cruzado de tarifas se dá entre transportadores de carga e de passageiros, em um modelo que utilizaria tipicamente a abordagem *dual till*. Como o transporte de carga é rigorosamente tarifado de maneira mais onerosa que o de passageiros, até pelo seu maior potencial de proporção de desgaste nas infraestruturas (pavimentos de rodovia e pista de pouso, trilhos e berços de atracação), há sentido regulatório no fato de os lucros excedentes dessa tarifa serem considerados na fixação dos preços impostos aos passageiros. Inclusive, muitas tarifas de transporte são calculadas com base no peso do veículo; especificamente no transporte aéreo, cabe mencionar, a tarifa de pouso, independentemente de se tratar de veículo de carga ou passageiros, tem por base o peso médio da aeronave.

Esse ora denominado subsídio de tarifas, como dito, é o parâmetro que vige no caso da utilização do modelo de regulação *dual till* para o terminal. Nessa realidade, assevere-se, as receitas provenientes das atividades voltadas diretamente ao transporte (viabilidade da operação) – receitas tarifárias – têm independência em relação às receitas decorrentes das outras atividades do terminal. Logo, ressalte-se, o terminal funciona como se englobasse duas empresas apartadas, cada qual com sua auto-sustentabilidade (ORR, 2011). Por esta técnica regulatória, eventuais lucros provenientes das receitas não tarifárias devem ser aplicados à melhoria da infraestrutura e não revertidos à modicidade das tarifas voltadas ao transporte.

Já o mencionado subsídio cruzado de receitas representa a cobertura de eventuais prejuízos incidentes nas operações voltadas ao transporte no terminal pelo lucro das atividades livremente exploradas e dispostas aos passageiros e frequentadores da infraestrutura, como alimentação, lazer, aluguel de veículos, etc. Esse é exatamente o caso do modelo *single till* acima destacado, vastamente defendido pelas empresas de transporte, por reduzir as tarifas aplicadas nessa configuração, mas rechaçado pelos operadores aeroportuários, pelas razões já comentadas.

É interessante comentar que a *International Air Transporte Association* (IATA), entidade representante das empresas aéreas internacionais, mantém em seu sítio publicação na qual enfatiza que a regulação pelo princípio do *single till* para a composição das tarifas aeroportuárias é mais justa para os usuários das empresas aéreas. Elenca, para tanto, nove motivos, entre os quais destacam-se: são as companhias aéreas que levam os passageiros aos aeroportos; o modelo favorece uma relação simbiótica amistosa entre aeroporto e companhias aéreas; o modelo permite que o aeroporto obtenha maiores receitas com a exploração de atividades comerciais, enquanto reduz as tarifas cobradas das companhias aéreas; e inexistem evidências de que o modelo *dual till* traga mais incentivos para que o aeroporto invista mais na melhoria da infraestrutura aeronáutica³¹. Em contraposição, a *Airport Council International*, entidade que representa os aeroportos, também em publicação própria, destaca seu posicionamento sobre a utilização da precificação por *single till*³²:

(...) a ‘single till’ approach (...) is not advocated by ACI. Including non-aeronautical revenues in the cost base for airport charge calculations creates an artificial constraint on the airport company. The airport must then focus heavily on non-

³¹ Disponível em <http://www.iata.org/policy/Documents/single-till.pdf>. Visitado em 19.09.2013.

³² Disponível em http://www.aci.aero/aci/aci/file/Position%20Briefs/position%20brief_AIRPORT%20BUSINESS.pdf. Acesso: 19.09.2013

aeronautical revenue in order to meet reasonable returns. It also provides an unjustified subsidy for the aeronautical activities that effectively becomes a subsidy for the airlines.

O alerta que reluz nessa situação relaciona-se à assimetria de informações entre regulador e regulado e na identificação dos custos comerciais deste e dos custos da operação. O custo médio no caso das atividades tarifadas depende de todo o funcionamento da indústria que se avalia. Em vista disso, precisa o regulador ter à sua disposição ferramentas para a verificação dos custos nos quais o regulado incorreu, representando o *benchmarking* técnica muito útil para que se tenham bases para a avaliação das informações fornecidas pelos regulados. De outra sorte, a transparência também deve ser exigida dos regulados, seja pela publicação de demonstrações contábeis, adoção de práticas de empresas abertas e contratação de auditoria independente ou por outras medidas pertinentes. É evidente que a assimetria de informação sempre representará risco à regulação desses serviços.

Ressalte-se, entretanto, que esse modelo de regulação, que considera a exploração de receitas tarifárias e não tarifárias, tem representativa aplicação na exploração dos aeroportos em âmbito mundial (MCKINSEY, 2010). Assim, esse paradigma bem sucedido, considerando-se o paralelismo entre as formas aérea e terrestre, merece ser testado também nos terminais rodoviários.

Em verdade, esse modelo traz vantagens no estabelecimento das tarifas e ainda pode proporcionar uma melhora na qualidade dos serviços, em vista do aumento dos recursos disponíveis oriundos das receitas não tarifárias. Na prática, cuida-se da estruturação de um terminal terrestre bem preparado para receber passageiros e oferecer facilidades para visitantes de lazer e de negócios ou, ainda, para outros interessados nos possíveis serviços dispostos pelo terminal, como empresas (ex.: espaços para sedes de escritórios) e transportadoras (remessa de cargas no bagageiro dos ônibus de passageiros – capacidade ociosa que pode ser menos onerosa que os serviços dos correios). Essa realidade tende a proporcionar maior captação de recursos por parte da administração da infraestrutura, os quais podem ser revertidos para o incremento das atividades de transporte.

Feita essa segregação e entendido o caso, passa-se às espécies de receitas a que fazem jus o prestador do serviço público de transporte, que englobam as tarifas e outros ganhos associados.

3.3. Das receitas tarifárias, alternativas, complementares e acessórias

Como acima explanado, a remuneração do serviço público delegado se dá principalmente por tarifa, mas pode o explorador deste ter margem para desenvolver outras atividades dependentes que lhe rendam recursos. A Lei nº 8.987/95 instrui:

Art. 9º. A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

§ 1º. A tarifa não será subordinada à legislação específica anterior e somente nos casos expressamente previstos em lei, sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário.

(...)

Art. 11. **No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas**, observado o disposto no art. 17 desta Lei.

(...)

Art. 13. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

(...)

Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios:

I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;

III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII;

(...)

VII - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.

(...)

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

(...)

IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas; (gn)

O art. 9º transcrito indica que, nos casos de concessão, a remuneração do serviço delegado será fixada pelo preço do arrematante do leilão, seja no caso de menor tarifa ou no de maior valor de outorga, com tarifas pré-fixadas. Há de se lembrar que a remuneração de serviços públicos por tarifas não é exclusividade dos serviços concedidos, podendo também ocorrer com os permitidos (como é o caso do transporte rodoviário de passageiros) e com os autorizados (transporte público por táxi). Ademais, o § 1º do artigo sob comento dispõe, como acima mencionado, que as tarifas não precisam ser previstas em lei.

O relacionado art. 11 dispõe, por sua vez, sobre a possibilidade de se estabelecerem outras fontes de receita para os prestadores dos serviços públicos outorgados, sempre com vistas a favorecer a modicidade tarifária. Isso quer dizer que a captação de outros recursos na exploração da atividade não é vedada ao delegatário, mas essa possibilidade, quando prevista no edital de licitação ou no contrato de concessão, implica na reversão de

uma parcela dos retornos obtidos à modicidade tarifária. Ilustrativa definição desse conceito nos é dada por Campos Neto e Pereira Soares (2007, p. 1):

Por conta desta constatação, sugerimos um novo conceito de modicidade das tarifas: ‘o princípio que permite, ao longo do prazo de execução de um contrato, que os usuários possam compartilhar com as concessionárias os ganhos econômicos, de produtividade, bem como aumentos adicionais de receitas obtidos pelos empreendimentos em concessão’. Assim, a modicidade das tarifas passa a ser definida pelo lado da receita (as receitas adicionais às previstas e os ganhos econômicos devem ser compartilhados com os usuários).³³

Na mesma linha, explica Machado (2004) a modicidade tarifária por duas vias: uma pela da acessibilidade dos usuários, que não devem ser onerados em excesso, e a outra pela da permissão de que a prestadora privada dos serviços públicos obtenha lucro no desempenho de suas atividades.

Com isso pretende-se demonstrar que a execução dos serviços públicos pode levar o prestador a perceber verbas indiretamente decorrentes de sua atividade fim, que podem, inclusive, ser previstas no edital e no contrato de concessão ou no termo de permissão ou autorização. Nesse caso, faz-se essencial que parte dos recursos seja destinada à modicidade tarifária.

Por sua vez, a Lei nº 8.987/95 atribuiu a cada uma dessas extravagantes receitas denominação própria, a saber: alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, que detêm significado semântico próprio (Machado, 2004). Abordando cada uma dessas espécies a partir da dedução lógica de sua nomenclatura, entende-se que:

- a) receitas alternativas advêm de atividades de apoio aos passageiros;
- b) receitas complementares advêm de atividades de apoio aos transportadores;
- c) receitas acessórias advêm de atividades de apoios aos transportes; e
- d) receitas decorrentes de projetos associados advêm de serviços oferecidos a outras empresas que buscam aproveitar as instalações do terminal, pelas facilidades que oferecem ou pela localização de que dispõem.

Não obstante suas designações, duas qualidades comuns são de inegável destaque: todas devem ter parcela revertida à modicidade tarifária e nenhuma se adequa ao conceito de receita tarifária. Isso ocorre porque o artigo 11 se refere a essas receitas como “outras fontes”, diferentemente das tarifas destinadas a remunerar diretamente o serviço. Portanto, pode-se conceber que tratam-se, em geral, de receitas não-tarifárias, as quais, em

³³ Alerta-se, em complemento à definição mencionada, que o legislador entendeu por bem positivar a modicidade tarifária no conceito de serviço adequado, nos termos do art. 6º, §1º da Lei nº 8.987/95.

especial para as infraestruturas de transporte, podem representar significativas entradas monetárias, dado o volume de passageiros envolvidos e a diversidade da oferta de serviços. Dessa forma, pode-se, inclusive, viabilizar a redução das tarifas cobradas dos usuários, consoante comando legal expresso.

O art. 13 da referida Lei nº 8987/95, por sua vez, faculta a diferenciação da tarifa em relação ao atendimento a diferentes tipos de usuários. Com essa abertura, quis a norma abarcar as diversas formas de serviços que podem ser prestados. Vale lembrar que essa diferenciação pode levar à conhecida competição monopolizadora (VARIAN, 2003), pela qual se viabiliza a elaboração de produtos similares, que acabam, em determinados casos, por competir com o objeto de monopólio (essencialmente em qualidade, não em preço, como é o caso do transporte em classe executiva ou em 1ª classe ou o fornecimento de internet em tecnologia 4G).

Vale lembrar, na esteira de Câmara (2008), que, nos termos da Lei nº 8.987/95, três são as diretrizes para o estabelecimento das tarifas: presença obrigatória no contrato de concessão; possibilidade de fixação com base no lance do licitante; e determinação inicial direta pelo poder concedente. É essencial lembrar que a tarifa tem preponderância na concessão dos serviços públicos, por compor fator importante da licitação que integrará a avença com o prestador de serviço particular. Ela pode, entretanto, ser unilateralmente reorganizada pelo poder público, na dinâmica da administração do contrato público. Sobre esse tema, elucida Câmara (2009, p. 48):

Há que se concluir, portanto, que, muito embora as tarifas façam parte da equação econômico-financeira das concessões, elas podem vir a ser alteradas unilateralmente pelo poder concedente assumindo, por este prisma, caráter regulamentar, e não contratual.
(...)

Discutidos esses conceitos, passa-se à descrição das tarifas hoje aplicáveis aos aeroportos e aos terminais rodoviários. Neste último caso, o empreendimento realizou-se de forma amostral, já que inexistia um “padrão tarifário” legal ou contratual impositivo aos administradores cabíveis. Com isso, deve restar evidente que somente parte da remuneração dos terminais há de vir das receitas tarifárias. A outra parcela, em contrapartida, há de ser recuperada pelas receitas não tarifárias, cuja potencialidade de geração pelo terminal oscila conforme o perfil de seus usuários, compondo estes fatores os elementos que definem a amplitude da infraestrutura e que poderão estabelecer o nível de qualidade a ser exigido em eventual plano de outorgas desses terminais.

3.4. Das tarifas dos aeroportos

Atualmente vigem dois sistemas tarifários nos aeroportos brasileiros, um disposto pela Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, e outro estabelecido nos contratos de concessão de aeroportos. O primeiro é aplicável aos aeroportos administrados e explorados diretamente pela União, por entidades da Administração Federal Indireta ou por agentes públicos regionais (estados, municípios e suas autarquias). O segundo foi estabelecido por ocasião dos certames para a outorga dos aeroportos de São Gonçalo do Amarante, Brasília, Guarulhos e Campinas.

Abordando inicialmente as disposições da Lei nº 6.009/73, tem-se que o administrador aeroportuário recebe as seguintes tarifas, referentes à “efetiva utilização de áreas, edifícios, instalações, equipamentos, facilidades e serviços do aeroporto” (art. 2º, *caput*), consoante disposto no art. 3º:

Art. 3º As tarifas aeroportuárias a que se refere o artigo anterior, são assim denominadas e caracterizadas:

I - Tarifa de embarque - devida pela utilização das instalações e serviços de despacho e embarque da Estação de Passageiros; incide sobre o passageiro do transporte aéreo;

II - Tarifa de pouso - devida pela utilização das áreas e serviços relacionados com as operações de pouso, rolagem e estacionamento da aeronave até três horas após o pouso; incide sobre o proprietário ou explorador da aeronave;

III - Tarifa de permanência - devida pelo estacionamento da aeronave, além das três primeiras horas após o pouso; incide sobre o proprietário ou explorador da aeronave;

IV - Tarifa de Armazenagem - devida pelo armazenamento, guarda e controle das mercadorias nos Armazéns de Carga Aérea dos Aeroportos; incide sobre consignatário ou transportador no caso de carga aérea em trânsito.

V - Tarifa de Capatazia - devida pela movimentação e manuseio das mercadorias a que se refere o item anterior; incide sobre o consignatário, ou o transportador no caso de carga aérea em trânsito.

VI - Tarifa de Conexão - devida pela alocação de passageiro em conexão em Estação de Passageiros durante a execução do contrato de transporte; incide sobre o proprietário ou explorador da aeronave.

É importante mencionar que nenhuma dessas tarifas pode ser considerada como fonte proveniente de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados. Compõem, portanto, receitas tarifárias, destinadas a remunerar os serviços de transporte, seja em relação ao manejo das cargas ou à alocação dos passageiros.

Além dessas, ainda incidem sobre os transportadores as seguintes tarifas de navegação aérea, pela “utilização das instalações e serviços destinados a apoiar e tornar segura a navegação aérea, proporcionados pelo Comando da Aeronáutica” ou terceiros por este autorizados (art. 8º e § 1º):

I - Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea em Rota - devida pela utilização do conjunto de instalações e serviços relacionados ao controle

dos voos em rota, de acordo com as normas específicas do Comando da Aeronáutica;

II - Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios-Rádio à Navegação Aérea em Área de Controle de Aproximação - devida pela utilização do conjunto de instalações e serviços relacionados ao controle de aproximação, de acordo com as normas específicas do Comando da Aeronáutica;

III - Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios-Rádio à Navegação Aérea em Área de Controle de Aeródromo - devida pela utilização do conjunto de instalações e serviços relacionados ao controle de aeródromo ou aos serviços de informações de voo de aeródromo, de acordo com as normas específicas do Comando da Aeronáutica.

Como se percebe, a tabela primordialmente utilizada pela INFRAERO impõe tarifas principalmente ao transportador aeroportuário. Há, no entanto, uma outra taxa, direcionada ao passageiro, que incide sobre a utilização das instalações e serviços de embarque. No Brasil, essa tarifa é cobrada pela empresa aérea de acordo com o destino da viagem (nacional ou internacional) e repassada aos terminais em que opera.

Com efeito, merece o prestador de serviços de transporte aeroportuário receber o encargo de suportar economicamente o terminal, uma vez que a companhia aérea é a principal cliente da infraestrutura, que compõe subsistema dos serviços de transportes aéreos. Em razão disso, há de se viabilizarem outros recursos ao gestor do terminal aéreo para que se possam cobrar tarifas aeroportuárias mais módicas, com possível impacto sobre os usuários do transporte. Esses recursos adicionais podem advir, por exemplo, do aluguel de áreas nos aeroportos, do fornecimento de combustível às aeronaves, da oferta de entretenimento aos passageiros em momentos de espera, entre outras atividades, que a seguir serão detalhadas.

O valor dessas tarifas é estabelecido em parte pela ANAC (tarifas previstas no art. 3º da Lei nº 6.009/73) e em parte pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) (tarifas previstas no art. 8º da Lei nº 6.009/73), que são os agentes competentes para a regulação desses temas. Há de se mencionar, ainda, que a tabela tarifária difere conforme a qualificação dos aeroportos, segregados em níveis, de acordo com a regulação vigente. A categorização dos aeroportos, por sua vez, é disposta por norma da ANAC, emitida conjuntamente pelos Superintendentes de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado (SRE) e pelos Superintendentes de Infraestrutura Aeroportuária (SIA), com fundamento nas atribuições outorgadas respectivamente pelo art. 39, inciso XLI, e pelo art. 41, inciso XXVI, e nos termos da competência comum estabelecida pelo art. 38, inciso I, do Regimento Interno aprovado pela Resolução ANAC nº 110, de 15 de setembro de 2009. Atualmente, vige a Portaria ANAC nº 1719/SRE/SIA, de 4 de julho de 2013.

Ilustrativamente, tabela a seguir reproduz os tetos das tarifas internacionais de embarque, pouso e permanência atualmente aplicados pela Infraero.

Tabela 3. Tetos das tarifas internacionais de embarque, pouso e permanência (em reais).

Categoria	Embarque (pax.)	Pouso (ton.)	Permanência (ton./horas)	
			Pátio de manobras	Área de estadia
1ª	24,38	11,4973	2,2954	0,4672
2ª	20,31	10,4410	2,0923	0,4266
3ª	16,25	8,9581	1,7876	0,3656
4ª	8,13	4,4689	0,8938	0,1828

Fonte: Memória de Cálculo da Primeira Revisão Tarifária da ANAC³⁴

É importante informar que a tarifa de embarque de passageiros do transporte aéreo representou, em média, 5% do valor da passagem, no caso das tarifas aplicadas pela Infraero nos últimos 8 anos, conforme tabela abaixo. Contudo, caso sejam considerados somente os valores das tarifas aéreas dos últimos quatro anos, que tiveram sensível redução, como se mostra na tabela abaixo, esse percentual ascende ao patamar de 6%. Confira:

Tabela 4. Peso percentual da tarifa de embarque sobre as passagens aéreas domésticas

Ano	Tarifa Aérea Média Anual Doméstica Real do período (R\$)	Tarifa de Embarque em aeroportos categoria 1 (R\$) ³⁵	Peso percentual
2005	575,47	19,62	3%
2006	526,50	19,62	4%
2007	385,62	19,62	5%
2008	531,48	19,62	4%
2009	383,54	19,62	5%
2010	313,63	19,62	6%
2011	292,38	20,66	7%
2012	294,83	21,57	7%
Média 8 anos	412,93	19,99	5%
Média 4 anos	321,10	20,36	6%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da ANAC (2012)

No âmbito das concessões vige um sistema que cobra tarifas similares, salvo no que concerne às de comunicação, as quais somente a Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante estará habilitada a utilizar, pois é apenas nessa concessão que haverá a construção, na torre de comando, de uma Estação Prestadora de Serviço de Telecomunicações Aeronáuticas (EPTA), com operação exclusiva da concessionária.

³⁴ Disponível em http://www2.anac.gov.br/biblioteca/portarias/2011/memoria_calculo.pdf. Acesso: 02.10.2013.

³⁵ Preços finais cobrados dos usuários, o que inclui o adicional tarifário (ATAERO) de 35,9%, que é destinado ao FNAC (Fundo Nacional de Aviação Civil). O percentual do ATAERO foi reduzido de 50% para 35,9% e a diferença foi incorporada ao valor da tarifa, de forma que o valor final pago pelo usuário ficasse inalterado, conforme Lei 12.648/2012.

Com relação ao modelo de regulação adotado para a concessão de aeroportos, pode-se afirmar que vige um preço teto, com incentivos operados por gatilhos de investimentos. Segundo a minuta do Contrato de Concessão³⁶, o gatilho de investimento corresponde ao “momento no tempo indicado no PGI em que a Demanda Prevista ensejará a obrigação de a Concessionária iniciar os investimentos com vistas à manutenção do nível de serviço, conforme os Parâmetros Mínimos de Dimensionamento”. Neste modelo, restou estabelecido nos Editais de Licitação 001/2011 e 002/2011 que as tarifas seriam pré-fixadas e reajustadas conforme lógica definida nos contratos de concessão.

Abordando o tema de maneira mais acurada, cumpre relatar que o modelo regulatório pressupõe duas espécies de tarifas: as aeroportuárias³⁷, que compreendem as referentes a pousos e decolagens, ao estacionamento e embarque; e as voltadas para a armazenagem e capatazia de carga, que englobam taxas de importação, exportação e outras (incluindo de trânsito). Essas verbas compõem, portanto, todas as tarifas reguladas que remuneram a operação das concessionárias de aeroportos. Vale recordar que no modelo brasileiro de privatização não se estabeleceu uma relação direta entre as tarifas e os custos previstos, o que também justificou o fato de o leilão dos aeroportos ter sido realizado pelo maior valor de outorga.

Esse modelo implementado considera que as tarifas serão reajustadas todos os anos por um índice de preços (no caso, o escolhido foi o Índice de Preços ao Consumidor [IPCA]). Depois da atualização, devem ser descontados um fator de eficiência (X)³⁸ e um fator pontual (Q)^{39,40}, considerada a oferta de serviços do ano anterior. Depois disso, obtém-se a composição final das tarifas que devem ser cobradas.

³⁶ Disponível em <http://www2.anac.gov.br/transparencia/audienciasPublicasEncerradas2011.asp>. Acesso: 20.02.2013. Audiência Pública nº 16

³⁷ Cabe referenciar que as tarifas de navegação aérea compõem as aeronáuticas, mas que não foram outorgadas para os aeroportos concedidos, à exceção de São Gonçalo do Amarante.

