



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

Larissa Samir Teixeira Makarem

A FORMAÇÃO DE ESTRATÉGIAS NA INFRAERO – UM ESTUDO SOBRE
ESTRATÉGIAS DELIBERADAS E EMERGENTES

Porto Alegre – RS

2017



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

Larissa Samir Teixeira Makarem

**A FORMAÇÃO DE ESTRATÉGIAS NA INFRAERO – UM ESTUDO SOBRE
ESTRATÉGIAS DELIBERADAS E EMERGENTES**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Estudos Organizacionais.

Orientador: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Porto Alegre – RS

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Makarem, Larissa Samir Teixeira

A Formação de Estratégias na INFRAERO - Um estudo sobre estratégias deliberadas e emergentes / Larissa Samir Teixeira Makarem. -- 2017.

166 f.

Orientador: Takeyoshi Imasato.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Infraero. 2. Formação estratégica. 3. Setor público. 4. Contexto. 5. Aeroportos. I. Imasato, Takeyoshi, orient. II. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

A banca examinadora, abaixo assinada, aprova a dissertação intitulada “**A Formação de estratégias na INFRAERO – um estudo sobre estratégias deliberadas e emergentes**” elaborada por Larissa Samir Teixeira Makarem, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração:

Prof. Dr. Takeyoshi Imasato (orientador)

Prof. Dra. Claudia Musa Fay

Prof. Dr. Fernando Dias Lopes

Prof. Dr. Rogério Faé

Banca realizada em:

Conceito:

*O correr da vida embrulha tudo,
a vida é assim: esquenta e esfria,
aperta e daí afrouxa,
sossega e depois desinquieta.*

O que ela quer da gente é coragem.

*(“Grande Sertão Veredas” –
Guimarães Rosa)*

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Takeyoshi, pela paciência, disponibilidade e cuidado constantes em todo o período de orientação. Aos professores Dr. Fernando Lopes, Rogério Faé e Claudia Fay, pelas valiosas contribuições durante as Bancas de Defesa do Projeto e da Dissertação.

Aos meus pais, exemplos, bases, fundamentos, espelhos e fontes de admiração desde sempre e para sempre. Pelas palavras, incentivos, sacudidas e pela voz sorridente e de amor, quando longe.

Ao irmão, que se preocupa, pergunta, ajuda e todas essas coisas lindas de irmão mais velho.

À minha família gaúcha, tia Ana, sr. Pedro, Tati e Pedro, pelo carinho, apoio e cuidado indescritíveis. Sem dúvida, esta jornada foi possível por causa deles.

Ao Pedro, por conhecer minha trajetória dia a dia na busca por esse sonho. E por, ainda assim, e talvez por isso mesmo, querer continuar sonhando junto comigo.

Às amigas-irmãs Luciana e Tarcia, de toda uma vida, que transformam palavrinhas lidas em paz, conforto, esperança e alegria.

À Taiana e Marília, pelo incentivo, pela amizade que faz sorrir não importa a distância e em que fuso estejamos, e por acreditar e lutar por um dia sempre melhor.

À Lorena, pelo apoio técnico e humano e pela alegria contagiante.

Aos colegas da Infraero, que tão gentilmente cederam seu tempo para contribuir com a pesquisa.

Aos colegas do Mestrado, por tantos momentos de aprendizado, ajuda mútua e descontração.

RESUMO

A presente pesquisa aborda o estudo da formação de estratégias na Infraero, empresa pública brasileira responsável pela administração de aeroportos. Para tanto, foi realizado um estudo de caso que contempla a análise de um tempo histórico da estatal até os dias atuais, entre 1995 e 2016, utilizando-se a abordagem teórica de Henry Mintzberg, de estratégias emergentes e deliberadas, e de Baum e Dutton (1997) e Eisenhardt e Brown (1997), sobre a imersão estratégica e a busca de uma maior contextualização da estratégia. Através da pesquisa realizada, verificou-se que o desalinhamento entre as ações da empresa, o setor aéreo e as políticas de governo planejadas para a Infraero é o principal fator que vem limitando as ações estratégicas da estatal, prejudicando seus planos e o conhecimento de seu papel no setor, sendo a passividade da Infraero um dos motivos identificados para essa situação. A análise da pesquisa, dividida em três períodos, permitiu observar que o esforço da empresa para seguir as estratégias traçadas nos planejamentos anuais é constante, porém foram identificadas três situações que desencadearam o surgimento de estratégias emergentes: em contextos mais estáveis e favoráveis financeiramente, como forma de se aproveitar oportunidades de crescimento e aprendizado; através de decisões do governo; e reativamente, perante a necessidade de se manter e resgatar a sustentabilidade da empresa. Apontam-se, também, como fatores decisivos influenciadores da formação estratégica: o contexto social e econômico do país, especialmente face o crescimento do transporte aéreo; o contexto político; o contexto interno, em que se observou a influência causada por gestores e o estado das finanças internas; e a ocorrência de grandes choques externos.

Palavras-chave: Infraero; Formação estratégica; Setor público; Contexto; Aeroportos.

ABSTRACT

The present research approaches the study of strategy formations at Infraero, a Brazilian state-owned company responsible for managing airports in the country. For that, a case study was fulfilled which includes the analysis of a historical time of the state company until the present days, between the years of 1995 to 2016, using the theoretical approach of Henry Mintzberg, of emergent and deliberate strategies, and the approach of Baum and Dutton (1997) and Eisenhardt and Brown (1997), on the embeddedness of strategy and the search for a greater contextualization of the strategy. Through the research carried out, it was found that the misalignment between the company's actions, the airline sector and the government policies planned for Infraero is the main factor that has been limiting the company's strategic actions, damaging its plans and the knowledge of its role in the sector, with Infraero's passivity being one of the motives identified for this situation. The analysis of the research was divided into three periods, allowing us to observe that the effort that the company has made to follow the strategies set in the annual plans is constant, however, three situations were identified that led to the rise of emerging strategies: in more stable and financially favorable contexts, allowing opportunities for growth and learning; through government decisions; and reactively, given the need to maintain and recover the sustainability of the company. It is also shown as decisive factors influencing the strategic formation: the social and economic context of the country, especially in view of the growth of air transport; the political context; the internal context, in which the influence caused by managers and the state of internal finances were observed; and the event of major external shocks.

Keywords: Infraero; Strategy formation; Public sector; Context; Airports.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estratégias Deliberadas e Emergentes	_____	38
Figura 2 – Viagens Aéreas Domésticas per capita	_____	65
Figura 3 – Estrutura organizacional anterior	_____	122
Figura 4 – Estrutura organizacional atual	_____	122

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Impactos do Transporte Aéreo na Economia Geral do Brasil – 2013	30
Tabela 2 – Entrevistas Realizadas	48
Tabela 3 – Periodização do estudo realizado	56
Tabela 4 – Número de passageiros pagos transportados no Brasil/ano	69
Tabela 5 – Variação do PIB Brasileiro entre 1995 e 2016	71
Tabela 6 – Lucros/Prejuízos Operacionais Infraero/ano	75
Tabela 7 – Fatores que têm influenciado a Formação Estratégica na Infraero e características da influência	81
Tabela 8 – Estratégias analisadas no Período Militar e seu detalhamento	83
Tabela 9 – Síntese da formação estratégica no Período Militar	89
Tabela 10 – Estratégias analisadas no Período Civil e seu detalhamento	89
Tabela 11 – Evolução do número de aeroportos certificados pela ISO 9001	105
Tabela 12 – Percentual de Receitas Comerciais da Infraero/ano	106
Tabela 13 – Síntese da formação estratégica no Período Civil	107
Tabela 14 – Estratégias analisadas no Período de Concessões e seu detalhamento	108
Tabela 15 – Número de Empregados Orgânicos na Infraero entre 2009 e 2016	123
Tabela 16 – Número de empregados desligados através de Planos de demissão incentivados/ano	123
Tabela 17 – Síntese da formação estratégica no Período de Concessões	133

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEAR – Associação Brasileira das Empresas Aéreas

ACI – *Airports Council International*

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil

ANEI – Associação Nacional dos Empregados da Infraero

ARSA – Aeroportos do Rio de Janeiro S.A.

BCG – *Boston Consulting Group*

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BSC – *Balanced Scorecard*

COMAR – Comando da Aeronáutica

COMARA – Comissão de Aeroportos da Região Amazônica

CONAC – Conselho Nacional de Aviação Civil

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CSC – Centro de Serviço Compartilhado

DAC – Departamento de Aeronáutica Civil

DAC – Departamento de Aviação Civil

DECEA – Departamento de Controle do Espaço Aéreo

DIN – Desligamentos Incentivados

EPTA – Estação Prestadora de Serviços de Telecomunicações e de Tráfego Aéreo

GNA – Grupamento de Navegação Aérea

IATA – *International Air Transport Association*

INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISO – *International Organization for Standardization*

ITA – Instituto Tecnológico da Aeronáutica

LCC – *Low Cost Carrier*

MBA – *Master Business Administration*

OGGs – Organizações Geridas pelo Governo

PAN – Plano Aeroviário Nacional

PDITA – Plano de Incentivo à Transferência ou à Aposentadoria

PDSAC – Plano de Desenvolvimento do Sistema de Aviação Civil

PDSCEA – Plano de Desenvolvimento do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro

PEAE – Programa Especial de Adequação do Efetivo

PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.

RPK – *Revenue passenger kilometers*

SAC – Secretaria de Aviação Civil

SINA – Sindicato Nacional dos Aeroportuários

SITAR – Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional

TASA – Telecomunicações Aeronáuticas S.A.

TCU – Tribunal de Contas da União

TE – Transferência Especial

TPS – Terminal de Passageiros

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. A INFRAERO	17
2.1. Histórico do Setor Aéreo Brasileiro	17
2.2. A Infraero no contexto de Políticas Públicas de Desenvolvimento e Integração Nacional	26
2.3. Concessões de Aeroportos e o Contexto atual	31
3. REFERENCIAL TEÓRICO	34
3.1. A Concepção da Estratégia ao longo do tempo	34
3.2. Estratégia segundo a concepção de Henry Mintzberg	36
3.3. Estratégia e Contexto	39
3.4. Estratégia nas Organizações Públicas	40
4. OBJETIVOS	44
4.1. Objetivo Geral	44
4.2. Objetivos Específicos	44
5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	45
5.1. Objeto de Estudo e Estratégia para a pesquisa	45
5.2. Coleta de Dados	46
5.3. Redação e Análise dos dados primários e secundários	49
5.4. Identificação de Estratégias e Contexto	53
6. ANÁLISE DA FORMAÇÃO ESTRATÉGICA E FATORES DE INFLUÊNCIA	55
6.1. Influências Externas e Internas	56
6.1.1. Relacionamento e Alinhamento com o Governo Federal	56
6.1.2. Conjuntura Econômica e Mercado	64
6.1.3. Gestão Interna, Finanças e Desdobramento do Planejamento	73
6.2. Análise da Formação das Estratégias na Empresa	81
6.2.1. Período Militar (1995 a 2000)	82
6.2.2. Período Civil (2000 a 2012)	89

6.2.3. Período de Concessões (2012 a 2016)	108
6.3. Análise Geral dos 3 Períodos estudados	134
7. CONCLUSÕES	142
REFERÊNCIAS	146
APÊNDICES	
Apêndice A	159
Apêndice B	161
Apêndice C	163
ANEXOS	
Anexo 1	166

1. INTRODUÇÃO

A Infraero, criada em 1972, é uma empresa pública responsável pela administração de grande parte da infraestrutura aeroportuária brasileira, apresentando, portanto, papel de destaque na integração nacional e no desenvolvimento socioeconômico do país. O Brasil, por suas dimensões continentais, dispõe do modal aéreo como principal solução para a integração de regiões longínquas, propiciando o desenvolvimento de pequenas e grandes localidades através de sua interligação regional. Desde 2010, o modal aéreo ultrapassou o rodoviário no transporte de passageiros em viagens interestaduais com distâncias superiores a 75 km, o que reforça sua importância nacional e a necessidade de investimentos e manutenção da infraestrutura aeroportuária, tendo a Infraero papel preponderante na operação dos aeroportos brasileiros.

Diante da complexidade e importância de uma empresa desse porte, de âmbito nacional, que dispõe de estruturas aeroportuárias em grandes centros urbanos e em pequenos municípios de difícil acesso, e perante uma história que perpassa a vinculação a diferentes Ministérios, em diferentes contextos, porém, sempre ligada ao Estado e influenciada por panoramas sócio-político-econômicos diversos, surgiu o interesse, por parte da pesquisadora, que trabalha na estatal como administradora desde 2010, em se analisar a formação estratégica na Infraero em um tempo histórico até os dias atuais.

Neste sentido, destaca-se que a literatura sobre Estratégias Empresariais é extensa e, em grande parte, baseada em autores que parecem dominar o campo estratégico. É extremamente usual nos defrontarmos com organizações públicas que utilizam bases estratégicas semelhantes àquelas utilizadas por empresas privadas, porém sem a realização de uma análise pontual prévia que lhes permita refletir sobre suas especificidades e condições que as levam, naturalmente, a buscar objetivos diversos das organizações privadas. O cuidado com a adoção de ferramentas e estudos estratégicos que respeitem as especificidades da organização acaba sendo suprimido face à preferência por norteadores estratégicos já estabelecidos e utilizados por empresas líderes de características similares.

Destaca-se, também, que a literatura voltada às empresas públicas e organizações públicas em geral foca apenas uma parte da estratégia empresarial: o planejamento. Segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2004), estratégia, apesar de ser tomada como uma palavra influente, utilizada por muitos ou por todos, apresenta uma definição ampla, merecedora de noções que vão muito além da única tarefa do planejar.

O planejamento é atividade inerente a grande parte das organizações, especialmente aquelas de grande porte, sejam públicas ou privadas. Entretanto, o plano é apenas uma das definições que constituem o conceito da formação estratégica, a qual, por sua característica dinâmica e irrefreável, é apresentada por Mintzberg de uma forma muito mais abrangente do que aquilo que se permite conter em um plano.

Ao se pensar em organizações públicas e estratégia, verifica-se que uma empresa do setor público apresenta um nível de ligação governamental estrito, além de objetivos voltados à sociedade, o que parece influenciar as decisões estratégicas diretamente e fortalecer a sujeição a determinadas amarras¹. Tratando-se de órgãos que apresentam um fim social, julga-se, então, de extrema importância analisar a ocorrência de fatores que limitam e estimulam a formação de estratégias nas organizações públicas, e que podem levar à adoção de estratégias diferentes daquelas inicialmente pretendidas, seja por imposição de questões inesperadas ou por identificação de oportunidades.

Nesse sentido, a teoria das estratégias deliberadas e emergentes de Mintzberg apresenta-se como forte pilar para a pesquisa, de modo a se analisar a pretensão inicial do estabelecimento de determinadas estratégias (estratégias pretendidas) e os caminhos percorridos até sua realização ou não realização. O autor destaca que, quando as estratégias são realizadas tal qual pretendidas, são definidas como estratégias deliberadas. Entretanto, há situações em que surgem novas estratégias não pretendidas anteriormente, dados contextos diversos e a alteração de estratégias iniciais: as chamadas estratégias emergentes, que se revelam alterando o que havia sido planejado, seja por oportunidades, imposições, impossibilidade de se manter os caminhos traçados inicialmente ou uma série de outros motivos que despontam através de um olhar mais minucioso, alcançado com a análise. Por fim, há também as estratégias realizadas, não realizadas e abandonadas, que completam a gama de possibilidades que se mostram além do usual planejamento, reformulação e realização de estratégias.

¹ Araújo (1990), ao observar a natureza da intervenção pública ou a evolução histórica das organizações geridas pelo governo (OGGs), destaca que o comportamento predominante nas mesmas é influenciado: por seu papel no aparelho do Estado como promotor de bem-estar social, de apoio a setores econômicos diversos ou de legitimidade a quem está no poder; e pelo processo decisório estratégico. Entre as particularidades de tais tipos de organização e suas possíveis influências na determinação de sua dimensão estratégica, o autor observa que a alta dependência governamental poderia trazer: a diminuição da autonomia estratégica dos administradores da organização; a ambiguidade de objetivos, com a dificuldade de tornar compatíveis metas financeiras e objetivos sociais e políticos impostos à organização; a interferência política na tomada de decisão estratégica; e a necessidade de lidar com orientações de curto prazo, que duram geralmente o período entre eleições, levando as OGGs à pressão de resultados rápidos, à necessidade de satisfazer interesses momentâneos e à diminuição da flexibilidade e inovação (ARAÚJO, 1990).

Um estudo sobre este tema, ao buscar um melhor entendimento sobre a forma como as estratégias são, a princípio, formadas e como, posteriormente, podem ter seus caminhos mantidos ou modificados, apresenta grande importância para a compreensão de aspectos mais amplos da formação estratégica em uma área específica que é o setor público. A particularidade da realização da pesquisa em um órgão da Administração Pública delimita o campo da pesquisa, amplia a relevância social do tema, além de poder levar à ascensão de aspectos até então não verificados, dada a escassez de estudos nacionais na área pública que utilizem a abordagem teórica aqui apresentada.

Outra questão fundamental que torna única a presente análise é o contexto inédito de concessões aeroportuárias, pelo qual a Infraero vem passando desde 2012. Através de um estudo histórico, que se estende até os tempos atuais, permite-se que se verifique as particularidades de uma empresa pública que já vivenciou um momento fortemente militar, em que esteve vinculada ao Ministério da Aeronáutica; um momento em que passou a ser dirigida por representantes civis, passando a vincular-se a outros ministérios; e o momento atual, em que perde parte de seus aeroportos mais lucrativos, juntamente com sua condição essencialmente monopolista, de quando dirigia 67 aeroportos e 80 Estações de apoio à Navegação Aérea, responsáveis por quase 100% do tráfego aéreo civil nacional. Determinou-se um espaço de tempo de 22 anos – entre 1995 e 2016 – para a realização da pesquisa, de modo que se permita conhecer a empresa em um tempo anterior e sua evolução até os dias atuais, perpassando períodos diversos em que a estatal esteve submetida a diferentes conjunturas econômicas, sociais, mercadológicas, políticas e internas. O estudo da formação estratégica, desta forma, foi diretamente relacionado aos contextos externo e interno à organização nos diferentes períodos analisados, de modo a compreender suas particularidades, o grau de influência e a relação apresentada entre contexto e estratégia.

Perante o panorama apresentado e os questionamentos da pesquisadora, o presente trabalho propõe-se a responder à seguinte pergunta de pesquisa: Como a formação estratégica tem sido influenciada na Infraero em um tempo histórico até os dias atuais?

Dessa forma, parece-me essencial aproveitar a oportunidade de que desfruto agora de utilizar os conhecimentos desenvolvidos na Academia e buscar relacioná-los com práticas verificadas na empresa estudada, como empregada da mesma, permitindo, com isso, adentrar um campo por alguns considerado foco de omissões² de estudo e promover um panorama de

² Ao abordar as omissões existentes entre acadêmicos de estratégia sobre determinadas questões pesquisadas, especialmente ocasionadas devido a necessidades não atendidas e à perda de oportunidades, Whipp (2014) destaca o setor público ou o setor sem fins lucrativos como uma das oportunidades potenciais de estudo, os quais

constatações benéficas à atividade empresarial, acadêmica e à sociedade. Espera-se, portanto, com o presente estudo, contribuir: com a própria empresa analisada, no conhecimento de padrões estratégicos verificados, relações entre estratégias adotadas e um contexto mais amplo em que a empresa se encontra; com a área acadêmica, no sentido de fornecer informações que permitam dinamizar discussões e desenvolver novas reflexões sobre o tema “Estratégias em Organizações Públicas”, ainda tão incipiente no contexto nacional; e com o setor público, de modo a oferecer um olhar que reúna conhecimentos acadêmicos e também a prática do trabalho em organizações, buscando, assim, o confronto da teoria e prática em um setor que urge melhorias em suas atividades, em prol da satisfação da coletividade.

O trabalho encontra-se dividido em sete capítulos, incluindo esta introdução, que constitui o primeiro capítulo; o segundo capítulo aborda um panorama geral do Setor Aéreo brasileiro desde suas origens, a história da Infraero, desde sua criação, sua importância para a sociedade, assim como o contexto atual de concessões aeroportuárias em que está inserida; apresentam-se, no capítulo três, as concepções teóricas de Henry Mintzberg, que conduziram toda a presente pesquisa através da teoria de estratégias deliberadas e emergentes, e uma abordagem de imersão estratégica, que sugere a importância da contextualização para um aprendizado mais aprofundado sobre estratégia, de acordo com Baum e Dutton (1996) e Eisenhardt e Brown (1997); no quarto capítulo, encontram-se os objetivos da pesquisa, divididos em objetivo geral e específicos; o quinto capítulo apresenta a metodologia utilizada, através da abordagem de Yin (2005) e Triviños (1987); o capítulo seis apresenta os resultados obtidos com a pesquisa através da análise e discussões sobre a formação estratégica, os fatores que influenciam a formação e uma análise geral dos três períodos analisados; e, finalmente, o capítulo sete contempla as conclusões da pesquisa, suas limitações e sugestões para novos estudos.

podem ser favorecidos pela análise dedicada pelos campos da estratégia e organização. Segundo o autor, os especialistas em organização iniciaram o caminho de estudos nesse setor, porém os instrumentos da administração estratégica podem adicionar grandes benefícios à área.

2. A INFRAERO

Silva (1991) defende que a análise do transporte aéreo traz o avião e o aeroporto como seus elementos mais significativos e, portanto, indissociáveis do mesmo, atraindo olhares do público em geral, dos especialistas e do governo.

O papel bastante dinâmico e ativo na sociedade, o valor elevado dos investimentos demandados, bem como suas várias funções, política, econômica e social, estão entre os fatores que demonstram a importância das frotas e dos conjuntos aeroportuários (SILVA, 1991, p. 116).

O presente capítulo traz, primeiramente, um panorama geral do Setor de Transporte Aéreo Brasileiro e da criação e histórico da Infraero, focando na origem e evolução do uso do avião como modal aéreo no Brasil e na necessidade crescente de uma infraestrutura aeroportuária que acompanhasse tais avanços e contribuísse com a integração e desenvolvimento das regiões brasileiras. A partir de então, apresenta-se o papel da estatal como facilitadora e promotora do desenvolvimento e da integração nacional entre pessoas e negócios, perpassando pela atualidade de concessões aeroportuárias para a compreensão inicial do contexto em que a empresa, objeto de estudo, está inserida.

2.1. Histórico do Setor Aéreo Brasileiro

Pode-se considerar o setor de transporte aéreo brasileiro como um dos mais antigos do mundo, remontando seus primórdios às décadas de 1920/1930, época em que, segundo Costa & Souza-Santos (2010), o modal aéreo, em especial, o avião, passou a ser encarado como uma opção viável de transporte. A rapidez e comodidade oferecidas para cruzar longas distâncias, à época, passaram a representar atrativo especial para o transporte de passageiros. Ainda segundo os autores, o desenvolvimento do transporte aéreo no Brasil ganhou força devido à ausência de uma rede de transporte ferroviária/rodoviária/fluvial que permitisse a integração do país, despertando a atenção para a opção pelo transporte aéreo, através de pequenos aviões, de modo a alcançar regiões distantes dos grandes centros (COSTA & SOUZA-SANTOS, 2010).

A década de 1920, livre dos conflitos da 1ª Guerra Mundial, foi um marco para o início da aviação civil brasileira. O potencial aeronáutico, aplicado principalmente para a fabricação aeronáutica com fins militares, passou a ser empregado também no transporte de correio, o qual possibilitou a consolidação e regularização das malhas aéreas por vários lugares do globo. As linhas de correios passaram a levar também passageiros de forma eventual e o

aumento progressivo do transporte de passageiros impulsionou o transporte aéreo nos Estados Unidos e Europa, provocando o crescimento do número de voos domésticos e internacionais (SILVA, 1991). Assim, as rotas aéreas comerciais no Brasil foram estabelecidas a partir de 1924, através da expansão das rotas aéreas internacionais, operadas por companhias aéreas pioneiras, constituídas na Europa e nos Estados Unidos na década de 20³ (PEREIRA, 1987).