³⁸ De acordo com o Relatório 4 – GRU – Avaliação Econômico Financeira: “Fator X. X é uma variável determinada por revisões quinquenais e fixada em 0 para o primeiro período regulatório para compensar o expressivo programa de investimentos necessários como preparação para eventos da Copa do Mundo. Após o primeiro quinquênio, X será definido por meio de uma fórmula baseada em uma combinação de crescimento do tráfego e despesas de capital / EBITDA) ao longo dos 5 anos precedentes ao do estabelecimento da fórmula”. Documento divulgado no âmbito da Audiência Pública nº 16/2011. Disponível em <http://www2.anac.gov.br/transparencia/audienciasPublicasEncerradas2011.asp>. Acesso: 15.09.2013.

³⁹ De acordo com o Relatório 4 – GRU – Avaliação Econômico Financeira: “Fator Q. Q é um fator de serviço fixado anualmente com base no desempenho dos serviços do Aeroporto no ano anterior, selecionado entre até 15 indicadores de nível de serviço. Q pode variar desde uma penalidade de 7,5% até um bônus de 2%. O nível de Q tem impacto somente no ano em questão e não afeta tarifas de longo prazo no aeroporto. Por razões técnicas, o termo CPI-X é multiplicado por (1-Q) em vez de ser subtraído de Q, embora isto não tenha um impacto significativo no resultado final”. Documento divulgado no âmbito da Audiência Pública nº 16/2011. Disponível em <http://www2.anac.gov.br/transparencia/audienciasPublicasEncerradas2011.asp>. Acesso: 15.09.2013.

Em relação ao tratamento, conjunto ou separado, das receitas operacionais e comerciais, acima discutido, pode-se dizer que o modelo de concessões brasileiro parece ter ficado no meio do caminho. Os estudos de viabilidade dos aeroportos concedidos⁴¹ (Relatório 4 – Análise Econômico-Financeira) preveem que o modelo deve contabilizar receitas tarifárias e não tarifárias para o sucesso do empreendimento.

Apesar de os relatórios da avaliação econômico-financeira dos aeroportos⁴² considerarem que as tarifas aeroportuárias são totalmente independentes do desempenho comercial, é necessário destacar que as obrigações contratuais impõem a segregação de atividades não operacionais do aeroporto em subsidiárias integrais, o que indica o atingimento de um nível de separação dessas receitas. Por isso é que admite-se que a técnica de regulação adotada transita entre o *single till* e o *dual till*, restando melhor descrita pelo *adjusted single till*.

Vale comentar também sobre o modelo que, salvo no período inicial, não foram estabelecidas obras obrigatórias, devendo, entretanto, o concessionário observar o eventual atingimento dos gatilhos de investimentos, que representam parâmetros os quais, quando atingidos, impõem a aplicação de recursos em determinadas ações de infraestrutura nos aeroportos. Um exemplo é a obrigação da construção de nova pista no sítio aeroportuário quando determinado número de movimentos é atingido.

Em linhas gerais, esse é o quadro de tarifas que os operadores aeroportuários estão autorizados a cobrar. Deve-se comentar que outros sistemas admitem outras tarifas, como aquelas cobradas para a utilização de pontes de embarque. Dessa forma, pode-se verificar que não se trata de sistema fechado, sobretudo aquele estabelecido nos contratos de concessão, a despeito de a melhor racionalidade econômica indicar que o cenário ideal reside no incentivo para que o administrador aeroportuário busque recursos nas receitas não tarifárias.

Assim, passa-se à tarifas que são cobradas de forma mais comum nos terminais de transportes terrestres.

⁴⁰ Considerando que este fator avalia essencialmente os serviços prestados no terminal de passageiros e no pátio de aeronaves, ele não tem incidência sobre as tarifas de armazenagem e capatazia, restando a sua fórmula de reajuste anual descrita por IPCA-X.

⁴¹ Relatório 4 – GRU – Avaliação Econômico-Financeira. Documento divulgado no âmbito da Audiência Pública nº 16/2011. Disponível em <http://www2.anac.gov.br/transparencia/audienciasPublicasEncerradas2011.asp>. Acesso: 20.02.2013.

⁴² Documentos divulgados no âmbito da Audiência Pública nº 16/2011. Disponível em <http://www2.anac.gov.br/transparencia/audienciasPublicasEncerradas2011.asp>. Acesso: 15.09.2013.

3.5. Das tarifas dos terminais rodoviários

Inicialmente, cumpre mencionar que a tarifação dos terminais rodoviários constitui tema que carece ainda de transparência, pois poucos terminais rodoviários intermunicipais e interestaduais divulgam a existência de uma tarifa paga à infraestrutura pública de transporte, responsável pelo processamento do embarque e desembarque dos passageiros. Dessa forma, seria adequado que os agentes públicos que administram esses terminais, bem como os concessionários, passassem a divulgar tais valores, especialmente para que se dê a devida visibilidade ao tema e para que se possibilite a comparabilidade na utilização desses terminais.

Assim, fazem-se necessárias diferenciação e restrição de escopo na presente etapa. Ora propõe-se o estudo dos terminais rodoviários urbanos que tenham por objeto receber os veículos das empresas que executam transporte internacional, interestadual e intermunicipal de passageiros e proporcionar os devidos serviços de apoio e processamento de usuários. Dessa forma, não se irá tratar dos pontos de apoio, dos pontos de parada, nem dos pontos de atendimento, que se referem a estruturas rodoviárias menores.

Chraim (1996) esclarece bem a diferença entre essas estruturas⁴³:

3.1.3 Terminais e Pontos de Apoio

Os terminais rodoviários de passageiros (TRP's) e os pontos de parada ou pontos de apoio rodoviário (PA's), são os elementos da infraestrutura situados nas extremidades ou no trajeto das linhas, que se caracterizam como equipamentos de apoio rodoviário (EAR's), integrantes do sistema de transporte rodoviário de passageiros, onde ocorrem atividades e operações de embarque/desembarque, compra/venda de passagens, espera, manobra e estacionamento de veículos, fiscalização, ... , juntamente com outras atividades comerciais "acessórias", como, compra/venda de refeições, "souvenires", revistas, balas, combustível, assistência mecânica, etc. **A distinção prática entre esses dois tipos de equipamentos reside, meramente, na concentração da atividade comercial 'acessória', onde, nos PA's é distintamente mais importante do que qualquer outra. Os PA's são locais destinados à refeições e interrupção de trajetos muito longos - para descanso e diminuição do desconforto de passageiros e tripulação dos ônibus -, construídos ou adaptados para este fim. Eventualmente, podem ter bilheteria para venda de passagens, porém, como atividade secundária. Ao contrário desses, os TRP's são, geralmente, edificações construídas e destinadas às atividades diretamente ligadas ao transporte de passageiros.**

Legalmente, o Deter deve homologar todo EAR, para que o mesmo passe a integrar o seu sistema. O DTR autoriza o uso dos EAR's pelos seus serviços. (gn)

Feita essa distinção, foca-se o presente estudo nos terminais terrestres, ante sua configuração estrutural próxima à dos aeroportos, cujo modelo de outorga ora se quer aplicar àqueles.

⁴³ Deve-se anotar que as definições de ponto de apoio e pontos de parada constam do Decreto n° 2.521/1998, art. 3°, XX e XXI.

Na realidade, diversos estados positivam, nos seus regulamentos de serviços de transporte, geralmente instituídos por decreto, que a localização dos pontos de apoio rodoviários deve ser homologada pelos entes reguladores⁴⁴. Sem adentrar o mérito da análise requerida nesses casos, acredita-se que essa restrição pode significar exacerbo regulatório, uma vez que pode deixar determinada região desatendida pelo serviço de transporte intermunicipal. Uma opção seria não controlar de maneira estrita esses pontos de apoio e parada, mas, em vez disso, regulamentar os requisitos e fiscalizar seu atendimento pelas localidades. Em parte dos casos, esses pontos de apoio e parada são, inclusive, organizados pelas empresas de transportes terrestres, conforme o cruzamento de suas rotas.

Voltando ao tema central do presente subcapítulo, deve-se perceber que a ausência de lei federal estabelecendo quais as atividades do terminal rodoviário devem ser remuneradas por tarifa confere maior liberdade para que este negocie preços com os interessados nessas prestações. Em outras palavras, a fixação de tarifas amarrou os aeroportos a uma regulação muito mais estrita, com menos amplitude para que seus preços variem de acordo com volumes e quantidades negociadas.

Em vista dos casos observados, podem-se conceber, em teoria, três serviços de natureza pública evidentes no terminal, os quais justificam a exigência das seguintes tarifas:

- a) Tarifa de embarque: paga pelo passageiro pela utilização das instalações do terminal. É estabelecida em preço fixo e cobrada pela companhia de transporte ou pela agência de viagens, variando entre as categorias curta distância nacional (percurso menor que 75 quilômetros) ou longa distância nacional (percurso maior que 75 quilômetros);
- b) Tarifa de utilização: paga pela empresa de transporte pela utilização das vias e plataformas ou pela coleta de passageiros. Ainda que haja a utilização apenas da central de captação de clientes, e não da baía de atracação, este preço fixo deve ser pago, mediante entrega diretamente ao terminal; e
- c) Tarifa de agenciamento de encomendas: paga pela empresa de transporte pelo agenciamento único do transporte de bens nos bagageiros dos ônibus, incidindo de forma variável sobre o número de volumes e sobre o peso.

⁴⁴ Nesse sentido, no caso de transporte interestadual e internacional de passageiros, vale o art. 52, VI do Decreto nº 2.521/1998. Para o transporte rodoviário intermunicipal, exemplificativamente: art. 74 do Decreto nº 11.655/94, do Estado do Tocantins; art. 62 do Decreto nº 1.172/2003, do Estado de Alagoas; art. 46 do Decreto nº 1.821/2000, do Estado do Paraná; art. 75 do Decreto nº 29.913/89, do Estado de São Paulo.

Contudo, observando a pragmática das legislações locais, nota-se que em significativa quantidade de terminais vige a cobrança de uma tarifa única, em geral pela utilização do terminal, algumas vezes denominada tarifa de embarque e em outras tarifa de utilização. Esta pode ser exigida tanto da empresa de transporte como do passageiro, apesar de, em verdade, a cobrança sobre a empresa ou o passageiro apenas implicar na discriminação destacada dessa tarifa na passagem vendida, recaindo o ônus econômico sempre sobre o transportado. É fato que a tarifa deveria ser imposta à transportadora, já que o usuário/passageiro busca o terminal em razão do serviço daquela, e não por mera liberalidade.

De qualquer forma, a tarifa única cobrada, apesar de suas diversas denominações⁴⁵, tem sempre o mesmo fim: remuneração pela utilização do terminal rodoviário pelas empresas de transporte, de acordo com o número de passageiros transportados e com a distância das viagens. Apesar da inexistência de uma lógica aparente para o fato, é comum que os terminais exijam tarifas diferenciadas para viagens mais longas, inclusive com regulação pública nesse sentido, alegando que tais usuários exigiriam maior quantidade ou diversificação de serviços. O pressuposto, no caso, é o de que esses passageiros teriam mais bagagens, utilizando mais, portanto, a estação rodoviária.

Essa tarifa também pode variar conforme a qualificação dos terminais, segundo suas características, sendo os terminais que oferecem mais serviços geralmente autorizados a cobrar tarifas mais caras. Gonçalves e Balbinoto Neto (2008) realizaram consolidação dos critérios de utilização para a classificação das estações rodoviárias do Rio Grande do Sul (que se traz abaixo), conforme o Ato nº 31.512/99 do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER/RS), a qual ora nos serve de bom exemplo para indicar uma possível caracterização, por parte de norma de caráter nacional, para os terminais rodoviários:

⁴⁵ Segundo foi apurado: Tarifa de Embarque do Terminal – TET – art. 121, a, da Resolução Municipal nº 105/2008 do município de Campinas e art. 111, V do Decreto nº 34.290/2013 do Distrito Federal; Taxa de Embarque no Terminal – TET – art. 10, I do Decreto Municipal nº 2.190/2008 do município de Ponta Grossa; Tarifa de Embarque – art. 6º do Decreto nº 22029/2010, do Estado do Rio Grande do Norte; Tarifa de Utilização do Terminal – art. 25 da Resolução nº 526/2004-CG, do Conselho de Gestão da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos; Taxa de Utilização do Terminal – art. 23, III do Decreto Municipal nº 640/99, do município de Maringá; Taxa de Utilização – TU – art. 67 da Instrução Normativa nº 07/1991 do Estado de Santa Catarina; Taxa de Utilização - Decreto nº 21.072/71, do Estado do Rio Grande do Sul; Tarifa de Utilização do Terminal – TUTE – Resolução nº 09/2011, da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia; e Tarifa de Embarque - art. 85, I do Decreto nº 44.603/2007 do Estado de Minas Gerais.

Tabela 5. Critérios para a categorização das Estações Rodoviárias no RS

	1ª. Categoria	2ª. Categoria	3ª. Categoria	4ª. Categoria
Sala de espera	<p>a) A área mínima da sala de espera será de 150,00m².</p> <p>b) Terá forma tal que permita, em seu piso, o traçado de um círculo com diâmetro de oito metros (8,00m).</p> <p>c) O pé direito mínimo será de quatro metros (4,00m).</p>	<p>a) A área mínima da sala de espera será de 100,00m².</p> <p>b) Terá forma tal que permita, em seu piso, o traçado de um círculo com diâmetro de sete metros (7,00m).</p> <p>c) O pé direito mínimo será de quatro metros (4,00m).</p>	<p>a) A área mínima da sala de espera será de 60,00m².</p> <p>b) Terá forma tal que permita, em seu piso, o traçado de um círculo com diâmetro de cinco metros (5,00m).</p> <p>c) O pé direito mínimo será de três metros e meio (3,50m).</p>	<p>a) A área mínima da sala de espera será de 30,00m².</p> <p>b) Terá forma tal que permita, em seu piso, o traçado de um círculo com diâmetro de quatro metros e meio (4,50m).</p> <p>c) O pé direito mínimo será de três metros (3,00m).</p>
Fraldário	<p>a) A área mínima da sala de espera será de 20,00m².</p> <p>b) Terá forma tal que permita, em seu piso, o traçado de um círculo com diâmetro de quatro metros (4,00m).</p>	<p>a) A área mínima da sala de espera será de 15,00m².</p> <p>b) Terá forma tal que permita, em seu piso, o traçado de um círculo com diâmetro de três metros (3,00m).</p>	<p>a) A área mínima da sala de espera será de 12,00m².</p> <p>b) Terá forma tal que permita, em seu piso, o traçado de um círculo com diâmetro de três metros (3,00m).</p>	
Instalações sanitárias	<p>a) Os sanitários femininos terão, no mínimo, cinco lavatórios e seis (06) vasos sanitários.</p> <p>b) Os sanitários masculinos deverão ter, no mínimo, cinco (5) lavatórios, cinco (5) vasos sanitários e cinco (5) mictórios.</p> <p>c) Deverá existir instalação sanitária separada para os funcionários, com o mínimo de um (1) lavatório, um (1) vaso sanitário e um (1) mictório.</p>	<p>a) Os sanitários femininos terão, no mínimo, três (3) lavatórios e quatro (4) vasos sanitários.</p> <p>b) Os sanitários masculinos deverão ter, no mínimo, três (3) lavatórios, três (3) vasos sanitários e três (3) mictórios.</p> <p>c) Deverá existir instalação sanitários separada para funcionários, com o mínimo de um (1) lavatório, um (1) vaso sanitário e um (1) mictório.</p>	<p>a) Os sanitários femininos terão, no mínimo, dois (2) lavatórios e dois (2) vasos sanitários.</p> <p>b) Os sanitários masculinos deverão ter, no mínimo, dois (2) lavatórios, dois (2) vasos sanitários e dois (2) mictórios.</p>	<p>a) Os sanitários femininos terão, no mínimo, um (1) lavatório e um (1) vaso sanitário.</p> <p>b) Os sanitários masculinos deverão ter, no mínimo, um (1) lavatório, um (1) vaso sanitário e um (1) mictório.</p>
Depósito de Bagagens e Encomendas	<p>a) A área mínima será de 20,00m².</p> <p>b) O balcão de ligação com a sala de espera deverá ter um comprimento mínimo de três metros (3,00m).</p>	<p>a) A área mínima será de 15,00 m².</p> <p>b) O balcão de ligação com a sala de espera deverá ter um comprimento mínimo de dois metros (2,00m).</p>	<p>a) A área mínima será de 10,00m².</p> <p>b) O balcão de ligação com a sala de espera deverá ter um comprimento mínimo de um metro e meio (1,50m).</p>	<p>a) A área mínima será de 5,00m².</p> <p>b) Poderá funcionar anexo aos guichês de venda de passagens.</p>
Escritório para fiscalização	As Estações Rodoviárias de 1ª categoria deverão			

	possuir uma sala destinada ao Escritório de Fiscalização do DAER.			
Bar ou Restaurante	Deverá ter bar ou restaurante anexo, com área mínima de 100,00m ² , instalado de acordo com a legislação vigente para esse tipo de estabelecimento.	Deverá ter bar ou restaurante anexo, com área de 70,00m ² , instalado de acordo com a legislação vigente para esse tipo de estabelecimento.	Nas Estações Rodoviárias de 3 ^a categoria é permitido haver, anexo, um bar ou restaurante, instalado de acordo com a legislação em vigor para esse tipo de estabelecimento; é permitida a intercomunicação do bar ou restaurante com sala de espera da Estação Rodoviária.	Nas Estações Rodoviárias de 4 ^a categoria é permitido haver, anexo, um bar ou restaurante, instalado de acordo com a legislação em vigor para esse tipo de estabelecimento; é permitida a intercomunicação do bar ou restaurante com sala de espera da Estação Rodoviária.
Diversos	As Estações Rodoviárias de 1 ^a categoria deverão ter gare com plataforma para chegada e saída de veículos, ao completo abrigo das intempéries e independente da via pública, permitindo o estacionamento de tantos veículos quantos forem fixados para cada caso.			

Fonte: Gonçalves e Balbinoto Neto (2008)

É interessante, nessa linha, o apontamento de Chraim (1996), que faz a ligação entre a tarifa cobrada e a classificação do terminal:

Os TRP's, ao contrário dos terminais urbanos, cobram, de cada passageiro que ali embarca, uma taxa de embarque, denominada pelo Deter, em Santa Catarina, de Tarifa de Utilização - TU. **O valor da TU, cobrado pela administração do terminal, é definido pelo Deter para cada TRP homologado, em função da classificação que o terminal recebe, a partir das características e comodidades que oferece.**

Ainda sobre as tarifas cobradas pelos terminais de transporte rodoviário cabe relatar um caso observado na legislação do município de Ponta Grossa, que previu, no Decreto Municipal nº 2.190/2008, a cobrança de tarifa de acostamento em situações em que a empresa de ônibus não detenha o direito de uso de espaço na Infraestrutura Rodoviária

Intermunicipal. A espécie é interessante porque revela que, apesar de a empresa não ter lugar fixo no terminal, ela dele se utiliza para a captação de clientes, que, por sua vez, tiram proveitos da infraestrutura de transportes. Daí ser adequada a sua cobrança⁴⁶.

Em relação ao seu modelo regulatório, a despeito da multiplicidade de casos, pode-se afirmar que os terminais rodoviários seguem o parâmetro do preço teto, sendo certo que a maioria opera com o volume de receitas de embarque, provenientes de tarifas pré-fixadas. No entanto, não se pode afirmar que haja um planejamento de equilíbrio entre receitas operacionais e receitas comerciais na maioria desses terminais. Por isso, afirmar que as entidades de regulação regional trabalham com a abordagem *single till* e *dual till* não parece adequado. Por enquanto, na maioria dos terminais voltados ao transporte terrestre, não se observa uma lógica empresarial que busque levantar receitas adicionais para tornar o terminal mais atrativo para visitantes. Ademais, também não se nota ponto de desenvolvimento regional.

Não obstante, considerando o estágio embrionário do modelo de exploração do terminal terrestre, é necessário que, para seu funcionamento pleno, se leve em consideração não somente a geração de receitas de ordem tarifária, mas também – e principalmente – receitas de caráter comercial, com base em planos de negócio que avaliem e direcionem os serviços aos seus potenciais clientes. Isso significa adotar o modelo de exploração acima designado por *single till*, com as operações de transportes sendo financiadas pelos lucros mais rentáveis das atividades comerciais.

Daí a criação do conceito terminais-*shopping*, que já vem sendo admitido pelo Ministério dos Transportes, conforme apresentação de José Albanese (no 3º. Seminário sobre Direitos e Deveres dos Usuários de Transportes Terrestres, realizado na Agência Nacional de Transporte Terrestres, em 29 e 30 de novembro de 2011)⁴⁷:

O terminal de passageiros é um polo de atração e concentração de pessoas em face da sua finalidade precípua de embarcar e desembarcar viajantes rodoviários. Independente do nível de sua demanda, há uma tendência natural dos terminais agregarem outras atividades comerciais, muitas delas de elevado potencial econômico. A cada projeto de terminal cabe uma modelagem de negócio com a finalidade de conduzir agentes econômicos específicos para o nível de investimento necessário à sua implantação e operação.

⁴⁶ Cabe mencionar que não se realizou, neste estudo, pesquisa específica em relação ao peso das tarifas de embarque sobre as passagens de transporte rodoviário. Isso se deu porque, tendo-se em vista a miríade de tarifas de terminais e de tarifas rodoviárias, qualquer avaliação nesse sentido seria perfunctória. Estudo específico caberia, por exemplo, aos terminais rodoviários das capitais, de forma a se avaliar o custo pontual da viagem em cada uma dessas cidades. Mas, ainda assim, seria uma amostra pouco representativa, em vista da gama de terminais rodoviários existentes no Brasil. Assim, optou-se pelo não levantamento dessa informação.

⁴⁷ Disponível em <http://seminario.antt.gov.br/>. Acesso: 30.12.2012.

O leque de modelagem de negócios ancorados no terminal é amplo e, dependendo da sua classificação e localização a receita alternativa gerada pelas atividades comerciais orbitais podem ser superiores a obtida com o próprio transporte. Seria o caso do terminal-shopping.