Em 1927, surgiu a VARIG, primeira empresa aerocomercial brasileira, à qual foi concedida permissão para realizar tráfego aéreo no litoral do estado de Santa Catarina e em todo o território do Rio Grande do Sul. À VARIG, sucederam-se várias empresas nacionais como a Cruzeiro do Sul, a Panair do Brasil, a VASP, a Real e a Transbrasil (PEREIRA, 1987).

Com o início da Segunda Guerra Mundial, os militares brasileiros apontaram a necessidade da unificação das aviações naval e militar e da infraestrutura aeronáutica existente. Desta forma, em 1941, foi criado o Ministério da Aeronáutica, ao qual foram conferidas tarefas como “a defesa da soberania do espaço aéreo brasileiro, o controle de tráfego aéreo, o fomento à indústria nacional, missões de busca e salvamento, pesquisa espacial, ciência e tecnologia, investigação, prevenção de acidentes aeronáuticos” (AEROMAGAZINE, 2016, s/p), além de estabelecer condições para o desenvolvimento da Força Aérea Brasileira (LOPES FILHO, [2012]).

Além da fusão das aviações naval e militar e do Correio Aéreo Militar e Correio Aéreo Naval (que originaram o Correio Aéreo Nacional), houve também a incorporação do Departamento de Aeronáutica Civil – DAC, pertencente, à época, ao Ministério da Viação e Obras Públicas. Dadas as necessidades de adequação exigidas pela guerra, a Força Aérea Brasileira passou por um processo de expansão com a compra de novos aviões e a promoção do aumento do ritmo de formação de profissionais⁴ tais como navegantes e especialistas (LOPES FILHO, [2012]).

Após a 2ª Guerra Mundial, era grande a facilidade de aquisição de aviões considerados ‘sobras de guerra’ devido à disponibilidade dos mesmos, assim como de pilotos formados e,

³ Os primeiros projetos para implantação de uma rota aérea no Brasil foram realizados em 1924, pela *Aéropostale*, uma empresa francesa de serviços postais. O objetivo principal da *Aéropostale* era prolongar uma linha aérea que partia da África até a América do Sul (SIMÕES, 2003). Além da empresa francesa, a alemã Condor e a norte-americana Nyrba também são consideradas como pioneiras do serviço postal aéreo brasileiro (PEREIRA, 1987).

⁴ Para tanto, foram criadas a Escola de Aeronáutica, para a formação de oficiais-aviadores, e a Escola de Especialistas da Aeronáutica, para a formação de sargentos em diversas especialidades da aviação (LOPES FILHO, [2012]).

portanto, do lançamento de novas companhias aéreas no mercado que, até então, apresentava regulação incipiente⁵.

No que tange à aviação e estrutura aeroportuária regional, Silva (1991) destaca o importante papel de construção sistemática de aeroportos na região Amazônica e aperfeiçoamento progressivo dos mesmos a partir de 1958⁶. Ciente da importância do transporte aéreo para a região, que se beneficiaria com a integração e desenvolvimento por ele proporcionados, o governo brasileiro criou a COMARA (Comissão de Aeroportos da Região Amazônica), diretamente subordinada ao Ministério da Aeronáutica e responsável pela construção, em 30 anos de existência, de mais de 300 aeródromos na região⁷. Essa nova realidade apresentou grande importância para o desenvolvimento da região, que, dotada de vastas distâncias e pouco avanço ofertado pelo transporte rodoviário/fluvial, carecia de uma integração mais eficiente entre suas localidades, que veio a ser proporcionada pelo transporte aéreo.

Em relação ao forte crescimento da aviação comercial percebido a partir da década de 1940, Sonino (1995) destaca, em sua obra, a fala do jornalista Samuel Wainer referindo-se ao período compreendido entre as décadas de 40 e 60⁸ no Brasil:

... o fato é que pouco depois começaram a pulular companhias de aviação comercial, oferecendo suas ações ao público. Surgiram assim cerca de 51 companhias em menos de um ano. A coisa era extremamente fácil. Com qualquer 300 ou 400 contos adquiria-se um avião *surplus* (sobra de guerra), um DC-3 por exemplo, contratava-se um piloto e saía-se por aí a voar... Mas, como não poderia deixar de acontecer, não tardou a reação. Houve o

⁵ Simões (2003) ressalta a ligação entre o desenvolvimento da aviação e as duas grandes guerras mundiais: o autor destaca que a 1ª Guerra Mundial (1914-1917) representou impulso inicial ao desenvolvimento primeiro da aviação; e a Segunda Grande Guerra (1939-1945) foi primordial para consolidar e fortalecer o uso do avião como meio de transporte e não apenas para fins militares.

⁶ De acordo com o autor, somente na década de 1930 pequenos aeródromos improvisados foram erguidos na região amazônica. Antes de o transporte aéreo ser uma opção viável, viagens de Belém ao extremo oeste da região duravam cerca de 40 dias e em várias localidades, dependendo da época e das condições dos rios, o transporte de passageiros e cargas dependia dos fenômenos naturais, não sendo possível estabelecer um tempo aproximado de viagem (SILVA, 1991).

⁷ A construção dos aeródromos propiciou o transporte comercial regular de carga, passageiros e correio. Segundo Silva (1991), a regularidade ofertada, além da possibilidade de exploração de riquezas minerais na região e construção de milhares de novas fazendas foram fatores que levaram à construção de outros mil pequenos aeródromos no mesmo período. Com isso, a região teve seu nível de atividade econômica fortemente estimulado, o que favoreceu, também, a construção de rodovias (SILVA, 1991).

⁸ Silva (1991, p. 43) ressalta outros fatores que marcaram a década de 1940 em relação à aviação civil brasileira, tais quais "... a constituição de uma grande frota, a constituição de centenas de aeroclubes dedicados à formação de pilotos e a construção, durante a guerra, de uma rede de aeroportos pavimentados e dotados de auxílios para a aproximação por instrumentos".

saneamento, surgiram regulamentos mais rigorosos de controle oficial. O mercado ficou mesmo restrito aos chamados quatro grandes: Panair, Varig, Cruzeiro e Aerovias⁹ (SONINO, 1995, p. 16).

Silva (1991) observa que a década de 1950 foi revolucionária em nível global, representando o momento em que a aviação civil conheceu, de fato, o desenvolvimento tecnológico, através das aeronaves de propulsão a jato, que passaram a oferecer conforto, eficiência e segurança. No Brasil, esta era inicia-se em 1959, através da VARIG, que passou a operar um modelo de jato no trecho Rio de Janeiro-Nova York (SIMÕES, 2003).

A operação dos jatos comerciais elevou a velocidade operacional média das frotas e ampliou a capacidade de transporte de passageiros e de carga, trazendo ganhos de produtividade às empresas aéreas. Essas inovações, observadas em nível mundial, mostraram-se viáveis às grandes empresas brasileiras (BIELSCHOWSKY & CUSTÓDIO, 2011), gerando a aquisição dos primeiros aviões turbo-hélice e jatos da aviação civil brasileira no início dos anos 60 (SIMÕES, 2003). No afã do desenvolvimento do setor e da introdução dos aviões a jato, os quais exigiam uma infraestrutura aeroportuária mais desenvolvida devido ao porte e tecnologia dos aviões, os militares do Ministério da Aeronáutica começaram a discutir e reconhecer a necessidade de modernização das estruturas dos aeroportos brasileiros. Com a disponibilidade de recursos, em 1967, o estado do Rio de Janeiro (RJ) foi escolhido para receber o primeiro aeroporto internacional do país. A partir de então, deu-se também a necessidade de se criar um modelo de empresa responsável pela gestão do novo aeroporto e, portanto, em maio de 1970, foi criada a ARSA – Aeroportos do Rio de Janeiro S.A. (INFRAERO, 2013c).

Posteriormente, a partir do estudo de experiências internacionais que adotavam gestões empresariais em seus aeroportos, os integrantes da Comissão Coordenadora do Projeto do Aeroporto Internacional¹⁰ optaram pela criação de uma empresa pública¹¹ nacional para

⁹ Simões (2003) observa que, na década de 60, a aviação comercial brasileira encarou uma grande crise econômica devido a fatores como a baixa rentabilidade do transporte aéreo, causada pela concorrência crescente; a necessidade de investimentos para a substituição das aeronaves provenientes do pós-guerra, cuja manutenção apresentava entraves, o que dificultava a regularidade do serviço; alterações na política econômica do país etc. Buscando sobreviver à crise, as empresas aéreas e o governo reuniram-se para buscar uma mudança política que garantisse a continuidade dos serviços de transporte aéreo. A solução encontrada foi a diminuição do número de empresas aéreas através da adoção de uma política de estímulo à fusão entre as mesmas, além de um regime de competição controlada com intervenção direta do governo nas decisões administrativas das empresas. Essa regulação mais rígida do setor de transporte aéreo manter-se-ia até o final dos anos 1980 (SIMÕES, 2003).

¹⁰ Nome pelo qual ficou conhecido o grupo de militares encarregado da construção do aeroporto internacional. Seus integrantes apresentavam duas missões principais: coordenar o projeto de construção do empreendimento; e criar um modelo de empresa para gerir o novo aeroporto (INFRAERO, 2013c).

operar, administrar e explorar comercialmente os aeroportos através de um modelo de administração indireta¹², que proporcionasse maior flexibilidade e dinamismo, substituindo a gestão da Aeronáutica e contribuindo, assim, para a modernização da infraestrutura existente. A formalização da nova empresa se deu através da Lei 5.862, de 12 de dezembro de 1972 (BRASIL, 1972), que criava a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO, com início de suas atividades empresariais datado de 31 de maio de 1973. Inicialmente, a Infraero administraria os aeroportos de Brasília (DF) e de Ponta Pelada, em Manaus (AM), ao passo que a ARSA passava a gerir o Galeão, Santos Dumont e Jacarepaguá, todos no Rio de Janeiro (RJ). Nos anos seguintes, outros aeroportos foram incorporados e, em 1975, a Infraero já administrava 26 aeroportos (INFRAERO, 2013c). A empresa passava, então, a ser responsável pela viabilização de toda uma estrutura que possibilitaria a tarefa de integração nacional através da aviação.

Apesar das diversas vantagens apresentadas, que levaram inclusive à ampliação e modernização da infraestrutura aeroportuária brasileira, Simões (2003) aponta que a

¹¹ As empresas públicas são pessoas jurídicas de Direito Privado, dotadas de capital exclusivamente público e instituídas pelo Poder Público para a prestação de serviço público ou execução de atividade econômica de relevante interesse coletivo. Sendo estatais, são constituídas, organizadas e controladas pelo Estado (MEIRELLES, 2013).

Presume-se que haja uma ou mais razões de ser de uma empresa pública, dentre as quais pode-se citar: a) Fornecimento de serviços básicos em padrões satisfatórios como serviço de água, eletricidade, transporte, os quais são essenciais ao bem-estar econômico e à saúde de uma comunidade; b) Substituição do controle privado por controle público, fator observado quando os interesses privados não coincidem com os interesses da comunidade ou quando, por exemplo, os objetivos a longo prazo dos acionistas particulares são divergentes daqueles que seriam estabelecidos por uma entidade pública, refletindo na orientação da empresa; c) Produção de receita, que ocorre quando a empresa é muito lucrativa e, sendo pertencente ao Estado e constituindo importante fonte de renda, permite aliviar a carga tributária; d) Controle de um monopólio, motivo de grande importância e obviedade para que uma empresa seja de propriedade pública; e) Redistribuição da riqueza, fator a ser alcançado através da eficiência na administração da empresa e bom planejamento da política de preços efetuada; f) Subvenção de uma indústria essencial, operando com prejuízo ou lucro inferior ao que seria possível a uma empresa particular; g) Estímulo à industrialização, através da criação pioneira de indústrias em determinado setor, estimulando outras indústrias a seguirem tal iniciativa; h) Proporcionar base para as outras indústrias, produzindo matérias-primas ou serviços essenciais; i) Criação de competição, sendo essa uma forma de assegurar a produção econômica, quebrando monopólios e forçando as empresas particulares a aumentarem sua eficiência; j) Substituição de empreendimentos privados ineficientes ou inadequados, ação citada como rara nos programas de governo, mas implementada em situações de emergências nacionais; e k) Tomar a iniciativa, buscando favorecer o desenvolvimento industrial e econômico nacional na ausência de iniciativa privada e de disponibilidade de capital privado (CONFERÊNCIA DE RANGUM, 1964).

¹² Através do Decreto-Lei 200/67, a Administração Federal foi classificada em direta e indireta, sendo a Administração direta constituída por serviços que se integram à estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios; e a Administração indireta, por entidades dotadas de personalidade jurídica própria, vinculadas ao Ministério em cuja área de competência sua principal atividade estiver inserida, quais sejam: as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas. O Decreto-Lei instituiu ainda como princípios fundamentais da Administração Federal, norteadores das ações administrativas, o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle, visando à redução da máquina estatal, à simplificação dos procedimentos administrativos e, conseqüentemente, à redução das despesas que levam ao déficit público (MEIRELLES, 2013).

introdução de aviões a jato na aviação civil brasileira não trouxe apenas ganhos: trouxe também dificuldades como a diminuição da quantidade de cidades cobertas por linhas aéreas, o que exigiu uma reorganização do setor.

A maioria das atividades aéreas no Brasil até fins dos anos 50 era realizada em regiões com precária infra-estrutura de transportes terrestres. As rotas da época tinham um caráter intrinsecamente regional ou de pequeno curso, com baixa densidade de tráfego (poucos passageiros) e operações em aeroportos extremamente simples. Observa-se, então, o quanto este contexto teve de ser modificado com a introdução dos aviões a jato. Logo de princípio, por exemplo, as rotas regionais foram deixadas de lado, pois as empresas passaram a concentrar suas operações nos trechos de médio e longo curso, que possuíam uma demanda de tráfego compatível com a capacidade dos aviões. Além disso, a quase totalidade dos aeroportos regionais também não dispunha de infra-estrutura aeroportuária adequada para os aviões a jato, como equipamentos de auxílio ao pouso com instrumentos e pistas de pouso pavimentadas (SIMÕES, 2003, p. 22).

A introdução dos aviões a jato no Brasil, então, apesar de ter popularizado o uso do transporte aéreo, minimizou, em um primeiro momento, o tradicional caráter de integração regional da aviação civil nacional¹³. Buscando sanar o problema, o Ministério da Aeronáutica criou uma nova modalidade de empresa aérea, através do Decreto nº 76.590, de 11 de novembro de 1975: a empresa regional, que viria atender às cidades interioranas através do SITAR – Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional (SIMÕES, 2003).

A partir de tais mudanças, Sonino (1995) destaca o marcante crescimento da indústria dos transportes aéreos na segunda metade da década de 1970: entre os anos 1975 e 1980, o tráfego doméstico praticamente dobrou e o tráfego internacional apresentou um aumento de cerca de 34%.

Já a década de 1980 registrou, primeiramente, certa vitalidade no tráfego aéreo brasileiro em sua primeira metade. O crescimento que vinha se apresentando motivou investimentos robustos por parte das empresas aéreas em atualização tecnológica e expansão da capacidade, medidas que foram, entretanto, fortemente impactadas durante os anos 80 com o aumento do preço do petróleo, a alta inflação e o controle de preços, fatores que causaram grandes entraves às companhias aéreas (BIELSCHOWSKY & CUSTÓDIO, 2011). Nesse interim, a ARSA foi incorporada pela Infraero em 1987, quando houve uma reestruturação

¹³ Com a introdução no mercado brasileiro das aeronaves a jato, as empresas aéreas optaram por atender apenas as cidades mais expressivas economicamente, cujo mercado viabilizasse o recebimento dessas aeronaves. Desta forma, de um total de 335 cidades atendidas por linhas aéreas em 1958, apenas 92 continuaram a receber tal serviço em 1975 (MALAGUTTI, 2001).

das empresas estatais realizada pelo Governo Federal, ampliando a capacidade da estatal e o número de aeroportos sob sua responsabilidade (INFRAERO, 2013c).

Ao início dos anos 90, a situação financeira das principais empresas do país (VARIG, VASP e Transbrasil) era insustentável. Com a crise, as empresas abandonaram o sistema de conluio no setor, adotando uma guerra de preços que sobrepôs o modelo de regulação estrita aplicado às empresas que realizavam rotas nacionais¹⁴ (BIELSCHOWSKY & CUSTÓDIO, 2011). A liberalização do setor, que seria implantada logo em seguida, teve, portanto, como causa a saúde financeira das companhias aéreas, incapazes de gerar resultados positivos perante a crise (SONINO, 1995; DESREGULAMENTANDO PARA..., 2017).

Até o final da década de 1980, o transporte aéreo brasileiro passou por um rígido controle governamental, modificado na década seguinte a partir de um processo de flexibilização do marco regulatório vigente¹⁵, que implantou ações como

a revisão de normas associadas aos conceitos de linhas domésticas nacionais, regionais e especiais, que arrefeciam a competição em rotas específicas, e a eliminação de disposições normativas que criavam barreiras à entrada de novos concorrentes no setor; [...]; a liberação das tarifas, muito tímida no início da década, mas gradual a partir de 1998 [...] para concluir pela completa eliminação de qualquer controle em 2001 [...] (GUIMARÃES & SALGADO, p. 8, 2003).

Em 1995, a Infraero expandiu sua área de atuação, passando a oferecer serviços de navegação aérea a partir da incorporação da Telecomunicações Aeronáuticas S.A. (TASA), criada pelo Governo Federal no final da década de 1960 para operação e manutenção dos sistemas de telecomunicações da Panair, quando a companhia aérea encerrou suas atividades. Em abril de 2000, em meio à fase de desregulação do setor, a Infraero foi desvinculada do Ministério da Aeronáutica, passando a fazer parte do Ministério da Defesa (INFRAERO, 2013c). A partir de então, um civil assume pela primeira vez a presidência da Infraero, e as superintendências regionais e diretorias da empresa, que antes eram compostas predominantemente por militares, passam a ser ocupadas, em sua maioria, também por civis (GOULART & KROM, 2004), sendo tais ações parte de uma tentativa de desmilitarização da

¹⁴ Relembrando a anterior intervenção estatal no setor de transporte aéreo, Bielschowsky e Custódio (2011) afirmam que as autoridades temiam o fim das empresas aéreas a partir da guerra tarifária estabelecida, porém a falência financeira do Estado e a profunda crise econômica generalizada cerceavam o poder de ação do Estado. Com a crise, praticamente todas as empresas regionais decretaram falência, com exceção da TAM, que desfrutou de certa expansão na época e, em especial, posteriormente, graças à abertura das rotas nacionais para as empresas regionais.

¹⁵ Oliveira (2009) comenta que a desregulação do setor nos anos 1990 contribuiu para o incremento da popularização do modal aéreo.

Infraero que, segundo Monteiro (2000) estava sendo negociada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso desde o seu primeiro mandato. Os três ministérios militares (Ministério da Aeronáutica, Marinha e Exército) sofreram um rebaixamento, sendo transformados em comandos e subordinados ao Ministério da Defesa (AEROTD, [2012]; GOULART & KROM, 2004). Nessa fase, houve destaque da gestão interna da estatal pela busca por resultados e maior eficiência, procurando acompanhar o cenário de flexibilização do transporte aéreo e o crescimento que o mesmo passava a apresentar.

Após as medidas de desregulação adotadas, os anos de 2001 e 2002 foram marcados por uma grande liberalização do mercado. Porém, em uma tentativa de conter o excesso de capacidade gerada, em 2003 a regulação foi retomada: o governo passou a incentivar a formação de empresas líderes fortes, o que levou à substituição das empresas líderes anteriores¹⁶ e favoreceu a concentração do mercado (BIELSCHOWSKY & CUSTÓDIO, 2011).

Entre as mudanças que se davam, em 2001, houve a entrada da GOL¹⁷, primeira empresa LCC (low cost carrier¹⁸) brasileira e da América Latina, a qual obteve um crescimento marcante em seus primeiros anos de atuação. A partir de 2003, entretanto, a expansão da GOL sofre um esmorecimento devido à diminuição dos preços dos concorrentes, ao crescimento dos custos provenientes da desvalorização cambial de 2002, e devido a novas medidas de regulação estipuladas pelo DAC (Departamento de Aviação Civil) para limitar a oferta de assentos e a queda dos preços (BIELSCHOWSKY & CUSTÓDIO, 2011).

Mesmo com a entrada de diversas empresas, Bielschowsky e Custódio (2011) apontam que o mercado de aviação ainda se manteve concentrado, à época, entre as duas maiores empresas nacionais, TAM e GOL¹⁹.

¹⁶ Com o aumento da concorrência, a Transbrasil decretou falência em 2001; a VASP, que havia sido privatizada em 1990, decretou falência em 2005; e a Varig, líder no setor por muitos anos, foi vendida para a GOL em 2007 (BIELSCHOWSKY & CUSTÓDIO, 2011).

¹⁷ A partir de 2000, também houve a entrada de outras empresas no mercado de transporte aéreo além da GOL: em 2002, a Ocean Air ingressou no mercado, mantendo sempre pequena participação até 2010, quando passou a ser conhecida como Avianca; em 2004, a BRA iniciou suas operações, encerrando-as, porém, em 2007; a Web Jet, que inaugurou suas atividades em 2006, enfrentou dificuldades ao início, mas ganhou certo aumento de participação em seguida. Em 2009, ocorreu a entrada da Azul, que apresentou rápido crescimento inicial (BIELSCHOWSKY & CUSTÓDIO, 2011; FERREIRA, 2015).

¹⁸ Empresas que se utilizam de uma série de ações para reduzir seus custos e, com isso, poder cobrar preços mais competitivos dos passageiros (SMYTH & PIERCE, 2006).

¹⁹ Atualmente, o cenário de concentração permanece ainda entre as duas grandes líderes, seguidas por outras duas empresas, Azul e Avianca, as quais, entretanto, vêm apresentando crescimento em relação às líderes.

Em 2005, com a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que viria a ser responsável pela regulação do setor de aviação civil, reforçou-se a tendência de flexibilização gradual, objetivando oferecer maior liberdade tarifária, abrir o mercado para novas empresas e estimular a competição. Com isso, houve uma diminuição das diferenças de produtividade e qualidade verificadas entre empresas nacionais e estrangeiras e passou-se a priorizar a redução de custos operacionais através da racionalização da oferta e o aproveitamento mais eficiente de aeronaves e das rotas realizadas (DA MILITARIZAÇÃO..., 2010). A ANAC incorporou a estrutura e funções desempenhadas anteriormente pelo DAC, responsável pelo controle e planejamento do setor desde 1931 e sob o comando da Aeronáutica a partir de 1941 (INFRAERO, 2013c). De acordo com Aerotd, [2012], a ANAC foi criada para desmilitarizar o transporte aéreo brasileiro e dar início a um projeto de privatização dos aeroportos brasileiros, dentre uma série de atribuições contempladas na Lei 11.182, de sua criação.

O processo de liberalização tarifária dinamizou o setor e promoveu a competitividade, resultando em benefícios aos passageiros, através da diminuição de cerca de 43% do preço médio por quilômetro voado entre 2002 e 2011. Em 2011, 65% dos passageiros pagaram menos de R\$ 300,00 por uma passagem aérea, enquanto em 2002 esse valor era pago por 27% dos viajantes (DOIS TERÇOS..., 2012).

Em 2006 e 2007, o setor aéreo vivenciou uma crise conhecida por “apagão” ou “caos aéreo” (SALGADO, 2009), que levou a uma série de debates e medidas de melhoria recomendadas aos órgãos do setor aéreo. Posteriormente, os aeroportos brasileiros começariam a fazer parte de um planejamento para o recebimento de grandes eventos internacionais como a Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e os Jogos Olímpicos em 2016²⁰.

Em abril de 2011, o governo optou pela transferência de todas as atividades da aviação civil para a Secretaria da Aviação Civil da Presidência da República (SAC-PR²¹), com status de ministério e vinculada à Presidência da República. A Infraero e a ANAC, então, passaram a ser vinculadas à SAC-PR e não mais ao Ministério da Defesa (INFRAERO, 2013c). A partir do governo Michel Temer, em 2016, a SAC deixou de ter status de Ministério e a Infraero passou a integrar o Ministério dos Transportes, o qual, com a absorção também da Secretaria de Portos, passou a se chamar Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (REIGADA, 2016; INFRAERO – Concessões de Aeroportos).

²⁰ Tais temas serão retomados posteriormente.

²¹ Antes disso, a SAC era ligada ao Ministério da Defesa.

É notória a expansão do setor aéreo brasileiro ao longo de sua história e o benefício por ele proporcionado ao desenvolvimento e integração nacionais. Em 2015, foi registrado o recorde de 117,8 milhões de passageiros pagos transportados no Brasil, sendo 96,2 milhões em voos domésticos e 21,6 milhões em voos internacionais de acordo com ANAC (2016), que aponta ainda a inclusão de 63 milhões de passageiros nos últimos dez anos.

Mesmo sendo, em termos de custos, o modal mais adequado e de melhor custo-benefício para ser implantado em países em desenvolvimento de proporções continentais como o Brasil (o qual não oferece uma rede rodoviária e ferroviária desenvolvidas), é necessária toda uma estrutura que possibilite e acompanhe o crescimento do transporte aéreo. Nesse sentido, a infraestrutura aeroportuária está diretamente associada à viabilidade e sucesso das viagens aéreas. Atualmente, a Infraero é considerada uma das três maiores operadoras aeroportuárias do mundo (INFRAERO – A Infraero), administrando pequenos e grandes aeroportos no Brasil, e mantendo a finalidade de “implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República” (BRASIL, 1972). Ao todo, considerando-se as últimas concessões, são 55 aeroportos, 72 Estações Prestadoras de Serviços de Telecomunicações e de Tráfego Aéreo e 24 Terminais de Logística de Carga administrados pela operadora (INFRAERO – Rede de terminais de logística de carga; AMATO, 2017b), que já foi responsável por 95%²² dos aeroportos do país (Anexo 1 – Mapa Infraero).

Uma empresa de tal dimensão e que, ao longo de sua história, vivenciou momentos diversos de iniciação, expansão, crise do setor e finalmente as concessões de aeroportos à iniciativa privada, tendo uma grande função social e não apenas econômica, carece de uma descrição mais apurada para a melhor compreensão do tema de pesquisa, que abordará seu papel em um contexto de políticas públicas e a realidade atual de concessões aeroportuárias.

2.2. A Infraero no contexto de Políticas Públicas de Desenvolvimento e Integração Nacional

Conforme abordado anteriormente, o avião e o aeroporto constituem elementos-chave no estudo do Transporte Aéreo. Para reforçar essa afirmação, Silva (1991) argumenta que um avião não pode manter-se ininterruptamente em voo e que o transporte aéreo representa o

²² Atualmente, a estatal responde por cerca de 40,9% do movimento aéreo no país (AMATO, 2017b).

transporte de pessoas e/ou de bens, realizado através de aeronaves que transitam de um ponto de origem a um ponto de destino predeterminado. Exceto em caso de acidentes, esses dois pontos só podem ser dois aeródromos ou aeroportos²³ (SILVA, 1991).

Considerando essa dualidade avião-aeroporto, em que o dinamismo das viagens aéreas inicia-se, contraditoriamente, em uma estrutura aparentemente estática, mas tão dinâmica quanto, a Infraero, como administradora aeroportuária, apresenta aí um papel de particular grandeza para a movimentação do setor aéreo: é ela que proverá as estruturas aeroportuárias que permitirão a chegada e partida das aeronaves, além de diversos outros benefícios a serem destacados por este setor tão recente se a outros comparado, porém de constante evolução.

Ora, se o modal aéreo é o mais novo dentre tantas opções de transporte mais antigas e até bem consolidadas em algumas localidades, por que motivos se deve optar por investir no mesmo e, por conseguinte, nas estruturas exigidas para sua viabilização? Segundo Silva (1991), de forma geral, grandes áreas da África e da América Latina dispõem de reduzidas redes rodoviária e ferroviária e os transportes fluviais, também sem maiores investimentos, dependem dos cursos e dos regimes dos rios. O autor afirma que implantar um sistema de transportes de superfície nos países em desenvolvimento é uma ação gigantesca, que exige grande investimento de recursos a curto e médio prazos, os quais nem sempre estão à disposição. Portanto, esse seria um dos motivos pelos quais a aviação civil²⁴ ganharia maior relevância nos países em desenvolvimento em relação aos países desenvolvidos, até mesmo por conta da ausência de uma rede de transportes de superfície mais desenvolvida naqueles.

Especificamente no caso do Brasil, o autor defende que, por ser um país de dimensões continentais e apresentar grandes desigualdades econômicas e sociais em suas regiões, o único meio de se conquistar a integração em seu território seria através do transporte aéreo (SILVA, 1991). Como já abordado, o transporte aéreo tem um papel essencial no que se refere à integração da Amazônia, por exemplo, e ao desenvolvimento sustentável. Oliveira (2009) chama a atenção ao caráter estratégico da região e à impossibilidade de ser satisfatoriamente

²³ De acordo com a Lei nº 7.565 (Código Brasileiro de Aeronáutica), de 19 de dezembro de 1986, “Aeródromo é toda área destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves” (Art. 27) e “consideram-se aeroportos os aeródromos públicos, dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas” (Art. 31, I) (BRASIL, 1986).

²⁴ De acordo com Silva (1991), rompendo obstáculos como oceanos, montanhas ou florestas, o avião ganhou destaque como meio de acabar com o isolamento e alcançar o desenvolvimento. Diferente dos transportes rodoviário e ferroviário, que necessitam de forma incontestável de estradas pavimentadas e redes férreas, o avião desloca-se livre pelos ares, mostrando-se um modal que não exige grandes fortunas em comparação aos demais, possibilitando a comunicação, apoio e integração entre quaisquer localidades com o uso de pistas rudimentares por exemplo. O transporte aéreo, então, pode ser encarado como um meio essencial ao desenvolvimento econômico e social e mesmo à vida humana (SILVA, 1991, p. 90).

atendida apenas pelo modal terrestre. Dada a importância da região para o desenvolvimento nacional, seja economicamente, seja em relação à segurança das fronteiras ou no atendimento de suas próprias necessidades, o autor defende que o transporte aéreo tem o poder de potencializar o progresso com respeito ao meio ambiente²⁵ (OLIVEIRA, 2009).

Sobre as funções do setor aéreo, McKinsey & Company (2010) ainda destaca que

... as viagens aéreas, além de terem reconhecido papel na integração nacional e na indução de negócios entre regiões, também representam um importante insumo produtivo de grande parte das corporações, com relevante impacto na eficiência das cadeias produtivas de diversos setores da indústria brasileira. Além disso, pode-se dizer que o setor promove uma maior inserção internacional do Brasil em termos de fluxos comerciais e culturais, bem como possui influência sobre as contas externas, por meio de receitas auferidas e de despesas realizadas em moeda internacional. No contexto nacional, a aviação regular sustenta um pilar fundamental para a promoção do turismo, transporte de pessoas e distribuição de cargas (MCKINSEY & COMPANY, 2010).

A Infraero apresenta papel primordial na viabilização do transporte aéreo através da infraestrutura aeroportuária por ela administrada e oferecida, o que se apresenta com clareza na missão da empresa de “oferecer soluções aeroportuárias inovadoras e sustentáveis aproximando pessoas e negócios” (INFRAERO, 2015b). A estrutura dos aeroportos, muito além de representar simples local de origem e destino de conexões de voos (SILVA, 1991, p. 123), configura-se como o ponto inicial e impulsionador ao desenvolvimento²⁶, sendo fundamental para a organização política, econômica e social dos Estados (SILVA, 1991).

Oliveira (2009) ressalta ainda os diversos efeitos econômicos do transporte aéreo para a indústria nacional, os quais, em um estudo mais amplo, representam não apenas impactos diretos, mas também indiretos e induzidos.

Os Impactos Diretos são aqueles que representam as atividades econômicas que não ocorreriam com a ausência do aeroporto, isto é, o emprego, a renda e outros benefícios gerados por aqueles que trabalham no aeroporto ou contribuem para as suas atividades, como a administração aeroportuária, as empresas aéreas, o controle do tráfego, etc. Os Impactos Indiretos seriam

²⁵ A Infraero é responsável pela administração de grandes aeroportos no país e por alguns tão pequenos que não chegam a receber voos comerciais regulares, mas que cumprem a função de atender às necessidades locais, regionais e nacionais em áreas distantes e de fronteira (Infraero – Nossa História).

²⁶ A infraestrutura aeroportuária apresenta uma série de outras utilidades como a oferta dos diversos serviços comerciais dispostos nos terminais aeroportuários, os quais servem não apenas os passageiros, mas também as comunidades locais, que passam a se tornar usuárias comuns dos aeroportos (SILVA, 1991) e, muitas vezes, em maior proporção que os próprios passageiros. A implantação e desenvolvimento de tais serviços – lojas, postos de serviços e demais facilidades – transforma o aeroporto “em uma cidade ativa, complexa e especializada que exige sempre investimentos diversificados”. (SILVA, 1991, p. 123).

aqueles gerados pelas empresas prestadoras de serviços para as instituições e firmas diretamente envolvidas com o aeroporto, como, por exemplo, os restaurantes, as lojas de conveniência, os serviços de limpeza. Por fim, os Impactos Induzidos contabilizam o efeito multiplicador do setor da economia nos outros setores. As principais diretrizes para o cálculo de impactos na área aeroportuária estão colocadas em um documento da Federal Aviation Administration (FAA), de 1992, denominado “Estimating the Regional Economic Significance of Airports” (OLIVEIRA, 2009, p. 27).

Com base em pesquisa²⁷ encomendada pela *International Air Transport Association* (IATA) para quantificar o impacto do transporte aéreo no PIB, na geração de empregos, salários e arrecadação de impostos, a Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR) contratou uma empresa brasileira para replicar o estudo, utilizando dados de 2013. Constatou-se que o transporte aéreo e o setor catalisado²⁸ foram responsáveis por 2,7% do PIB, mais de 5 milhões de empregos, quase R\$ 47 bilhões em salários e mais de R\$ 20 bilhões em impostos anuais no ano de 2013 (Tabela 1). A pesquisa ratifica a importância do setor aéreo para a economia nacional, apontando o Turismo como mais um setor fortemente impactado pela sua existência e evolução.

²⁷ Contratada pela IATA, a *Oxford Economics* produziu uma série de estudos em diferentes países do mundo, incluindo o Brasil, utilizando dados de 2009. Os estudos buscaram justamente quantificar o impacto nacional do transporte aéreo nas regiões analisadas (ABEAR, 2016).

²⁸ Segundo a ABEAR (2016), a *Oxford Economics* gerou uma importante contribuição com sua pesquisa: percebeu-se, em suas análises, que, sem a participação do transporte aéreo, o turismo teria uma expressão econômica bastante inferior. Com isso, o turismo recebeu a denominação de ‘setor catalisado pelo transporte aéreo’.

Tabela 1 - Impactos do Transporte Aéreo na Economia Geral do Brasil – 2013

	Produção (R\$ milhões)	% PIB	Empregos	Salários (R\$ milhões)	Impostos (R\$ bilhões)
TRANSPORTE AÉREO					
Direto	33.521	0,4%	476.878	6.332	
Indireto	26.745	0,3%	286.502	3.851	
Induzido	41.676	0,5%	788.708	7.039	
Subtotal	101.942	1,1%	1.552.088	17.222	8,1
SETOR CATALISADO (TURISMO)					
Direto	43.719	0,5%	1.677.895	12.441	
Indireto	33.066	0,4%	518.990	5.447	
Induzido	69.678	0,8%	1.324.315	11.819	
Subtotal	146.463	1,6%	3.521.200	29.707	12,1
TRANSPORTE AÉREO + SETOR CATALISADO					
Direto	77.240	0,8%	2.154.773	18.773	
Indireto	59.811	0,7%	805.492	9.298	
Induzido	111.354	1,2%	2.113.023	18.858	
Total	248.405	2,7%	5.073.288	46.929	20,2

Fonte: ABEAR/Go Associados

Em termos de demanda, Mckinsey & Company (2010) chamam a atenção à evolução percebida a partir dos anos 2000 no setor aéreo nacional. Entre 2003 e 2010, houve um aumento considerável no movimento de passageiros no Brasil²⁹: 118%, enquanto a média mundial havia sido de 40% (TCU, 2014). De acordo com pesquisa realizada pelo TCU em 2014, o crescimento expressivo da demanda por serviços dos aeroportos brasileiros aliado ao recebimento pelo país de grandes eventos internacionais, tais quais a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, consolidaram a exigência por melhorias na qualidade dos serviços prestados aos passageiros pelos operadores aeroportuários e por padrões internacionais de operação. Desta forma, perante o contexto apresentado de necessidade de maiores investimentos no setor, o Governo Federal optou pela concessão à iniciativa privada de grande parte dos principais aeroportos nacionais, alegando a importância de novas experiências de modelos operacionais, gerenciais e tecnológicos para a gestão aeroportuária, com incentivo ao investimento em inovação através da concorrência entre aeroportos e da melhoria contínua da eficiência operacional (TCU, 2014). A Infraero, que até então

²⁹ De acordo com os estudos, a expansão da demanda ocorreu devido ao aumento da renda média da população e à redução dos preços cobrados dos usuários, resultando, entre 2003 e 2008, em um crescimento de 10% ao ano no tráfego de passageiros nos aeroportos da Infraero, condição que levou o transporte aéreo à condição de modal preferencial para o transporte de passageiros a longa distância no Brasil (MCKINSEY & COMPANY, 2010).

administrava os aeroportos responsáveis por mais de 95% do tráfego aéreo civil (MCKINSEY & COMPANY, 2010), passou a dividir a gestão aeroportuária com a iniciativa privada.

2.3. Concessões de Aeroportos e o Contexto Atual

Aportando no cenário brasileiro de privatizações e concessões³⁰, pode-se dizer que a onda de privatizações nacionais teve início na década de 80³¹, chegando ao ápice na década de 90. Nos anos 80, houve a reprivatização de 38 empresas de pequeno porte anteriormente absorvidas pelo Estado, devido a dificuldades financeiras. Porém, o objetivo das privatizações não foi a arrecadação de receita para o Tesouro, mas sim evitar que o Governo tivesse participação maior no setor produtivo (BNDES, [2008 ou 2009]).

Nos anos posteriores, percebe-se o incremento de privatizações e concessões de grandes estatais: o governo Collor (1991-1992) privatizou 12 estatais; o governo Itamar Franco (1992-1994) privatizou 9 estatais e concedeu uma rodovia; o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) privatizou 10 estatais e realizou a concessão de 5 rodovias e de 7 ferrovias; o governo Lula (2003-2010) privatizou 2 estatais e concedeu 8 rodovias; e, até o momento, o governo Dilma (2011-2014 / 2015-atual) realizou a concessão de 2 rodovias e 5 aeroportos (PATU & KANNO, [2013 ou 2014]).

Em relação à Infraero, entre os anos de 2012 e 2014, houve a concessão, primeiramente, do Aeroporto de Natal (por um período de 28 anos), primeiro do Brasil administrado 100% pela iniciativa privada; e, posteriormente, dos aeroportos de Brasília-DF – Aeroporto Internacional Presidente Juscelino Kubitschek (por um período de 25 anos), de Guarulhos-SP

³⁰ Pietro (2002) aponta que, no direito brasileiro, as concessões de serviços públicos como delegação de serviços públicos a empresas privadas, se dão de duas formas: a) pela venda de ações de empresas estatais ao setor privado, o que muda a natureza da concessionária, que passa a ser uma empresa privada (privatização em sentido estrito); e b) pela concessão de serviços públicos em sua forma tradicional, na qual a empresa estatal que exercia determinada atividade perde ou tem reduzido seu objeto, passando, em alguns casos, a atuar como órgão regulador ou órgão técnico fiscalizador da concessão. A autora defende que a concessão ocorre com as mesmas bases de ideais que inspiram a privatização e, portanto, é preferível considerá-la como uma das modalidades de privatização em sentido amplo, que abrange todas as medidas adotadas para diminuir o tamanho do Estado (PIETRO, 2002). As concessões (tradicionalis) são realizadas através de contratos com tempo determinado, que preveem a devolução ao Estado dos bens e serviços ao fim do contrato ou a qualquer momento por interesse público (INFRAERO – Concessões de Aeroportos), sendo aquelas realizadas pela INFRAERO caracterizadas dessa forma.

³¹ De 1979 a 1982, a administração pública federal lançou os programas de Desburocratização, visando a simplificação e a racionalização da burocracia e com forte orientação para o usuário do serviço público; e de Desestatização, buscando conter a expansão estatal (LIMA JÚNIOR, 1998). No período militar, a expansão do Estado havia sido extremamente acentuada, com a criação de 277 empresas estatais (dentre empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e empresas controladas direta ou indiretamente pela União; autarquias e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público) de um total de 440 entre 1939 e 1983 (DINIZ & LIMA JÚNIOR, 1986), dentre as quais se encontra a Infraero.

– Aeroporto Internacional André Franco Montoro (20 anos), de Campinas-SP – Aeroporto Internacional de Viracopos (30 anos), do Galeão-RJ – Aeroporto Antonio Carlos Jobim (25 anos) e Confins-MG – Aeroporto Internacional Tancredo Neves (30 anos), permanecendo a Infraero com 49% do capital social dessas cinco concessões, sendo, portanto, sócia minoritária, com participação indireta em sua gestão. Tais aeroportos encontram-se entre aqueles que concentram maior demanda de passageiros e cargas no Brasil. (INFRAERO – Concessões de Aeroportos). Esses seis aeroportos juntos, quando observada a rede de aeroportos Infraero de 2012, respondiam por cerca de 44% dos passageiros operados, 28% das Aeronaves, 62% da carga aérea e por 53% do faturamento total da rede (INFRAERO, 2017b).

Em junho de 2015, a Presidência da República anunciou a concessão de mais quatro aeroportos da Rede Infraero: o Aeroporto de Fortaleza – CE (Aeroporto Internacional Pinto Martins), o Aeroporto de Salvador – BA (Aeroporto Internacional Deputado Luís Eduardo Magalhães), o Aeroporto de Florianópolis – SC (Aeroporto Internacional Hercílio Luz) e o Aeroporto de Porto Alegre – RS (Aeroporto Internacional Salgado Filho). A princípio, previa-se uma redução considerável da participação da Infraero nessas próximas concessões: algo em torno de 15%, o que manteria algum poder de decisão do governo nos aeroportos concedidos, sendo que a hipótese de a participação ser menor, com cunho apenas simbólico, ainda existia (INFRAERO TERÁ..., 2015). Por fim, decidiu-se por retirar qualquer participação acionária da Infraero nessas concessões, a exemplo do Aeroporto de Natal-RN. Assim, os leilões foram realizados em março de 2017 e todos os vencedores foram empresas europeias³². Em abril de 2016, o Aeroporto de Cuiabá – MT (Aeroporto Internacional Marechal Rondon), através do Decreto nº 8.710, foi incluído no Programa Nacional de Desestatização (INFRAERO – Concessões de Aeroportos), sendo, possivelmente, um dos próximos a passar por processo de concessão.

A partir do início da concessão dos aeroportos, a Infraero tem perdido receitas essenciais, porém muitas despesas se mantiveram, como, por exemplo, a folha de pagamento dos empregados. Com isso, apresentou-se a necessidade da busca por medidas que trouxessem mais lucros à empresa, de modo a reduzir o déficit verificado nos anos anteriores. Muitas ações adotadas são inéditas e parecem representar a tentativa de promover um acréscimo nas receitas a partir de oportunidades verificadas na capacidade técnica dos

³² Os Aeroportos de Fortaleza-CE e de Porto Alegre-RS foram angariados pela empresa alemã Fraport; o Aeroporto de Salvador-BA, pela francesa Vinci; e o Aeroporto de Florianópolis-SC, pela suíça Zurich. Cunha (2017) observa que a presença marcante de estrangeiros nos leilões deve-se à Operação Lava Jato, uma vez que a maioria das construtoras nacionais que venceram as últimas rodadas dos leilões está envolvida nas investigações e apresenta problemas na gestão dos aeroportos por elas administrados.

profissionais da empresa e na exploração de novos mercados, face à concorrência agora praticada entre as operadoras. Nesse sentido, outra necessidade que se apresenta é a de redistribuição dos empregados e redução do quadro funcional, tendo em vista a diminuição de aeroportos sob gestão da empresa e a absorção parcial dos empregados da Infraero pelas concessionárias, o que tem gerado, também, novas ações referentes à readequação de efetivo, tais quais o incentivo a planos de demissão voluntária incentivados, processos internos de adequação de efetivo e cessão de empregados a outros órgãos públicos³³.

A seguir, serão apresentadas as bases teóricas que embasaram a atual pesquisa.

³³ Tais tópicos também serão abordados com maior detalhamento no capítulo 6.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1. A Concepção da Estratégia ao longo do tempo

Durante os anos 1980, o termo *estratégia* adentrou o vocabulário popular e sua utilização passou a ter conotações positivas, com a intenção de destacar a relevância dos projetos trabalhados e de sugerir um sentido de pensamento e planejamento relacionados ao rótulo estratégico. Entretanto, a usualidade da utilização do termo e de suas variações mascara as diversas construções e significados formados historicamente (WHIPP, 2014).

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2004), ao revisarem a literatura de estratégia, defendem a emergência de dez pontos distintos, cada um com uma perspectiva única que focaliza um aspecto importante da formação de estratégias. Os autores apresentam dez escolas estratégicas, salientando suas principais contribuições e também críticas às suas limitações. Apesar dessa divisão em 10 escolas, Whipp (2014) salienta que a evolução da área da estratégia não teve fases distintas e sucessivas: as abordagens realizadas nos anos 60 continuaram acompanhando modelos criados posteriormente. As escolas citadas são apenas uma forma de identificar os focos estratégicos criados e defendidos por teóricos ao longo do tempo, com destaques às suas características principais³⁴.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2004) destacam que a Escola do Design, a Escola do Planejamento e a Escola do Posicionamento podem ser encaradas como escolas prescritivas e racionais e têm sido responsáveis pelo domínio da literatura estratégica até os dias atuais. A Escola do Design, por exemplo, que data da década de 60, apresentou as bases sobre as quais as escolas posteriores se estruturaram (MINTZBERG, AHLSTRAND E LAMPEL, 2004), o que reforça a constatação de Whipp. Tal escola defende a formulação de estratégias essencialmente como um processo de concepção, enfatizando a avaliação das situações interna e externa à organização, em uma análise das ameaças e oportunidades verificadas no ambiente externo e das fraquezas e forças identificadas internamente. Em seguida, criada na década de 60, com auge nos anos 70, a Escola do Planejamento surge focando a formulação de estratégias como um processo formal, sistemático e separado. A formalização e a sequência de etapas ganham força nessa escola, que trabalha com uma tentativa de programação e previsão de recursos e acontecimentos, sob a forma da palavra 'planejamento'. Nos anos 80, a Escola de Posicionamento desponta focando a busca por posições estratégicas no mercado e trazendo um conjunto de ferramentas analíticas que buscam adequar ou pontuar

³⁴ Para mais informações sobre as 10 escolas, verificar o livro *Safári de estratégia* (MINTZBERG, AHLSTRAND, LAMPEL, 2004).

a estratégia correta às condições verificadas: as estratégias genéricas de liderança de custos e de diferenciação de Michael Porter são um exemplo claro, que obteve grande aceitação à época, com a característica marcante de não haver, nessa escola, a formulação estratégica em si, mas sim uma escolha estratégica entre opções pré-concebidas. Whipp (2014) chama a atenção à simplicidade dos modelos apresentados a partir dos anos 60 (exemplificados pela matriz BCG ou pelo ciclo de vida de um produto), os quais foram responsáveis pela atração crescente de administradores e executivos a essa área (MINTZBERG, AHLSTRAND E LAMPEL, 2004).