Lembre-se que a demanda por terminais rodoviários tem elasticidade baixa, ou seja, é mais cativa. Assim, em decorrência de os usuários serem mais dependentes desse serviço, a forma de cobrança de tarifas deve sofrer maior restrição do estado (poucas são as alternativas nos municípios). Elucidam o tema Carlton e Perloff (1999, p. 97):

As the demand curve becomes less elastic at the monopoly equilibrium, people are less to do without this good: An increase in price causes the quantity they purchase to fall by less than if demand were more elastic. The monopoly, realizing this opportunity exists, increases its equilibrium price and earns a larger monopoly profit. As the demand curve becomes steeper at a given quantity (demand is more elastic), the deadweight loss increases

Feitas essas considerações e entendido o regime tarifário, há de se passar à abordagem das receitas comerciais que podem ser obtidas pelos terminais.

3.6. Da exploração comercial dos terminais: receitas não tarifárias

As receitas não tarifárias são marcadas pela liberdade de negociação entre o administrador do terminal e os interessados em desempenhar atividades nessas instalações. Tais acordos apenas encontram limites em eventuais condutas que possam configurar restrições à utilização da infraestrutura pública – à luz do contrato de concessão ou da legislação específica, ou abuso de posição dominante, nos termos da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

Afora esses casos, detém o administrador do terminal uma gama de atividades alternativas, acessórias, complementares e de projetos associados. Essa característica é essencial para o modelo de exploração de terminais rodoviários que ora se defende.

No caso dos aeroportos privatizados do Brasil, os estudos de viabilidade⁴⁸, ressaltam que as “receitas não tarifárias são geradas a partir de uma variedade de fontes no Aeroporto”, sendo que quanto maior o envolvimento dessas receitas, que geram variedade no negócio, mais provável a não afetação deste pelas oscilações da indústria de transportes. A consideração externa a segurança que a captação de receitas não tarifárias traz para o desempenho da atividade, reforçando, especialmente, o modelo de licitação por maior valor de outorga com tarifas não atreladas aos custos, que gera incentivos para o concessionário aprimorar tanto a prestação dos serviços como a diversificação do negócio.

⁴⁸ Documentos divulgados no âmbito da Audiência Pública nº 16/2011. Disponível em <http://www2.anac.gov.br/transparencia/audienciasPublicasEncerradas2011.asp>. Acesso: 15.09.2013.

Isso ocorre porque se busca mostrar o paralelismo econômico entre os aeroportos e terminais rodoviários, para que se demonstre a possibilidade de aplicação de modelo similar para a desestatização das estações rodoviárias. Nessa hipótese, para que se estabeleçam tarifas atrativas aos prestadores de serviços de transporte, há de ser viável a exploração econômica do terminal, de forma a haver, para a própria rentabilidade do negócio, alto potencial de captação de receitas não tarifárias, o qual denotará a atratividade de empresas ao leilão.

Essa orientação das outorgas seria conduzida por política federal, que, inclusive, deve se dispor a facilitar os empréstimos públicos para a execução de projetos e obras de engenharia que sejam previstos. O apoio federal se faz necessário, sobretudo, no desenho do modelo de regulação dos terminais e no incentivo para que as concessionárias busquem fontes de receita que possam financiar efetivamente o recebimento de mais empresas de serviços de transporte.

Essa apuração indicará, então, um modelo geral e sustentável de exploração desses terminais. O ponto-chave desse conceito reside no contingente de atividades não tarifadas que possam ser desempenhadas no terminal de passageiros.

Dessa forma, antes de se enumerarem as atividades, propõe-se o exame da tabela abaixo, elaborada a partir das atividades desempenhadas no terminal de passageiros e da sua relação com os usuários da infraestrutura. A tabela apresenta, então, uma classificação baseada na natureza da prestação e na sua utilidade para o transporte de passageiros, ressaltando-se que tais atividades podem ser desempenhadas pelo terminal ou por empresa especializada que se proponha a tanto.

Outrossim, a tabela permite a visualização das atividades auxiliares, acessórias e complementares e dos projetos associados, não obstante ser elaborada de forma exemplificativa, dada a amplitude de atividades que cabem nesses terminais.

Tabela 6. Classificação das atividades prestadas nos terminais a partir da Lei nº 8.987/1995

1. Atividades acessórias	2. Atividades auxiliares	3. Atividades complementares	4. Projetos associados
1.1 estacionamento de longa duração	2.1 estadia	3.1 gerenciamento de bagagens	4.1 compartilhamento de infraestruturas
1.2 comércio para alimentação	2.2 armazenagem	3.2 gerenciamento de encomendas	4.2 rede de integração logística
1.3 comércio de varejo	2.3 capatazia	3.3 oficina mecânica	4.3 serviços públicos
1.4 comércio de entretenimento	2.4 carregamento de bagagens	3.4 ponto de táxi	4.4 correios
1.5 serviços para os usuários	2.5 acostamento	3.5 abastecimento com combustível	4.5 centro de convenções
1.6 agenciamento de viagens	2.6 limpeza de veículos	3.6 <i>buffet</i>	4.6 aluguel de salas de escritórios e reuniões
1.7 locação de automóveis	2.7 locação de armazéns	3.7 locação de estandes	4.7 mídia
1.8 hotelaria			4.8 telefonia
1.9 transporte local			4.9 teatro, cinema, espetáculos
1.10 guarda-volumes			4.10. outros

Fonte: elaboração própria

Tendo em vista a tabela, passa-se à descrição das atividades, conforme numeradas:

1. Atividades acessórias ao transporte e ao terminal: apoio aos passageiros.

1.1. Estacionamento de longa duração: estacionamento colocado à disposição dos usuários do terminal e dos funcionários das empresas nele estabelecidas;

1.2. Comércio de alimentação: lojas voltadas a fornecer alimentos aos frequentadores do terminal (ex.: restaurantes, cafés, pizzarias, etc.);

1.3. Comércio de varejo: estabelecimentos destinados à venda de mercadorias, como lojas de *souvenires* e de roupas, livrarias, joalherias, revistarias, bancos, lotéricas, farmácias, máquinas automáticas de vendas, etc.;

1.4. Comércio de entretenimento: negócio voltado ao fornecimento de opções de lazer aos frequentadores do terminal, como cinemas, teatros, boates, etc.

1.5. Serviços para os usuários: serviços úteis aos frequentadores do terminal, como cabelereiros, manicures, academias, clínicas de estética, engraxates, sapateiros, etc.;

1.6. Agenciamento de viagens: lojas destinadas à comercialização de pacotes de viagens e de passeios pela cidade, como *city tours*;

1.7. Locação de automóveis;

1.8. Hotelaria;

1.9. Transporte local: serviço de *transfer* oferecido aos passageiros que chegam; e

1.10. Guarda-volumes: disponibilidade de *lockers* ou de serviço de armazenamento de malas.

2. Atividades auxiliares ao transporte: apoio aos transportadores.

2.1. Estadia: disponibilização de garagens para os veículos que não seguirão viagem no mesmo dia ou que não têm local para ficar (pode ser de curta ou longa duração);

2.2. Armazenagem: armazenamento de bens transportados nos veículos de passageiros (capacidade ociosa) que seguirão viagem em outro veículo;

2.3. Capatazia: movimentação dos bens que serão armazenados (refere-se ao manejo de cargas);

2.4. Carregadores de bagagens: movimentação das bagagens dos passageiros (bens pessoais);

2.5. Acostamento: processamento de passageiros de empresas que não possuem funcionários no terminal;

2.6. Limpeza de veículos: serviço oferecido às empresas para a higienização dos veículos;

2.7. Locação de armazéns: locação de área para o armazenamento de bens de empresas que possuem escritório no terminal

3. Atividades complementares: apoio ao transporte

3.1. Gerenciamento de bagagens: manuseio e alocação das bagagens dos passageiros nos veículos;

3.2. Gerenciamento de encomendas: serviço de administração e agenciamento de encomendas para as empresas transportadoras (faz-se uso da capacidade ociosa dos veículos na área das malas);

3.3. Oficina mecânica: serviço de manutenção dos veículos;

3.4. Ponto de táxi: locação de área destinada a cooperativas de táxi que atendem aos frequentadores do terminal;

3.5. Abastecimento com combustível: serviço voltado para fornecer combustível aos veículos;

3.6. *Buffet*: serviço de fornecimento de alimentação aos passageiros embarcados; e

3.7. Locação de estandes: locação de áreas para que as empresas de transporte desempenhem suas atividades regulares, como venda, troca e devolução de passagens, *check-in*, recebimento de passagens, etc.

4. Projetos associados: facilidades para as demais empresas.

4.1. Compartilhamento de infraestruturas: disponibilização das instalações para o uso por parte de empresas que desempenham atividades diferentes daquelas voltadas ao transporte, como a instalação de antenas de telecomunicação;

4.2. Rede de integração logística: área destinada a receber outros serviços de transporte, como o urbano, o ferroviário e o aquaviário;

4.3. Serviços públicos: área ocupada por serviços públicos úteis aos cidadão, como emissão de documentos, postos de vacinação, etc.;

4.4. Correios: área para ocupação pela empresa de correios e para o processamento de encomendas e a instalação de centro de distribuição regional;

4.5. Centro de convenções;

4.6. Aluguel de salas de escritório e reunião: disponibilização de local para a instalação de empresas interessadas na localização do terminal e nos serviços oferecidos;

4.7. Mídia: alocação de espaços para propaganda;

4.8. Telefonia: viabilização de serviços de telefonia aos que ocupam espaços nos sítios aeroportuários (sobretudo relacionados ao cabeamento e à instalação de antenas);

4.9. Cinemas, teatros e casas de espetáculo: centros de entretenimento para passageiros e visitantes; e

4.10. Outros: atividades com espaço para captação de negócios nos terminais.

Com essa catalogação, nota-se que as atividades podem ser desenvolvidas tanto nos aeroportos quanto nos terminais rodoviários, realizadas as devidas adaptações em cada infraestrutura. Chama-se atenção para a oportunidade comercial desses terminais, uma vez que detêm público de frequência constante, inexistindo a necessidade de captação de clientela. Conforme o perfil dessa clientela, deve-se criar, inclusive, uma vocação de negócios no terminal.

Nesse ponto, há de se concordar não só com o paralelismo técnico dos terminais rodoviários e aéreos, mas também com a sua vocação para funcionar tal qual um centro de compras. A partir dessa compreensão, podem-se aplicar todos os conceitos

utilizados no caso de *shopping centers*, sobretudo no arranjo do *tenant mix* de lojas que virá a ser disposto no terminal.

Estabelecidas essas premissas e demonstrado o paralelismo técnico entre aeroportos e estações rodoviárias, faz-se forçoso concluir pela possibilidade de aplicação do modelo de outorga do primeiro ao segundo. Mais do que isso, há também de se reconhecer o potencial econômico do terminal rodoviário e a sua inclinação para se organizar como centro de compras.

Ato contínuo, deve-se contemplar a teoria do liberalismo econômico, a qual justifica a privatização da exploração de serviços públicos nos terminais de transportes, denotando que a administração destes pode ser mais profícua se manejada pela iniciativa privada. Essa tese fica ainda mais clara quando se consideram os custos de transação envolvidos na gestão dos serviços providos nesses terminais. Além disso, sob a perspectiva da sustentabilidade do modelo de exploração, há de se encaminhar a discussão da gestão empresarial do terminal, de forma a aproveitar a estrutura obrigatória para desempenhar, no âmbito das prestações não sujeitas a tarifas, atividades comerciais acessórias, complementares e auxiliares, tal qual ocorre nos *shopping centers*.

Aproveitando o ensejo, tratar-se-á da aplicação, ao caso dos terminais rodoviários, da teoria das aerotrópoles, centros de desenvolvimento viabilizados pelo Poder Público para a atração de negócios, pela função logística que exercem, com a função social de promover o desenvolvimento regional.

Finalmente, antes de partir para o estudo de caso, cabe visualizar a realidade inserta no bojo da política pública federal de desenvolvimento, ampliação e fomento dos transportes. Portanto, o desenvolvimento de um terminal não é fato isolado, mas sim algo que impacta todo o ambiente no qual a infraestrutura está inserida. Deve-se, por isso, atentar para princípios que regem o desenvolvimento social sustentável.

4. SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA DAS INFRAESTRUTURAS

Partindo das digressões acima elencadas, o presente capítulo tem por objetivo desenhar um modelo sustentável de outorga de terminais de transportes terrestres, com fundamento no paradigma hoje existente para os aeroportos. Como se viu, algumas premissas já foram estabelecidas, quais sejam:

- a) o estabelecimento de um marco regulatório mais seguro para os terminais rodoviários;
- b) a inclusão dos terminais rodoviários no PNV, o que permitirá a execução de uma política de logística integrada de pessoas com esses terminais;
- c) o apoio da União Federal, não exclusivamente monetário, mas essencialmente técnico, para que as administrações regionais tenham suporte suficiente para elaborar seus planos de outorga;
- d) o desenvolvimento de modelo regulatório que considere os terminais enquanto monopólios naturais, com demanda inelástica, pesados custos de implantação e baixos custos marginais; e
- e) o reconhecimento do potencial de geração, pelos terminais, de significativas receitas comerciais, para que, dentro de um sistema de exploração que considere o princípio do *single till*, seja viabilizado o financiamento cruzado de atividades, de forma que a modicidade tarifária atinja os preços cobrados dos usuários da infraestrutura.

Contudo, para que o movimento de desestatização dos terminais se justifique e que essa modelagem científica se desenvolva, é preciso, inicialmente, sua contextualização no movimento de liberalismo econômico que deflagrou a iniciativa de privatização dos serviços públicos pelo Estado. Somente após imersão nessa arena, ter-se-á a comprovação da pertinência da exploração dos terminais de transportes terrestres pela iniciativa privada, tal qual ora se promove com os aeroportos.

Esse passo inicial permitirá demonstrar o primeiro marco teórico desta dissertação, qual seja, o fenômeno da privatização como elemento impulsionador da qualidade e atualidade do serviço público em foco.

Visto isso, abre-se espaço para a discussão da gestão privada dos terminais, com vistas à teorização dos custos de transação e à orientação de serviço público dirigido. Com efeito, a gestão privada do terminal deverá enfrentar custos específicos quando for lidar com o mercado, sobretudo porque está inserida em um negócio (*business*) que depende de uma miríade de contratos para obter êxito.

Por outro lado, a gestão privada não pode perder de vista que o serviço público que presta deve ser orientado por uma série de princípios de direito público, o que não apenas afeta o produto entregue ao usuários, mas permeia toda a administração do negócio. Em verdade, o desempenho dessa atividade pressupõe a realização de tarefas que vão desde o preenchimento dos requisitos do art. 6º da Lei nº 8.987/1995, relativo à disponibilização de um serviço adequado – passando pelo adimplemento das obrigações dispostas no contrato de concessão –, o qual atenda ao compromisso firmado com o Poder Concedente, até a manutenção da regularidade fiscal da concessionária, que lhe garante a abertura de financiamentos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES).

Esta etapa espera firmar o segundo marco teórico, indicando que a gestão privada do serviço público detém, além dos custos ordinários de transação, ainda outros decorrentes do dirigismo do contrato público a que as concessionárias estão sujeitas.

Ato contínuo, tem lugar o estudo do modelo da aerótrópole, ou cidade aeroportuária, que constitui conceito desenvolvido por John Kasarda no início dos anos 2000. Kasarda acreditava que as cidades deveriam se desenvolver em torno dos aeroportos, pois o sucesso dos negócios deixaria de se pautar por sua localização e espaço disponível para se apoiar na sua acessibilidade, tempo e custo (KASARDA, 2012, p. 12). Esses elementos, na visão do autor, somente poderiam ser proporcionados pelo transporte aéreo, o que tornaria o aeroporto um centro de atração de atividades empresariais, criando uma clara oportunidade.

A partir da concepção de cidade conectada com o mundo pelo transporte aéreo, representando o aeroporto um nicho atrativo de oportunidades, crê-se na possibilidade de transpor, *mutatis mutandis*, a ideia aos terminais de transportes terrestres, sobretudo àqueles dispostos em municípios do interior dos estados, enquanto nós aptos a realizar a ligação com seu mundo próximo. Com isso, os terminais rodoviários alcançariam igualmente o patamar de centros gravitacionais de desenvolvimento comercial e regional, só que em menor proporção. Ora não se espera demonstrar que trariam tantas oportunidades como um aeroporto. Entretanto, tendo em vista a realidade desses municípios, denota-se uma chance comercial razoavelmente pouco explorada, para a qual se quer chamar a atenção.

Justamente o que se espera é, a partir do terceiro ponto do marco teórico, apresentar um modelo que possa otimizar a administração das receitas dos terminais rodoviários, inclusive para viabilizar eventual reversibilidade aos usuários desse transporte pela modicidade tarifária, que representa pressuposto na realização de outorgas (art. 6º, § 1º Da Lei nº 8.987/1995) (na aplicação do modelo de regulação *single till* ou *adjusted single till*). No entanto, dada a especificidade de cada terminal rodoviário, espera-se que esse

modelo possa traçar linhas gerais para a identificação das receitas comerciais possíveis e para a sua combinação com as tarifárias, de forma a viabilizar a sustentabilidade econômica da infraestrutura discutida.

Finalmente, o último foco teórico residirá em dois núcleos estratégicos para a presente dissertação: o desenvolvimento regional proporcionado pelo terminal e a clara oportunidade de utilização da infraestrutura para a captação de energia limpa, por meio da utilização de placas solares. Vislumbra-se demonstrar como um terminal bem estruturado e que funciona como catalisador de indústria e serviços é capaz de deflagrar um núcleo de desenvolvimento econômico útil à cidade.

Dentro desse conceito, uma das possibilidades que se revela, em razão do *layout* que se impõe ao terminal, é a sua adaptação para a captação de energia limpa e a utilização de diferentes escalas de reciclagem, não só para promover economia racional em sua produção, mas essencialmente para desenvolver um paradigma ecologicamente adequado para a sociedade. Um exemplo desse porte e com essa acessibilidade pode, além de levar ao desenvolvimento regional, despertar ações voltadas para a preservação do meio ambiente urbano que são de extrema valia para a sociedade.

Com isso, o modelo poderá ser testado por meio da comparação entre terminais aéreos e terrestres explorados por empresas públicas e por concessionárias privadas.

4.1. O neoliberalismo econômico e as privatizações de infraestrutura

O neoliberalismo representou um movimento teórico e político com gênese no pós-Segunda Guerra Mundial que se deu como reação à tendência keynesiana que vigia à época e que poderia vir a ser implantada na reconstrução dos países arrasados, perpetuando o intervencionismo estatal. Entre os mentores intelectuais dessa corrente figuraram Milton Friedmann, Friederich Hayek, Michael Polanyi e Karl Popper, que compunham a Sociedade de Mont Pèlerin (nome da localidade na Suíça onde foi realizado o primeiro encontro para assentar a teoria)⁴⁹.

Sobre o tema, leciona Filgueiras (2006, p. 179):

Preliminarmente, se faz necessário diferenciar, conceitualmente, neoliberalismo, projeto neoliberal e modelo econômico neoliberal periférico. O primeiro diz respeito à doutrina político-econômica mais geral, formulada, logo após a Segunda Guerra Mundial, por Hayek e Friedman, entre outros - a partir da crítica ao Estado de Bem-Estar Social e ao socialismo e através de uma atualização regressiva do liberalismo (Anderson, 1995). O segundo, se refere à forma como, concretamente, o neoliberalismo se expressou num programa político-econômico específico no

⁴⁹ Obras relevantes sobre o tema: *Capitalismo e Liberdade* (Friedmann), *O Caminho da Servidão* (Hayek), *A grande transformação* (Polanyi) e *A sociedade aberta e seus inimigos* (Popper).

Brasil, como resultado das disputas entre as distintas frações de classes da burguesia e entre estas e as classes trabalhadoras. Por fim, o modelo econômico neoliberal periférico é resultado da forma como o projeto neoliberal se configurou, a partir da estrutura econômica anterior do país, e que é diferente das dos demais países da América Latina, embora todos eles tenham em comum o caráter periférico e, portanto, subordinado ao imperialismo. Em suma, o neoliberalismo é uma doutrina geral, mas o projeto neoliberal e o modelo econômico a ele associado, são mais ou menos diferenciados, de país para país, de acordo com as suas respectivas formações econômico-sociais anteriores.

Assim como o movimento liberalista, que teve como ícone Adam Smith e David Ricardo, o neoliberalismo atacava, em primeira instância, os limites que o Estado colocava ao livre mercado, sobretudo nas suas ações interventivas pelo denominado Estado de Bem Estar Social, representado empiricamente pelo *Welfare State* (Europa) e pelo *New Deal* (Estados Unidos da América). Essa substituição direta do empresariado por políticas governamentais, fosse para a criação de empregos e produção – políticas macroeconômicas – ou para o desenvolvimento regional, teria sempre, na visão desses teóricos, impactos negativos sobre a economia, gerando ineficiência econômica.

Esse grupo ainda tinha por pressupostos a defesa da moeda, a estabilidade de preços, a segurança jurídica nos contratos e a livre concorrência. Outro valor defendido pelos referidos estudiosos era a desigualdade como elemento positivo da sociedade democrática, fundamentada na liberdade e competição de empresas (ANDERSON, 1995).

Com efeito, tais iniciativas, que retomavam os valores que regiam a economia do mundo pré-crise de 1929, representavam o principal ponto de diferenciação entre o liberalismo e o neoliberalismo; a liberdade econômica decorrente da reação contra o Estado interventor indica uma reclamação pela autonomia da iniciativa privada, inclusive na regência de serviços considerados públicos. Essa seria, então, a semente para a desestatização das atividades econômicas voltadas à sociedade, as quais não teriam como essencial, para a sua realização, a presença do Estado (sobretudo serviços de utilidade pública).

Sob a perspectiva histórica, como mencionado, tem-se que o acordo de *Bretton Woods*, em 1946, representou o marco temporal do início da difusão das ideias neoliberais, apesar de não tê-las aplicado diretamente. Há de se enfatizar, inclusive, que tanto o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), como o Fundo Monetário Internacional (FMI), criados no contexto do referido tratado, voltaram-se inicialmente para a propagação de políticas keynesianas.

Outro instituto redefinido nesse ínterim foi o padrão-ouro, que consubstanciava sistema monetário, criado, em 1752, por David Hume, e que seguia a teoria quantitativa da moeda. Com o intuito de medir, de maneira padronizada, a inflação e a

deflação nos diversos países, criou-se, por meio do sistema, um critério de conversibilidade das notas bancárias de um país por ouro, estabelecendo-se um lastro. Assim, se solicitado, o banco deveria converter os valores detidos em notas pela sua correspondência em gramas (ou quilos) de ouro. Em *Bretton Woods* esse pacto assume novo formato; os países passam a indexar suas moedas ao dólar e somente este é indexado ao ouro (padrão ouro-dólar).