Parece perfeitamente compreensível que escolas que trazem modelos e um formato de como as estratégias devem ser formuladas e até de opções estratégicas já existentes e disponíveis a uma seleção, caíam no gosto e aprovação gerais. O dinamismo do mercado exige movimentos rápidos, entretanto, não às custas da falta de uma análise específica e meticulosa, voltada à situação em questão. É válido questionar-se sempre se algo formulado para um tempo futuro pode dispor apenas de técnicas desenvolvidas através de modelos, da separação clara entre formulação e implementação e da previsão inquestionável da realidade, considerando-se esta como permanente e imutável.

Em contraposição aos modelos e concepções estratégicas estabelecidos, Whipp (2014) destaca que já nos anos 70, observou-se uma reação a essa visão mecanicista e racionalista, com o surgimento das noções de estratégia como produto de modelos cognitivos de tomada de decisão e processos incrementais, adaptativos e emergentes.

Nesse sentido, as demais escolas de estratégia citadas por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2004) já se preocupam com aspectos mais específicos da formulação de estratégias e com a descrição desta formação no lugar da prescrição, sendo, por isso, consideradas escolas descritivas. Surgem as escolas Empreendedora, com a ideia de que a visão é criada pelo líder principal; a escola Cognitiva, que busca entender as formações de conceitos na mente do estrategista; a escola do Aprendizado, a qual considera a complexidade do mundo como fator impeditivo para a criação de planos e visões demasiadamente claros, ou seja, defende a ideia de que a estratégia surge aos poucos, de forma emergente, conforme a organização adapta-se e aprende; a escola do Poder, que encara a formação de estratégia como um processo de negociação realizado entre grupos divergentes dentro de uma organização e/ou entre organizações diferentes; a escola Cultural, a qual defende o processo de formação de estratégia como coletivo, uma vez que está enraizado na cultura organizacional; e a escola Ambiental, que vê o processo estratégico como reativo, com a iniciativa partindo não da organização, mas sim de seu contexto externo.

A última escola estratégica proposta por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2004) é exatamente uma tentativa de combinação de todas as outras mencionadas: a escola de Configuração reúne os elementos principais de cada escola buscando descrever os ciclos de vida das organizações através de episódios separados e também o processo de transformação com que se depara.

A partir do breve histórico apresentado a respeito da evolução da formação estratégica e do pensamento estratégico, pode-se dizer que a Estratégia, apesar de ser um termo utilizado constantemente em todos os meios, mostra-se através de diferentes ideias, as quais, muitas vezes, levam a uma compreensão equivocada de seu significado, que é muito mais amplo. Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2004) chamam a atenção à importância de se olhar as escolas em conjunto no momento da formulação e formação estratégica, uma vez que o olhar com foco em uma única abordagem pode desviar a atenção do conjunto, do todo analisado. Daí a necessidade de se conhecer variadas abordagens estratégicas e a dimensão do conceito de estratégia.

Verifica-se, então, que há autores que encaram a ideia da formação de estratégias não como algo perfeitamente delimitado e fechado, mas com uma estruturação mais maleável, já que dotada de diversas variáveis, realizada por diferentes indivíduos, voltada para o futuro e dotada de imprevisibilidade e incertezas, apesar da grande aceitação ainda existente por modelos e escolas prescritivas, que separam formulação e implementação. A seguir, serão apresentadas as concepções do autor cuja teoria norteia a presente pesquisa.

3.2. Estratégia segundo a concepção de Henry Mintzberg

Mintzberg e Waters (1985) defendem o desenvolvimento de uma definição de estratégia buscando oferecer uma base tangível para conduzir a pesquisa ao modo como as estratégias são formadas nas organizações.

Mintzberg (1978) destaca que o termo *estratégia* vem sendo definido de formas variadas, porém com um tema de conexão comum, que se refere a um conjunto deliberado de guias que determinam decisões para o futuro. Ao tentar conceituar o termo *estratégia*, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2004) alegam que a definição oferecida não é simples e que requer, não apenas uma, mas cinco definições, tidas como os 5Ps da estratégia. Assim, os autores definem as estratégias como planos (*plans*), padrões (*patterns*), posições (*positions*), perspectivas (*perspectives*) e manobras (*ploys*).

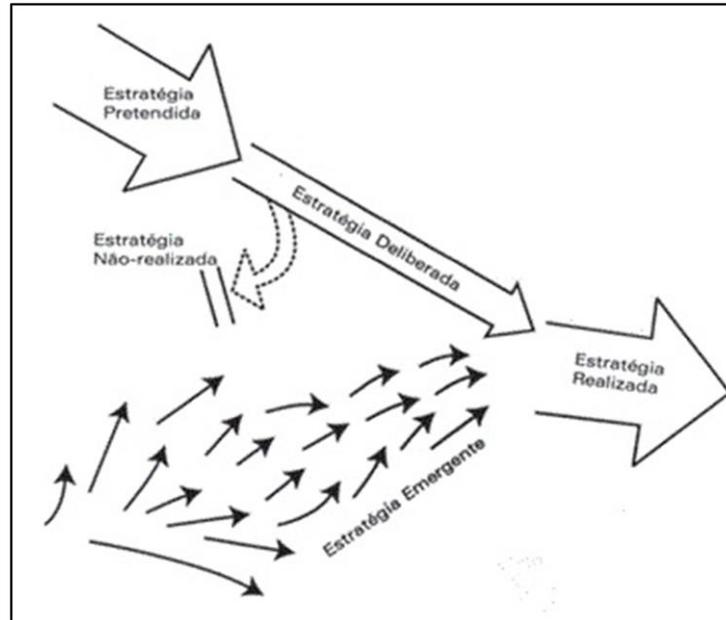
Os autores explicam que as pessoas comumente definem estratégia como *plano* ou como algo equivalente, um guia, uma direção, um caminho. Entretanto, ao questioná-las quais

as estratégias utilizadas em suas organizações nos últimos anos, ou seja, o que foi feito de fato, provavelmente as pessoas esquecerão o conceito prévio de plano e responderão ao questionamento considerando a estratégia como um *padrão* verificado ao longo do tempo. Observa-se, então, que ambas as definições de estratégia (como um plano e como um padrão dotado de comportamento coerente ao longo do tempo) são válidas e que, daí, surge o conceito de estratégias pretendidas e realizadas.

Mintzberg, então, propõe o estudo da formação estratégica através dos conceitos de estratégias emergentes e deliberadas. O autor sugere que, ao traçar estratégias inicialmente planejadas, fala-se em *estratégias pretendidas*; tais estratégias, quando alcançadas exatamente conforme a pretensão inicial são denominadas *estratégias deliberadas*. Entretanto, há um tipo de estratégia³⁵ não pretendida de início, que aflora ao se oferecer espaço à sua emergência ou invade todos os espaços, restringindo as possibilidades de se seguir em frente com a estratégia inicial: estas são denominadas *estratégias emergentes* e, muitas vezes, em estudos históricos, sua sutileza não é notada ou não é considerada significativa devido à sua não formalização. Aí, oculta-se a nuance cuja compreensão pode ser, muitas vezes, a mais valiosa da análise, pois configura o momento da formação, com o surgimento de estratégias que podem alterar contornos e caminhos organizacionais.

Conforme demonstrado na Figura 1, quando uma estratégia pretendida é plenamente realizada, recebe o nome de estratégia *deliberada*; as estratégias não alcançadas são chamadas estratégias *não realizadas*; por fim, há as chamadas *estratégias emergentes*, onde se verifica um padrão realizado que não foi pretendido expressamente, ou seja, providências não previstas inicialmente foram tomadas devido a contextos oportunos que sugeriram sua possibilidade e validade, resultando em uma coerência ou padrão (MINTZBERG, AHLSTRAND & LAMPEL, 2004).

³⁵ Aqui, surge a formação estratégica em si, não como algo criteriosamente formulado, mas sim formado pela situação e formador da própria situação, detectado através de oportunidades ou imposto por necessidades pontuais.



Fonte: Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 19).

Figura 1 - Estratégias Deliberadas e Emergentes

A partir das noções apresentadas, é comum surgir o questionamento: “As estratégias realizadas devem sempre ter sido pretendidas?” – Os autores destacam que raramente as estratégias podem ser classificadas como puramente deliberadas ou puramente emergentes (MINTZBERG & WATERS, 1985; MINTZBERG & JORGENSEN, 1995; MINTZBERG, AHLSTRAND & LAMPEL, 2004), pois a ocorrência plena da estratégia deliberada significaria a ausência total de aprendizado e a da emergente, a ausência total de controle. Todas as estratégias, então, devem misturar esses dois aspectos de algum modo (MINTZBERG, AHLSTRAND & LAMPEL, 2004).

Dando continuidade aos 5Ps da estratégia ou 5 definições que, juntas, formam um conceito mais abrangente e completo do que vem a ser estratégia, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2004) estabelecem as estratégias também como posições e perspectivas. Como posição, a estratégia viria a ser a localização de determinados produtos ou serviços em determinados mercados e como perspectiva, a estratégia seria a maneira como as organizações fazem as coisas, sempre considerando a visão global da empresa. Finalmente, o 5º P, relacionado a truque ou manobra (*ploy*), especifica uma forma de ludibriar um concorrente: uma organização exterioriza uma intenção que não é a real, por exemplo, para obrigar a concorrência a escolher uma alternativa que beneficie aquela que se utilizou do truque.

Desta forma, a estratégia surge através dos cinco conceitos trabalhados, o que demonstra como esse termo, muitas vezes, é trabalhado de forma simplificada, quando, na realidade, outros fatores importantes devem ser considerados em sua análise e utilização para

se estudar uma organização. Daí a abrangência do conceito do termo, tão destacada pelos autores.

3.3. Estratégia e Contexto

O estudo da formação estratégica, como verificado por Mintzberg, sugere a adoção de escolas variadas de estratégias, as quais utilizam diferentes abordagens, mesclando prescrição e descrição em meio a processos formais, analíticos, visionários, mentais, emergentes, coletivos, reativos, de concepção, negociação e transformação, que caracterizarão a formação. Percebe-se, então, que para possibilitar um olhar mais amplo da formação das estratégias, é imprescindível conhecer os contextos diversos que a influenciam, especialmente ao se analisar uma empresa por um longo período. Baum e Dutton (1997) ressaltam que o aprendizado sobre como os processos estratégicos ocorrem pode ser muito mais salutar ao se levar o contexto mais a sério.

Neste sentido, os autores destacam os benefícios que abordagens específicas ou atomísticas têm trazido para a compreensão da estratégia, revelando estas, porém, apenas uma explanação parcial. Ao se levar em consideração a realização de imersões³⁶ cognitivas, culturais, políticas, estruturais, dentre outras, de forma mais aprofundada, segundo os autores, o campo da gestão estratégica seria substancialmente beneficiado no que se refere ao conteúdo e ao processo estratégico (BAUM & DUTTON, 1997). Portanto, “uma abordagem de imersão estratégica enfatiza a necessidade de um conceito mais contextualizado da estratégia” (BAUM & DUTTON, 1997, p. 4, tradução nossa), em que o pesquisador deve voltar sua atenção a fatores como

a imersão cognitiva e social dos membros e estrategistas da firma; a imersão das estratégias da firma dentro de comunidades cognitivas; a imersão estrutural das estratégias da firma em redes interpessoais e inter-organizacionais; a imersão institucional, política e cultural das estratégias da firma dentro de indústrias e campos organizacionais; e propriedades de rede das estratégias da firma (BAUM & DUTTON, 1997, p. 5, tradução nossa).

Em estudo desenvolvido por Eisenhardt e Brown (1997), que abordou a formulação estratégica em uma empresa americana de tecnologia durante mais de 40 anos, as autoras analisam como a formulação da estratégia, que normalmente é tratada como um fator

³⁶ Os autores trazem o conceito de imersão como a noção de que as organizações e a economia fazem parte de uma estrutura institucional muito mais ampla (BAUM & DUTTON, 1996).

endógeno à organização, é afetada por fatores externos e como a imersão³⁷, em contextos específicos, influencia a estratégia da firma. Dentre as descobertas da pesquisa, verificou-se que as estratégias da empresa, ao longo do tempo, foram afetadas pelo contexto institucional predominante, pelo contexto pessoal de alguns líderes-chave e pelo contexto de mercado, apesar de, neste estudo, ter se percebido, ao final, que as estratégias básicas da empresa permaneceram praticamente as mesmas ao longo dos 40 anos.

3.4. Estratégia nas Organizações Públicas

Mintzberg e Jorgensen (1995) argumentam que o conceito de “política pública” significa há muito tempo para o setor público o que o conceito de “estratégia” significa para o setor privado. Em ambos os setores, há um modelo racional predominante, de modo que as políticas ou estratégias são formuladas de forma consciente, tornadas explícitas e aplicadas de maneira formal. Os autores alegam que, após uma série de investigações e comprovações, a validade desse modelo vem sendo questionada (MINTZBERG & JORGENSEN, 1995).

Os autores destacam que as organizações públicas, atualmente, acabam eliminando os processos emergentes, inibindo a capacidade de adaptação e de aprendizado da organização. Entretanto, é essencial atentar ao fato de que todas as formulações políticas implicam um pensamento consciente, mas também uma ação desenvolvida e que, portanto, negar o aspecto emergente da estratégia é tão artificial quanto negar-lhe o aspecto deliberado (MINTZBERG & JORGENSEN, 1995).

Ao sugerir um modelo emergente oposto ao modelo racional tradicional, Mintzberg e Jorgensen (1995) destacam a importância de se atentar à emergência estratégica, de reconhecê-la e de agir no momento oportuno. A administração, então, deve ser capaz de criar um ambiente flexível, que permita o surgimento de estratégias variadas, as quais devem ser observadas e, dependendo do caso, cultivadas e incentivadas. Não se deve apressar a eliminação do inesperado. A supervisão do processo de emergência junto à supervisão de padrões de convergência e divergência são ações que devem ser realizadas pelos administradores, permitindo-lhes conhecer quando promover a mudança, em favor da adaptação externa, e quando resistir à mesma, em favor da eficácia interna (MINTZBERG & JORGENSEN, 1995). A incredulidade e receio em relação aos processos emergentes devem,

³⁷ As autoras consideram “imersão” em sua pesquisa como “a circunscrição da ação estratégica por indivíduos específicos, pelo mercado, tecnologia e por forças institucionais que limitam e canalizam a escolha da direção estratégica” (EISENHARDT & BROWN, 1996, p. 188, tradução nossa).

então, ser substituídos pelo estabelecimento de um espaço flexível, que identifique e capture emergências estratégicas em benefício dos processos e da organização.

Em estudo de Mintzberg, Brunet e Waters (2008) sobre a *Air Canada*, os autores apontam que, na organização pública analisada, todas as forças que inicialmente encorajaram o planejamento e a gestão estratégica formal, também desencorajaram o pensamento estratégico, ou seja, quanto maior a busca por uma execução fiel do planejamento, menor a força e desdobramento do pensamento estratégico. O estudo apresentado mostra que, na organização pública analisada, com o passar dos anos, maior prioridade foi dada à execução exata daquilo que fora planejado, sem grandes preocupações de cunho estratégico e de tentativas de inovação e de abertura de espaço a oportunidades e a possíveis estratégias emergentes³⁸ (MINTZBERG, BRUNET & WATERS, 2008). Nesse sentido, Mintzberg e Jorgensen (1995) chamam a atenção à obsessão que invade o setor público de se planejar cada processo e de se separar claramente o pensamento e a ação.

Caldeira et. al (2009), em estudo sobre a formação de estratégias deliberadas e emergentes na Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS), estatal brasileira de economia mista, identificaram a existência de um planejamento estratégico amadurecido, que confere um caráter formal às estratégias deliberadas da empresa. Tal fato contribui, segundo colaboradores entrevistados, para a disciplina e a integração da empresa em direção aos resultados desejados, entretanto impõe aos executivos estratégias com as quais os mesmos não concordam. Ao mesmo tempo, ao buscar identificar a presença de estratégias que emergiram espontaneamente de seus colaboradores, os autores descobriram espaços para o surgimento das estratégias emergentes, advindos da abertura dada a diversos níveis hierárquicos para a proposição de estratégias e da velocidade da mudança de variáveis ambientais, as quais podem impossibilitar a implementação deliberada de estratégias pretendidas e requerer adaptação às novas condições (CALDEIRA et. al, 2009). Alguns entrevistados citam a dependência do governo e a fragilidade de políticas públicas como

³⁸ Os autores abordam que, de uma forma geral, as mudanças estratégicas parecem ser estimuladas por dois fatores: um choque externo considerável e recursos parados, assim como o marasmo dos mercados tradicionais, acontecimentos que, de acordo com eles, parecem evocar acréscimos a estratégias existentes mais do que mudanças em si (MINTZBERG, BRUNET & WATERS, 2008). Entretanto, nenhum desses casos foi enfrentado pela *Air Canada*, que apresentava a segurança e estabilidade do mercado e da economia, permitindo-lhe manter o foco na excelência operacional. O que se percebe a partir da leitura do artigo é uma tendência à adoção de estratégias emergentes como forma de resposta a imprevistos ou da necessidade de mudanças estratégicas por simples imposição. Não há o estabelecimento de um ambiente flexível, que permita o aproveitamento de oportunidades, mas sim a mudança forçada das estratégias pretendidas dada a impossibilidade de sua continuidade. Mostrando-se favoráveis as condições, a *Air Canada* buscou atender fielmente ao planejamento inicial proposto.

fatores que podem levar à impossibilidade de se realizar as estratégias tais quais foram pretendidas e, portanto, à necessidade de adequação e abertura de espaço para a emergência estratégica.³⁹

Mintzberg e Waters (1985) destacam que, uma vez que a estratégia tem sido concebida quase inevitavelmente como o que os gestores de uma organização planejam fazer no futuro, a formulação da estratégia, não surpreendentemente, tende a ser encarada como um processo analítico de estabelecimento de objetivos a longo prazo e planos de ação para uma organização, isto é: como formulação seguida de implementação, como já observado. Os autores ressaltam a limitação desse argumento, afirmando que é necessário conferir ao processo uma visão sob uma perspectiva mais abrangente, de modo que sejam considerados os diferentes modos como as estratégias de fato se formam (MINTZBERG & WATERS, 1985).

Segundo Mintzberg (1978), a teoria do planejamento apresenta o estrategista como aquele que formula de um nível mais alto na organização, enquanto os subordinados implementam em um nível mais abaixo. Entretanto, defende o autor, essa dicotomia é baseada em dois pressupostos que frequentemente mostram-se falsos: o de que o formulador é munido de informações completas e suficientes, ou ao menos tão bem informado quanto o implementador; e o de que o ambiente é suficientemente estável, ou ao menos previsível, assegurando não haver necessidade de reformulações durante a implantação. A ausência de qualquer desses pressupostos impactaria fortemente a dicotomia formulação-implementação, levando à adoção de uma condição adaptativa no lugar de uma de planejamento, o que tornaria a formulação estratégica um processo de aprendizado em que a implementação pode simplesmente sinalizar uma necessidade de retorno à formulação e a modificações durante o caminho, resultando em estratégias emergentes (MINTZBERG, 1978). Esta seria uma forma de desfazer as etapas tão sistemáticas observadas no planejamento e atentar, de fato, ao contexto em que a organização está inserida, suas mudanças, variáveis e dinamismo.

Oliveira (J., 2007) argumenta que o planejamento é por muitos encarado como uma questão de formular planos, delegar responsabilidades e determinar o orçamento. O autor

³⁹ Caldeira et. al. identificaram que as estratégias deliberadas observadas “são deliberadas em função de aspectos relacionados à disponibilidade de recursos, prioridades de investimento, visão de futuro, missão, política de desenvolvimento” (CALDEIRA et. al, 2009, p. 230). Os autores, entretanto, não citam exemplos específicos de estratégias deliberadas e emergentes identificadas, impedindo a verificação da priorização de estratégias deliberadas pela empresa e a verificação dos indivíduos, de fato, envolvidos no processo, o que possibilitaria conhecer concretamente algumas influências para a ascensão de estratégias emergentes, além de confirmar a fala dos entrevistados sobre o tema.

afirma que, no Brasil, especialmente em nível federal, o planejamento ainda é tido como profundamente tecnicista, sob o controle de burocratas e economistas, e que, de posse do “plano certo”, conforme já citado, esses acreditam que sua implementação será quase automática. A realidade, entretanto, mostra o contrário: diversos projetos, programas e políticas com sérias falhas de implementação ou com impactos negativos não esperados (OLIVEIRA, J., 2007).

De acordo com o autor, ainda, no Brasil, o planejamento sempre esteve ligado a uma cultura de elaboração de planos, que busca prever o futuro, e de controle, no que diz respeito, por exemplo, ao controle do orçamento e alocação de recursos para diferentes órgãos e projetos por secretarias e Ministérios, como o do Planejamento (OLIVEIRA, J., 2007). Sobre essa busca por estratégias claramente deliberadas pelo governo, Mintzberg e Jorgensen (1995) questionam o quão deliberada pode ou deve ser a estratégia e se existe um governo dotado de inteligência suficiente para reunir no mesmo lugar e momento todas as informações necessárias à articulação de uma estratégia pretendida detalhada, viável a uma parte tão extensa da economia do país e a um período futuro tão longo. Portanto, o questionamento dos autores recai sobre a negação ainda atribuída à importância das estratégias emergentes no setor público (MINTZBERG & JORGENSEN, 1995).

4. OBJETIVOS

4.1. Objetivo Geral

Analisar a formação das estratégias desenvolvidas pela Infraero no período de 1995 a 2016 e seus fatores de influência, utilizando como base para o estudo a teoria das estratégias emergentes e deliberadas de Henry Mintzberg.

4.2. Objetivos Específicos:

- Identificar e descrever as estratégias pretendidas, deliberadas, emergentes, realizadas e não-realizadas/abandonadas da empresa no período de 1995 a 2016;
- Relacionar possíveis alterações de estratégia e/ou o surgimento de novas estratégias no período estudado com o contexto sócio-político-econômico e as alterações internas da organização; e
- Analisar situações que estimulem e limitem a formação estratégica na organização estudada.

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo aborda os procedimentos metodológicos utilizados no decorrer da pesquisa: primeiramente, apresenta-se o objeto de estudo e a estratégia utilizada para a pesquisa; em seguida, são mostradas características da fase de coleta de dados e as evidências utilizadas na pesquisa; por fim, demonstra-se como se deu a análise dos dados e os caminhos percorridos para atribuir qualidade ao estudo de caso, passando pela importância do material escrito criado durante todo o processo de pesquisa e pelas categorias de análise adotadas para elucidar a compreensão da formação estratégica.

5.1. Objeto de Estudo e Estratégia para a pesquisa

O objeto de estudo da presente pesquisa corresponde às estratégias utilizadas pela Infraero, empresa pública nacional, em um período de 22 anos (1995 a 2016), onde se buscou analisar a formulação e formação estratégica e suas relações com os diferentes contextos observados, além de acontecimentos que estimulassem e/ou limitassem a formação estratégica.

Utilizou-se uma base de dados composta por dados secundários (dados internos da empresa correspondentes ao período analisado e demais livros, estudos, reportagens e matérias de jornais, revistas e sites eletrônicos) e dados primários, estes obtidos através da realização de entrevistas com treze empregados da empresa, dentre profissionais da área de Planejamento e Gestão Estratégica, superintendentes e membros do SINA e ANEI e de pronunciamentos de diferentes atores durante eventos recentes da empresa. As entrevistas foram realizadas nas cidades de Belém-PA e Brasília-DF, sendo todas presenciais.