Essa realidade mudaria, contudo, duas décadas depois, com o advento das diversas crises da década de 1970. Com efeito, o então presidente dos EUA, Richard Nixon, açodado pelos constantes *déficits* da balança de pagamentos (em parte devido aos altos gastos com a Guerra do Vietnam), promove um choque na economia, primeiro para reajustar (1968) e depois para anular o padrão ouro-dólar (1971). Em 1973, o FMI ratifica essa decisão e declara a flutuação do dólar em relação ao ouro, depois de 27 anos de paridade. Além disso, ocorreram, na mesma época, as crises do petróleo, que decorreram de ações organizadas por integrantes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Entre 1967 e 1980 aconteceram cinco crises subsequentes, as quais impactaram diretamente o preço do barril de petróleo.

Isso tudo conflui para a escalada da inflação, a redução das taxas de crescimento da produção e a geração de desemprego, o que demonstrou aos governantes que as políticas keynesianas já não garantiam mais a estabilidade econômica. Mesmo a Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento (OCDE), que utilizava com recorrência as políticas keynesianas para a recuperação e estabilização do grupo de países europeus, teve de mudar suas práticas (ANDERSON, 1995). Essa comunidade se viu, então, forçada a buscar novas formas de gestão, sendo inclusive aconselhada pelo FMI e pelo BIRD, que também alteraram seu procedimento ao final da década de 1970.

Houve, então, grande aceitação das teorias monetaristas de Milton Friedmann, que foi, inclusive, consultor do presidente Ronald Reagan (RIBEIRO, 2013). Dessa forma, projetos neoliberais foram criados em diferentes nações. Assim, pode-se afirmar que a aplicação empírica da teoria se deu não só nos EUA, mas também na Europa (sobretudo na Inglaterra de Margareth Tachter). É fato também que seu laboratório operou na América Latina, especificamente no Chile de Augusto Pinochet, onde as primeiras experiências neoliberais foram testadas (ANDERSON, 1995).

Na América Latina, apesar do início prematuro, como mencionado, o neoliberalismo floresceu realmente apenas no final da década de 1980, com os aportes monetários do FMI, que cobravam, em troca, a estabilização de preços, o equilíbrio das contas públicas e a abertura do livre mercado (IBARRA, 2011). Repetindo parte das

experiências testadas na Europa, a América Latina trilhou o mesmo caminho rumo ao liberalismo, porém por meios mais lentos, como notou Torre (1996) ao examinar o caso do Brasil.

Com efeito, a maioria desses países só aderiu efetivamente ao modelo econômico neoliberal periférico depois do surto dos governos autoritários, momento em que foram implementadas medidas que vieram a impulsionar essas economias (TORRE, 1996). O Brasil, por sua vez, foi o último país a aderir a essas reformas, implementando tardiamente as medidas econômicas restritivas da economia. Lembra Filgueiras (2006, p. 180), acerca da história neoliberal brasileira:

Embora tivesse como referência a experiência de outros países da América Latina, e mesmo dos Governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Regan, nos EUA, além das recomendações de instituições multilaterais como o FMI, o projeto neoliberal no Brasil foi constituindo e consolidando o seu programa político – como não poderia deixar de ser – no próprio processo de sua implementação, como resultado das disputas políticas entre as diversas classes e frações de classes. Portanto, a concepção aqui adotada é de que não havia um projeto neoliberal prévio, acabado, e que foi implantado. Na verdade, a ideia é de que o projeto neoliberal só se definiu claramente de forma ex-post, isto é, como resultado da luta de classes. É isto que explica, em grande medida – ao lado das características próprias da formação econômico-social anterior -, a existência de especificidades e diferenças nos projetos neoliberais implementados nos distintos países da América Latina, em que pese terem eles a mesma concepção doutrinária e o mesmo programa político mais geral.

Entre os grandes postulados dessa nova política figura a primazia da redução da intervenção estatal na economia (Estado mínimo), bem entendido no papel do Estado de não se imiscuir diretamente nos mercados por meio de suas empresas públicas, mas sim pelo estabelecimento de regras e vigilância ao seu acatamento. Dessa vertente decorre a reestruturação produtiva e, em consequência, o fenômeno privatizador. Carlton e Perloff (1999, p. 658) expõem sintético e conclusivo relato sobre o fenômeno da privatização:

Because the government does not trend to run business efficiently, there has been a worldwide trend in recent years to privatize many estate-owned monopolies. For example, Khadafi privatized Libya's camel industry, transferring 6.000 government owned camels to the private sector, to save millions of dollars per years in subsidy costs. Great Britain led the way in Europe. The Thatcher government started by privatizing British Gas in 1986, creating free market for the first time as of 1996 whereby consumers could choose their gas supplier. Gas prices in real terms were 35 percent lower in 1999 than in 1986. As of Januar 1, 1998, France's four – centuries-old art and antiquities auction monopoly ended (as they lost business to London and New York). The dismantling of communism in the former Soviet Union and Eastern Europe has led to massive efforts to privatize former government's monopolies.

Também Anderson (1995, p. 11) ilustra as reformas do projeto neoliberal, reforçando o conceito exposto com base no panorama da Inglaterra, considerada como o país que melhor adotou a teoria neoliberal em termos pragmáticos:

O que fizeram, na prática, os governos neoliberais deste período? O modelo inglês foi, ao mesmo tempo, o pioneiro e o mais puro. Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E, finalmente – esta foi uma medida surpreendentemente tardia –, se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. Esse pacote de medidas é o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado.

Ortiz (2008) indica quatro grupos de razões justificadoras para a transposição de empresas e atividades do setor público para o privado, os quais serão sintetizados a seguir: econômicas, financeiras, políticas e legais. Nas razões econômicas figura a busca pela eficiência das empresas, em vista dos vícios, ineficiências e lucros menores apresentados, em geral, pelas empresas públicas. Entre as razões financeiras, expõe o autor, estão a redução do *déficit* público, relativo aos gastos com empresas públicas, o aumento do mercado de capitais e a difusão do capitalismo popular. Como razão política, destaca a situação debilitada das empresas públicas, a qual empurra estas ao mercado privado, o qual possui, inclusive, condições de diversificar o regime de exploração. Indica, ainda, entre as razões legais, a legislação de determinados blocos econômicos, como, no caso, a então Comunidade Europeia, que determinavam a imposição de normas de livre concorrência para empresas e serviços públicos e para monopólios.

É interessante a opinião de Ortiz sobre as mudanças trazidas pelas privatizações (2008, p. 486):

Y es que em el fondo, y por debajo de todas las ‘razones’ lue se quieran dar, las privatizaciones suponen un profundo cambio em la concepción de los fines del Estado. Las privatizaciones no son una operación financeira, ni una medida de política industrial. Son, sencillamente, la consecuencia de creer o no creer em el Estado como organización económica. De echo, el movimiento de privatizaciones inglés, que es quizás el desencadenante de muchos otros, no fue consecuencia de largos análisis empíricos sobre los beneficios del cambio de propiedad, sino que una profunda fe em el mercado y de la desesperación ante el pobre historial de las empresas públicas británicas. Fue más una cuestión de convicciones que de análisis económico. Luego han vencido los análisis, confirmando, em general, los benéficos resultados de las privatizaciones.

Na verdade, as empresas públicas representaram ponto de estudo específico dos analistas do movimento privatizador. Isso se deu tanto pela importância da transferência do patrimônio público à iniciativa privada, como pela esperança de atingimento de resultados por essa nova gestão. Essa, inclusive, seria a principal razão a impulsionar o movimento de privatizações, especialmente no caso dos serviços públicos, em vista das necessidades

financeiras do Estado. Aliás, Córdoba (2008, p. 338) apresenta relevante ponto de vista sobre a questão:

La idea del incremento de la eficiencia como motivo principal para privatizar parte de la idea de que las empresas públicas, al estar fuertemente influenciadas por el Estado, son en general poco competitivas a escala internacional. Lo anterior debido a su supuesta menor eficacia, su escala de capacidad de innovación tecnológica y su falta de dinamismo empresarial. La adopción de una multiplicidad de metas de alcance social hace que diferentes factores de productividad y eficiencia pierdan valor e beneficios.

Com efeito, alguns autores se debruçaram mais sobre os motivos da ineficiência das empresas públicas e as perspectivas que se poderiam ter sobre a privatização dos serviços públicos. Por esse contexto, é razoável pensar que a administração privada dessas infraestruturas, com inclinação à maximização de lucros, pode representar uma solução viável⁵⁰. Montaner e Benitez (2009, p.149) reafirmam a posição:

En definitiva, detrás de todas estas causas se ponía de manifiesto la situación deficitaria de muchas empresas públicas europeas. Situación deficitaria que la doctrina atribuía a diversas razones. Entre ellas se argumentaba que en las empresas públicas se da una falta de riesgo económico personal de los dirigentes; la excesiva presión sindical que se estima mayor e más reivindicativa en las empresas públicas que en las privadas; y sobre todo la excesiva dependencia de la empresa pública de las directrices políticas, a veces alejadas de los criterios racionales de la dirección de las empresas.

Essa premissa registra, então, o primeiro marco teórico que se quer destacar na presente dissertação, qual seja: **a privatização de serviços públicos alocados a infraestruturas detidas pelo Estado traz incremento de eficiência à prestação.**

É importante assentar que a máxima destacada também se aplica diretamente aos terminais de transportes que ora se estudam. Estes, enquanto infraestruturas sob o domínio público, representam exatamente os núcleos prestadores de serviços públicos, sob o controle do Estado, que poderiam ser melhor geridos pela iniciativa privada. Isso é verdade tanto no caso dos aeroportos, como no das estações rodoviárias.

Em vista disso, a questão inicial a se tratar, de cunho essencialmente operacional, reside na identificação das formas de privatização desse serviço público que são autorizadas pela legislação nacional. Com efeito, rege tal privatização, diretamente, a Lei nº 8.987/95, que concede a possibilidade de concessão, permissão e autorização. No caso dos terminais, como já visto, cabe falar em concessão, quando se prevê uma obra de expansão de longo prazo associada à privatização do serviço. Na hipótese, deverá ser firmado um contrato

⁵⁰ Em sentido oposto, Gong *et al.* (2012) apontam que não se verifica, na privatização das indústrias de portos e aeroportos, uma performance superior associada a determinada forma de detenção da infraestrutura.

de concessão, que é o produto de um regular processo de licitação, que segue os trâmites das Leis nº 8.987/95 e nº 8.666/93.

É fato, contudo, que essa privatização do serviço não precisa constituir exclusividade do ente privado, restando determinado que o vencedor do leilão constitua uma empresa com entidade indicada pelo Poder Público, o qual será seu parceiro comercial. Esse modelo foi adotado na privatização dos aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos, como reluzido no Edital nº 002/2011⁵¹ e em outros modelos internacionais (GONG *et al.*, 2012).

Entretanto, pela legislação brasileira, essa parceria pode ter uma ação mais colaborativa no caso da concessão patrocinada, que constitui modalidade disposta na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que envolve “adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (art. 2º, § 1º). Sem deixar de constituir uma forma de privatização, a parceria público-privada volta-se aos empreendimentos que não são autossustentáveis, nos quais a iniciativa privada pode dar suporte à administração pública para a prestação de determinado serviço.

Poole (*apud* FIUZA & PIONER, 2009, p. 2) ainda destaca duas outras formas de privatização de aeroportos que representariam alternativas viáveis pelas normas brasileiras: o contrato de administração e a venda do terminal. Ressalte-se que ambas se viabilizam pela Lei de Licitações, mas em nenhuma delas pode ser concebida a transferência plena do serviço público, em vista das limitações que esses institutos apresentam.

No contrato de administração permite-se que o Poder Público (titular do aeroporto) receba as taxas dispostas dos usuários e pague ao administrador um preço que varia, no todo ou em parte, de acordo com o desempenho da infraestrutura. Já na venda desta, passa-se o bem público ao particular, sendo certa a necessidade de uma forma de outorga do serviço para que se possa prestá-lo. É imprescindível, nesse caso, que a venda seja entrelaçada com a figura da autorização da prestação do serviço.

Contudo, essa forma de delegação é extremamente singela para esse tipo de transferência, o que poderia acarretar eventuais prejuízos à qualidade do serviço, tendo-se em vista que um agente autorizado tem sobre si menos exigências que um concessionário ou permissionário, uma vez que não lhe recaem as obrigações da Lei nº 8.987/95 (art. 1º – fixação da competência da norma). Os terminais terrestres privados seguiriam a mesma lógica.

⁵¹ Disponível em www.anac.gov.br. Acesso: 30.09.2013.

Passada a menção de que a privatização pode representar incremento aos serviços dos terminais, é essencial destacar que Poole (*apud* FIUZA & PIONER, 2009), de maneira direcionada, ressalta ainda outros fatores positivos da privatização de aeroportos:

- a) o aumento da eficiência operacional;
- b) o desenvolvimento de receitas adicionais de operação;
- c) a melhoria das facilidades disponibilizadas aos clientes;
- d) o maior uso de critérios econômico-financeiros na administração da infraestrutura, em detrimento dos políticos; e
- e) o pagamento de valor de outorga.

Como se tem buscado asseverar, todos esses elementos, que contribuem para o sucesso econômico do terminal, podem tanto ser aplicados aos aeroportos como às rodoviárias, em vista da extrema similaridade entre as atividades que exercem. Por evidente, é desejável que essa nova situação permeie os terminais rodoviários, de forma que possam dar um salto no seu desempenho tanto econômico como operacional.

Contudo, a mera outorga com privatização, sem a existência de parâmetros seguros para a exploração da infraestrutura, também pode levar a resultados desastrosos. Nesse ponto, casam-se os conceitos de aerotrópole e gestão empresarial de centros de compras, que serão vistos a seguir. Mas, antes de adentrar essa combinação, é essencial tocar nos elementos que compõe essa gestão do bem público, que, em especial, deve ter um direcionamento social para sua administração privada. Esses elementos representam a segunda proposta teórica desta dissertação. A discussão é pertinente para que se avaliem as vantagens econômicas de se conceder o serviço público sobre as de se permitir que o Estado o preste diretamente, adrede à administração de infraestrutura necessária.

Isso significa, em termos práticos, discutir a aplicação dos custos de transação aos contratos de concessão de terminais de transporte, de modo a se visualizar como tais ônus recaem sobre essas outorgas públicas. Mas, além disso, vale adicionar às contingências elencadas por Fiani (2002) o dirigismo contratual imposto ao Poder Público e aos concessionários pelas Leis nº 8.987/95 e nº 8.078/90 (entre outras), que encerram a orientação que deve ser dada à prestação de serviços públicos.

4.2. A gestão dos bens públicos e o dirigismo contratual

A produção de bens e serviços envolve não somente os custos evidentes do negócio, relativos à produção, mas também os denominados custos de transação. Ao se considerarem esses ônus evidentes, deve ser sopesada, ainda, a função pública das

infraestruturas voltadas à prestação de serviços públicos, que representa, na prática, a realização de determinados valores sociais não necessariamente atrelados às atividades econômicas comuns. É muito ilustrativa a definição de Carlton e Perloff (1999, p. 3) sobre os custos de transação:

Transaction costs are the expenses of trading with others above and beyond the price, such as the cost of writing and enforcing contracts. Using formal price theory analysis, the transaction costs approach uses differences in transactions costs to explain why structure, conduct and performance vary across industries.

Do estudo de Fiani (2002), apreende-se que a produção industrial não pode se desenvolver sem a contribuição de diversos agentes. Isso significa dizer que a elaboração dos produtos e serviços depende de uma cadeia de transações, consubstanciadas nas trocas com fornecedores e com compradores determinados por esse processo produtivo. Esses custos que a empresa tem de recorrer ao mercado refletem-se em ineficiências no sistema, que são estudadas pela Teoria dos Custos de Transação, desenvolvida por Ronald Coase no artigo “A Natureza da Firma”, de 1937.

Esse tema insere-se no presente trabalho no contexto da escolha do Estado de elaborar o serviço público diretamente, pelas suas próprias empresas, ou de privatizá-lo, mediante outorga, ora estudada sob a forma de concessão. De forma reversa, quer-se demonstrar que a privatização também se justifica pela redução dos custos de transação do Estado na elaboração da atividade.

Na linha lógica do referido artigo, esses custos são alocados à negociação, aos seguros e à fiscalização do cumprimento recíproco das obrigações pactuadas, entre outros, denotando que os custos de transação são diretamente conexos aos contratos, firmados com fornecedores e compradores. Pressupõe-se, nessa teoria, a existência de assimetria de informação entre os contratantes, o que eleva substancialmente o custo de contratação. Elaboram-se, também, diversas hipóteses, pertinentes à relação contratual, que oneram as transações, como “racionalidade limitada, complexidade e incerteza, oportunismo e especificidade de ativos” (FIANI, 2002, p. 269).

Em nossa pesquisa, esses conceitos devem então ser aplicados em dois níveis: no processo de produção dos serviços públicos e no de regulação da concessão. De um lado, ver-se-á o esforço envidado pela Administração quando diretamente empregado ao serviço público; de outro, tal esforço, agora indireto, será aplicado ao mero direcionamento público do serviço em referência (de maneira comparativa). Assim, o primeiro grande desafio do bom desempenho negocial, que impõe representativos custos de transação, reside na

condução da atividade levando em consideração a “racionalidade limitada, complexidade e incertezas”, que desaguam, inexoravelmente, na assimetria de informação.

De acordo com Fiani (2002, p. 270), a “assimetria de informação nada mais são que diferenças nas informações que as partes envolvidas em uma transação possuem, particularmente quando esta diferença afeta no resultado final da negociação”. Isso se dá porque os três fatores limitadores permitem que os diversos contratantes desenvolvam condutas oportunistas, tanto antes (*ex-ante*) como depois (*ex-post*) da negociação, sendo esta última etapa subdividida em duas espécies: risco moral – ligado às ações do agente contratante – e seleção adversa – relativo às características dos contratantes.

Some-se a essas variáveis um ambiente dotado, no caso da maioria dos serviços públicos, de poucos e especializados fornecedores e compradores, ocorrendo as transações, nesse contexto, em pequenos números (*small numbers*). Isso acarreta, como alerta Fiani (2002, p. 272), o problema do refém (*hold-up*), “pelo qual uma das partes que realizou um investimento em um ativo específico torna-se vulnerável a ameaças da outra parte de encerrar a relação”. Por evidente, isso impede a negociação em bases mais vantajosas.

É esse o cenário encontrado nos terminais de transporte terrestre e, sobretudo, nos de transporte aéreo, de sua construção à sua operação. De fato, a construção de um terminal é reconhecidamente uma atividade especializada; não se trata de uma infraestrutura estática, mas sim de um complexo dinâmico. Nota-se a escassez de fornecedores desse tipo de construção, não obstante as matérias-primas para a composição da estrutura sejam abundantemente encontradas no mercado (aplicados à construção civil).

Por isso, a negociação se torna espinhosa desde a concepção da estrutura, quando incidem custos *ex-ante* sobre a garantia de que o projeto contratado será dotado do complexo da mobilidade, da funcionalidade e da segurança necessários. Em verdade, toda a fase de viabilização do dimensionamento e construção do espaço adequado para a operação consubstanciam altos custos de transação; não se pode simplesmente derrubar um terminal pronto porque este não atendeu às previsões de tráfego de pessoas e veículos. O cuidado nessa etapa é essencial para o sucesso do terminal. Caso contrário, poder-se-á incidir nos custos *ex-post*, ora traduzidos em empresas que sejam desqualificadas para efetuar a manutenção do terminal ou que aumentem muito seus preços para tanto.

Ademais, na fase da operação, ocorre um risco em cadeia, que pode decorrer da conformação do terminal (localização e funcionalidade) e levar ao problema do refém: a escolha do terminal pelos prestadores de serviços de transportes. Quando se inicia a

construção do terminal, a rigor, inexistente garantia de que os prestadores do serviço de transporte irão aderir à infraestrutura.

Essa captação cabe ao administrador da infraestrutura, que, à sua conta e risco, irá convencer os *players* a frequentar a sua cidade, levando à existência de clientela e bons retornos econômicos na localidade. Fato é que grandes prestadores de serviços de transporte podem buscar o “fechamento” do mercado a seu favor, negociando a exclusividade do terminal e fazendo a infraestrutura de refém. Outro risco, que ocorre com mais frequência nos terminais terrestres, pode ser visualizado na faculdade das empresas de ônibus poderem encostar em qualquer ponto para receber seus clientes (consideradas as leis estaduais, evidentemente). Mencione-se, ainda, o caso dos aeroportos, que demandam diversos serviços exclusivos (ex.: telecomunicações aeronáuticas, *aviation security*, apoio a aeronaves, etc.)

Há de se destacar, ainda, que a prestação dos serviços públicos, sobretudo os desenvolvidos nos terminais de transportes, pode ser classificada, para a teoria dos custos de transação, como “contratos de cláusulas condicionais” (FIANI, 2002, p. 273), nos quais se define no presente uma performance para o futuro. Nessa hipótese, obriga-se o prestador a fazer uma previsão dos fatos futuros, valendo, para tanto, mecanismos como a árvore de decisões. Outra dificuldade enfrentada nesse tipo de contrato é a garantia do cumprimento contratual, que se traduz, na realidade legal brasileira, na prestação adequada do serviço.

Neste momento cabe trazer à tona a teoria do dirigismo contratual. É autoexplicativa a lição de Grinover *et al.* (2007, p. 511-513):

É nesses períodos de grande comoção econômica, aliada às vicissitudes políticas e sociais, que surge o fenômeno do dirigismo contratual, como uma espécie de elemento mitigador da autonomia privada, fazendo presente a influência do Direito Público no Direito Privado pela interferência estatal na liberdade privada. (...) O Estado passou a interferir na liberdade de contratar, sem, contudo, extinguir o perfil civil da figura do contrato. Ocorreu, isto sim, fenômeno curioso, pois o conceito de contrato passou a ser rediscutido para que fosse projetado também para o Direito Público, onde se fala naturalmente em contrato administrativo para significar negócio jurídico celebrado entre a administração e o particular, como decorrência da própria atividade negocial da administração pública, ou para a consecução dos objetivos decorrentes do dever do Poder Público para com a comunidade, com especial relevo para as obras e serviços públicos. (...) O dirigismo contratual não se dá em qualquer situação, mas apenas nas relações jurídicas consideradas merecedoras de controle estatal para que seja mantido o desejado equilíbrio entre as partes. (...) **Mas essa intervenção estatal na liberdade de contratar pode dar-se de outros modos, como, por exemplo, o estabelecimento, pela lei, do conteúdo do contrato.** (gn)

Com efeito, determinadas atividades, por sua importância à sociedade, têm regência específica na legislação ordinária brasileira. Esse fenômeno jurídico incide no caso dos serviços públicos, sendo inclusive asseverado em relação aos serviços usufruídos pelos consumidores. É o que se depreende dos artigos 6º, 7º e 22 da Lei nº 8.078/90 e 6º e 7º da Lei

nº 8.987/95, que indicam, respectivamente, os direitos básicos do consumidor e os dos usuário de serviços públicos⁵².