No que se refere à estratégia utilizada para a realização da pesquisa, pode-se dizer que a mesma corresponde a um estudo de caso, pois seu objeto corresponde a uma unidade⁴⁰ analisada em profundidade (TRIVIÑOS, 1987). De acordo com Triviños (1987), existem duas circunstâncias que caracterizam os estudos de caso: a natureza e abrangência da unidade; e sua complexidade, determinada pela base teórica utilizada pelo pesquisador como norteadora de seus estudos. Nesse sentido, Yin (2005) complementa que um estudo de caso investiga

⁴⁰ Formação estratégica na Infraero.

fenômenos contemporâneos, relacionados a contextos reais, principalmente quando não há um limite claro entre o fenômeno e o contexto⁴¹.

De acordo com Yin (2005), a estratégia a ser utilizada na pesquisa⁴² pode ser definida através da análise de três condições, que podem relacionar-se de diferentes formas com as estratégias:

- a) O tipo de questão de pesquisa proposta;
- b) A extensão de controle que o pesquisador apresenta sobre os eventos comportamentais;
- c) O foco em acontecimentos contemporâneos em oposição aos históricos.

Segundo o autor, em geral, o estudo de caso é definido como estratégia quando, à pergunta de pesquisa, são incluídas as expressões “como” ou “por que”; quando o pesquisador não tem controle sobre acontecimentos ou eventos comportamentais; e quando o foco do trabalho envolve fenômenos contemporâneos em detrimento dos históricos, relacionados a contextos da vida real. Se ainda restar alguma dúvida sobre o estabelecimento da estratégia, o autor acrescenta outras características que levam à definição de Estudo de Caso:

O estudo de caso conta com muitas das técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas, mas acrescenta duas fontes de evidências que usualmente não são incluídas no repertório de um historiador: observação direta dos acontecimentos que estão sendo estudados e entrevistas das pessoas nele envolvidas (...) o poder diferenciador do estudo de caso é sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações – além do que pode estar disponível no estudo histórico convencional⁴³ (YIN, 2005, p. 26-27).

5.2. Coleta de dados

O primeiro passo para a coleta de dados foi a busca por dados secundários, já à disposição na empresa. Para isso, estabeleceu-se contato com o diretor de Planejamento e

⁴¹ À presente pesquisa, foi essencial a análise do contexto em combinação com o fenômeno estudado, sendo que a observação e estudo de dados e contexto sempre foi realizada em termos de integração e interdependência, uma vez que não é possível separar, neste caso, o fenômeno do contexto.

⁴² O autor aborda a existência de cinco estratégias principais de pesquisa nas Ciências Sociais: o experimento, o levantamento, a análise de arquivos, a pesquisa histórica e o estudo de caso (YIN, 2005).

⁴³ Apesar de o presente trabalho utilizar-se de inúmeras informações históricas, busca-se aqui um estudo com características de continuidade, em um caminho que se precisa compreender o passado para também esclarecer o presente. A característica estaque de alguns dados ganha, então, interpretações fluidas em conjunto com os demais dados, resultando em um fenômeno atual, que existe a partir da interação com demais contextos da vida real.

Gestão Estratégica da sede da empresa através da apresentação do objetivo da pesquisa e solicitação de disponibilização de material que colaborasse com a compreensão do tema de estudo. Esse contato foi realizado em janeiro de 2016 e os dados, repassados por e-mail em fevereiro do mesmo ano. Dentre o material disponibilizado, encontravam-se planejamentos empresariais, objetivos, metas e diretrizes estratégicas, além do acompanhamento de algumas metas traçadas, referentes ao período de estudo – 1995 a 2015 (os dados referentes a 2016 foram obtidos em 2017)⁴⁴. Além do material disponibilizado pela empresa, foram pesquisados livros, estudos, artigos, relatórios e matérias jornalísticas a respeito do setor aéreo, dos períodos e condições enfrentadas pelo setor e das diversas questões contextuais necessárias à elaboração do panorama em que o objeto de estudo esteve inserido dentro do período analisado. Como parte desse material, foram também utilizadas as falas de pesquisadores, especialistas e profissionais do campo, ou seja, opiniões e entrevistas realizadas e veiculadas por outros meios que não diretamente pela pesquisadora, os quais foram de grande utilidade tendo em vista a impossibilidade de se entrevistar múltiplos atores dadas as limitações de espaço e tempo.

Para a obtenção dos dados primários, foi solicitada autorização à sede da empresa para aplicação de entrevistas através da submissão de modelo de roteiro em outubro/2016, o qual foi aprovado no mesmo mês. A partir de então, foram realizadas entrevistas semiestruturadas⁴⁵ com gestores⁴⁶ (atuais e antigos) da área de Gestão Estratégica da Infraero Belém e Infraero Brasília (Sede), superintendentes atuais e antigos⁴⁷ de Centros de Negócios (antigos aeroportos) e Centros de Suportes (antigas superintendências regionais), além de membros do Sindicato Nacional dos Aeroportuários (SINA) e da Associação Nacional dos Empregados da Infraero (ANEI)⁴⁸. A escolha dos entrevistados buscou abranger gestores que

⁴⁴ Como a pesquisadora encontrava-se de contrato suspenso com a Infraero, para a realização do Mestrado em Porto Alegre-RS, a obtenção dos dados internos da Infraero foi possível através do envio dos mesmos por e-mail. Posteriormente, em agosto/2016, a pesquisadora retornou ao seu local de trabalho – Infraero de Belém-PA – e pôde acessar outros dados através da intranet da empresa, recebendo permissão para utilizá-los na pesquisa.

⁴⁵ Entrevistas que partem de questionamentos principais, baseados em teorias e hipóteses importantes à pesquisa e que, no transcorrer da interação entrevistador-entrevistado, proporcionam um extenso campo de novas indagações, resultado de outras hipóteses que vão surgindo conforme o entrevistado vai respondendo (TRIVIÑOS, 1987).

⁴⁶ Os cargos de gestão aqui considerados são de gerência e superintendência.

⁴⁷ Também declarados na pesquisa como gestores (superintendentes atuais) e ex-gestores (superintendentes antigos).

⁴⁸ Foram utilizados dois roteiros de entrevistas: um dirigido a profissionais da área de Planejamento e Gestão Estratégica e superintendentes (Apêndice A); e outro dirigido a membros da ANEI e SINA (Apêndice B).

tenham trabalhado e/ou ainda trabalhem na área de Gestão Estratégica; superintendentes que tenham trabalhado e/ou ainda trabalhem em Aeroportos/Centros de Negócios e Regionais/Centros de Suporte; e membros da ANEI e SINA. A escolha dos entrevistados objetivou alcançar profissionais que atuem ou tenham atuado em diversos níveis da empresa, de forma a compreender como se dá a formação das estratégias em seu processo integral. A seleção de membros da ANEI e SINA buscou conferir à pesquisa uma outra visão, da perspectiva dos empregados, de modo a enriquecer o conjunto de opiniões e aprofundar as discussões.

As entrevistas foram realizadas entre os meses de novembro/2016 e abril/2017, atendendo à disponibilidade dos entrevistados e à própria evolução da análise dos dados secundários e redefinição dos roteiros de entrevistas⁴⁹ (Tabela 2).

Tabela 2: Entrevistas Realizadas

Nº da Entrevista	Cargo/Função	Data da entrevista
1	Ex-gestor	24/11/2016
2	Ex-gestor	25/11/2016
3	Gestor	15/12/2016
4	Ex-gestor	31/01/2017
5	Gestor	16/02/2017
6	Ex-gestor	24/02/2017
7	Gestor	22/03/2017
8	Ex-gestor	22/03/2017
9	Ex-gestor	22/03/2017
10	Gestor	23/03/2017
11	Gestor	23/03/2017
12	Membro ANEI/SINA	23/03/2017
13	Membro ANEI/SINA	05/04/2017

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Faz-se relevante destacar que, além de realizar as entrevistas individuais, a pesquisadora também participou de diversos eventos nacionais da empresa⁵⁰, coletando

⁴⁹ O roteiro de entrevista foi complementado após a realização das três primeiras entrevistas, uma vez que se percebeu a necessidade de questionamentos sobre períodos específicos, de modo a buscar a compreensão de questões que suscitavam dúvidas nas hipóteses da pesquisadora e que, portanto, necessitavam de um foco mais objetivo. Exemplo disso é o acréscimo das perguntas 3, 9, 10, 11 e 14 a partir da 4ª entrevista realizada (Apêndice A).

⁵⁰ Como a reunião nacional entre os aeroportos da Rede através de videoconferência (para abordar assuntos relacionados às concessões e futuro da empresa), em 27/09/2016; o Dia do Aeroportuário, em 17/11/2016 (evento realizado localmente em Belém-PA para formalizar a data do setor, mas transmitido através de videoconferência para todo o país); e reunião local realizada entre gestores e diretoria da Sede e empregados do

pronunciamentos de empregados e diretores, cuja análise posterior pudesse vir a contribuir com o entendimento dos diversos pontos que permeiam a pesquisa⁵¹.

Após realizadas as entrevistas com os participantes de Belém, cidade em que a pesquisadora reside e trabalha, ponderou-se sobre a continuidade das entrevistas com empregados da Sede através de videoconferência ou presencialmente. Por fim, a pesquisadora optou por realizar as entrevistas na sede presencialmente⁵², acreditando que os custos demandados pelo deslocamento seriam recompensados pela possibilidade de uma melhor interação entre entrevistador-entrevistado, de uma percepção mais apurada das reações dos entrevistados, além de ser menos provável interromper-se uma entrevista pessoal do que uma entrevista virtual.

É válido ressaltar que a obtenção e análise de dados não seguiu um caminho exatamente sequencial, pois os dados secundários, apesar de terem sido os primeiros obtidos, foram visitados e revisitados diversas vezes, sempre em combinação com a formulação do roteiro de entrevistas e da realização em si das entrevistas, para complementos, comparação e análise entre depoimentos, pronunciamentos, documentos internos e demais dados secundários. Nesse sentido, Yin (2005) defende que os procedimentos de coleta de dados em um Estudo de Caso não seguem uma rotina e que a interação entre as questões teóricas, as questões estudadas e os dados que estão sendo obtidos é contínua.

5.3. Redação e Análise dos dados primários e secundários

Yin (2005) propõe a adoção de uma estratégia analítica geral, que favoreça a consideração das evidências de forma justa; a formulação de conclusões convincentes; e a eliminação de interpretações alternativas⁵³. A presente pesquisa utilizou como fundamento, a

Aeroportos de Belém e de Júlio César (PA) e do Centro de Suporte do Norte (PA), buscando esclarecimentos quanto ao Programa Especial de Adequação do Efetivo — PEAE. Em todos os eventos mencionados, houve pronunciamentos sobre os caminhos tomados pela Infraero e as possibilidades futuras, tendo sido, portanto, de grande importância para a pesquisadora ampliar seus conhecimentos sobre o tema e as próprias perspectivas da empresa, englobando os caminhos da formação de estratégias na empresa através dos discursos proferidos.

⁵¹ Não foram utilizados excertos dos pronunciamentos presenciados na presente pesquisa, porém a observação dos mesmos contribuiu com a compreensão de diversos temas, em especial das situações que vêm modificando o dia a dia da empresa por conta das concessões e suas consequências decorrentes.

⁵² A pesquisadora considerou que, se as entrevistas fossem realizadas através do skype ou de videoconferência por sistema interno da empresa, as possibilidades de interrupções – dada a realização das entrevistas em local de trabalho e o contexto de reuniões constantes entre os entrevistados visados e a Alta Cúpula da empresa – seriam maiores e, portanto, o retorno ao raciocínio anterior, prejudicado, comprometendo o andamento das entrevistas e estendendo seu tempo de duração.

⁵³ Para tanto, o autor aborda a utilização de uma dentre três estratégias gerais: basear-se em proposições teóricas, pensar sobre explicações concorrentes; ou desenvolver uma descrição de caso.

tudo momento, as proposições teóricas abordadas por Mintzberg⁵⁴, desde criação das perguntas para as entrevistas e demais fases da coleta dos dados até a análise de tais evidências. Portanto, pode-se dizer que a estratégia analítica geral da pesquisa foi *basear-se em proposições teóricas*, de modo a dispor de um elemento norteador das conduções e contornos do estudo.

Yin (2005) também aborda a importância de o pesquisador certificar-se de que sua análise apresenta qualidade. Para tanto, buscou-se seguir os quatro princípios citados pelo autor para atribuir validade e confiabilidade à análise dos dados:

a) Deixar claro que a análise baseou-se em todas as evidências coletadas⁵⁵ – procurou-se apresentar e anunciar, repetidas vezes, as evidências utilizadas e as fontes das mesmas para não gerar dúvidas do que foi produzido pela autora (dados primários) e da origem das demais (dados secundários);

b) Abranger as principais interpretações concorrentes – nem todos os entrevistados e demais dados apresentaram as mesmas ideias, opiniões, percepções e, mesmo, fatos. Portanto, também se buscou apresentar as interpretações alternativas e verificar a validade das mesmas ou entender em que contexto elas poderiam estar inseridas;

c) Dedicar-se aos aspectos mais significativos do estudo de caso – a todo momento, procurou-se relacionar descobertas e contexto ao objeto de estudo e aos questionamentos e objetivos básicos relacionados, pois qualquer ação diferente poderia levar à fuga do propósito da pesquisa; e

d) Utilizar (o pesquisador) seu conhecimento prévio de especialista no estudo de caso – nesse sentido, a pesquisadora, por laborar na empresa analisada, já apresentava conhecimento do campo pesquisado anterior ao momento em que o estudo foi iniciado, compreensão da dinâmica da empresa e do setor e acesso facilitado aos dados.

⁵⁴ Especialmente no que diz respeito às diferentes estratégias descritas pelo autor, utilizadas como categorias analíticas; aos estudos que lhe levaram a concluir que o serviço público limita ou até elimina o espaço atribuído a estratégias emergentes; aos casos que parecem levar à mudança de estratégia como: choques externos, disponibilidade de recursos e o marasmo dos mercados; além da discrepância que há, segundo o autor, entre aqueles que elaboram as “leis” (ou o planejamento) e aqueles que estão na ponta, executando as leis e poderiam, portanto, contribuir com a ação do planejar.

⁵⁵ Yin (2005) destaca que a qualidade da investigação de um estudo de caso é maximizada quando são utilizadas variadas fontes de evidências (duas ou mais), as quais devem convergir no que se refere a fatos e descobertas. O autor destaca, em sua obra, seis fontes de evidências: documentação, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos, das quais, apenas as duas últimas não foram utilizadas na presente pesquisa. Essa ação é denominada por muitos autores de *triangulação de dados*, processo que abrange diversas evidências provenientes de diferentes fontes para chegar a um tema ou perspectiva, conferindo validade às descobertas (CRESWELL, 2014).

A análise dos dados é um processo entremeado com pensamentos, observações, conclusões e questionamentos, concretizados através da escrita. Atentando-se ao histórico da pesquisa, desde a ideia basilar que conduziu aos seus contornos, o ato de escrever sempre esteve presente em importância capital. Portanto, julga-se natural e relevante conceder um espaço à utilização dessa ferramenta.

Colyar (2009) chama a atenção à essencialidade da linguagem como uma ferramenta simbólica da pesquisa e dos produtos gerados pela pesquisa, seja através de notas de campo ou dos relatórios e artigos finais. A autora afirma que o silêncio que o processo de escrita envolve é compreensível, uma vez que se trata de uma tarefa complexa, individual e, ironicamente, difícil de documentar. A autora destaca que, uma vez que o produto final da pesquisa é muito visado, muitos encaram a escrita como um obstáculo a ser transposto, em vez de uma ação de desenvolvimento, de evolução que permeia toda a pesquisa. Segundo sua análise, os autores de pesquisas qualitativas deveriam trazer a escrita para discussões metodológicas de forma explícita, ou seja, como parte da metodologia de uma pesquisa, em que se reconhece a dívida existente para com o processo da escrita⁵⁶ (COLYAR, 2009).

Nesse sentido, julgou-se importante esclarecer como se deu o processo de escrita do presente trabalho e, não apenas, detalhar e seguir métodos de coleta de dados e de análise já pré-estabelecidos.

A escrita, sendo também prova documental, deve acompanhar todo o trabalho de criação de um estudo. Uma série de documentos produzidos pela própria pesquisadora, a partir de outros dados e observações, colaborou com a produção do trabalho final, fruto desta pesquisa: notas sobre artigos e pesquisas estudadas durante as disciplinas do Mestrado, escritas no próprio material utilizado sob um sinal que caracterizasse que a temática seria pertinente ao projeto de dissertação ou à própria dissertação, facilitando o posterior acesso aos materiais e excertos destacados; artigos escritos e apresentados sobre o objeto de pesquisa que planejávamos estudar, antes mesmo da defesa do projeto, mas que foram valiosíssimos para compor o projeto de pesquisa; o próprio projeto de pesquisa, catalisador e norteador do trabalho final, ainda que sempre modifiquemos e/ou complementemos algumas de suas bases, já que seguir um planejamento de forma absoluta, sem inclusões, exclusões, aprimoramentos (e, por que não falar: estratégias emergentes) pode ser questionável; as notas tomadas a partir

⁵⁶ Segundo a autora, se o ato de escrever ativa e possibilita a compreensão de nós mesmos, deveríamos colocar as discussões sobre a escrita no mesmo nível das considerações que fazemos sobre as ferramentas de pesquisa tradicionais (COLYAR, 2009).

das considerações emanadas pela banca avaliadora do projeto, também de importância única para esculpir planos e execução; relatórios realizados com base na análise dos planos empresariais da Infraero, de modo a tentar⁵⁷ destacar o que poderia e deveria ser utilizado na pesquisa; as transcrições das entrevistas⁵⁸, que depois se mostraram fonte essencial para busca de temas visados e relacionados, muitas vezes através da busca por palavras-chave; e, por fim, o trabalho final, possível através da junção e da separação; da aglutinação e da interpretação; da disponibilidade e da formação; do questionamento e da elucidação dos dados.

A produção em si do presente trabalho foi iniciada pelo capítulo 2, que representam um histórico do setor de Aviação Civil e da Infraero até os tempos atuais, marcados pela descrição do contexto de políticas públicas da estatal, como empresa pública brasileira e pela atual realidade das concessões aeroportuárias, que modificou todos os caminhos percorridos pela empresa; em seguida, escreveu-se sobre a importância do referencial teórico utilizado para o estudo, visitado em todas as fases da pesquisa desde o projeto e direcionador dos questionamentos e análise da pesquisadora; posteriormente, foi criado o capítulo de análise em si, já dispondo de uma base contextual e teórica que permitisse a realização de um olhar mais abrangente, reunindo as informações necessárias ao encadeamento das ideias traçadas; por fim, foram redigidas: as Conclusões, a Introdução e o Resumo da pesquisa, sempre tendo em vista a coordenação e organização dos tópicos em um conjunto coeso, que a obra final denota e requer.

Ressalta-se que este tópico não apresenta a pretensão de direcionar ou sequenciar os passos para a produção escrita de uma pesquisa, até porque a sequência explanada não ocorreu sistematizada à perfeição: o retorno recorrente a outros tópicos para verificar se o encadeamento das ideias gerava sentido como um todo e, mesmo, a lembrança de um tema correlato enquanto se escrevia outro, mudava a sequência do que se escrevia de forma

⁵⁷ Utiliza-se o termo “tentar”, pois esta foi uma ação anterior à análise conjunta dos dados e que, portanto, estava sujeita às modificações, uma vez que detectar pontos importantes através de entrevistas individuais é diferente de fazê-lo após a disposição e compreensão de toda uma gama de dados que permitem, de forma coletiva, melhor elucidar contextos, ideias, percepções e fatos.

⁵⁸ Para a análise das entrevistas, optou-se por transcrevê-las integralmente, acreditando-se ser extremamente difícil selecionar e transcrever apenas as falas julgadas mais importantes e de maior contribuição à pesquisa. A realidade é que os temas e dados não podem ser selecionados de uma forma estanque, pois sua inter-relação, quando combinados, é dinâmica e constante. Um tema integra-se a outro, gerando novos dados e descobertas. Por mais que a transcrição de cerca de 20h de entrevista demande tempo – aproximadamente, 110h, gerando cerca de 190 páginas de transcrição –, essa ação facilita a etapa seguinte, de análise do conteúdo integrado aos demais dados e busca e seleção dos excertos para utilização na pesquisa.

constante, uma vez que se buscou a coesão entre os diversos tópicos do início ao fim da pesquisa.

5.4. Identificação de Estratégias e Contexto

Uma vez que um dos objetivos da pesquisa é “identificar e descrever as estratégias pretendidas, deliberadas, emergentes, realizadas e não realizadas/abandonadas da empresa no período de 1995 a 2016”, através do referencial teórico de Mintzberg e suas categorias de estratégias, torna-se fundamental estabelecer os métodos utilizados para identificar as estratégias empresariais segundo a concepção do autor:

a) Estratégias Pretendidas: Tais estratégias foram identificadas, principalmente, através de documentos internos da empresa, uma vez que os mesmos apresentam objetivos e estratégias estabelecidas por meio de planos formais, e através dos documentos produzidos por consultorias contratadas para sugerir planos para a Infraero. Matérias e entrevistas também auxiliaram, sendo essas últimas de maior contribuição para identificação de nuances e detalhes adicionados às estratégias pretendidas;

b) Estratégias Deliberadas: A identificação de tais estratégias foi realizada a partir da verificação do caminho percorrido entre as estratégias pretendidas e sua realização ou não realização, de modo a confirmar se as mesmas foram realizadas exatamente tal como pretendidas, característica das estratégias deliberadas. Foram utilizados os documentos formais internos já citados para identificar as estratégias pretendidas, além de documentos de acompanhamento e de balanço finais de exercícios, acompanhados de dados obtidos nas entrevistas, relatórios externos e meios de comunicação.

c) Estratégias Emergentes: As estratégias emergentes exigem um grande esforço de atenção às ‘pegadas’ deixadas, pois não existe necessariamente um planejamento formal e documentado das mesmas. Para apontá-las, foi necessário verificar especialmente: os planos formais estabelecidos ao início do exercício e os relatórios finais de exercício e as diferenças entre os mesmos; as entrevistas, que também orientaram a emergência das estratégias no sentido de apontar detalhes e cenários de incertezas quanto a procedimentos; e

as matérias provenientes de revistas, sites e jornais, as quais contribuíram com reportagens históricas sobre o que seria feito e o que foi, de fato, realizado⁵⁹.

d) Estratégias Realizadas e Não realizadas: O apontamento de tais estratégias requereu o conhecimento inicial de estratégias pretendidas e emergentes e seu acompanhamento até sua realização, não realização ou realização parcial, ao lado dos possíveis fatores que tenham contribuído com o resultado alcançado.

De posse dos dados secundários ao início da pesquisa (utilizando especialmente os planos formais da empresa e os conhecimentos obtidos a partir da vivência da pesquisadora como empregada desde 2010), através de uma análise prévia, foram selecionadas algumas estratégias que se julgou mais relevantes para a empresa dentro do período de estudo. A partir daí, foram elaborados os roteiros de entrevistas, incluindo questionamentos sobre as estratégias selecionadas para esclarecer alguns pontos e definir, de fato, quais estratégias seriam fonte de análise após a realização das entrevistas. Obviamente, outras estratégias importantes surgiram com a combinação da análise das entrevistas realizadas e, novamente, dos dados secundários, gerando a relação das estratégias aqui apresentadas.

Além disso, baseando-se na abordagem de Baum e Dutton (1997) sobre a imersão e a necessidade de uma contextualização mais aprofundada da estratégia, a pesquisadora também buscou, através da análise dos dados secundários e das entrevistas, destacar os fatores que mais têm influenciado a formação de estratégias na Infraero, apresentando-os em contexto e relacionando-os, durante a análise com a formação das estratégias. Com isso, procurou-se obter informações e fundamentos para alcançar os objetivos específicos de pesquisa de “relacionar possíveis alterações de estratégia e/ou o surgimento de novas estratégias no período estudado com o contexto sócio-político-econômico e as alterações internas da organização” e “analisar situações que estimulem e limitem a formação estratégica na organização estudada”.