Esse dirigismo contratual denota que não basta à empresa observar exclusivamente as normas do Código Civil Brasileiro, no que tange à execução de seus deveres de prestadora de serviços. Há uma intervenção pública efetiva, tanto pelas leis como pelos próprios instrumentos de outorga, que deve ser observada. Por isso, além dessas normas ordinárias, ainda pesam sobre os prestadores de serviços públicos regras extraordinárias, que requerem a execução de um serviço adequado, que vai além das prerrogativas que os consumidores tem, nos termos da lei. Além disso, o cumprimento dessa obrigação há necessariamente de ser fiscalizado pelo Estado (intervenção para verificar a regularidade da prestação). Essas regras são diretamente aplicadas aos serviços prestados nos terminais, voltados para a operação de transporte.

⁵² Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor):

“Art. 6º São direitos básicos do consumidor: I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos; II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações; III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços; V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas; VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos; VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados; VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências; IX - (Vetado); **X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.**

Art. 7º Os direitos previstos neste código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade.

Parágrafo único. Tendo mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação dos danos previstos nas normas de consumo.

(...)

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.” (gn)

Lei nº 8.987/95 (Lei de Outorgas)

“Art. 6º. Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º. Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. § 2º. A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço. § 3º. Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando: I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários: I - receber serviço adequado; II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos; III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente; IV - levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado; V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço; VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.”

Para finalizar a conceituação teórica deste tópico, merece cotejo a classificação dos tipos de transação (investimento previsto) e estruturas de governança identificados na prestação de serviços públicos. Na lição de Fiani (2002), essas transações podem ser segregadas em específicas, não específicas e mistas. As transações específicas envolvem ativos específicos, que não admitem padronização e nos quais há um interesse de prestação contínua (não interrompida). As transações não específicas, por sua vez, envolvem bens e serviços padronizados, enquanto as mistas se alocam nos casos limítrofes.

A essas formas de transação correspondem os tipos de estruturas governamentais, que constituem o “arcabouço institucional no qual a transação é realizada, isto é, o conjunto de instituições e tipos de agentes diretamente envolvidos na realização da transação e garantia de execução” (FIANI, 2002, p. 277). Dessa forma, há a Governança pelo Mercado (aplicada às transações não específicas), a Governança Trilateral (indicada para transações ocasionais) e a Governança Específica de Transação (pertinente a ativos não padronizados, com riscos, nas transações, de ocorrência de eventuais conflitos entre contratantes). Neste último caso, dois tipos de estrutura podem ser criados: o contrato de relação (várias empresas autônomas) ou a empresa única (integração vertical das atividades).

Com efeito, os serviços oferecidos pelos terminais podem gerar transações específicas, nas atividades voltadas diretamente para os transportes, e não específicas, nas demais facilidades disponíveis. Dessa forma, geram-se duas formas de Governança, uma pelo Mercado e outra Específica de Transações, preponderando a última, uma vez que a própria infraestrutura pode ser caracterizada como ativo dedicado (FIANI, 2002, p. 281). Ademais, considerando a dificuldade em se unificarem todas as atividades dos terminais em uma empresa só, admite-se que a estrutura mais indicada será criada como contrato de relação.

Ora faz-se essencial questionar o óbvio: é melhor ao Estado se submeter aos custos de transação elencados, além de à obrigatoriedade de fiscalizar a prestação de serviços (entes diferentes: a empresa pública presta o serviço e a administração direta ou autarquia fiscaliza), ou outorgar o serviço e exercer exclusivamente o dirigismo contratual pela fiscalização? Resta claro que a segunda opção é racionalmente mais lógica, restando coerente com comando disposto no artigo 173 c/c 175, § 1º da CRFB.

É evidente que, na hipótese, permanecem os custos de transação alocados ao cumprimento das cláusulas do termo de outorga, o que exige um planejamento a longo prazo por parte do Estado, com a previsão de cláusulas condicionais antevendo possíveis conflitos. Duas características advêm desse modelo: as relações de autoridade e o dever do estrito desempenho do papel de agente regulador. Fiani (2002, p. 276) ressalta, com ênfase,

que incidem significativas vantagens em se ter uma relação de autoridade nesses contratos (não prestando os serviços diretamente):

A primeira vantagem da relação de autoridade é o fato de que não é necessário antecipar todas as circunstâncias futuras, bem como as ações que devem ser executadas para cada uma delas. Em outras palavras, não é necessário gerar árvore de decisões antecipadamente, e dessa maneira não há problemas em relação à racionalidade limitada dos agentes, como no caso dos contratos de cláusulas condicionantes em ambientes complexos. A segunda vantagem diz respeito ao fato de que, sob relação de autoridade, não é necessário recontratar sucessivamente, o que reduz significativamente os custos de transação em circunstâncias onde existe especificidade de ativos, representando nesse caso uma vantagem comparativamente aos contratos de curtos prazo sequenciais.

Sobre a importância do desempenho do papel de regulador, a ponderação do referido autor é ainda mais incisiva (2002, p. 285-286), merecendo destaque o seguinte trecho:

A TCT [Teoria dos Custos de Transação] sugere então que concessões não devem ser pensadas como algo a substituir a regulação, uma vez que, embora a regulação tenha problemas, a concessão renovada periodicamente não é isenta de dificuldades de natureza transacional. É necessário assim que, mesmo com os leilões de concessão, o agente regulador continue monitorando e, caso necessário, controlando preços, custos e investimento da empresa concessionário.

Os fundamentos logo acima estabelecidos permitem que se declare, especialmente para o caso dos serviços públicos dos terminais, o segundo marco teórico deste trabalho (ou, sobre outra perspectiva, o aprimoramento do primeiro): **Os custos de produção dos serviços públicos oferecidos pelos terminais de transportes são sensivelmente menores quando mediados por concessão ou autorização do que quando diretamente ofertados pelo Estado, por meio de empresa pública. Dito de outra maneira, a privatização, analisada anteriormente, não só traz incrementos aos serviços públicos estudados, como anula os custos de transação do Estado com as negociações contratuais comerciais.** O Estado, então, voltar-se-á para a realização de suas atividades fins, direcionadas à fiscalização do desempenho dos serviços públicos prestados por particulares, na linha do art. 173 c/c art. 175, § 1º da CRFB, atentando, sobretudo, para o acatamento do concessionário ou autorizado ao dirigismo contratual imposto a tais atividades.

Visto isso, deve-se passar ao próximo tópico, que virá a firmar o modelo de negócio pelo qual os terminais podem ser explorados da maneira mais eficiente, aproveitando a oportunidade da atração de pessoas para instalar, nas infraestruturas, facilidades adicionais que trarão receitas não operacionais para incrementar seus rendimentos totais.

4.3. A Aerotrópole e a Estações-*Shopping*

Por sua vocação, as infraestruturas de transporte tratadas compõem centros de atração gravitacional de pessoas, em razão de os passageiros serem obrigados a passar pelo terminal para atingir seus veículos de transporte. Esses agentes detêm determinadas características e podem ter o terminal de transporte que utilizam, bem como seus arredores, customizados conforme as suas necessidades.

Com efeito, o terminal rodoviário, assim como o aeroporto, pode representar, mais que uma infraestrutura de transporte, um núcleo de oportunidades comerciais que cumprem a finalidade de responder aos anseios e necessidades de determinado segmento social. Ao se identificarem esses focos de interesse, pode-se aglomerar na rodoviária uma série de serviços e utilidades que, além de impulsionarem o desenvolvimento econômico da exploração, ainda podem viabilizar o próprio crescimento regional da cidade.

Informação substancial divulgada pelo Boletim Semestral do Observatório do Turismo da Cidade de São Paulo destaca que cerca de 15 milhões de passageiros partiram dos três terminais de ônibus de São Paulo (Tietê, Barra Funda e Santana)⁵³ no 1º. Semestre de 2012. Esse foi o mesmo número aproximado de passageiros que embarcou em Guarulhos e Congonhas no mesmo período⁵⁴. O dado denota o potencial de clientes que essas infraestruturas detêm. Por outro lado, chama a atenção também para o fato de que os dois mencionados aeroportos estão entre os mais movimentados do país, forçando a conclusão de que, provavelmente, em outros estados os terminais de transportes terrestres atraem mais clientes que os aeroportos.

Complementando o raciocínio, é forçoso admitir que os usuários de aeroportos pertencem a classes econômicas diversas das daqueles que se utilizam de ônibus, sendo estas, majoritariamente, as classes B2, C, D e E (mais de 70%) (SOARES, 2006, p. 192). Não obstante, esses clientes também têm nível considerável de consumo, o que pode ser aproveitado, dado seu volume considerado.

Assim, aproveitando essa concentração populacional, a exploração dos terminais há de adotar modelo de negócio que otimize as condições para se auferir o melhor nível de renda possível, considerada sua situação privilegiada. Ratificam esse entendimento Kasarda e Lindsay (2012, p. 228) acerca dos terminais aéreos:

⁵³ Dados da Socicam, *apud* Observatório do Turismo da Cidade de São Paulo (2012, p. 4).

⁵⁴ Dados da Infraero, *apud* Observatório do Turismo da Cidade de São Paulo (2012, p. 6).

O próprio aeroporto é de fato o núcleo de uma gama de funções da ‘nova economia’, cujo objetivo final e principal é ampliar a competitividade, a criação de empregos e a qualidade de vida de uma cidade.

A teoria de Kasarda (2012, p. 228) parte das transformações mundiais em direção à nova economia para indicar que a sociedade atual se orienta para reduzir seus custos e “ampliar a competitividade, a criação de empregos e a qualidade de vida”, apontando que as relações comerciais passaram a se pautar pelo imediatismo (“era da instantaneidade”), no qual o valor supremo é a velocidade. Nesse sentido, Kasarda vaticina que os aeroportos não devem mais ser construídos longe das cidades, mas sim que estas devem se organizar em torno daqueles para seu próprio sucesso, pois, na visão do autor, os aeroportos compõem o único ponto de conectividade eficiente entre elas e o mundo, triunfando sobre tempo e espaço.

A elaboração do referido autor teve fundamento inicial nos denominados aeroportos industriais, que fariam um tipo de *cross docking* em relação aos bens elaborados na cidades e viabilizariam sua rápida remessa para locais, do país e do mundo, onde houvesse demanda. Ching (2009, p. 156) sintetiza assim o conceito do *cross docking*:

Pode ser definido como uma operação de sistematização de distribuição em que os produtos são recebidos, selecionados e encaminhados para outro veículo. No entanto, essa operação necessita de grande exatidão quanto ao tempo de entrada e saída de produtos. Os investimentos em estoque é substancialmente reduzido pela eliminação de múltiplos locais de estocagem e a sincronização é obtida pela otimização da utilização dos recursos do armazém.

Note-se que esse modelo cabe perfeitamente na noção de aeroporto-indústria, amparado por prédios mecanizados, onde não há espaço para estoque, tendo as matérias primas ou produtos semielaborados de passar imediatamente pelo beneficiamento, para que sejam enviados no próximo voo.

Esse modelo advém da experiência de Kasarda com o desenvolvimento de *hubs* de carga junto à empresa Federal Express (FEDEX), que trabalhava fortemente a logística e a importância de a carga atingir seu destino no menor prazo possível. Daí o fato de a administração dos recursos materiais ter tanta relevância para a concepção teórica, com o tempo exercendo função essencial.

Sob esse esteio, concebeu-se um modelo de aeroporto que não se restringe ao mero sistema de pistas e terminais, comumente considerados pela literatura tradicional. Tal aeroporto passa a representar um centro de logística integrada (nas palavras do autor, “conectividade”) que oferece os mais diferenciados serviços aos seus usuários e colaboradores, os quais usufruirão de seu principal atrativo, o sistema de transporte rápido.

Trabalha-se, então, no nível da conexão global (ex.: pedidos por internet que são elaborados e enviados por via aérea, o mais rápido possível) e não da aproximação local.

Nessa conta, em que o terminal por pressuposto abriga um parrudo centro de compras, cabe alocar no sítio aeroportuário, além dos serviços normalmente voltados aos passageiros (já antes mencionados, como hotéis, locação de veículos e *city tour*), outros empreendimentos que dependem, para seu sucesso, da velocidade com que são realizados, sempre apostando em elementos como qualidade e bom preço. Entre esses, são consideradas as clínicas hospitalares, os laboratórios de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia, os centros de distribuição, as áreas de beneficiamento de produtos, os centros empresariais, as áreas de vendas no atacado e no varejo, os centros de convenções, as atrações turísticas, os complexos de exposições, as zonas francas, os parques industriais, etc. No tipo de organização imaginado, por exemplo, os bens que precisam ser imediatamente embarcados contam com uma “via expressa” dentro do aeroporto, garantindo os contratos e evitando as perdas.

Com efeito, esse empreendimento, que restou denominado aerotrópole, trata basicamente de uma ponta de logística que arca com uma ampla captação imobiliária de negócios (agentes interessados em se instalar no sítio), tendo como chamariz o transporte aéreo. Este elemento permitiria a conectividade do produto no menor tempo possível, ou seja, todos os negócios aos quais o envio ou o recebimento rápido de bens ou pessoas represente incremento à produção têm lugar nesse tipo de aeroporto. Por evidente, trata-se de um fomento à indústria, em decorrência da possibilidade de distribuição da produção regional para o mundo e da facilitação da oferta de serviços (médicos, tecnológicos, etc.).

Kasarda indica elementos importantes que contribuem para o sucesso do empreendimento. São eles: acessibilidade e excelência nos serviços, responsabilidade social e ambiental, independência na administração do negócio e integração logística.

A excelência dos serviços da aerotrópole é o primeiro item que gera o sucesso dessa iniciativa. O atendimento da aerotrópole deve ser eficiente, de modo que consiga abrigar o maior número de relações negociais possíveis (“linhas de montagem ágeis para alcançar o maior retorno sobre investimentos possível”) (KASARDA, 2012, p. 467).

Inclusive, no modelo concebido, destaca-se a existência, no próprio local, de um centro de pedidos eletrônico, responsável por viabilizar a execução dos negócios gerados para o aeroporto. Ademais, para atingir toda a sua eficiência, o aeroporto precisa ser acessível. Sua alocação em áreas distantes do município impede que os usuários usufruam da cidade, caso precisem ou tenham interesse. Por isso, sua alocação no contexto dos centros

urbanos se faz essencial, até mesmo como forma de contribuição para o sucesso econômico da cidade.

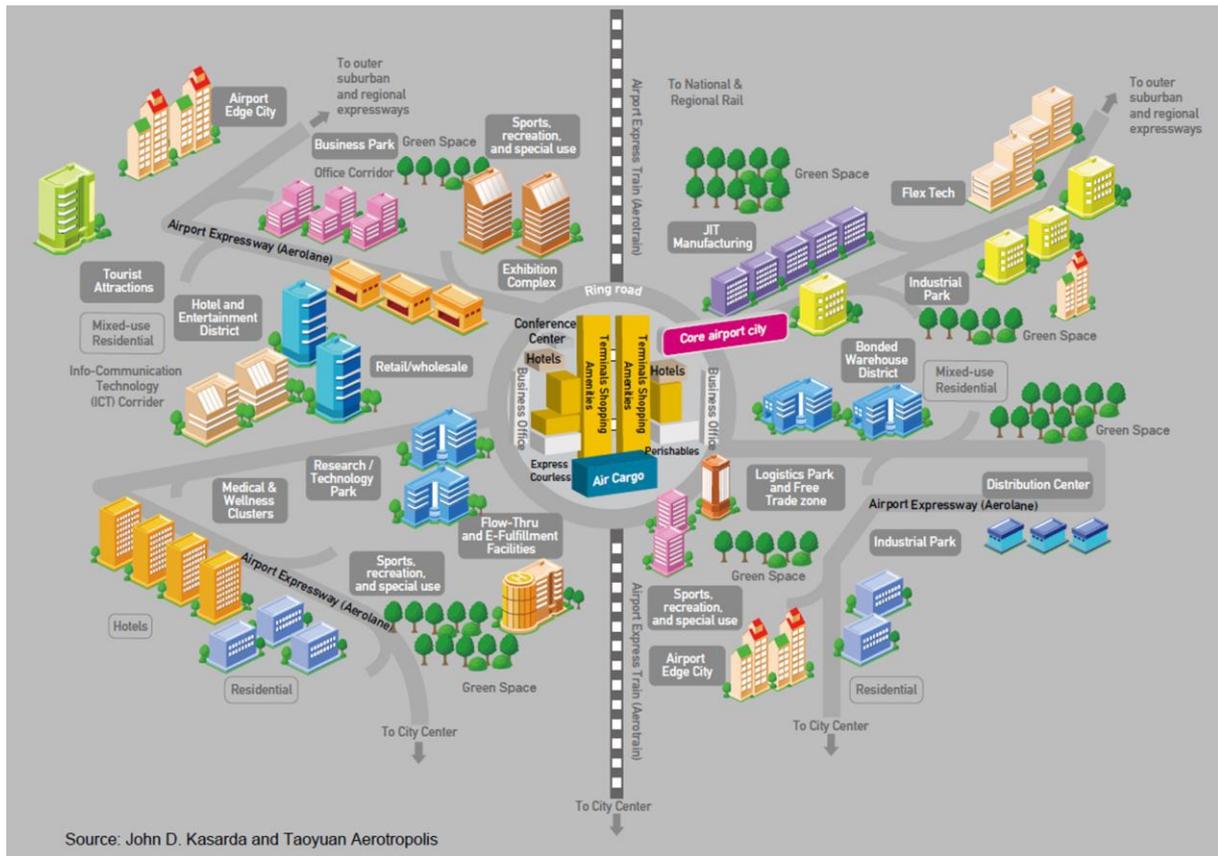
Outro elemento essencial destacado é a responsabilidade social e ambiental que a aerotrópole deve ter na execução de suas atividades. Ora, essa perspectiva de cidade aeroportuária nasce em um contexto de aquecimento global, portanto, é lógico que em sua concepção sejam embutidas medidas para mitigar o impacto ao meio ambiente. Dessa forma, faz todo sentido que o gerenciamento de cargas e pessoas se preocupe com a pegada de carbono do transporte aéreo e com o melhor aproveitamento dos *slots* e dos espaços nos aviões. Ademais, conforme relato sobre a Nova Songdo (KASARDA, 2012, P. 457), “idealizada para se a cidade mais verde e eficiente em termo energéticos do mundo”, tem lugar nesse modelo a reciclagem de lixo e água (azul e cinza) e a utilização de energia e aquecimento solar. Essa medida garante coerência com o praticado nas principais cidades verdes do mundo.

Finalmente, esses dois últimos elementos têm preponderância para o sucesso da aerotrópole, pois viabilizam a administração isenta e o efetivo trânsito de pessoas. Quer-se tratar, então, da administração do aeroporto sem intromissões externas, sobretudo de natureza política. De fato, a aerotrópole é um negócio. Assim, precisa ser orientada conforme os preceitos comerciais mais eficientes, sem se esquecer das pesadas obrigações regulatórias que deve acatar. Interferências de outra natureza atrapalham diretamente o desenvolvimento do negócio e devem, por isso, ser erradicadas. A concessão de aeroportos se mostra, assim, como alternativa muito atraente a esses empreendimentos porque elimina as ingerências diretas do Poder Público no *métier*.

Um outro fator necessário é a viabilização da integração do terminal com opções de transporte terrestre, a serem utilizadas por passageiros que chegam. Ora, se estes vêm desenvolver relações que se estendam para além dos muros do aeroporto, cumpre que lhes sejam oferecidas opções de transporte de qualidade para que possam atingir seus destinos finais.

Dessa forma, os elementos acima elencados comporiam o arranjo do Terminal Aeroportuário. A figura abaixo ilustra o conceito da aerotrópole, consoante idealizado por Kasarda (2012):

Figura 4. Ilustração da aerotrópole



Fonte: KASARDA & LINDSAY, 2012

Consoante disposto, o aeroporto representa o centro de um conjunto de negócios (acima indicados) que compõem os interesses dos passageiros que por ele perpassam, como atividades esportivas, de recreação e de uso especial. É importante observar que no centro desse terminal se encontra um centro de compras.

Ora, enquanto ponta logística, o aeroporto detém potencializada força de atração de clientes, pois os passageiros naturalmente passarão pelas suas dependências e terão interesse em consumir. Em razão disso, deve haver orientação específica para sua exploração econômica, de forma que se possa dispor da maior variedade de facilidades que caiba no espaço, obtendo-se, assim, o melhor lucro. Está-se referindo, aqui, à área comercial do terminal, que não detém ligação direta com o serviço de transporte, mas que se aproveita do tráfego de pessoas para captar sua clientela.

No caso, a disposição inteligente de produtos e serviços, conforme o perfil do público que frequenta o aeroporto, será essencial para a otimização dos lucros do administrador do espaço, que receberá comissões sobre o faturamento das exploradoras de espaços nos aeroportos. Diante disso, nota-se que sua organização há de ser executada com fundamento no conceito de *shopping center*, que considera um centro empresarial organizado

sob uma mesma administração, composto por atividades comerciais de ramos diversificados, restando os locatários sob o julgo de normas que visam ao equilíbrio entre a oferta e a funcionalidade. Destarte, ora nos é útil o conceito veiculado pela Associação Brasileira de *Shopping Centers* (apud MIRANDA, 2009, pp. 5-6):

Shopping Center é um centro empresarial planejado, sob administração única e centralizada, composto de lojas destinadas à exploração de ramos diversificados de comércio, e que permaneçam, na sua maior parte, objeto de locação, ficando os locatários sujeitos a normas contratuais padronizadas que visam à conservação do equilíbrio da oferta e da funcionalidade, para assegurar, como objetivo básico, a convivência integrada e que varie o preço da locação, ao menos em parte, de acordo com o faturamento dos locatários - centro que ofereça aos usuários estacionamento permanente e tecnicamente bastante.