⁵⁹ Muitas reportagens continham discursos e anúncios de membros do governo e demais órgãos envolvidos no setor aéreo sobre ações que não vieram a ocorrer conforme o divulgado.

6. ANÁLISE DA FORMAÇÃO ESTRATÉGICA E FATORES DE INFLUÊNCIA

O capítulo 2 buscou apresentar um histórico do Setor Aéreo e da Infraero, reunindo características, importância em um contexto de políticas públicas, além do contexto atual da empresa de uma forma geral (considerando-se aspectos estruturais, comerciais, financeiros, mercadológicos e econômicos, dentro e fora da empresa). Entretanto, faz-se essencial a apresentação de um panorama mais detalhado, de fatores internos e externos que permitam compreender, posteriormente, a análise acerca das estratégias destacadas nesta pesquisa.

Para tanto, a definição dos fatores principais que se julga terem influenciado a formação de estratégias na empresa no período analisado, estimulando-as ou limitando-as, foi realizada através: da avaliação da própria pesquisadora por meio da teoria aqui adotada, de documentos internos formais analisados, reportagens e demais dados secundários; assim como através das percepções dos entrevistados, os quais foram questionados diretamente sobre os fatores (internos e externos) que os mesmos julgavam afetar a formação de estratégias na empresa e o planejamento⁶⁰ e indiretamente por meio dos demais questionamentos, que acabavam por trazer mais informações sobre as influências. Desta feita, reuniram-se os fatores a serem apresentados para a formação de um panorama em que a Infraero aparece como parte integrante, que afeta e é afetada, em um contexto de interligação.

Para a apresentação desse panorama, buscou-se uma organização que facilitasse o acompanhamento da contextualização e análise, uma vez que o período da pesquisa é relativamente extenso. Assim, a trajetória desses 22 anos da empresa foi visualizada como apresentando, preponderantemente, três momentos: um momento de caráter fortemente *Militar*, em que era gerida por militares e vinculada ao Ministério da Aeronáutica; posteriormente, por um momento *Civil*, em que houve a desvinculação da estatal deste ministério e vinculação ao Ministério da Defesa (em abril de 2000), passando a ter um civil como presidente pela primeira vez na história da Infraero, o que gerou mudanças na conduta da empresa e no foco de suas atividades; e, finalmente, é relevante apontar o momento em que a empresa começou a passar por *Concessões Aeroportuárias*, a partir de 2012, em um processo crescente, que já resultou na concessão de dez aeroportos da rede, incluindo alguns

⁶⁰ Pergunta n° 7 do Apêndice A e pergunta n° 4 do Apêndice B.

de seus principais, fato que tem gerado (re)ações singulares perante o inédito contexto apresentado⁶¹ (Tabela 3).

Tabela 3: Periodização do estudo realizado

Períodos	Militar	Civil	Concessões
	1995-2000	2000-2012	2012-atual

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Esses momentos serão utilizados para situar a empresa em um espaço-tempo ao longo da análise, para melhor apresentar os fatores que têm influenciado suas estratégias e para discorrer sobre a formação estratégica.

6.1. Influências Externas e Internas

6.1.1. Relacionamento e Alinhamento com o Governo Federal

A Infraero, sendo uma empresa pública brasileira, está vinculada ao Governo Federal, recebendo deste, diretrizes e políticas a serem estudadas, analisadas, negociadas e/ou seguidas. Desta forma, para a definição dos caminhos a serem traçados, envolvendo o planejamento estratégico da empresa, participam: empregados da empresa, na condição de superintendentes, gerentes e outros empregados com ou sem função de confiança que reunirem habilidades necessárias às deliberações em questão; a Assembleia Geral⁶²; a Diretoria Executiva⁶³; membros do Conselho de Administração⁶⁴; e membros do Conselho Fiscal⁶⁵ da empresa.

⁶¹ É importante esclarecer que a empresa, durante as concessões, continuou sendo administrada por civis, porém o ineditismo das concessões aeroportuárias foi utilizado para a classificação de tal período.

⁶² A Assembleia Geral constitui órgão soberano da Infraero, composto por seus acionistas, sendo convocada e instalada pelo presidente do Conselho de Administração ou seu substituto legal com o objetivo de deliberar sobre matéria de interesse social (INFRAERO, 2017a).

⁶³ A Diretoria Executiva é o órgão responsável pela gestão e representação da Infraero, sendo composta por um Presidente e sete Diretores, eleitos pelo Conselho de Administração (INFRAERO, 2017a).

⁶⁴ O Conselho de Administração é um órgão de deliberação colegiada, responsável por fixar políticas, definir diretrizes e pela orientação geral dos negócios, objetivos e desafios da Infraero. É formado por sete membros, eleitos pela Assembleia Geral, sendo: quatro por indicação do Ministro supervisor, um dos quais deve ser o Presidente da Empresa; um por indicação do Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; um por indicação do Ministro da Defesa; e um indicado pelos empregados (INFRAERO, 2017a).

⁶⁵ O Conselho Fiscal é constituído por três membros efetivos e seus respectivos suplentes, eleitos pela Assembleia Geral e indicados da seguinte forma: dois, por indicação do Ministro supervisor; e um, por indicação do Ministro da Fazenda, como representante do Tesouro Nacional (INFRAERO, 2017a).

A análise do relacionamento empresa-governo apresentou particularidades em cada época de estudo. Como antes abordado, a Infraero sempre esteve diretamente ligada ao governo, por ser uma empresa pública federal e manter esta condição desde sua constituição. No período militar, o que se observou foi a existência de uma hierarquização mais rígida, com a necessidade de se seguir disciplinarmente os caminhos hierárquicos para a resolução das diferentes tarefas. Tendo gestores militares, a rigidez disciplinar era inerente às atividades e estruturas. O relacionamento com o governo, a organização da empresa e a noção de seu papel no setor aéreo, segundo alguns entrevistados que já eram empregados nesta época, eram mais presentes, conhecidos e alinhados com as políticas de governo, o que facilitava a ação e maior autonomia da Infraero.

“[...] o que a gente notava, pelo menos enquanto a Infraero esteve sob a gestão militar, o que se percebia é que a empresa tinha, de certa forma, uma autonomia maior, uma liberdade de caminhar com as suas próprias pernas, de poder decidir o rumo da sua própria vida. Então, não havia uma ingerência governamental muito grande não.”⁶⁶ (Entrevistado 4 – Ex-gestor)

A partir de 2000, com a mudança de vinculação do Ministério da Aeronáutica para o Ministério da Defesa, a Infraero passou por certa mudança sob a liderança do primeiro presidente civil, porém, em termos de estrutura de vinculação governamental, a empresa permaneceu ligada a um Ministério de caráter de Defesa, que também englobava as Forças Armadas. O alinhamento estatal-governo, entretanto, começou a ser afetado.

“Vamos supor que enquanto estava no comando militar, havia um alinhamento maior da empresa. A partir do momento que saiu o comando militar, eu acho que continuou ainda havendo algum alinhamento, mas menor [...]” (Entrevistado 9 – Ex-gestor)

Com a criação da ANAC em 2005, da SAC do Ministério da Defesa em 2007, além da mudança de vinculação da Infraero e ANAC à SAC-PR, criada em 2011, em substituição à SAC do Ministério da Defesa, e o início das concessões aeroportuárias em 2012, nota-se um aumento do número de órgãos no setor aéreo, incluindo-se a participação do setor privado através das concessionárias, e uma necessidade de redefinição dos papéis desempenhados por cada ente e seus objetivos. Neste ponto da pesquisa, percebe-se como recorrente a menção a uma falta de clareza em se estabelecer o papel da Infraero dentro do Setor Aéreo que se estende até os dias atuais e, mais que isso: a ausência de um relacionamento empresa-governo que favoreça o diálogo, a troca de percepções, informações e planos futuros, os quais alguns

⁶⁶ Optou-se por usar aspas nas falas dos entrevistados para diferenciá-las dos demais dados utilizados.

entrevistados apontam como sendo conhecidos pela Infraero primeiramente através da mídia e não através dos representantes do governo (Conselhos Fiscal e de Administração), como pareceria ser mais adequado, já que existem canais para tanto, porém, não utilizados.

“Talvez nós tivéssemos que ter tido mais demonstrações por parte do governo acerca de qual tem que ser nosso papel [...] Sendo através do Ministério que o governo cria as predeterminações para que a gente possa funcionar... Mas lá nos períodos anteriores, eu entendo que isso sempre deveria ter sido mais forte.” (Entrevistado 11 - Gestor)

“Hoje, eu acho que isso ainda continua, só que ultimamente de uma maneira mais grave porque não é claro o papel da Infraero no setor. Então, se você não sabe o papel da Infraero para o setor, como é que você vai fazer uma estratégia adequada?” (Entrevistado 9 – Ex-gestor)

“[...] a gente está numa situação política que é estranha. É estranha porque toda hora tem uma informação diferente que vem do governo que a gente simplesmente fica sabendo pelo jornal. Não existe um relacionamento próximo da instituição, pelo menos não que eu conheça...” (Entrevistado 10 – Gestor)

“A gente procura, como eu te falei, verificar o que o sistema está pensando, qual é o objetivo do governo, tentamos fazer uma coisa em cima daquilo para estar alinhado. A gente só não consegue porque, às vezes, as políticas governamentais não são públicas. Então, muitas vezes, nós somos surpreendidos com decisões que nos afetam sabendo pela imprensa.” (Entrevistado 8 – Ex-gestor)

As entrevistas mostraram que os empregados da empresa não estariam se sentindo parte de um contexto do qual julgavam dever participar e que as ações estariam sendo tomadas unilateralmente⁶⁷, sem espaço para que os integrantes da estatal pudessem expor seus pontos de vista ou, ao menos, ser incluídos nos diálogos. Nesse sentido, a pesquisadora buscou compreender que tentativas foram realizadas para modificar essa situação e, então, surgiu justamente a ideia de passividade da Infraero, observada por alguns entrevistados, dentre estes, alguns que expuseram a problemática, porém reconheceram a passividade da empresa.

“... a gente continua, na minha perspectiva, muito passivo em relação ao nosso relacionamento governamental, que é uma coisa na qual a gente precisa evoluir. Com a SAC, com o Ministério, com qualquer tipo de hierarquia a gente não alcança, a gente não chega lá e eu acho que agora está pior. Agora está pior porque a gente tem mais um nível para chegar [...] Porque antes a gente tinha o ministro da Defesa. Era um só. Aí depois a gente tinha o secretário da SAC, era um só. Aí agora a gente tem o secretário

⁶⁷ Sabe-se que a Infraero, sendo uma empresa do governo, deve atender às diretrizes e determinações emanadas pelo próprio governo, porém o sentido da palavra “unilateralmente” aqui é o de ordenar sem discutir ou ponderar, de nenhuma forma, as ações com os representantes que trabalham na estatal e, portanto, apresentam também ideias, sugestões e planos para a empresa.

da SAC, o ministro dos Transportes [...], entendeu? Então eu acho que agora está muito pior do que estava antes em relação a isso.” (Entrevistado 10 – Gestor)

“O que nós temos visto, a experiência mostra que o governo, muitas vezes, quer falar, quer se intrometer, tanto é que o Conselho de Administração da Infraero é composto por entes do governo. Então você tem um representante do Ministério do Planejamento, você tem um representante da Secretaria de Aviação Civil, você tem representante do Ministério da Defesa, você tem vários representantes, inclusive um representante dos empregados. A questão é a cultura de passividade da mentalidade do funcionário da Infraero [...]” (Entrevistado 12 – Membro ANEI/SINA)

“Às vezes, nós temos uma ideia e o governo vem com outra ou então, o governo nos impõe uma ideia que não é a melhor. Existe até certo ponto, uma discussão. Algumas situações são colocadas para o governo: “Olha, é assim!” – então, existe um mecanismo. Às vezes, a gente consegue, outras, não. A Infraero, é só você ver, a Infraero é muito passiva, por exemplo, na questão das concessões. Você pode olhar, procura alguém da Infraero na cerimônia de concessão. Não tem. A Infraero, ela é apenas, vamos colocar assim, o administrador do aeroporto. Muitas vezes, a gente comentava com os próprios colegas: a preocupação do governo é com os aeroportos, não com a Infraero. Então, aeroporto e Infraero não é a mesma coisa” (Entrevistado 8 – Ex-gestor)

A partir das informações obtidas através das entrevistas e dos dados secundários observados, como o Relatório de Auditoria do Planejamento do Sistema de Aviação Brasileiro (TCU, 2010b), verifica-se que a percepção da indefinição do papel da Infraero no setor por parte dos entrevistados é reforçada pelo relatório mencionado, o qual manifesta uma desordem mais ampla, que engloba não apenas a Infraero, mas a organização do setor aéreo como um todo a partir da criação da ANAC (em 2005), da extinção do DAC (em 2006) e da criação da SAC do Ministério da Defesa (em 2007) (TCU, 2010a). A criação da ANAC e da SAC⁶⁸ teria trazido confusão sobre as ações do órgão central do setor, uma vez que as atribuições que antes eram acumuladas pelo DAC, foram distribuídas entre os dois novos órgãos. Ainda segundo TCU (2010a), com base em depoimentos de gestores e especialistas do setor, essa incerteza seria resultado das diversas mudanças institucionais ocorridas, assim como da falta de clareza das normas.

⁶⁸ “Em 2000, o Poder Executivo encaminhou à Câmara de Deputados o Projeto de Lei nº 3.846/2000 que tinha por objeto a ordenação da Aviação Civil e a criação da ANAC. A sinalização da criação dessa agência deflagrou o processo de esvaziamento dos quadros de pessoal do DAC, assim como levou à paralisia das atividades de planejamento do departamento, considerando que a extinção do órgão já era certa e iminente. A principal consequência dessa situação foi a descontinuidade da atualização do Plano de Desenvolvimento do Sistema de Aviação Civil - PDSAC, que era o principal orientador do sistema de aviação civil” (TCU, 2010b, não paginado).

Antes da criação do Ministério da Defesa, essa incerteza não existia porque o DAC, como órgão central, concentrava as competências de planejar, supervisionar, controlar e fiscalizar as atividades da aviação civil. Ademais, os principais atores estatais estavam subordinados ou vinculados à Aeronáutica. A disciplina militar e o enquadramento do DAC na estrutura da Aeronáutica certamente facilitaram a organização e o desenvolvimento do sistema. (TCU, 2010a).

Com base na visão de diversos atores-chave do setor, o planejamento setorial deveria ser integrado, considerando o sistema de aviação civil como um todo, dotado de subsistemas e interfaces com outros setores da economia nacional. A análise isolada de problemas específicos, desconsiderando o sistema, poderia levar a soluções conflitantes entre os subsistemas (TCU, 2010a).

O relatório ainda apresenta a argumentação de profissionais e estudiosos da área, que defendem que os problemas verificados no setor, inclusive o apagão aéreo, estariam sendo causados pela ausência de um Plano Aeroviário Nacional (PAN⁶⁹) e pela falta de revisão do IV Plano de Desenvolvimento do Sistema de Aviação Civil (PDSAC⁷⁰). TCU (2010a) traz a fala⁷¹ do presidente da Infraero, oficial-general da aeronáutica, José Carlos Pereira, que alegou que a Infraero demonstrou sua preocupação⁷² face à ausência de uma orientação estratégica e tática proveniente de um plano integrado, que deveria englobar justamente as necessidades da infraestrutura aeronáutica, as prioridades de investimentos, além da articulação entre os expoentes do sistema: ANAC, Infraero, Aeronáutica e empresas aéreas.

Ainda de acordo com o TCU (2010a),

⁶⁹ “O Plano Aeroviário Nacional englobará todo o planejamento relativo ao projeto e execução dos Aeródromos e aeroportos, edificações, pistas de pouso, instalações necessárias à operação aérea, serviços dentro e fora da área dos aeroportos e aeródromos, destinados a facilitar e tornar seguro a navegação aérea, tráfego aéreo, telecomunicações, meteorologia, coordenação de busca e salvamento, informações aeronáuticas, bem como as instalações de auxílio rádio e visuais” (BRASIL, 1967, não paginado). Além disso, o TCU, em seu relatório de auditoria, destaca que o PAN deve articular-se com demais planos do setor: Plano de Desenvolvimento do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (PDSCEA), Planos Diretores Aeroportuários, Planos Aeroviários Estaduais e o Plano Nacional de Turismo (TCU, 2010b).

⁷⁰ O PDSAC busca a união de todas as ações voltadas ao desenvolvimento do setor de aviação civil, sendo similar a um plano estratégico do setor. O plano descreve o processo de planejamento e objetivos estratégicos da aviação civil, estabelece metas para a infraestrutura aeronáutica, diretrizes políticas, além de detalhar ações estratégicas dos componentes do sistema (TCU, 2010a).

⁷¹ Pronunciamento feito em audiência pública na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Crise Aérea da Câmara dos Deputados, realizada em 12/06/2007 (TCU, 2010a).

⁷² Na fala do professor de transportes aéreos do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), Cláudio Jorge Pinto Alves, citado no relatório, a ausência de um Plano Aeroviário Nacional seria o grande entrave à infraestrutura. O entrevistado, segundo o relatório, alega que a inexistência de uma visão global proporcionada pela ausência do PAN, poderia ter sido fator determinante para que a Infraero tivesse investido em áreas menos críticas. Para ele, a infraestrutura teria que vir antes do crescimento do setor (TCU, 2010a).

A ausência de revisão do IV PDSAC comprometeu as ações nele estabelecidas, em razão da impossibilidade de reavaliá-las ou de se verificar o cumprimento dos programas estabelecidos, a exemplo do programa de elaboração do PAN. Ademais, com o passar dos anos, as ações estratégicas não foram reavaliadas, o diagnóstico apresentado para o setor aéreo tornou-se ultrapassado e de pouca utilidade para orientar as ações dos agentes do setor aéreo. Tudo isso provocou desorientação no planejamento estratégico da aviação civil, bem como deixou os agentes do sistema (Infraero, DECEA⁷³, escolas de aviação, empresas aéreas, oficinas, governos estaduais e municipais) com parâmetros pouco confiáveis para desenvolver seu próprio planejamento e desacompanhado da indicação atualizada dos planos governamentais no setor aéreo, resultando no desenvolvimento de ações isoladas e desarticuladas de cada agente⁷⁴. Desse modo, o sistema de aviação civil deixou de ter planejamento atualizado por quase uma década (TCU, 2010b, não paginado).

Durante as entrevistas, foi possível perceber a concordância com o teor do relatório por parte do Entrevistado 9 (abaixo), que trabalhava na empresa à época e que relatou também a dificuldade gerada pela ausência de uma integração entre os órgãos do setor e pela inexistência de um alinhamento estratégico e político entre a Infraero e “a diretriz de fora” – os demais órgãos do setor e do governo.

“Só que havia um desalinhamento [...] aí você vai entrar na esfera do papel da Infraero no Sistema de Aviação Civil. Então você precisaria estar trabalhando de uma forma integrada com o sistema todo. Aí, sob o comando do DAC, a gente começou a fazer uma série de reuniões para tentar integrar os planejamentos [...] para entender: a Infraero está planejando fazer uma determinada intervenção numa pista. Não uma intervenção simples, uma intervenção mais robusta para tentar aumentar a capacidade [...] Mas não considerou o que o DECEA está planejando de auxílios para aquela pista. De repente, as coisas não se combinam, alguém vai perder dinheiro. Então eram erros básicos de Planejamento que precisariam ser integrados, fora a questão do desalinhamento do setor como um todo. E, naquela época, o setor tinha certa organização... até 94, eu acho, foi o último PDSAC. Como estava ainda no Comando da Aeronáutica, eles davam diretrizes para você fazer o desenvolvimento integrado de cada um dos elos do sistema, ou seja, a tratativa do planejamento era do sistema. A visão era sistêmica. Sabia que não adiantava mexer nas aeronaves se não tivesse pista; não adiantava mexer

⁷³ O DECEA (Departamento de Controle do Espaço Aéreo) é o órgão responsável pelo controle do espaço aéreo brasileiro, sendo subordinado ao Comando da Aeronáutica. Oferece serviços de navegação aérea que vão possibilitar voos e a ordenação do tráfego aéreo nacional (DECEA – O DECEA).

⁷⁴ José Carlos Pereira, ex-presidente da Infraero, destaca, segundo o relatório, que “Em termos estruturais, num passado remoto, até hoje, o Brasil não elaborou um plano aeroviário nacional. As entidades, o antigo DAC, a atual ANAC, a Infraero, o comando da Aeronáutica, cada um tem seus planos, mas não há entendimento organizado entre eles. Ou seja, um plano aeroviário nacional. Não existe. Que diga onde vamos investir recursos, qual vai ser uma perspectiva de demanda no futuro, como é que a carga aérea vai crescer, como é que nós vamos resolver isso, esse plano não existe. Isso, por si só, já demonstra uma fragilidade enorme” (Em TCU, 2010b, não paginado).

nas pistas em lugares onde não tivesse voos para ir, ou seja, a preocupação sempre era integrada. [...] a Infraero não pode ser entendida sozinha ou ela não tem sucesso sozinha se não for compreendida como um elo do Sistema de Aviação Civil. A ausência dessas percepções pode te induzir a... entendimentos equivocados. Então, eu não sei te dizer até que ano exatamente o planejamento na Infraero era alinhado com o planejamento do setor. E a partir de que momento deixou de ser e o setor deixou de ser planejado. O último documento de que eu tenho notícia do planejamento do setor de aviação civil integrado é o IV PDSAC, que deveria ter sido revisto, mas com a mudança dos órgãos, quer dizer, o fim do DAC, o fim do IAC, aí vem ANAC, SAC, SAC na Defesa, SAC na Presidência... eu acho que isso atrapalhou e prejudicou o viés. Então [...] a primeira falha de Planejamento e definição estratégica que você tem na Infraero é a ausência de você estar alinhado com a diretriz de fora (Entrevistado 9 – Ex-gestor)

Desta forma, percebe-se que, a partir do fim do Período Militar na Infraero, seu papel no setor e seu alinhamento com os demais órgãos em um conceito sistêmico e integrado, assim como com o próprio governo, são fatores que vêm carecendo, cada vez mais, de clareza. A falta dessa definição abre espaço para ações isoladas que não consideram os demais componentes do sistema e que, portanto, podem gerar consequências negativas de uma forma geral como: investimentos inadequados, perda de receitas, perda de clientes, fixação de normas e diretrizes inadequadas, falhas no estabelecimento de ações de integração com demais modais e com ações turísticas e demais retrocessos em todo o setor aéreo.

As tentativas de maior estreitamento no relacionamento com o governo e maior alinhamento e objetividade das tarefas da Infraero após as concessões existem, de acordo com o entrevistado abaixo. Porém, as incertezas que têm marcado todo o período de concessões, ainda permanecem e um ponto muito importante para a Infraero é conhecer seus novos objetivos a partir das concessões dos principais aeroportos da rede. Na realidade, os planos de concessões, incluindo o momento das concessões e quais aeroportos deverão ser concedidos, representam uma informação básica para que sejam traçadas as políticas da empresa e suas estratégias, já que a Infraero continua existindo, ainda que com uma quantidade muito menor de aeroportos sob sua responsabilidade. A decisão das concessões, entretanto, tem sido apresentada à empresa, como já colocado, através da mídia e não através de reuniões que permitam o diálogo e a visão dos diversos agentes sobre os motivos, vantagens e desvantagens⁷⁵ de se conceder determinados aeroportos. De acordo com os entrevistados, quando as notícias são veiculadas, já se tem definidos os aeroportos a serem concedidos, sem uma discussão mais apurada entre membros do governo e Infraero.

⁷⁵ Vantagens e desvantagens devem ser criteriosamente discutidas levando-se em conta, especialmente, a principal afetada com as escolhas: a sociedade.

“O que acontece: os membros do Conselho de Administração são membros que estão relacionados... são membros representantes do governo, todos os membros do governo que têm interface com a Infraero. E eles têm o papel deles dentro do Estatuto de trazerem as políticas de governo e alinharem com a Infraero. Isso, na prática, não acontece, entendeu? A gente ainda tem um trabalho muito grande..., tanto que no nosso Plano Estratégico, nós colocamos um objetivo estratégico de estreitar o relacionamento com o governo⁷⁶. Ações de governança que a gente tem que ficar mais próximo do governo. A Infraero estava muito distante, então a gente tem que atuar com os nossos órgãos regulamentadores para que eles não regulamentem coisas que vão trazer um custo muito alto para a empresa... então temos que estar atuando antes e temos que estar junto com o governo, inclusive com o planejamento. Isso já está acontecendo, mas de uma forma ainda muito... muito precária, muito incipiente... se eu falar para você que na formulação deste plano [de 2017], nós recebemos diretrizes claras do governo, não. Até porque estava na mudança de governo do Temer, aconteceu tudo muito rapidamente [...]” (Entrevistado 7 – Gestor)

“[...] o papel da Infraero, que antes era claro, começou a deixar de ser tão claro porque, dos aeroportos que restaram hoje, saindo esses 4 agora [Porto Alegre, Florianópolis, Salvador e Fortaleza], vão restar 55. São esses mesmo que a Infraero quer? O que o governo quer da Infraero com esses 55? Será que não era melhor administrar outros aeroportos, teria maior impacto para o que se espera de desenvolvimento regional, integração nacional? Então eu acho que hoje está falho.” (Entrevistado 9 – Ex-gestor)

Com base no relatório do TCU e nas entrevistas realizadas, observa-se, então, que, entre o Período Militar da empresa e o Período de Concessões, a compreensão do papel da Infraero foi abalada, assim como o alinhamento da estatal com as políticas de governo sofreu um distanciamento. A constituição de uma série de novos órgãos e o deslocamento da Infraero entre diversos ministérios foi o primeiro fator a impactar na definição de seu papel dentro do contexto do setor aéreo, devido à indefinição das ações de cada componente; posteriormente, com a descontinuidade dos PDSACs e dos PNAs, as estratégias antes pensadas sistemicamente passaram a ser traçadas de forma isolada, por cada órgão, o que também foi causando resultados negativos. As atividades e estratégias devem ser integradas e, portanto, carecem, não apenas da compreensão dos objetivos dos demais órgãos, mas também, e principalmente, dos objetivos do governo, principais definidores dos caminhos futuros para o setor.

A partir da decisão de se conceder aeroportos da rede e das concessões em si (Período de Concessões), observa-se que o papel da empresa, que agora deveria ser mais claro, uma vez que entram em cena as concessionárias, manteve falhas de definição. Além disso, o

⁷⁶ O fortalecimento e estreitamento do relacionamento da Infraero com o governo e demais órgãos do Sistema de Aviação Civil já foi traçado como estratégia e como objetivo institucional em planos empresariais anteriores da Infraero desde o plano de 1995/2005.

desalinhamento crescente entre Infraero e governo não permite à empresa sequer conhecer com antecedência os aeroportos que o governo pretende lançar aos leilões e por quais motivos, para que haja a possibilidade de questionar, discutir, refutar e lançar sugestões. Desta forma, pode-se dizer que o período das concessões agrega uma indefinição do papel da empresa face à nova realidade e um desalinhamento crescente com as políticas pensadas pelo governo para a empresa, que teve início no Período Civil e foi agravando-se.

6.1.2. Conjuntura Econômica e Mercado

O modal aéreo para transporte de passageiros é o que mais cresce no Brasil na última década, superando o rodoviário em diversos aspectos: desde 2010, o transporte aéreo vem sendo considerado como principal transporte utilizado por passageiros em viagens interestaduais com distâncias superiores a 75 km. De acordo com a ANAC (2016), em 2006, a participação do modal aéreo neste mercado representava 38% face a 62% do rodoviário. Em 2015, o transporte aéreo chegou a 65% contra 35% do rodoviário (ANAC, 2016).

Em termos comparativos globais, a partir de dados da ANAC, Ministério do Turismo e diversos outros órgãos, a ABEAR elaborou estudo que demonstra o crescimento da aviação no Brasil e em relação à média global: desde o início da aviação comercial brasileira, 570 milhões de passageiros foram transportados pelas companhias nacionais em seus primeiros 75 anos (1927 a 2001) de atividades. A partir da implantação da liberdade tarifária no país, de 2002 até 2015 (em apenas 14 anos), outros 920 milhões de passageiros já viajaram por essas empresas. Comparando-se a performance do mercado brasileiro, verifica-se que o mesmo tem apresentado um incremento bem acima da média mundial: a contar da década de 1970, enquanto a aviação global tem evoluído a uma taxa média anual de 5,5% em número de passageiros, a aviação brasileira apresentou um crescimento de 7,7% ao ano (ABEAR, 2016). De acordo com a ABEAR (2016), ainda há muito espaço para crescimento, uma vez que é computada menos de uma viagem doméstica por habitante ao ano no Brasil (Figura 2). A média, porém, mantém-se acima da média mundial.



Fonte: IBGE/ABEAR, 2016

Figura 2: Viagens aéreas domésticas per capita

O incremento contínuo do número de passageiros transportados através do modal aéreo, com o passar dos anos, no Brasil, é resultado de uma série de fatores que incluem: a adoção de medidas de flexibilização do setor aéreo iniciadas na década de 90, o aquecimento da economia e o aumento do poder aquisitivo da população na primeira década do século XXI.

Na década de 90, ainda durante o Período Militar da Infraero, foi instituída uma nova política, responsável pela promoção da liberação gradual de mecanismos normativos no setor aéreo⁷⁷. Com isso, foram estabelecidas as condições necessárias para o incremento da competitividade nos diversos segmentos de mercado do transporte aéreo brasileiro, gerando diversos benefícios para seus usuários⁷⁸ (GROSSI, 2000). Oliveira (A., 2007) ressalta que o

⁷⁷ Exemplos disso foram: a extinção da exclusividade de operação e exploração de áreas geográficas e de aeroportos, no caso das empresas aéreas regionais; o fim das barreiras à entrada de novas empresas aéreas no mercado; a criação do sistema de linhas aéreas especiais, que ligavam os principais aeroportos do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte e faziam ligação desses à Brasília; a flexibilização progressiva do controle da oferta das linhas aéreas domésticas; e a redução do controle sobre as tarifas aéreas (GROSSI, 2000).

⁷⁸ Os resultados da Política incluem: a criação de novas empresas de transporte aéreo regular; a operação regular de novas empresas regionais na região amazônica e o aumento da oferta regional de empresas aéreas de uma forma geral; um aumento considerável das operações internacionais realizadas por empresas aéreas brasileiras (aumento de quase 100% da oferta de voos internacionais por empresas aéreas nacionais no período de 1991 a 1999); o surgimento de novas empresas no mercado de transporte aéreo não regular de passageiros (voos

processo de desregulamentação ocorreu em 3 períodos: 1992, 1998 e 2001, sendo que, em 2001, a maior parte dos mecanismos de regulação foi extinta, entrando em cena uma liberalização total dos preços. Ao mesmo tempo, houve a flexibilização da entrada de novas empresas no mercado e de pedidos de novas linhas aéreas, de aviões e frequência de voos.

O cenário de flexibilização da regulação econômica passou por forte mudança, causada, de acordo com Salgado (2009) pela crise gerencial e financeira vivida pela Varig, que não conseguiu superar o impacto contínuo da depreciação cambial sobre sua estrutura tradicional de custos. Em 2003, então, o governo, convencido de que a crise da Varig⁷⁹ ocorria em função de um excesso de oferta no mercado e de uma “competição ruínosa”, volta a estabelecer mecanismos de regulamentação para o setor, através do DAC, que assume uma função de moderação, adequando a oferta de transporte aéreo à evolução da demanda⁸⁰ (OLIVEIRA, A., 2007). A nova realidade de retomada da intervenção estatal gerou controvérsias e opiniões divergentes entre diferentes órgãos do governo:

Como seria de se esperar, uma reversão de tal amplitude nas orientações das políticas para o transporte aéreo não se faria sem conflitos dentro do governo. Diante das medidas tomadas pelo Comando da Aeronáutica com apoio do Ministério da Defesa, outros setores, como o Turismo e a Fazenda, se mostrariam descontentes. Desta forma, consolidam-se neste período duas visões distintas no interior do governo a respeito do papel do Estado e das políticas para o transporte aéreo. De um lado, setores favoráveis à retomada de um maior ativismo estatal, sob a liderança do próprio ministro da Defesa, com apoio do BNDES e dos militares, e de outro, setores que defendiam o aprofundamento da liberalização, organizados no Ministério da Fazenda (MONTEIRO, 2009, p. 128).

Em meio a tal impasse, empresas aéreas como TAM e GOL iam ganhando o espaço deixado por empresas mais experientes, como Varig e VASP, e outras novas empresas como a BRA, Oceanair e Webjet também foram ampliando sua participação de mercado. O número

charter) e de carga, com a utilização de aeronaves de grande porte; e o crescimento da oferta de tarifas promocionais, a princípio, com monitoramento dos preços praticados (GROSSI, 2000).

⁷⁹ Monteiro (2009) aponta a realização de uma série de encontros, neste período, entre o Executivo, empresários e sindicatos, os quais concluíram que a crise por que passava o setor era uma “crise de super oferta”. A solução seria a retomada de mecanismos regulatórios sobre a oferta, implicando em quebra do ciclo de liberalização vivenciado nos doze anos anteriores, de modo que as empresas pudessem alcançar o equilíbrio financeiro. Buscava-se também uma solução para o problema específico da Varig, que era apontada como uma empresa de atuação estratégica para o país, especialmente no que se refere aos voos internacionais (MONTEIRO, 2009),

⁸⁰ Nesse período, os “pedidos de importação de novas aeronaves, novas linhas e mesmo de entrada de novas companhias aéreas voltaram a exigir estudos de viabilidade econômica prévia, configurando-se uma situação semelhante ao (sic) do período regulatório típico”. A diferença principal foi que não houve interferência governamental na precificação das companhias aéreas (OLIVEIRA, A., 2007, p. 18).

de passageiros transportados, que havia sofrido estagnação entre 2001 e 2003⁸¹, passou a ganhar ascensão em 2004, junto à retomada do crescimento da indústria, que, em 2003, já voltou a ter lucratividade, coincidindo com a época em que começam a vigorar as medidas de restrição impostas pelo DAC. Em 2005, porém, apesar do aumento constante do número de passageiros transportados, a lucratividade do setor voltou a cair até atingir margem negativa em 2007 (MONTEIRO, 2009). Em 2006, o setor aéreo começaria a passar por uma grande crise: o “apagão” ou “caos aéreo”.

O apagão aéreo representou uma série de eventos ocorridos desde setembro de 2006 (SALGADO, 2009), tendo como marco inicial o acidente com uma aeronave da GOL, atingida por um jato Legacy que havia acabado de sair da fábrica da Embraer. Daí em diante, teria início a crise mais grave sofrida pelo setor em décadas, envolvendo atrasos e cancelamentos de grande número de voos de toda a rede aérea, greves da classe de controladores de voos, além de situações pontuais das empresas aéreas como problemas nos sistemas de check-in e manutenções não programadas dos aviões, gerando longas filas de espera nos saguões dos aeroportos e insatisfação por parte dos passageiros e sociedade. O acidente com a TAM, ocorrido em julho de 2007 agravou ainda mais a crise por que passava o setor aéreo (MONTEIRO, 2009). Esse período, de acordo com alguns entrevistados, foi muito difícil, pois trouxe críticas diretas à infraestrutura dos aeroportos brasileiros e, portanto, dúvidas quanto à condução realizada pela Infraero. Como visto anteriormente, a incerteza quanto à definição do papel dos órgãos dentro do setor aéreo e dos investimentos prioritários a serem feitos nos aeroportos pela Infraero, graças à ausência de planos claros para o setor, foi um fator que contribuiu com o cenário caótico da época (MONTEIRO, 2009).

“[...] acho que teve toda uma conjuntura, né? Que veio com a mudança dessa movimentação: os dois acidentes que teve, o acidente da GOL e o acidente da TAM marcaram muito também”. (Entrevistado 4 – Ex-gestor)

“[...] a nossa empresa era olhada como uma infraestrutura aeroportuária. Tudo que era da infraestrutura era com a gente. A gente realizava, construímos aeroportos [...] Quando surgiu a SAC e a ANAC, a Agência foi criada do nada. Então ela tinha um caráter fortemente político. E, coincidentemente, coincidiu com o caos aéreo, coincidiu com situações lá em São Paulo [...] o acidente terrível que nós tivemos lá [...] as consequências que foram colocadas para cima da Infraero...” (Entrevistado 8 – Ex-gestor)

⁸¹ A estagnação do mercado aconteceu em decorrência da crise global da aviação civil causada pelos ataques terroristas às Torres Gêmeas, em New York-EUA, em setembro de 2001, além de nova queda do real no mesmo ano.

O apagão aéreo gerou debates sobre a situação do setor aéreo nacional, a retomada de reuniões do Conselho Nacional de Aviação Civil – CONAC⁸² e a criação de duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) – uma na Câmara dos Deputados e outra, no Senado Federal⁸³ –, que apontaram deficiências do setor e geraram a elaboração de projetos de lei para modificações e melhorias. Na opinião de um entrevistado, inclusive, esse foi um dos fatores que, somado a outros, resultaram, a longo prazo, nas concessões dos aeroportos.

“[...] aí entra o ano 2000 em diante... Que começa toda essa mudança, a aviação tem uma nova expansão, mistura com isso a questão política, a questão que a Infraero precisava ter uma dinâmica maior para poder investir, para poder dar conta, principalmente, lá para o sul e sudeste: os aeroportos de Brasília, Guarulhos, Galeão, esses 3 estavam gargalos. Eles não estavam mais conseguindo atender à demanda. E a Infraero tinha dificuldade para fazer esses investimentos. Não digo nem dificuldade financeira, mas principalmente a questão de desenvolver projetos, ter a aprovação de órgãos ambientais, para ela poder então finalmente executar essas obras. Aí, com tudo isso, acidentes aéreos, o movimento crescendo, pressão política... acabou entrando o pacote das concessões. Aí acabou, na minha visão, mudando um pouco o cenário, entendeu?” (Entrevistado 4 – Ex-gestor)

Vale ressaltar que, com a criação da ANAC e da SAC⁸⁴, conforme visto no tópico anterior, houve uma incerteza quanto às atribuições e papéis de cada órgão no setor aéreo, além da ausência de um planejamento para o setor, o que provocou planos isolados e investimentos prioritários questionáveis, uma vez que não se considerava o todo nas ações planejadas e tomadas. A falta de uma interligação pode ter conduzido às deficiências verificadas no setor e, posteriormente, à necessidade de ações por parte do governo após o apagão aéreo, recomendadas pelas CPIs⁸⁵. O crescimento da demanda no setor não foi

⁸² O CONAC, instituído pelo Decreto 3.564/2000, é o órgão de assessoramento do presidente da República que busca a formulação da política de ordenação da aviação civil, sendo composto pelo ministro da Defesa, das Relações Exteriores, da Fazenda, do Desenvolvimento, da Casa Civil, do Turismo e do comandante da Aeronáutica (SALGADO, 2009).

⁸³ De acordo com Salgado (2009, p. 17), “Ainda que a primeira [CPI] tenha concluído que ‘não há fatos que apontem, objetivamente, para a existência de relação causal entre os fatores determinantes e contribuintes da crise do setor aéreo e os fatores determinantes e contribuintes para a ocorrência dos dois acidentes aéreos’, ambas prestaram importante colaboração para abrir ‘a caixa-preta da aviação civil brasileira’, e, dessa forma, ampliar e evoluir o debate (...) O relatório final da CPI da Câmara mostra melhor entendimento, por parte do poder legislativo, acerca das deficiências do setor”.

⁸⁴ A SAC do Ministério da Defesa foi criada em outubro de 2007, após as graves ocorrências do apagão aéreo com o objetivo de ser um dos pilares na reestruturação do setor de aviação civil (TCU, 2010a).

⁸⁵ O relatório parcial da CPI do Senado listou 16 recomendações, dentre as quais TCU (p. 13, 2010a) destaca: “1) o estímulo à participação dos estados e municípios e da iniciativa privada na gestão aeroportuária, já que dos setores da infra-estrutura o setor aeroportuário foi o que permaneceu mais estatizado até hoje (...); 2) a revisão das linhas aéreas com origem ou destino em aeroportos congestionados, uma vez que é obrigação da Anac redimensionar as linhas para adequar oferta e demanda para uma solução de curto prazo, pois para um resultado

seguido pela melhoria da estrutura ofertada nos aeroportos e essa deficiência não deve, necessariamente, ser atribuída apenas à Infraero, uma vez que o setor carecia de planejamento e ações integradas, dada a interdependência entre seus componentes.

Em termos de demanda por transporte aéreo, de acordo com a ANAC (2016), a demanda doméstica do transporte aéreo de passageiros aumentou 133% entre os anos de 2006 e 2015⁸⁶, em termos de passageiros-quilômetros pagos transportados (RPK – *Revenue passenger kilometers*⁸⁷), apresentando crescimento médio de 9,8% ao ano. Em termos comparativos, esse crescimento representou quase 4 vezes o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB⁸⁸) brasileiro e mais de 11 vezes o crescimento da população. Quanto a números gerais de passageiros pagos transportados, considerando-se demanda doméstica e internacional percebe-se também um aumento superior a 100%: cerca de 54 milhões em 2006 e mais de 117,5 milhões em 2015 (Tabela 4).

Tabela 4- Número de passageiros pagos transportados no Brasil/ano

Ano	Doméstico	Internacional	TOTAL
1995	15.646.560	22.742.364	38.388.924
1996	16.031.909	24.227.066	40.258.975
1997	16.359.007	27.164.030	43.523.037

de longo prazo serão necessários novos investimentos; 3) a elaboração e implementação de uma Política Nacional de Aviação Civil e de um Plano Aeroviário Nacional”. Além disso, TCU (p. 13, 2010a) aponta, na redação do relatório final da CPI, o seguinte excerto: “Na verdade, sublinha-se uma cultura jurídica de transferência de problemas, de tradicional descomprometimento com as relações assimétricas de consumo. Que tipo de instituição intermediária se torna a ANAC nesse contexto? A atuação da ANAC no decorrer da crise aérea brasileira, evidenciada a partir do acidente com o voo 1907 da GOL, em 29 de setembro de 2006, e particularmente após o acidente com o voo 3054 da TAM, em 17 de julho de 2007, trouxe à luz dúvidas sobre o modelo de agências reguladoras adotado no Brasil, mais particularmente em relação à razão institucional de ser da ANAC, já que deve regular e fiscalizar um setor que não sofreu privatização. O resultado é que, apesar de ter sido inspirada no modelo anglo-saxão de regulação mercadológica, a ANAC tem apresentado uma atuação irregular, mais voltada para a proteção das empresas que para dos consumidores”.

⁸⁶ A quantidade de passageiros pagos transportados em voos domésticos teve um aumento superior a 100% em dez anos: para cada 100 habitantes no Brasil, o número passou de 23,3 em 2006 para 47,9 em 2015 (ANAC, 2016).

⁸⁷ O RPK é calculado por voo realizado multiplicando-se o número de passageiros pagantes pela distância percorrida. Para a indústria, calcula-se a soma dos RPKs de todos os voos de uma companhia aérea ou de todas as companhias aéreas (ABEAR, 2017).

⁸⁸ Existem fatores macroeconômicos que influenciam diretamente o setor aéreo, segundo ANAC (2016), como a taxa de câmbio e o preço internacional do barril de petróleo. Os custos com combustível de aeronaves (que representaram cerca de 29,5% do total de custos e despesas de voo em 2015) sofrem influência direta da variação do preço internacional do barril de petróleo e da flutuação da taxa de câmbio (R\$/US\$). A taxa de câmbio também interfere nos custos com arrendamento, manutenção e seguro de aeronaves (que representaram cerca de 21,1% do total de custos de despesas de voo em 2015). O desempenho da economia nacional, por sua vez, constitui variável determinante da demanda por transporte aéreo (ANAC, 2016).

1998	21.775.892	27.749.158	49.525.050
1999	19.377.229	18.424.992	37.802.221
2000*	29.009.320	8.700.602	37.709.922
2001	30.798.928	7.938.283	38.737.211
2002	30.997.593	7.319.535	38.317.128
2003	29.108.811	8.093.938	37.202.749
2004	32.069.776	9.143.624	41.213.400
2005	38.703.462	10.410.244	49.113.706
2006	43.191.198	10.820.370	54.011.568
2007	47.366.034	12.309.214	59.675.248
2008	50.121.268	13.400.560	63.521.828
2009	57.123.672	12.601.853	69.725.525
2010	70.148.029	15.370.766	85.518.795
2011	82.072.795	17.885.343	99.958.138
2012	88.688.896	18.948.992	107.637.888
2013	90.242.280	19.786.861	110.029.141
2014	95.912.236	21.293.671	117.205.907
2015	96.180.793	21.585.835	117.766.628
2016	88.700.000	não informado	não informado

* DAC (2002) aponta que, em 2000, houve uma mudança de metodologia para apuração dos anuários emitidos pela Agência, sem especificar, entretanto, qual a mudança ocorrida.

Fonte: DAC (1996; 1997; 1998; 1999; 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005); ANAC (2006; 2016; 2017) (Elaborado pela pesquisadora)

Com o crescimento progressivo da demanda pelo transporte aéreo e, conseqüentemente, de aeronaves em solo e de passageiros transitando em aeroportos, a cobrança e a busca por melhorias na infraestrutura aeroportuária, por certificações internacionais de qualidade e pela variação das ofertas comerciais no interior dos aeroportos e em seus entornos também cresceu.

Uma das contribuições ao crescimento notório de passageiros transportados, além das medidas de flexibilização do setor, foi o incremento do poder aquisitivo da população. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2013), nos últimos 30 anos, o Brasil conseguiu reduzir a pobreza⁸⁹ e os índices de desigualdades, permitindo o surgimento de uma nova classe média. Através da formalização do trabalho, aumento real do salário mínimo e ampliação da renda das classes excluídas, o Brasil realizou a inclusão de 40 milhões de brasileiros.

⁸⁹ O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2007 (que utilizou dados de 2005) colocou o Brasil, pela primeira vez, entre os países de alto desenvolvimento humano, com uma média de 0,800 (70ª colocação). Desde 1990, quando o PNUD começou a divulgar o ranking, o Brasil figurava entre os países de médio desenvolvimento humano, com média abaixo de 0,800 (GALLAS, 2007).

“ [...] no fundo, no fundo, se a economia estiver forte, o mercado lá fora estiver bem, a infraestrutura... a aviação cresce. Esse *boom* que a aviação teve agora, de 2005 a 2009, praticamente, que a GOL colocou passagens mais baratas, o que forçou as outras a baixarem o preço, isso foi interessante porque trouxe para um segmento da sociedade a possibilidade de andar de avião, que não tinha. Agora, por trás disso, vem o quê? Você tem que aumentar a infraestrutura, mas você gera emprego, enfim, o país melhora de alguma forma, você está com a economia aquecida. Agora, com a economia em recessão, desemprego alto, a aviação sente também. Com o dólar alto, também sente. Então, acaba tendo essas influências.” (Entrevistado 4 – Ex-gestor)

A grande preocupação destacada pelo IPEA, em 2013, é que percentual tão grande de famílias tenha saído da pobreza pela inclusão produtiva, apesar de a produtividade praticamente ter se mantido intacta. Entre 2003 e 2009, a remuneração média do trabalhador brasileiro subiu 30%, percentual acima do crescimento do PIB (Tabela 5). O período entre 2001 e 2010 é mostrado como aquele em que a taxa de crescimento da produtividade do trabalho foi menor em relação à taxa de crescimento da economia, devido à baixa incorporação de novas tecnologias e de investimentos em capital físico⁹⁰ (IPEA, 2013). Em termos de produtividade, atualmente, verifica-se que o Brasil sofreu uma queda da 56ª colocação no Relatório de Competitividade Global 2013-2014, para a 81ª colocação, no atual relatório (2016-2017) que considera fatores como tecnologia, saúde, educação e macroeconomia.