Ora há de se fazer um parêntese para explicar o que é essa figura e onde ela se insere no modelo de negócio defendido. Com efeito, um *shopping center* representa uma infraestrutura que agrega bens e serviços para oferecer a maior utilidade possível à sua clientela, captada tanto nas proximidades do centro de compras como em locais mais distantes, a depender da mistura de lojas oferecida (Miranda, 2009).

Isso significa que o centro de comércio deve viver em simbiose interna, sendo que algumas lojas atraem clientes para outras – daí o conceito de lojas âncoras e lojas satélites. Miranda (2009, pp. 8-9) esclarece bem a dinâmica do *shopping center*:

Os grandes departamentos que constituem as ‘lojas âncoras’ procurarão favorecer as lojas menores, designadas de ‘satélites’, que usufruirão, dos benefícios de seu aviamento e dos excessos de sua expansão. Assim enquanto as lojas-âncoras trazem para o shopping a clientela que constituíram, as lojas satélites passarão a atrair para si tal clientela. Com isso todas auferirão lucros e vantagens. Portanto, os locatários deverão se beneficiar de uma série de serviços prestados pela entidade empreendedora do shopping, que os protegerá contra excessiva concorrência, por haver no centro empresarial limitação de números de estabelecimentos de um determinado ramo negocial; daí a logicidade da participação do empresário-proprietário do shopping nos lucros obtidos pelas lojas. Até mesmo o planejamento, feito pelo empreendedor, das áreas de uso comum, como sistema de condicionamento de ar, condutores de águas pluviais, calçadas, áreas de circulação interna para o público, áreas de serviço, escritório de administração, sanitários públicos, saídas usuais de emergência, e estacionamento externo, será elaborado tendo em vista melhorar o atendimento e suprir as necessidades operacionais do shopping.

Assim, para que esse ambiente seja construído, faz-se necessária a escolha orientada das lojas (conforme pesquisa prévia da clientela), bem como sua alocação inteligente no espaço, de forma a induzir os clientes a circular por todo o espaço e a visualizar não somente o bem ou o serviço que procuram, mas também outros que se façam pertinentes. É evidente que a potencialização do consumo é o que se busca com esse modelo. Inclusive, a atualização do *tenant mix*, apesar de constituir cláusula controversa nos contratos de locação

de espaços nos *shopping centers* (PEREIRA, 2007, p. 100), mostra-se imprescindível para a manutenção do centro de compras e sua atração do público.

O *shopping center*, por assim dizer, pode ser considerado como um grande empreendimento imobiliário, com lojas dispostas para locação e um diferencial logístico: “a administração organizacional e mercadológica planejada, voltada para exponenciação do consumo de bens e serviços” (MAMEDE, 2000, p. 79). Essa característica indica que a relação da administração com seus lojistas não pode ser meramente de locador e locatários, mas deve ser também de parceiros comerciais. No *shopping*, o sucesso das marcas que compõe sua gama de produtos é essencial para a atração de nova clientela. A propósito, conforme Miranda (2009, p. 8):

A finalidade do empreendedor não será certamente a locação das lojas, mas a relação direta entre a rentabilidade do empreendimento e a das atividades empresariais exercidas no prédio. Para tanto, o proprietário do shopping center escolherá produtos e serviços, selecionará os lojistas fazendo dos grandes magazines ou lojas de departamentos (lojas âncoras) o ponto de atração do público que impelirá clientela às lojas satélites, promovendo campanhas publicitárias e criando condições bastante favoráveis à exploração do comércio pelos lojistas.

Assim, se estruturam dois níveis de prestação de serviços – o do administrador do *shopping center* para com seus lojistas e destes para com o público geral. Por isso, o organizador desse empreendimento deve buscar a melhor combinação de produtos possível (parceiros comerciais) para que sua iniciativa comercial obtenha sucesso. Isso significa fazer uma distribuição eficiente dos ramos de negócio que virão a constar do local, permitindo uma competição mínima que ofereça variedade aos clientes e lucratividade suficiente às lojas (PEREIRA, 2007).

Esse breve panorama já permite traçar o paralelo entre a estrutura arquitetada para o *shopping center* e sua adequabilidade ao espaço do terminal de transporte. Neste caso, tem-se uma infraestrutura de proporções razoáveis, que deverá, de qualquer forma, ser elaborada para receber os serviços de transporte e que pode também abrigar um centro de compras inteligente. Se combinados esses empreendimentos, pode-se proporcionar maior qualidade aos passageiros, por meio do oferecimento de bens e serviços conforme suas necessidades pré-viagem e pós-viagem, bem como benefícios econômicos variados aos administradores do terminal.

Vale ressaltar duas questões que têm impacto sobre a composição desse *shopping estendido*: o elevado fluxo obrigatório de pessoas que passam pelo terminal e o potencial de consumo desses agentes. Considerando o conceito de *aerotrópole* acima exposto, a ideia de *shopping estendido* torna-se natural ao negócio, devido ao fato de o plano

de negócios esperado abranger não somente o comércio e os serviços internos do terminal rodoviário, mas também uma ação conjunta que atrai para as proximidades da infraestrutura facilidades úteis aos usuários típicos da localidade, como hotéis, indústrias e escritórios de negócios (conforme a vocação local). Daí o fato de o terminal-*shopping* ter de ser concebido de maneira ampla.

De fato, como inclusive exposto por Kasarda (2012), essa estratégia negocial tem espaço reservado nos aeroportos, pois os serviços oferecidos na infraestrutura substituem a função exercida pelas lojas âncora. Na realidade, não se fazem necessários grandes magazines ou supermercados nesses locais, uma vez que a própria atração gravitacional do transporte já gera clientela, o que representa uma grande vantagem do terminal de transportes.

Inclusive, tais fatores são preponderantes para o sucesso do modelo de exploração dos terminais, que, por isso, deve se basear em estudos de viabilidade que combinem a composição de tarifas de utilização dos serviços do terminais com o oferecimento de facilidades aos usuários, customizadas e organizadas no modelo de *shopping center* (utilizando-se a abordagem *single till* acima explicitada). Assim, esse centro de compras unido à aerotrópole garante um serviço mais otimizado ao passageiro, bem como o aproveitamento integral da ponta logística que o terminal oferece.

Entretanto, é importante caracterizar que os modelos de aerotrópole e *shopping center* também podem encontrar lugar nos terminais de transportes terrestres. Esses terminais podem abrigar em seu espaço interno diferenciados bens e serviços (facilidades aos usuários do terminal), na medida em que são caracterizados como pontas logísticas que se desenvolvem em amplas infraestruturas. Seguindo essa linha, pode-se observar que a região que circunda os terminais rodoviários detém nítida vocação econômica, a qual poderia ser orientada para o consumo dos passageiros por meio de políticas regionais de desenvolvimento como, por exemplo, a exoneração ou simplificação de tributos, a concessão de áreas públicas para exploração e a abertura de crédito facilitado para determinados empresários.

Nesse sentido, o terminal de transporte rodoviário, tal qual a aerotrópole, pode ser desenhado para se organizar como uma estação-*shopping*, com influência econômica responsável pela manutenção, em seu núcleo, de um *shopping center* e uma fonte geradora de outros bens e serviços relativos à ponta logística que ali se estabelece. Note-se que, para tanto, basta haver a combinação de um bom projeto de terminal, que garanta a exploração imobiliária interna para o comércio (restando obrigatória a distribuição variada de lojas para

o conforto dos passageiros e demais usuários interessados), com o fomento, pelo Poder Público local, ao estabelecimento de determinados tipos de comércio na região do terminal, voltados à utilização do potencial de transporte que pode ser gerado pela infraestrutura.

Isso permite o estabelecimento, nos arredores do terminal, de bolsões de serviços (consultórios médicos e odontológicos, escritórios de advocacia, escolas e universidades, etc.), de comércio (lojas, lanchonetes, restaurantes, farmácias, etc.), de indústria (por exemplo, manufaturas regionais) e, especificamente, de atividades gerais de logística (que podem se utilizar da capacidade ociosa nos bagageiros dos ônibus para enviar suas cargas) para o atendimento a clientes da região. Dessa forma, cria-se um conceito de área terminal estendida, com uma gama de serviços que atende, direta ou indiretamente, ao passageiro e ao interessado nos serviços de transporte.

A percepção dessa possível adaptação é intuitiva: o terminal rodoviário, se adequadamente estruturado, representa uma oportunidade comercial de grandes proporções, que pode, inclusive, orientar o rearranjo dos negócios que circundam a infraestrutura. Isso depende, no entanto, da avaliação do potencial cliente que o frequenta. Em outras palavras, quando se estuda o frequentador do terminal de transporte rodoviário, pode-se melhorar o serviço prestado, na medida em que se passa a oferecer uma gama de facilidades mais condizente com as expectativas dos possíveis clientes, potencializando-se, assim, as chances de consumo e os ganhos do administrador do bem público, assim como de todo o comércio da região.

Para tanto, é evidente que todas as regras do *shopping center* acima enunciadas deverão ser observadas no espaço do terminal. Na parte não reservada à operação de transporte, a alocação das lojas deve ser planejada pelo administrador com fundamento em pesquisa mercadológica, de forma que fiquem em bastante evidência e que sejam acessíveis. Ademais, para que se faça uma concorrência controlada entre as lojas, que não prejudique o negócio de qualquer uma delas, o *tenant mix* há de ser respeitado. Esse ponto de desenvolvimento interno do terminal, por sua vez, é complementar ao externo, cujos bens e serviços se voltam para as oportunidades logísticas do terminal, seja por trazerem consumidores ou por viabilizarem a chegada de cargas.

As considerações feitas levam, então, ao terceiro marco teórico deste esboço: **o modelo de negócio denominado aerotrópole, inicialmente concebido para aeroportos, pode ser adaptado às estações rodoviárias, na figura de estrutura a qual, a partir da clientela cativa do terminal e de sua conectividade, serve para viabilizar o trânsito regional de pessoas e bens. Para tanto, devem ser integradas aos terminais rodoviários**

oportunidades comerciais que aproveitem esse nó de acesso, as quais valham para os frequentadores da infraestrutura, bem como para os negócios desenvolvidos na região econômica.

Observado isso, tem lugar o último ponto de abordagem, que decorre do anterior: **um terminal de transporte de passageiros tem efetivo exponencial para criar um foco de desenvolvimento regional.** A partir do momento em que se estabelece um centro de atração de pessoas, dados os bens e serviços oferecidos, toda a região é beneficiada e tende a prosperar. Assim, considerado o novo foco de geração de valor, tem-se um rearranjo organizacional da cidade, que passa a se servir dessa oportunidade, voltando atenção comercial ao terminal e retroalimentando o sistema.

Esse desenvolvimento, contudo, deve se pautar pela sustentabilidade ambiental, considerando-se que um terminal de tais proporções pode minimizar seu impacto potencial sobre o ambiente. Com efeito, o recebimento de novos agentes consumidores e de empresas demandantes há de impor perdas ambientais. Por outro lado, dada a dimensão da infraestrutura, seus serviços podem ser organizados de forma a atingir a eficiência energética, o reaproveitamento de água e a reciclagem do próprio lixo.

4.4. Terminal: Desenvolvimento Regional e Sustentabilidade Ambiental

O desenvolvimento regional representa a mudança estrutural do ambiente observado, que abrange, além do crescimento econômico, uma ampliação social, cultural e ambiental. Nas lições de Ferreira (2006, p. 36):

O desenvolvimento regional é um processo que envolve um diversificado conjunto de estruturas e relações. São variados os interesses, em diferentes escalas que vão desde relações internacionais e nacionais chegando até opções pessoais nos indivíduos. Diferencia-se do simples crescimento econômico, posto que não interessa apenas o incremento de fluxos econômicos, mas também como estes fluxos são distribuídos entre os elementos constituintes do sistema espacial além da fortificação das estruturas encontradas nas diversas dimensões como social, cultural e ambiental.

Enquanto processo, depende da organização e movimentação dos sistemas espaciais, que agregam em si demandas, atividades e comportamentos (FERREIRA, 2006). Quando esses sistemas prosperam individualmente ou em conjunto, conforme estratégias autocentradas ou solidárias (CEDEPLAR *apud* FERREIRA, 2006), dá-se o desenvolvimento regional.

Abordando de maneira mais detida as estruturas espaciais que compõem o sistema, verifica-se sua subdivisão em estruturas de processamento e de circulação. As primeiras referem-se aos lugares onde as atividades se desenvolvem, enquanto as últimas

desempenham o papel de conectores das primeiras (como as linhas acima mencionadas). No presente caso, os terminais representam estruturas espaciais de processamento, mas, na alocação de porta de entrada das estruturas de circulação, ocupam posição privilegiada para impulsionar o desenvolvimento.

São justamente essas pontas de acesso que podem ser decisivas para o desenvolvimento de determinada região, por permitirem fluxos de pessoas e bens, denominados interações espaciais. Aliás, como esclarece Ferreira (2006, p. 18), “quanto mais acessos uma região tiver, mais oportunidades de trocas e desenvolvimento ela tem. Estas relações entre lugares no sistema espacial são chamadas interações espaciais.” Em vista disso, a realização dessas interações em volume significativo depende dos atrativos que são disponibilizados na região e de sua facilidade de acesso.

Vale mencionar que duas ordens de interface se estabelecem nesse modelo: com o ambiente interno, entre suas estruturas, e com o ambiente externo. Essas interfaces garantem a existência (entradas) e o funcionamento (saídas) dos sistemas (GDR *apud* FERREIRA, 2006). A integração dos agentes dessas estruturas, por sua vez, depende do atendimento aos seus anseios, com o fornecimento dos bens e serviços exigidos (sem o qual inexistem interações). Os terminais, de seu lado, alocam-se em posição privilegiada, pois compõem as interfaces internas do sistema e viabilizam parte do tráfego orientado pelas estruturas de circulação, exercendo representativo papel nas interações externas e oferecendo as primeiras oportunidades de integração.

Cabe mencionar que há uma hierarquia de múltiplos níveis entre essas estruturas a qual polariza essas interações, definindo sua atratividade, e interfere no seu desenvolvimento. Com efeito, é comum que o centro exerça essa influência sobre as periferias. Contudo, qualquer estrutura, pela sua importância, pode ocupar lugar na hierarquia espacial. Conforme determinadas estruturas vão se destacando no sistema, por representatividade econômica ou por relevância administrativa ou social, acabam por gerar o desenvolvimento desejado.

Este último elemento abre ensejo para enunciarmos a teoria da nova geografia econômica, que, considerando também a teoria da causação circular, a qual admite interações positivas agregando efeitos positivos (MYRDAL *apud* FERREIRA, 2006), anuncia que empresas inclinam-se a se instalar em regiões desenvolvidas, em detrimento das menos avançadas (tendências das economias de aglomeração), salvo se expostas a externalidades negativas, como trânsito, poluição, aluguéis exorbitantes, etc. (CEDEPLAR *apud* FERREIRA, 2006). Ferreira (2006, p. 35) ainda adiciona:

Um centro industrial é sustentável enquanto: a) custos de congestionamento e renda fundiária (valor do imóvel) forem baixos; b) mercados periféricos forem pequenos; c) demanda por produtos industriais for elevada em relação ao consumo de produtos agrícolas (vantagens nas trocas); custos de transportes forem reduzidos; e) estruturas industriais integradas; e f) firmas tiverem significativos ganhos de escala.

Na hipótese, os terminais representam sistemas espaciais dinâmicos – em contínua interação com o meio – que têm ampla capacidade de gerar desenvolvimento regional, em decorrência da atração necessária de interações positivas. Como dito, tais infraestruturas constituem porta de entrada para a cidade e, com isso, ao agregarem serviços em seu espaço interno e nos seus arredores, geram interações em escala e produção de riquezas.

Sobre a geração de desenvolvimento regional pelos terminais de transportes terrestres de passageiros, Soares (2006, p.19) especifica:

Pelo seu próprio alcance socioeconômico, pela infraestrutura apresentada e por comporem um sistema, devem estar compatibilizados com os objetos sociais, políticos e econômicos do desenvolvimento brasileiro, criando condições para que consideráveis parcelas da população recebam os benefícios de um verdadeiro serviço com qualidade e agilidade, oferecendo um atendimento mais rápido e flexível, contribuindo decididamente na construção de uma relação mais humana, justa e com melhor qualidade de vida.

O terminal, especificamente como estrutura espacial de processamento no sistema, pode ser abordado sob o aspecto da movimentação tanto de pessoas como de cargas, em vista das interações internas e externas. Consoante o papel que desempenha perante esses elementos, sua hierarquia é instituída em relação às outras estruturas. É importante visualizar que o terminal funciona tal qual uma indústria ou um centro de criação de diversos serviços, que cria incrementos econômicos, sociais, culturais e até ambientais (ambiente urbano).

Assim, um terminal que gera desenvolvimento regional é aquele capaz de atrair maior movimentação de pessoas devido aos serviços que desenvolve, no âmbito de suas relações com mundo exterior. Nesse caso, o fator relevante é a escolha do passageiro. Entretanto, outra possibilidade de geração de desenvolvimento reside nas interações internas, em situações em que o terminal capta clientela interessada não nos serviços de transporte, mas sim nas outras atividades que fornece.

Na hipótese, pode ser estabelecida uma relação de aproveitamento máximo da infraestrutura, passando esta a ocupar hierarquia e polarização representativas na região, com atração de clientela tanto da periferia como do ambiente externo. O terminal pode, inclusive, vir a ser referência para turistas da região que se sintam melhor recepcionados em um lugar em detrimento de outro.

Do ponto de vista das cargas, a atração se dá de maneira idêntica, a partir dos agentes envolvidos na movimentação de bens, que podem contratar serviços para a utilização das facilidades oferecidas pela ponta logística. Nesse caso, é interessante observar as empresas de logística que têm lugar garantido às margens do terminal, se beneficiando de possível capacidade ociosa do leito dos veículos.

Não obstante a geração desse desenvolvimento, a sustentabilidade da infraestrutura há de ser perseguida, em vista da necessária responsabilidade ambiental que um empreendimento de tal monta necessita ter. Os terminais, pela sua proporção, estabelecem, assim, significativas oportunidades para o desenvolvimento sustentável, que passou a ser uma preocupação recente no Brasil. Sobre a influência ambiental, recorda Ferreira (2006, p. 29):

A influência ambiental no circuito econômica era tratada de forma secundária, sem maiores aferições do impacto das atividades humanas. Especialmente nas últimas três décadas as limitações do Meio Ambiente tornaram-se cada vez mais pronunciadas, afetando a sociedade não apenas como eventos pontuais e fatídicos, mas como questões graves e inadiáveis.

Nesse ponto, merecem ser enunciadas técnicas que teriam lugar demarcado nos terminais de transportes e que poderiam ser implantados de imediato: a utilização de energia solar por meio de placas de captação de energia; o reaproveitamento de água (água cinza e azul); e a gestão de resíduos sólidos. Essas três técnicas permitem ao terminal um funcionamento ecologicamente mais adequado, viabilizando, inclusive, a redução dos impactos ambientais e da pegada de carbono. Vale, nesse sentido, abordar cada um dos itens anunciados, para que se possa indicar sua utilidade nas infraestruturas.

A utilização de energia solar mostra-se bem viável nos terminais de transportes, uma vez que estes detêm ampla área de instalação. O aproveitamento desse tipo de energia, que é abundantemente produzido em alguns estados da federação, se dá, de maneira mais simples, pela instalação de painéis fotovoltaicos sobre a cobertura dos terminais. Demonti (1998, p. 2) explica a tecnologia que pode ser utilizada:

O efeito fotovoltaico consiste na propriedade de alguns materiais de apresentarem uma diferença de potencial quando atingidos pelos raios de luz. O material mais utilizado para esta função é o Silício. Mais recentemente foram fabricadas células com outros materiais tais como Arsenieto de Gálio e Sulfeto de Cádmiio.

Dessa forma, considerando a exploração do terminal por um longo período, mostra-se extremamente viável a implantação de painéis de Silício ou Arsenieto de Gálio e Sulfeto de Cádmiio para a implementação desse aproveitamento energético. Aliás, deve-se destacar iniciativa dessa natureza, pela empresa Vale do Rio Doce, na Estação Intendente

Câmara, em Minas Gerais⁵⁵, conforme mostra a figura abaixo. No *site* da Vale do Rio Doce ainda se noticia:

O sistema solar instalado é do tipo *Grid Tie* (conectado a rede) composto por 32 painéis fotovoltaicos de 225 W cada, modelos MITSUBISHI Premium, com vida útil superior a 35 anos e totalmente livres de manutenção. A potência total instalada do sistema é de 7.2 kW, suficientes para gerar aproximadamente 1.000 kWh por mês de energia. Além dos painéis, o sistema ainda conta com um banco de 24 baterias estacionárias de 220 Ah cada para Backup garantindo segurança e fornecimento contínuo de energia para a estação.

Figura 5. Estação Intendente Câmara (MG)



Fonte: Companhia Vale do Rio Doce⁵⁶

Dessa forma, parte da energia a ser consumida no terminal será naturalmente gerada, reduzindo a utilização de eletricidade, o que representa saída interessante tanto para a gestão da infraestrutura, que teria seus gastos reduzidos, como para o ambiente.

Outra possibilidade de desenvolvimento sustentável reside na utilização de água azul e cinza nos terminais de transportes. Estas infraestruturas tendem a requerer reconhecida necessidade de água – para sua limpeza ou irrigação de jardins –, a qual poderia advir de reutilização. Lima (2011) esclarece que a água azul é aquela proveniente da captação de chuva, enquanto a cinza, utilizada em residências e estabelecimentos comerciais que não

⁵⁵ Disponível em <https://www.energiapura.com/content/vale-instala-sistema-fotovoltaico-em-esta%C3%A7%C3%A3o-ferrovi%C3%A1ria-mineira>. Acesso: 15.09.2013.

⁵⁶ Disponível em <https://www.energiapura.com/content/vale-instala-sistema-fotovoltaico-em-esta%C3%A7%C3%A3o-ferrovi%C3%A1ria-mineira>. Acesso: 15.09.2013.

contam com despejo de vasos sanitários, tem origem em pias de cozinha e banheiros, em chuveiros, em tanques para lavar roupas, etc. (atividade não industrial).

Novamente em vista da extensa área dos terminais, há, para limpeza da estrutura, reconhecida possibilidade de instalação de pontos de captação de água da chuva e de canalização da água utilizada nos banheiros e cozinha.

Esse reúso interno planejado, denominado reciclagem de água (LIMA, 2011), permite um abastecimento complementar ao original, acarretando em uma redução na quantidade de recursos hídricos despendidos durante a realização de atividades cotidianas de manutenção e paisagismo da infraestrutura. Sobretudo em estados afetados pela escassez de água, essa solução é dotada de grande sentido. Ademais, consoante o método de planejamento e reúso, o impacto ambiental provocado pelo uso cotidiano de água do terminal pode ser mitigado de forma relevante.

Finalmente, cabe aventar a facticidade da administração de resíduos sólidos no terminal, seguindo as premissas da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Segundo a norma, os resíduos de estabelecimentos comerciais devem ser objeto de um plano municipal de gestão integrada, que virá a orientar a sua segregação e encaminhamento para reaproveitamento. Dessa forma, é mister que o terminal, sobretudo sob o comando privado, venha a integrar esse plano de gestão do município, na qualidade de parceiro do Poder Público⁵⁷, a fim de gerir de maneira responsável os resíduos que produz.

Em vista dessas considerações, permite-se colacionar o último marco teórico desta dissertação, o qual defende que **os terminais consubstanciam-se em estruturas espaciais de processamento com elevado potencial de atrair interações internas e externas, consistindo, assim, em polos de crescimento hierarquicamente relevantes para a geração de desenvolvimento regional. Este desenvolvimento, não obstante sua notoriedade, deve se dar de forma sustentável, com a utilização de técnicas que reduzam o impacto ambiental, como a captação de energia solar, a reciclagem de água e a gestão de resíduos sólidos.**

Desse modo, **verificando-se que todos os pressupostos acima elencados podem ser igualmente aplicados a aeroportos e a estações rodoviárias**, há de se concluir, ainda que em tese, **que o modelo de privatização dos serviços aeroportuários providos por aeroportos**, que segue os parâmetros teóricos estabelecidos, **pode ser aplicado aos**

⁵⁷ “Art. 25. O poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento.”

serviços de transportes terrestres providos por estações rodoviárias, inclusive com modelo regulatório que preveja duas espécies de tarifas (sobre transporte de pessoas e de cargas), reajustadas por índice de preços, descontados os fatores de eficiência (X) e de serviço (Q) (este último somente para as tarifas sobre passageiros).

Estabeleceram-se todas as premissas necessárias para indicar o caminho da privatização dos terminais terrestres como saída mais indicada para sua gestão. Nessa diapasão, cabe trazer exemplos, ainda que singelos, em razão do pouco tempo de privatização, do efeito benéfico de tal movimento: os aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília.

Assim, deve-se passar aos estudos de caso.

5. PRODUÇÃO DOS TERMINAIS PRIVATIZADOS

O presente estudo visa a observar a evolução do desempenho dos aeroportos que foram privatizados, desde 2009 até a mudança de sua desestatização, em 2012/2013. Cabe verificar se já existem elementos suficientes que identifiquem uma mudança no comportamento dos *players*, em razão da nova gestão.

Justifica-se que o exercício não será também aplicado ao caso dos terminais rodoviários em decorrência da dificuldade de obtenção de dados relativos à época tanto da administração pública como da gestão privada. Como dito outrora, inexistia a cultura da transparência nas concessões regionais de terminais de transportes, o que impede uma análise mais acurada desse fenômeno. Não obstante, considerando que se defende, aqui, a aplicação do modelo de privatização de aeroportos a terminais rodoviários, crê-se eficiente expor eventuais indícios de mudança nos dados financeiros e operacionais de terminais aéreos sob regência privada.

Dessa forma, o exercício que se propõe comparará dois níveis de desempenho observáveis no aeroporto: o contábil e o operacional. No primeiro, considerando os relatórios operacionais dos aeroportos, será avaliado, em média, o peso do custo das atividades sobre as receitas auferidas. No segundo, visualizar-se-á o serviço de transporte aéreo sob a perspectiva da captação da expansão de ofertas de serviços pelo terminal. Com isso, pretende-se avaliar se, mesmo em curto prazo, já pode ser percebido desempenho diferenciado da iniciativa privada na gestão desses serviços públicos.

Os aeroportos escolhidos para a realização dos testes são o de Guarulhos e o de Campinas. Justifica-se a escolha com base no fato de que ambos constituem dois grandes terminais aeroviários recentemente privatizados. Ademais, conforme Mackinsey (2010), esses aeroportos representavam em 2009, respectivamente, 17% e 3% do movimento nacional de passageiros e 33% e 18% do movimento de cargas. Por isso, eles constituem infraestruturas com potencial de gerar valor agregado em abundância.

As concessões tiveram seus contratos de outorga assinados em 14 de junho 2012, com validade de 20 anos para Guarulhos e de 30 anos para Viracopos, ambos prorrogáveis por mais cinco anos, caso haja a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro.

O Aeroporto de Guarulhos foi assumido pelo consórcio Grupar, constituído pelas seguintes empresas⁵⁸: Invepar (Investimento e Participações e Infraestrutura S.A.),

⁵⁸ Disponível em <http://www.gru.com.br/pt-br/Institucional>. Acesso: 15.09.2013.

empresa detida pelos fundos de pensão PREVI, FUNCEF e PETRUS; e ACSA (*Airports Company South Africa*), operadora dos aeroportos de Johannesburgo (África do Sul) e Mumbai (Índia). Destaque-se que a Infraero faz parte da concessionária do aeroportos, com 49% das ações da empresa⁵⁹.

A licitação para a concessão do Aeroporto de Campinas, por sua vez, foi arrematada pelo consórcio Aeroportos Brasil, composto pela Triunfo Participações e Investimentos S.A., pela UTC Participações S.A. e pela *Egis Airport Operation*, operadora de aeroportos na França e no Chipre.

Destarte, na primeira análise, temos o caso dos Aeroportos de Guarulhos e Campinas, descritos consoante seus relatórios de desempenho operacional, disponibilizados pela ANAC (2011a, 2011b, 2012b e 2013)⁶⁰, para os anos de 2009 a 2012. Cabe esclarecer que, até 2011, a administração dos terminais foi integralmente operada pela Infraero. Em 2012, o poder continuou majoritariamente sob a responsabilidade da Infraero⁶¹, tendo a transferência operacional desses aeroportos, consoante disposições específicas dos contratos de concessão, sido operada em novembro do citado ano. Finalmente, em 2013, que será avaliado pelos seus seis primeiros meses, os aeroportos e seus serviços figuraram exclusivamente sob a gestão privada. Neste caso, os dados foram extraídos das demonstrações⁶² financeiras intermediárias referentes ao período de seis meses findo em 30 de junho de 2013, com Relatório de Revisão dos Auditores Independentes.

Assim, as tabelas abaixo trazem os dados para subseqüentes comentários.

⁵⁹ Cumpre informar que o Edital n° 002/2011, que promoveu a licitação dos aeroportos de Brasília, Guarulhos e Campinas, tinha algumas exigências peculiares. Entre elas, cabe destacar a exigência técnica, para a participação no certame, de comprovação de experiência mínima de 5 anos como Operador Aeroportuário e de processamento mínimo de 5 milhões de passageiros anuais, considerado o somatório de passageiros embarcados, desembarcados e em conexão, em pelo menos um ano nos últimos 10 anos (item 4.46 do Edital). Além disso, restou determinado que a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) subscreveria 49% das ações ordinárias na concessionária, sendo uma parceira pública do negócio (item 6.2.6.7 do Edital). Disponível em <http://www2.anac.gov.br/GRU-VCP-BSB/>. Acesso 15.09.2013.

⁶⁰ Relatório de Desempenho Operacional de Aeroportos – Ano Base 2011. 3ª edição. Brasília: 2012. Relatório de Desempenho Operacional de Aeroportos – Ano Base 2012. 4ª edição. Brasília: 2013. Disponíveis em <http://www2.anac.gov.br/biblioteca/biblioteca2.asp>. Acesso: 15.09.2013.

⁶¹ A transferência das gestões operacionais deu-se em 14.11.2012 para a Concessionária do Aeroporto de Campinas e em 15.11.2012 para a Concessionária do Aeroporto de Guarulhos.

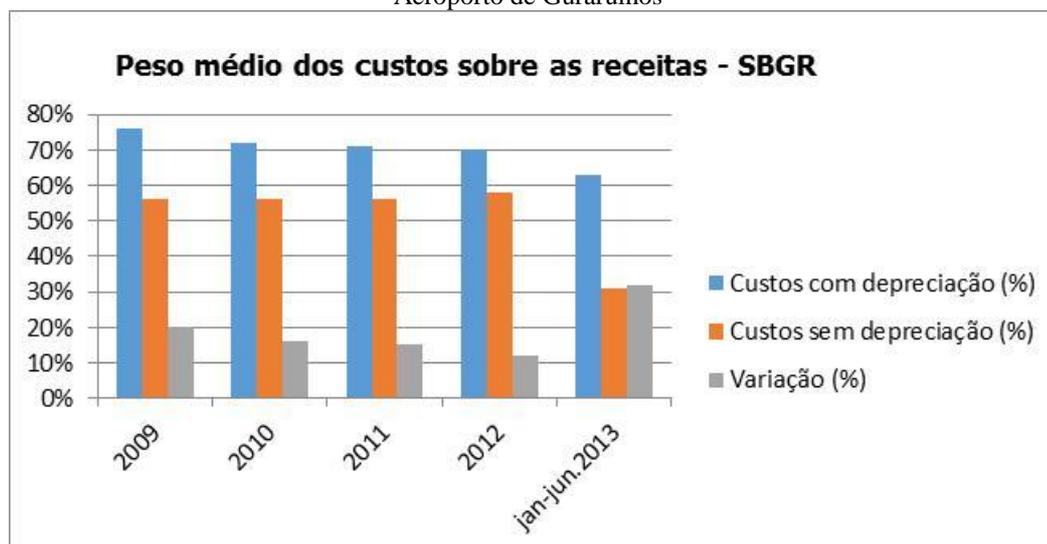
⁶² Disponíveis em http://www.gru.com.br/Content/Pdf/pt/demonstracoes_financeiras.pdf e <http://ri.triunfo.com/>. Acesso em 15.09.2013.

Tabela 7. Evolução das Receitas e Custos, com e sem depreciação, do Aeroporto de Guarulhos

Ano	Receita (R\$)	Com depreciação e remuneração		Sem depreciação e remuneração	
		Custo (R\$)	Resultado (R\$)	Custo (R\$)	Resultado (R\$)
2009	607.643.026	463.958.210	143.684.816	341.479.026	266.164.000
2010	693.174.328	502.284.859	190.889.469	389.728.920	303.445.408
2011	813.566.196	578.737.245	234.828.951	459.225.598	354.340.598
2012	909.684.816	636.221.187	273.463.629	528.526.873	381.157.943
jan-jun.2013	660.499.000	418.550.000	241.949.000	207.857.000	452.642.000

Fonte: Elaboração própria, a partir de ANAC (2011a), ANAC (2011b), ANAC (2012b), ANAC (2013) e das Demonstrações Financeiras Intermediárias das Concessionárias do Aeroporto de Guarulhos.

Gráfico 1. Evolução do peso médio dos custos sobre as receitas aeroportuárias (tarifárias e não tarifárias) para o Aeroporto de Guarulhos⁶³



Fonte: Elaboração própria, a partir de ANAC (2011a), ANAC (2011b), ANAC (2012b), ANAC (2013) e das Demonstrações Financeiras Intermediárias da Concessionária do Aeroporto de Guarulhos.

Consoante pode ser percebido na Tabela 7, o Aeroporto de Guarulhos vem apresentando, desde 2009, um aumento proporcional de suas receitas com seus custos, o que indica aumento de investimentos. Nota-se que o resultado de 2013, apesar de advir de demonstrações financeiras intermediárias, já conta com montante de receitas expressivas, mas ainda segue a tendência dos anos anteriores.

O Gráfico 1, por sua vez, aponta a redução contínua do peso médio dos custos sobre as receitas aeroportuárias. O comparativo dos custos com depreciação e sem depreciação visa a explicitar um resultado econômico real do desempenho do aeroporto, expondo uma queda menos acentuada nos custos. Em relação a 2013, considerando que as receitas e despesas de obras foram eliminadas do cálculo, uma sensível redução dos custos em relação à receita pode ser observada, o que pode indicar uma tendência de melhor utilização de recursos financeiros.

⁶³ SBGR e SBKP são os códigos da Organização da Aviação Civil Internacional para, respectivamente, os Aeroportos de Guarulhos e Campinas

Além disso, ressalte-se que em seis meses de exercício (sem contar os de alta temporada, como julho e dezembro) apuraram-se receitas 20% maiores que a metade das de 2011 e 17% maiores que as de 2012 (considerado o IPCA do período). Isso pode indicar um aproveitamento mais eficiente das receitas não tarifárias, que tendem a ser exploradas de forma mais proveitosa pela iniciativa privada, sendo certo que significativas rendas podem ser delas auferidas, como já detalhado acima.

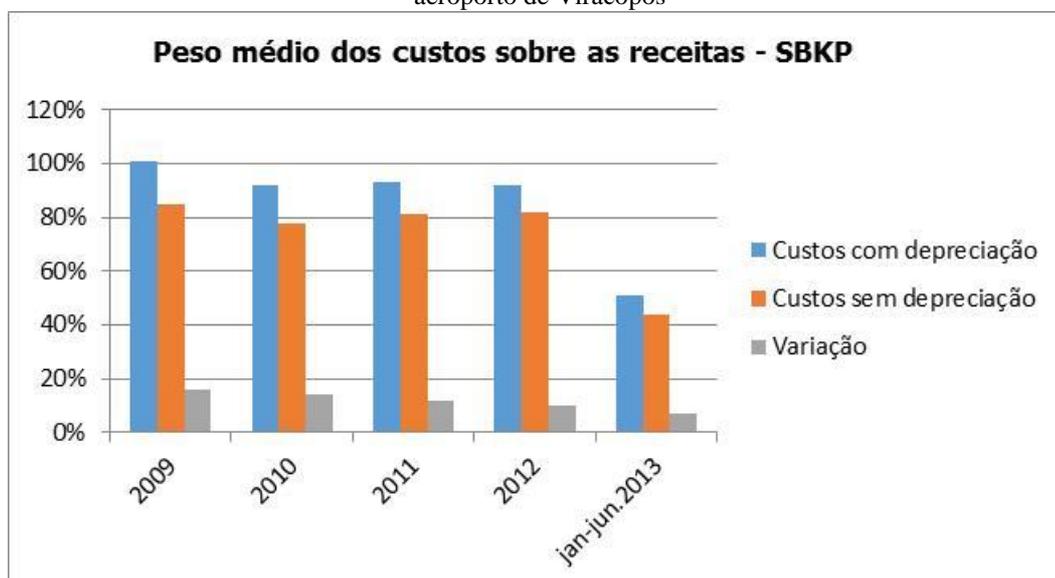
É essencial perceber que esse resultado contábil não é exclusivo de Guarulhos. No mesmo sentido segue o Aeroporto de Campinas, conforme detalhado nas tabelas abaixo.

Tabela 8. Evolução das Receitas e Custos, com e sem depreciação, do Aeroporto de Campinas

	Receita	Com depreciação e remuneração		Sem depreciação e remuneração	
		Custo	Resultado	Custo	Resultado
2009	179.768.988	181.447.685	-1.678.697	151.952.700	27.816.288
2010	231.500.410	213.521.586	17.978.823	180.912.972	50.587.438
2011	267.306.927	249.166.309	18.140.618	217.218.701	50.088.226
2012	304.554.028	278.692.640	25.861.389	250.053.865	54.500.163
jan-jun.2013	194.922.000	99.404.000	95.518.000	86.356.000	108.566.000

Fonte: Elaboração própria, a partir de ANAC (2012b), ANAC (2013) e das Demonstrações Financeiras Intermediárias das Concessionárias do Aeroporto de Viracopos.

Gráfico 2. Evolução do peso médio dos custos sobre as receitas aeroportuárias (tarifárias e não tarifárias) para o aeroporto de Viracopos



Fonte: Elaboração própria, a partir de ANAC (2011a), ANAC (2011b), ANAC (2012b), ANAC (2013) e das Demonstrações Financeiras Intermediárias da Concessionária do Aeroporto de Viracopos.

No aeroporto de Campinas os resultados financeiros reproduzem o ocorrido no Aeroporto de Guarulhos, o que reforça uma tendência que se estabelece: a redução proporcional do custo das atividades. Em linha similar, há uma queda perceptível no peso dos custos, sobretudo quando eliminada a depreciação (tabela 8). Também os resultados financeiros estão acima do esperado para os primeiros seis meses, em comparação com o valor nominal obtido nos primeiros seis meses do ano de 2013, conforme a Tabela 8. O

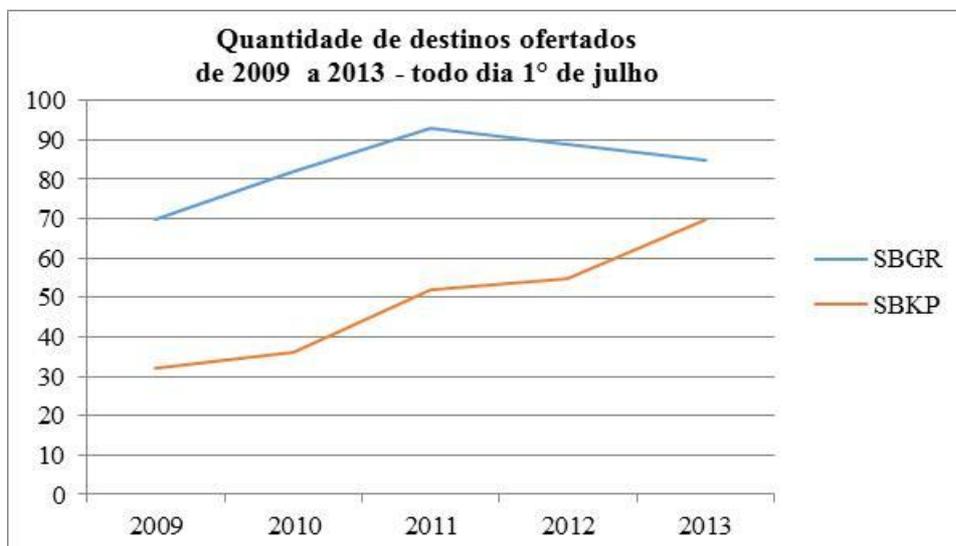
Gráfico 2, por sua vez, indica, de maneira mais clara, a redução dos custos para o exercício de 2013.

Esses resultados repetidos em ambos os aeroportos privatizados denotam que as novas concessionárias buscam, desde o início, superar o modelo público de administração. É essencial mencionar, como esclarecido em ANAC (2011a, 2011b, 2012b e 2013), que parte do custos da administração central da Infraero era também encaminhada aos referidos aeroportos, quando estavam sob sua tutela. Esse peso, que muito se espelha na centralização de decisões da empresa pública, representa custo desnecessário aos aeroportos, que podem funcionar como unidades independentes.

Feitas essas considerações, há ainda outros índices que sinalizam melhoras também no âmbito operacional, os quais merecem comentários. No caso, três índices de produtividade interessam a esta pesquisa: os montantes de destinos com voos autorizados, que demonstram as opções de serviços que o aeroporto disponibiliza; a quantidade de voos diários autorizados, que expõe a diversificação da oferta do terminal; e o número de assentos ofertados, que representa o volume de serviços disponíveis naquele nó. Todas as informações operacionais foram obtidas do banco de dados público da ANAC⁶⁴.

Assim, em relação ao montante de destinos com voos autorizados, observou-se o seguinte nos aeroportos selecionados:

Gráfico 3. Destinos com voos autorizados (data referência: 1º de julho⁶⁵)



Fonte: http://www2.anac.gov.br/hotran/hotran_data.asp

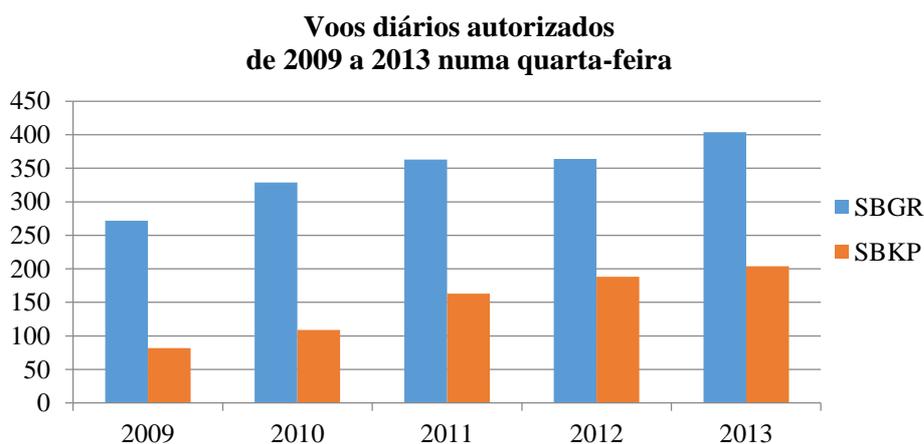
⁶⁴ Disponível em http://www2.anac.gov.br/hotran/hotran_data.asp. Acesso: 15.09.2013.

⁶⁵ É importante esclarecer que tomou-se como data de referência o dia 1º de julho de cada um dos anos pesquisados em razão de ela representar a exata metade do exercício.

Como reluz, houve pequena redução do número de destinos com origem em Guarulhos, em vista das obras que se operam no terminal e que restringem posições de pouso. Por outro lado, é significativa a majoração no caso de Campinas, que aumenta em 46% a quantidade de destinos disponíveis para seus clientes. Essa representatividade percentual, pode, por outro lado, indicar a captação de novos negócios por parte da concessionária.

Outro elemento que se inquire reside na quantidade de voos autorizados, ilustrada no Gráfico 3 a seguir:

Gráfico 4. Voos diários autorizados numa quarta-feira⁶⁶



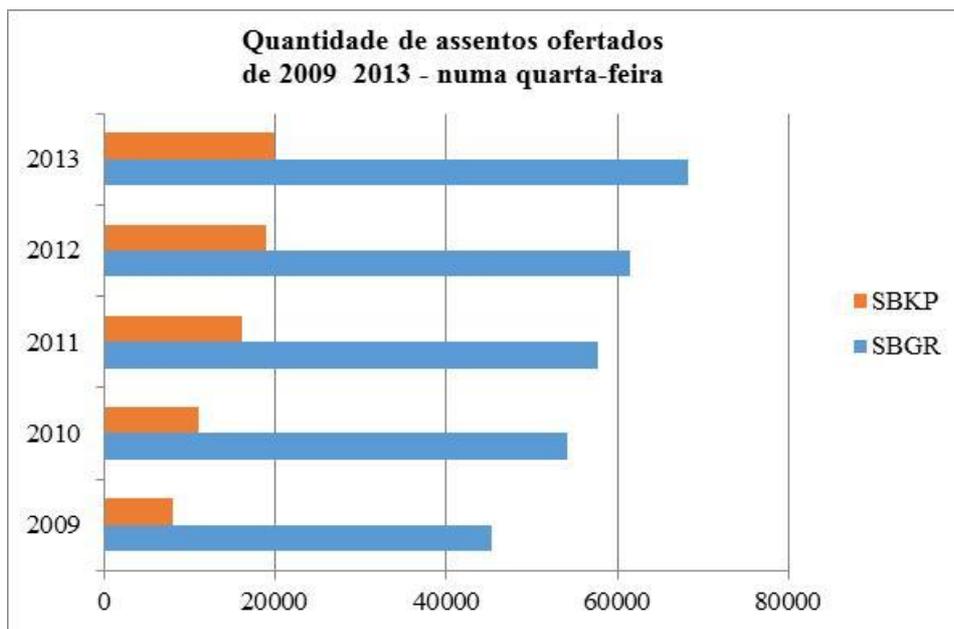
Fonte: http://www2.anac.gov.br/hotran/hotran_data.asp

Nota-se uma melhora no desempenho operacional, em ambos aeroportos, acerca da quantidade de voos autorizados. Com efeito, o Aeroporto de Guarulhos teve aumento médio de 33 voos entre 2009 e 2013, dando um salto de 272 para 404 voos autorizados na quarta-feira, incremento de quase 49%. Só no último ano, houve um aumento de 40 voos, o que representa perto de 10% da movimentação. Em Campinas, a diferença é ainda mais representativa. Isso, entretanto, já indica uma inclinação natural daquele aeroporto de aproveitar melhor sua capacidade ociosa. Identifica-se, dessa forma, um aumento próximo de 250% de 2009 a 2013 (de 82 para 204) e de 8% de 2012 a 2013. Ainda que tais números representem a continuidade do trabalho da Infraero, denota-se um esforço da concessionária para aumentar esse quantitativo.

Além disso, a verificação do volume da oferta dos terminais permite visualizar a busca por novos clientes, o que o terminal tem o dever de realizar. Confira-se o seguinte gráfico:

⁶⁶ A quarta-feira foi escolhida por representar o dia típico adotado em pesquisas de demandas de transportes.

Gráfico 5. Assentos ofertados numa quarta-feira



Fonte: http://www2.anac.gov.br/hotran/hotran_data.asp

Pelo resultado apresentado, o aumento linear da oferta é patente, revelando que em ambos os aeroportos se buscou obter crescimento no volume de transporte ofertado. Novamente, a gestão de Campinas segue uma tendência de expansão dos serviços de transporte que pode representar continuidade da política adotada pela Infraero. Assim, Guarulhos apresentou substancial aumento – da ordem de quase 11% – nesse volume, de 2012 a 2013. O aumento empreendido por Campinas é ainda mais significativo: parte de 8.082 assentos ofertados em 2009 para 19.828 em 2013, chegando a uma expressiva marca de mais de 100% de aumento em 4 anos. Já entre 2012 e 2013, o aumento foi de 4%, montante que assevera a tendência já em curso.

Isso não significa, contudo, que se possa já afirmar que, nas administrações dos aeroportos acima identificados, as concessionárias apresentam um desempenho melhor do que o da Infraero. Este pode ter se dado em razão do pouco tempo de outorga desses terminais, bem como da necessidade de modificações estruturais iniciais e de expansões, para que se possa usufruir de maneira mais eficiente da infraestrutura.

Além disso, o mesmo exercício de avaliação de desempenho deveria ser viável nas estações rodoviárias, restando necessário que os entes públicos passem a divulgar os dados de produção dessas unidades, como medida básica de transparência da sua administração.

6. CONCLUSÕES

No início desta dissertação se propuseram as seguintes missões, as quais foram devidamente cumpridas, consoante abaixo esclarecido:

a) caracterizar os terminais rodoviários e aéreos, inclusive em relação ao seu domínio jurídico-administrativo, verificando que elementos permitem o paralelismo legal entre ambos;

b) enumerar as principais atividades desenvolvidas nesses terminais, individualizando sua forma de remuneração, sobretudo em relação ao responsável pela realização das receitas (passageiro, empresa de transporte ou exploradoras comerciais);

c) estabelecer os marcos teóricos que fundamentam a ideia central deste trabalho, qual seja, a privatização em modelo econômico sustentável como caminho viável para os terminais de transportes aéreos e terrestres, sendo cabível a aplicação das premissas da outorga de aeroportos às estações rodoviárias;

d) pesquisar, entre os casos de outorgas de aeroportos, elementos que comprovem a tendência da administração privada de maximizar seus lucros e de buscar a melhoria administrativa e operacional, em oposição ao executado por empresas públicas; e

e) sugerir políticas para a outorga de terminais rodoviários.

Destarte, pode-se apurar que o marco legal dos transporte está inicialmente estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil, estando reservada à União a tutela da infraestrutura aeroportuária e dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, *c* e *e*). Dessa forma, entregou-se ao legislador federal o dever de regular o transporte terrestre pelo serviço e o transporte aéreo pela infraestrutura (que constitui parte do serviço). A infraestrutura de transportes terrestres – visualizada na figura das estações rodoviárias – relegou-se à competência estadual ou municipal. Em razão disso, a regulação do funcionamento dos terminais terrestres e aéreos varia.

Contudo, a partir de orientação jurídica maior, inclusive com escopo no art. 175 da CRFB, a exploração, mediante autorização, concessão ou permissão, das infraestruturas voltadas ao transporte terrestre e aéreo deve seguir os ditames da Lei nº 8.987/95, assim como vem sendo feito pelo Governo Federal e pelos estados e municípios. Daí que deve ser reconhecida essa única matriz jurídica para a exploração indireta dos terminais, sobretudo quanto ao dever de prestação de serviço adequado que deve ser observado.

Em razão disso, pode-se anunciar que ambas as estruturas têm papel essencial no transporte de passageiros e devem, para sua exploração indireta, ser igualmente inseridas

em planos de desestatização, com vistas a livrar os entes federativos da obrigatoriedade de prestar serviços que podem ser conduzidos pela iniciativa privada. Ante essas características, cabe mencionar que essas estruturas, enquanto infraestruturas físicas e operacionais de modos de transporte de pessoas e mercadorias, não ainda de ser alocadas no SNV para que se tornem objeto de política ampla de transporte que considere sua vocação para a integração dos transportes.

Nesse sentido, na configuração do paralelismo jurídico entre os terminais aéreos e rodoviários, há de se justificar a realização uma política pública coesa que agregue, no âmbito do SNV, União, estados e municípios e permita o desenvolvimento de uma ação conjunta para delinear uma forma exploração econômica eficiente de terminais rodoviários, com vistas a melhorar a qualidade do serviço de processamento do transporte terrestre. Esse é o conteúdo do subcapítulo 2.5, no qual se evoca, sobretudo, a edificação de um marco legal essencial para as estações rodoviárias, orientado pela qualidade do serviço prestado aos usuários.

Em um segundo campo de análise se inquiriu sobre o funcionamento dos terminais rodoviários e aéreos, averiguando-se que a gama de serviços ofertados e sua estrutura de remuneração e demanda são similares. É interessante lembrar que, a rigor, a regulação de tarifas por *price cap*, com reajustes anuais por índice de preços, descontados os fatores de eficiência (X) e de serviços (Q), pode ser estabelecida para ambos. Atente-se, ainda, para a utilização da metodologia *single till* ou *dual till* no que concerne ao subsídio que as receitas não tarifárias podem aportar ao negócio, consoante explanado no subcapítulo 3.4 do presente estudo.

Feitas essas verificações, puderam ser estabelecidos os marcos teóricos do presente trabalho, segundo os quais, em suma:

- a) a privatização de serviços públicos alocados a infraestruturas detidas pelo Estado traz incremento de eficiência à prestação, especialmente porque relega ao Poder Público apenas o dever típico de regulação, e não mais o de exercício direto da atividade privada (redução de custos de transação);
- b) essa privatização de estações rodoviárias deve considerar modelo de negócio que, a partir da clientela cativa do terminal e de sua conectividade, integre oportunidades comerciais de logística e facilidades diversas aos usuários;

- c) essa combinação deve, inclusive, gerar desenvolvimento regional na localidade do terminal privatizado, o qual há de considerar a sustentabilidade no desempenho de suas funções.

No intuito de demonstrar possíveis efeitos da recente privatização, realizaram-se testes nos dados financeiros e operacionais apresentados pelos Aeroportos de Guarulhos e Campinas. As séries históricas analisadas ainda não apresentam resultados definitivos que contemplem o desempenho dos novos concessionários de aeroportos; portanto, ainda falta uma comprovação empírica mais robusta acerca do desempenho da atual administração privada desses terminais. Com isso, apurou-se um ganho operacional e uma redução de gastos, o que sinaliza uma tendência à maximização de lucros pelas concessionárias de aeroportos, sem que se possa, contudo, visualizar, de maneira cabal, que seus resultados operacionais e financeiros irão superar os obtidos pela Infraero.

De outra forma, há de se sugerir que a presente pesquisa seja retomada no futuro para que se confirmem as expectativas do Poder Público quanto à privatização dos serviços dos aeroportos. Com efeito, essa mensuração pode revelar importantes características do processo de desestatização de terminais no Brasil, sendo certo que o foco essencial da outorga reside no desenvolvimento de uma operação segura e eficiente que garanta qualidade aos passageiros que serão transportados.

Dito isso, cabe anunciar que este trabalho propõe política pública de âmbito nacional direcionada ao Ministério dos Transportes com o escopo de indicar que a privatização dos terminais de transportes terrestres é medida necessária, a qual pode trazer resultado benéficos não somente para a qualidade dos serviços de transportes, mas também para as cidades onde for implantada. Contudo, essa política não pode deixar a escolha dos modelos de privatização e regulação ao sabor regional; por outro lado, o Governo Federal, a partir da experiência obtida na privatização dos serviços dos aeroportos, deve fornecer suporte para que os demais entes federativos possam viabilizar projetos sustentáveis.

Isso significa que, na presente sugestão, defende-se um modelo de privatização de terminais rodoviários com regulação por *price cap* de dois gêneros de tarifas, incidentes sobre passageiros e sobre cargas (manipulação de encomendas) e reajustados anualmente por índice de preços, descontados os fatores de eficiência (X) e fator de serviço (Q), sendo este aplicável somente ao primeiro gênero tarifário. No projeto cabe ainda considerar as receitas não tarifárias que devem ser geradas pela estação rodoviária, com a produção de estudo de mercado específico acerca do potencial de consumo dos clientes do terminal (para a composição do *tenant mix*) e da região, em relação aos serviços que podem ser oferecidos

pela ponta logística. Apurado isto, restaria estabelecer a utilização da abordagem *single till* ou *adapted single till*, a qual preveja, ainda que em parte, as receitas não tarifárias atuando na modicidade de preços aos passageiros.

Urge também reconhecer o potencial do terminal terrestre em representar um centro de desenvolvimento para região, viabilizando a produção de riquezas, com a facilitação e atração do trânsito de pessoas. Ante sua característica de centro gravitacional de oportunidades (localidade onde potenciais clientes devem transitar todos os dias), é natural que seu estabelecimento como um *brand* direcionado de entidades comerciais proporcione, de maneira difusa, a criação de focos regionais de enriquecimento. Essa teoria, desenvolvida no subcapítulo 4.4, tem esteio nos estudos de desenvolvimento regional desenvolvidos, sobretudo, por Ferreira (2006).

Essas características, também típicas dos aeroportos, indicam que a comparação entre as infraestruturas (no âmbito dos modelos de desestatização) vai além de um paralelismo jurídico, operacional e econômico revelado. Ambos os tipos de terminal também guardam similitudes enquanto projetos de alavancagem social local. Em outras palavras, a pujança comercial de um terminal terrestre assemelha-se àquela criada pelo estabelecimento de um aeroporto.

Com efeito, origina-se no local um novo centro de atração de pessoas cativas (potenciais clientes), que cotidianamente ali circulam (para exercer turismo, trabalho ou mesmo a exploração comercial) – e não somente nos finais de semanas, como ocorre em muitos *shopping centers* das grandes cidades. Esse cenário abre espaço para uma oportunidade de desenvolvimento regional significativo, no caso de o terminal ser bem conduzido, assim como ocorre para os aeroportos.

No estudo de viabilidade do projeto de terminal rodoviário merecem ainda ser destacadas as iniciativas de desenvolvimento regional que podem nele ter lugar, bem como o dever de desempenho sustentável de suas atividades, com a utilização de técnicas como reciclagem de água, aproveitamento de energia solar e manejo de resíduos sólidos.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry. *Balanço do neoliberalismo*. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 09-23

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). *Tarifas Aéreas Domésticas – 4º Trimestre de 2012*. Brasília: ANAC, 2012a. Disponível em www.anac.gov.br. Acesso: 15.09.2013.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). *Relatório de Desempenho Operacional de Aeroportos – Ano Base 2009*. Brasília: ANAC, 2011a. Disponível em <http://www2.anac.gov.br/biblioteca/biblioteca2.asp>. Acesso: 15.09.2013.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). *Relatório de Desempenho Operacional de Aeroportos – Ano Base 2010*. 2ª. edição. Brasília: ANAC, 2011b. Disponível em <http://www2.anac.gov.br/biblioteca/biblioteca2.asp>. Acesso: 15.09.2013.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). *Relatório de Desempenho Operacional de Aeroportos – Ano Base 2011*. 3ª. edição. Brasília: ANAC, 2012b. Disponível em <http://www2.anac.gov.br/biblioteca/biblioteca2.asp>. Acesso: 15.09.2013.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). *Relatório de Desempenho Operacional de Aeroportos – Ano Base 2012*. 4ª. edição. Brasília: ANAC, 2013. Disponível em <http://www2.anac.gov.br/biblioteca/biblioteca2.asp>. Acesso: 15.09.2013.

AIR MOBILITY COMMAND (AMC). *Passenger Terminal Guide*. Washington, 2011. Disponível em <http://www.wbdg.org/ccb/AF/AFDG/passengerterminal.pdf>. Acesso: 20.02.2013.

CÂMARA, Jacintho A. *Tarifas nas concessões*. São Paulo: Malheiros, 2009.

CASCETTA, Ennio. *Transportation Systems Analysis: Models and Applications*. 2ª. ed. Nova York: Springer, 2009.

CAMPOS NETO, Carlos e PEREIRA SOARES, Ricardo. *Concessões e a modicidade das tarifas*. Desafios e Desenvolvimento – IPEA, 2007. Disponível em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=897:catid=28&Itemid=23. Acesso: 23.07.2013.

CARLTON, D. W. & PERLOFF, J. M. *Modern Industrial Organization*. 3a. ed. Nova York: Addison-Wesley Longmann, 2000.

CHING, Hong Y. *Gestão de estoques na cadeia de logística integrada – supply chain*. 3a. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CHRAIM, Macul. *O Mercosul e seus Impactos sobre o Sistema de Transporte Rodoviário de Passageiros de Santa Catarina*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Engenharia Civil. Florianópolis, 1996.

CIVIL AVIATION AUTHORITY (CAA). *The 'Single Till' and the 'Dual Till' Approach to the Price Regulation of Airports*. Consultation Paper. Londres, 2000. Disponível em [http://www.caa.co.uk/docs/5/ergdocs/stdt\(caa122000\).pdf](http://www.caa.co.uk/docs/5/ergdocs/stdt(caa122000).pdf). Acesso: 19.09.2013.

CÓRDOBA, Ricardo B. *Propriedad empresarial y eficiencia económica: un enfoque desde el marco de la teoría de la agencia*. In ZAMORA, Luis A. O. (coord). *Derecho Público Económico: Servicio Público, Entidades Reguladoras, Empresa Pública, Banca, Seguros, Telecomunicaciones*. San José, C.R.: Editorial Jurídica Continental, 2008. pp. 323-355.

DEMONTI, Roger. *Sistema de co-geração de energia a partir de painéis foto-voltaicos*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Engenharia Elétrica. Florianópolis, 1998.

FEITOSA, Fernando B. *O consumidor do serviço de transportes terrestres*. In Revista ANTT. Vol. 1 N. 1. Brasília: Agência Nacional de Transportes Terrestres. Novembro de 2009. pp. 48-61.

FERREIRA, Ednardo O. *Desenvolvimento de sistema de indicadores de avaliação da infraestrutura rodoviária no contexto do desenvolvimento regional*. Dissertação submetida ao Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Faculdade de Tecnologia da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Transportes. Brasília, 2006.

FIANI, Ronaldo. *Teoria dos Custos de Transação*. In Kupfer, David e Hasenclever, Lia. *Economia Industrial*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2002.

FILGUEIRAS, Luiz. *O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico*. In BASUALDO, Eduardo M. e ARCEO, Enrique (orgs.). *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2006.

FIUZA, E. P. S. & PIONER, H. M. *Estudo econômico sobre regulação e concorrência no setor de aeroportos*. Rio de Janeiro: Anac, 2009. Disponível em: www.anac.gov.br. Acesso: 17.07.2013

GONÇALVES, Odair; BALBINOTO NETO, Giacomo. *A Regulação de Estação Rodoviária: Teorias e Evidências Para O Caso Gaúcho No Período 1997–2007*. UFRGS, 2008. Disponível em http://www.ufrgs.br/PPGE/pcientifica/2008_03.pdf. Acesso: 24.07.2013.

GONG, Stephen X. H. *et al.* *The impact of airport and seaport privatization on efficiency and performance: A review of the international evidence and implications for developing countries*. In *Transport Policy* n. 24, Filadelfia, 2012, pp. 37-47.

GRINOVER, Ada P. *et al.* *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 9ª. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

IBARRA, David. *O neoliberalismo na América Latina*. *Revista de Economia Política*, vol. 31, nº 2 (122). São Paulo, abril-junho/2011, pp. 238-248.

KASARDA, John D. e LINDSAY, Greg. *Aerotropole – o modo como viveremos no futuro*. São Paulo: DVS, 2012.

LIMA, Fábio A. *Sistema automatizado para o aproveitamento de água cinza e azul, com controle de PH utilizando lógica Fuzzi*. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Elétrica e de Computação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciências. Natal: 2011.

MAMEDE, Gladson. *Contrato de Locação em Shopping Center: Abusos e Ilegalidades*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MARTINS, Francisco Giuseppe D. *et. all.* *Análise dinâmica dos reajustes tarifários dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros com base na regra do custo total*. Brasília: UnB, 2009. Disponível em http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/documentos_temas?tema=501577. Acesso: 16.09.2013.

MCKINSEY. *Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil: Relatório Consolidado*. Rio de Janeiro: McKinsey & Company, 2010.

MIRANDA, Maria Bernadete. *O Contrato de Shopping Center e a Responsabilidade do Empreendedor e da Administração perante o Consumidor*. *Revista Virtual Direito Brasil*, Vol. 3, nº 1. São Paulo, 2009. Disponível em <http://www.direitobrasil.adv.br/arquivospdf/revista/revistav12/aulas/csc.pdf>. Acesso: 15.02.2013

MONTANER, Luis C e BENITEZ, Mariano L. *Derecho Público Económico*. 3ª. ed. Madri: Iustel, 2009.

OBSERVATÓRIO DO TURISMO DA CIDADE DE SÃO PAULO. *Boletim semestral: 2012/I*. São Paulo: São Paulo Turismo, 2012.

ORTIZ, Gaspar Ariño. *Princípios de Derecho Público Económico: modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008.

OFFICE OF RAIL REGULATION (ORR). *Periodic review 2013: first consultation – annexes*. Inglaterra, 2011. Disponível em <http://www.rail-reg.gov.uk/pr13/PDF/PR13-first-consultation-annexes.pdf>. Acesso: 19.09.2013.

PEREIRA, Edson C. *Controvérsias contratuais em Shopping Centers*. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito das Faculdades Integradas de Curitiba como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Direito. Curitiba: 2007.

PIONER, Heleno M. *Análise da experiência internacional em regulação de aeroportos*. In SALGADO, Lúcia H e FIUZA, Eduardo (orgs.). *Marcos regulatórios do Brasil: é tempo de rever regras?* Rio de Janeiro: IPEA, 2009, pp. 175-199.

POSSAS, M., PONDÉ, J. e FAGUNDES, J. *Regulação da Concorrência nos Setores de Infraestrutura no Brasil: elementos introdutórios para um quadro conceitual*. Relatório de Pesquisa/IPEA, 1997, 40 págs. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br/grc/publicacoes.php>. Acesso: 19.09.2013.

RIBEIRO, Fernando. *Friedman, Monetarismo e Keynesianismo: um itinerário pela história do pensamento econômico em meados do Século XX*. Revista de Economia Mackenzie, v. 11, n. 1, São Paulo, SP-JAN./ABR. 2013-p. 58-74.

SOARES, Ubiratan P. *Procedimento para a localização de terminais rodoviários interurbanos, Interestaduais e internacionais de passageiros*. Dissertação submetida ao corpo docente da coordenação dos corpos de pós-graduação de engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

STARKIE, D. e YARROW, G. *The Single Till Approach to the Price Regulation of Airports*. London: CCA, 2000. Disponível em <http://www.caa.co.uk/docs/5/ergdocs/starkieyarrow.pdf>. Acesso: 19.09.2013.

STIGLITZ, Joseph E. *Economics of the Public Sector*. 3^a ed. Nova York/Londres: W. W. Norton & Company, 2000.

TAAFFE, E., H.L. GAUTHIER and M.E. O'KELLY. *Geography of Transportation*. 2^a edição., Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1996.

TEIXEIRA, João M.M.T. *European Airport Charging: A Case Study on the selection of Dual Till versus Single Till charges*. Dissertação para obtenção do grau de mestre em Engenharia Aeroespacial. Lisboa: Universidade Técnica, 2012.

VARIAN, Hal R. *Microeconomia: princípios básicos*. 7ª. ed. trad. Maria José Cyhlar Monteiro e Ricardo Doninelli. São Paulo: Campos, 2003.

TORRE, Juan Carlos. *O encaminhamento político das reformas estruturais*. In: Lua Nova n. 37, São Paulo: CEDEC, 1996, pp. 57-76.

VILELA, Annibal V e MACIEL, Cláudio S. *A Regulação do Setor de Infra-Estrutura Econômica: uma comparação internacional*. Texto para discussão nº 684. Brasília: IPEA, 1999.