Tabela 5: Variação do PIB Brasileiro entre 1995 e 2016

Ano	Variação % do PIB
1995	4,2%
1996	2,2%
1997	3,4%
1998	0,3%
1999	0,5%
2000	4,4%
2001	1,4%
2002	3,1%
2003	1,1%
2004	5,8%
2005	3,2%
2006	4,0%
2007	6,1%

⁹⁰ A baixa produtividade traz consequências muito danosas à economia, uma vez que reduz a competitividade no setor privado, afeta a inflação e a taxa de juros, causando impactos diretos ao crescimento econômico (IPEA, 2013).

2008	5,1%
2009	-0,1%
2010	7,5%
2011	3,9%
2012	1,9%
2013	3,0%
2014	0,1%
2015	-3,8%
2016	-3,6%

Fonte: IBGE (elaborado pela pesquisadora)

Ao se verificar o setor aéreo, o número de passageiros pagos, que vinha aumentando em taxas percentuais elevadas na última década, começou a sofrer redução. O ano de 2015, apesar de ter apresentado um aumento geral de 1,1% de RPK em relação a 2014, teve redução de 4,5% nos seus últimos meses, se comparado ao mesmo período de 2014, demonstrando uma estagnação no mercado aéreo em 2015 (TRANSPORTE AÉREO..., 2016). O ano de 2016 já apontou queda no número de passageiros transportados em voos domésticos de 7,8% em relação a 2015⁹¹ ⁹², porém um aumento de 2,9% em relação aos voos internacionais operados por empresas brasileiras (AMATO, 2017a). Importante apontar que mesmo com um dos maiores eventos esportivos mundiais sendo sediados no Brasil em 2016 – os Jogos Olímpicos –, houve essa retração do transporte aéreo doméstico de passageiros. Uma série de condições confere forma à crise que tem assolado o país nos últimos anos, a pior desde 1990: o ajuste fiscal, o aumento da taxa de juros, o ambiente político, que tem levado à baixa confiança de empresários devido às investigações de corrupção, o risco de racionamento de água e energia, o crescimento dos níveis de desemprego, além de problemas de competitividade (ISAE, 2015; PASSARELI, 2015).

Nesse contexto de crise econômica, política e social, a Infraero vem atravessando a perda de aeroportos lucrativos, com a necessidade de obter mais lucros para continuar mantendo seus demais aeroportos. A manutenção dos aeroportos geridos pela estatal carece, cada vez mais, de ações que levem à redução de custos e à busca por fontes de receita. Paradoxalmente, em meio às reformas dos principais aeroportos brasileiros pela iniciativa

⁹¹ Devido à redução da demanda, as empresas aéreas também diminuíram a oferta de voos e de assentos nos voos domésticos. O mês de dezembro/2016 foi o 17º mês com retração na demanda e o 16º, na oferta (AMATO, 2017a).

⁹² O transporte aéreo mundial registrou crescimento de 6,3% em 2016, representando recorde de crescimento em relação à média anual da aviação mundial nos últimos 10 anos. Na América Latina, houve uma recuperação em relação ao ano de 2015, fechando 2016 com crescimento de 3,6% de acordo com dados da IATA (OLIVEIRA, 2017), o que demonstra a retração do mercado brasileiro em comparação mundial e em seu continente.

privada, o Aeroporto de Curitiba-PR, que é administrado pela Infraero, continua sendo eleito (pela terceira vez consecutiva – 2014/2015/2016) o melhor do país, entre uma lista dos 15 maiores aeroportos do Brasil, segundo Pesquisa de Satisfação do Passageiro, divulgada pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (INFRAERO, 2017). Perante condições de adversidade, a estatal ainda vem demonstrando capacidade de administração no Período de Concessões.

6.1.3. Gestão Interna, Finanças e Desdobramento do Planejamento

Verificou-se, até o momento, a conjuntura externa nacional durante o período proposto de pesquisa. Faz-se essencial também, conhecer o panorama interno da empresa, ressaltando as características de gestão, sua capacidade financeira e, em se tratando de uma empresa nacional, a forma por ela utilizada de planejar ações estratégicas, desdobrando esse planejamento aos demais níveis empresariais.

No Período Militar, a Infraero, fazendo parte do Ministério da Aeronáutica, apresentava uma gestão militar, sendo fortemente hierarquizada. O Ministério foi criado em 1941 e passou a coordenar toda a atividade aeronáutica no país, incluindo as áreas de aviação civil, infraestrutura, indústria nacional e defesa nacional (AEROMAGAZINE, 2016). Em 2000, o Ministério da Aeronáutica foi extinto, sendo transformado em Comando da Aeronáutica, o qual, juntamente com os Comandos da Marinha e do Exército, passou a vincular-se ao Ministério da Defesa. O Comando da Aeronáutica, atualmente, realiza atividades de pesquisa e defesa aérea, enquanto a aviação civil está a cargo da ANAC (AEROMAGAZINE, 2016) e Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Dentre os períodos de gestão da empresa, um período mencionado positivamente entre os entrevistados foi aquele sob a chefia do presidente Fernando Perrone, o primeiro presidente civil da empresa. Muitos entrevistados mencionaram as mudanças trazidas com sua gestão, que buscou alcançar maior eficiência através do foco nos resultados.

Possivelmente por toda a estrutura da aviação civil estar a cargo do Ministério da Aeronáutica já há muitos anos, no Período Militar, a gestão do setor não sofria grandes críticas. O depoimento abaixo (Entrevistado 8) traz a fala de um empregado com mais de 30 anos de empresa, que se dispôs a relatar todo um histórico da Infraero sob seu ponto de vista e que, agora, olhando para todo o contexto, verifica que no passado, houve uma oportunidade de melhorias, de crescimento, não buscadas por uma cultura de comodidade, ao seu ver, e de desconhecimento das mudanças e exigências de mercado que estavam por vir.

“Do Fernando Henrique para trás, como eu falei, era uma situação mais estável, mas o estável, às vezes, é o acomodado. Então, [...] a crítica que eu faço se eu pudesse fazer uma crítica, é que, durante o momento que nós pudemos crescer e ter valor no nosso processo, a gente ficou acomodado achando que nunca nada ia acontecer, nunca ninguém ia querer privatizar os aeroportos. Então, era um momento de alinhamento do Fernando Henrique para trás, que era alinhado, mas alinhado talvez em um nível ruim. E a gente podia ter aproveitado melhor [...] O Perrone é gestor [...] É um dos maiores gestores que nós temos no Brasil hoje e internacional. Então ele era o presidente da Infraero. Dali em diante, nós fomos trabalhando com algumas pessoas, a maioria político, alguns que não eram políticos, que tiveram que se afastar porque não concordavam com determinadas políticas, né? E, assim, eu acho que nós continuamos com o pensamento [...] O corpo da empresa de empregados continuou pensando em crescer, mas as decisões estratégicas, o pensamento sobre a empresa já eram outros. Aí é que vem aquela história: daí os governos estavam pensando nos aeroportos porque a Copa ia chegar, a Olimpíada ia chegar ou por outros motivos, né? E nós estávamos imaginando que a Infraero ia se tornar uma potência porque agora sim podia melhorar..., mas assim: os dois pensamentos são esquisitos porque... por que a gente só começou a pensar nisso depois? Por que não pensamos antes? Se eu digo que o Perrone era o maior gestor, por que então no período que ele estava, no pequeno período, estava meio que estagnado? Então, assim, são muitas circunstâncias, né? Mas em termos de organização, nós tivemos os 2 anos do Perrone que antecederam o governo Lula, um pouco antes, um bom período de gestão. Faltava mais, a gente trabalhar mais, a gente pensar aeroportos diferentes, mais ousadia.” (Entrevistado 8 – Ex-gestor)

De acordo com o entrevistado, o período da presidência de Perrone poderia ter aproveitado melhor as oportunidades que o crescimento do mercado vinha apresentando. Talvez este fosse o ponto em que Cláudio Alves, citado no relatório do TCU (2010a) defende que a infraestrutura teria que vir antes do crescimento do setor. Dado o contexto de crescimento contínuo da busca pelo modal aéreo e o aquecimento da economia no decorrer da primeira década dos anos 2000, aparentemente, o contexto era propício a investimentos em infraestrutura e desenvolvimento aeronáutico.

Entretanto, a partir da criação do Ministério da Defesa, em 1999, da ANAC, em 2005 e da SAC do Ministério da Defesa, em 2007, começou a existir um certo conflito entre as atribuições dos órgãos, como colocado anteriormente, o que também influenciou a gestão interna da Infraero, uma vez que esta, naturalmente, para manutenção de seu equilíbrio, necessita de coordenação entre suas atividades e as atividades do setor. A flexibilização dos mecanismos de controle de competição entre empresas aéreas resultou em menores preços ofertados de viagens e, aliado a isso, o aumento do poder de compra da população foi mais um fator que contribuiu para o crescimento de viagens realizadas por meio aéreo e, portanto, para a ampliação do setor. Com isso, a necessidade de uma maior dinamicidade para

investimentos foi necessária, porém sofreu os entraves de um setor desarticulado e desalinhado, que acabou por afetar o poder de decisão e melhores escolhas para os órgãos componentes.

Em meio ao apagão aéreo e às orientações geradas para remodelagem e aprimoramento do setor, a Infraero, seguindo tendências de mercado, passou a adotar diversos mecanismos de gestão e modelos de qualidade, que também viriam impactar suas atividades⁹³. Após as primeiras concessões, que aconteceram em 2012, a empresa teve que lidar com uma estrutura de custos há muito desconhecida: prejuízos anuais após uma sequência de cinco anos de lucros operacionais⁹⁴. O fato é que, até então, a empresa apresentava recursos disponíveis próprios, sem necessidade de aportes do governo, situação que se alterou após a concessão de parte dos aeroportos mais rentáveis da rede. Com isso, a gestão interna passou a adotar políticas altamente focadas na questão financeira, a exemplo do que havia ocorrido na gestão de Fernando Perrone, porém com o diferencial de que agora, a redução era imprescindível devido à retirada dos aeroportos lucrativos e aos prejuízos recorrentes enfrentados pela estatal, que já somam, em 2017, mais de R\$ 8 bilhões (Tabela 6).

Tabela 6: Lucros/Prejuízos Operacionais Infraero/ano

	Lucro Líquido (antes dos investimentos para a União*) – em milhões	Lucro Líquido do Exercício – em milhões
1995	não encontrado	não encontrado
1996	não encontrado	não encontrado
1997	não encontrado	não encontrado
1998	não encontrado	não encontrado
1999	não encontrado	não encontrado
2000	254,28	161,51
2001	342	143,05
2002	454,17	176,03
2003	285,66	188,7
2004	264,63	4,45
2005	24,46	-458,13
2006	170,7	-135,3
2007	261,2	-76,3
2008	372,7	163,5
2009	166,51	20,92

⁹³ Esse item será discutido mais detalhadamente nos tópicos seguintes.

⁹⁴ A estatal teve lucros operacionais após investimentos em bens da União entre 2008 e 2012 (Tabela 3), exatamente após a crise do caos aéreo, quando o setor se reergueu.

2010	234,04	30,45
2011	370,77	147,53
2012	396,74	107,75
2013	-1224,6	-2654,8
2014	-886,5	-2083,6
2015	-2118,9	-3049,7
2016	-110,1	-751,7

* Os investimentos em bens da União correspondem a obras e serviços de engenharia na construção, ampliação e modernização da infraestrutura aeroportuária, uma vez que os aeroportos são bens públicos pertencentes à União (Art. 38 do Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei nº 7.565, de 19/12/1986).

Fonte: INFRAERO (2002b; 2003b; 2004; 2005e; 2006b; 2007e; 2008e; 2009b; 2010c; 2011c; 2012c; 2013d; 2014c; 2015c; 2016c; 2017) (Elaborado pela pesquisadora)

As receitas operacionais obtidas pela Infraero são provenientes de duas fontes: receitas vindas das tarifas aeroportuárias (que incluem tarifas de embarque, pouso, permanência, capatazia, armazenagem e conexão, sendo esta última incluída a partir de 2012) e receitas comerciais (provenientes da utilização de áreas, edifícios, instalações, equipamentos, facilidades e serviços não contidos nas tarifas aeroportuárias) (BRASIL, 1973).

Historicamente, quando de sua criação, a Infraero dependia de repasses do governo federal para se manter financeiramente. Em 1977, graças ao aporte e crescimento das receitas comerciais, a estatal deixa de depender dos repasses do governo, passando a se sustentar financeiramente, utilizando os recursos do governo apenas para investimentos. Com o passar do tempo e o aumento do número de aeroportos sob sua administração, a empresa passou a administrá-los através do chamado subsídio cruzado⁹⁵. Em 1989, foi criado o Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO⁹⁶), recurso adicional ao subsídio cruzado.

Além das receitas aeronáuticas, também são essenciais à sua estrutura financeira, as receitas comerciais, advindas da exploração comercial de negócios como o Aeroshopping, concessão de áreas e a venda de espaços publicitários. Dentre as receitas gerais, aquela proveniente das tarifas cobradas por armazenagem e capatazia de cargas aéreas – logística de

⁹⁵ O subsídio cruzado refere-se ao equilíbrio entre aeroportos superavitários e deficitários, em que os lucros obtidos pelos aeroportos superavitários conseguem manter e sustentar os demais aeroportos. Atualmente, após as concessões dos aeroportos de Porto Alegre, Florianópolis, Salvador e Fortaleza, dentre os aeroportos administrados pela Infraero, 67% são deficitários: 18 são lucrativos e 37, deficitários (AMATO, 2017b).

⁹⁶ O ATAERO representa uma cobrança adicional de 50% sobre as tarifas aeroportuárias, destinado à reforma, melhorias, reaparelhamento e expansão das instalações aeroportuárias. (INFRAERO, 2013c).

carga – corresponde à operação que apresenta o maior custo-benefício à estatal⁹⁷ (INFRAERO, 2013c).

Em termos de Estratégia, a empresa utiliza como principal ferramenta de gestão o Planejamento Estratégico, elaborado para ciclos de 4 anos – através do Mapa Estratégico. Para sua elaboração, primeiramente, realiza-se análise de cenários, análise SWOT (análise dos pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças vislumbradas) e, a partir de reuniões entre a Alta Administração da empresa e superintendentes, o plano é estabelecido juntamente com seus objetivos estratégicos, as estratégias planejadas para o alcance dos objetivos, além de indicadores e metas para controle e avaliação de desempenho. Anualmente, o planejamento é revisto e redimensionado, considerando-se mudanças na conjuntura externa e interna. Seu acompanhamento é realizado continuamente e, havendo necessidade de mudanças no decorrer do ano, as mesmas são consideradas, porém nem sempre são aplicadas imediatamente, ficando a implementação da mudança necessária, algumas vezes, apenas para o ano seguinte, quando da elaboração e implantação do novo planejamento.

Ao se buscar diferenças no Planejamento, através de uma visão histórica até os dias atuais, um dos entrevistados explanou da seguinte forma:

“Eu divido em 3 momentos: o primeiro momento é onde a gente tinha, olhando a teoria, aquele planejamento mais ligado ao planejamento financeiro. Então a gente trabalhava com iniciativa estratégica, mas era assim, muito mais ligado ao planejamento mais antigo, anos 50... até 2008. Em 2008, teve uma virada. Qual foi a virada? Foi a implantação da metodologia do BSC (*Balanced Scorecard*), onde você tem o intangível junto com o tangível. Então, dali em diante, a gente começou a olhar não só como resultado financeiro, mas o resultado intangível também do aumento do conhecimento, dessa questão toda que é importante, tem coisas que você não mede simplesmente olhando o balanço da empresa, muito pelo contrário, você é enganado olhando o balanço. Em 2012, teve uma mudança de gestão na empresa que criou um problema para a gente: veio uma mentalidade novamente financeira. Então, nós inundamos o nosso Mapa Estratégico com indicadores financeiros... você imagina, dentro de uma metodologia de BSC, você inunda o seu Mapa Estratégico de muitos indicadores financeiros, objetivos financeiros em detrimento da própria essência do BSC, que é misturar o tangível e o intangível. E aí nós tivemos um problema [...] Mas não perdemos a essência não. No ano seguinte, já para 2014, melhoramos, voltamos, a gente conseguiu mostrar alguns erros que começaram a acontecer [...] E aí, culmina também com a falta de interesse dos gestores devido a quê? Às privatizações.” (Entrevistado 8 – Ex-gestor)

⁹⁷ Segundo Geraldo Neves, diretor comercial à época (INFRAERO, 2013c), a Infraero exerce o papel de fiel depositária da Receita Federal, sendo habilitada para o recebimento e guarda de cargas provenientes do exterior. Com base nos dados de 2014, as cargas importadas e nacionalizadas nos Terminais de Logística de Carga da estatal respondem por 31% da movimentação total de mercadorias na Rede Teca, seguida pelas cargas a serem exportadas (15%) e a carga nacional (54%) (INFRAERO – Rede de terminais).

Desta forma, percebe-se que até 2008, o planejamento visava especificamente os resultados financeiros e, a partir de 2008, a mudança de metodologia modificou a forma de a empresa estipular seus objetivos e olhar seus resultados, já que, além das referências financeiras, outras referências de cunho intangível passaram a fazer parte do plano. Em 2012, houve novamente um retorno a prioridades financeiras, o que é perfeitamente compreensível devido à realidade de concessões à época e, portanto, à perda de aeroportos rentáveis pela empresa e à necessidade de se reduzir custos e de se buscar outras fontes de receita.

Outro ponto a ser tratado refere-se à forma como o planejamento, após estabelecido, chega aos empregados da empresa, nos níveis estratégico, tático e operacional⁹⁸, dada a dimensão da estatal, de amplitude nacional. Uma vez que os objetivos se desdobram em metas que devem ser perseguidas por todos, inclusive (e, muitas vezes, principalmente) pelos empregados de nível operacional, é essencial que o planejamento se faça bem compreendido por todos os níveis. Interessou, portanto, à pesquisadora questionar se há algum papel dos empregados na formulação das estratégias, ou seja, se a eles é permitido contribuir com a elaboração do plano estratégico, uma vez que, como explorado por Mintzberg e Jorgensen (1995), atuando no extremo (ou “na ponta”), é possível que tenham uma compreensão prática do processo, suas dificuldades e oportunidades de melhoria.

“[...] o pessoal não está com a cultura do planejamento, então eles não sabem nem quando está acontecendo lá [na sede] a reformulação estratégica. Então se eles não sabem quando está acontecendo, quando vai acontecer, se não têm a cultura, dificilmente contribuem, a não ser os que estão lá, realmente mais de perto vivenciando isso [...] A não ser que ele queira falar diretamente com a gerente, superintendente, por e-mail... isso não impede. Ele pode contribuir a qualquer momento. Agora é aquilo que eu te falei: como não se tem a cultura, não se tem conhecimento.” (Entrevistado 1 – Ex-gestor)

“Eles podem contribuir, só que eu acho que eles não sabem como eles podem contribuir, entendeu? Eu acho que eles não sabem que eles podem.” (Entrevistado 6 – Ex-gestor)

“Eu entendo que o empregado contribui muito no dia a dia. Eu tenho que melhorar o meu trabalho hoje porque eu vou contribuir com aquilo lá. Esse envolvimento do empregado eu não vejo que existe. E realmente nessa formulação [de 2017] a gente não teve a participação do empregado diretamente sem estar em um nível hierárquico de um cargo que exige isso. Tivemos alguns gestores de fora que participaram do workshop, como eu te falei. No workshop, nós tivemos alguns empregados, mas em um número ainda reduzido.” (Entrevistado 7 – Gestor)

⁹⁸ Termos utilizados pela Infraero.

“[...] canais nós temos sim, inclusive eu acredito que o maior canal que tenha seja a hierarquia que nós temos hoje aqui [...] existem gestores, eu acho que esses gestores são os maiores canais que nós temos para que as pessoas possam contribuir. Eu, particularmente, não acredito que o empregado possa contribuir com o planejamento estratégico, a não ser que ele seja diretor da empresa porque o estratégico tem que ter uma visão grande da empresa [...] essa opinião pode ser interpretada por um superintendente de aeroporto, que pode trazer para um superintendente Sede, que pode chegar ao diretor, que pode chegar direto à mudança. Ele pode contribuir com ideias e essas ideias devem ser interpretadas por quem está com uma visão maior e, às vezes, uma ideia só muda a empresa...” (Entrevistado 8 – Ex-gestor)

“[...] eu vejo aqui a ponta falar. Agora eu não sei se os gerentes falam para os seus diretores, superintendentes e se, no momento da concepção [do planejamento], isso é falado.” (Entrevistado 2 – Ex-gestor)

“[...] existe sempre uma contribuição que pode ser levada em conta... a Infraero, por suas dimensões, não teve tempo de estruturar um fluxo de informações, que eu acho que podia ser muito melhor aproveitada a experiência de todo mundo para contribuir com o processo. Isso não está estruturado. Ele se estrutura na informação que a gente falou ainda há pouco quando há uma necessidade de implantação de uma mudança de estratégia de acordo com a estratégia da empresa e essa funciona. Mas o feedback eu nunca vi funcionar direito. Também tem que considerar que, como eu lhe falei, quem está em um processo, quem está em uma cadeira de decisão, é até recomendável que ele escute a todos, mas se esse elemento está faltando, ele não pode parar tudo que ele está fazendo para escutar todo mundo, ele tem que tomar uma decisão.” (Entrevistado 5 – Gestor)

“Seria importante, mas eu não conheço este canal de comunicação, que é uma coisa que eu acho que é importante também. A gente pode até desprezar algumas opiniões, mas não custa nada receber para poder ter a contribuição. Mas, sem dúvida nenhuma, a formulação da estratégia tem que partir de cima. Eu até consigo enxergar opiniões que possam contribuir para aquilo, mas não dá para esperar que seja participativo tanto quanto os empregados imaginam [...] São muitos empregados. Se você for coletar informação de todo mundo, vai sair um Frankstein sem foco. E eu acho que a Infraero está em um momento hoje, por exemplo... talvez no futuro ela possa até se dar o luxo de ampliar um pouco mais o leque, mas eu acho que hoje ela não está com esta prerrogativa não. Ela tem que focar em alguma coisa que realmente dê muito resultado para sustentar [...]” (Entrevistado 10 – Gestor)

“O empregado é livre para ele opinar, o empregado é livre sempre que ele quiser... eu não consigo crer que há algum gestor que se recusa a esse tipo de coisa. Eu não creio que haja pessoas assim, mas enfim... há liberdade para todos opinarem, estabelecer programas, ‘dê aqui sua sugestão’, e-mails [...]” (Entrevistado 3 – Gestor)

“Canal para dar contribuições e opiniões, existe. Mas o que já vem determinado de cima é para se cumprir. Não tem para onde correr.” (Entrevistado 13 – Membro ANEI/SINA)

“Vejo, vejo. Eu vejo que há. No entanto, é aquilo: precisaria a própria direção da empresa ter um trabalho mais forte de fazer o empregado entender todo esse processo de Planejamento para ver a médio, longo prazo

qual é o foco da empresa, missão, visão para que ele, fazendo parte desse processo, possa entender e aí começar a contribuir mais. Que tem, tem. Eu acho que tem. A Infraero, de alguma forma, sempre foi aberta a isso, e também vai muito do próprio gestor local e da sua equipe poder estar tendo essa condição de estar sentando, de estar tendo um espaço para passar... isso sempre teve, viu? De alguma forma.” (Entrevistado 4 – Ex-gestor)

A partir do retorno dos entrevistados e também através da visão da pesquisadora, que é empregada da empresa, nota-se que existem canais variados para que o empregado possa dar sugestões, contribuir com a melhoria de processos e apresentar suas impressões sobre as atividades desenvolvidas. Entretanto, percebe-se que, para isso, é essencial que o empregado tenha uma chefia pronta a ouvir, discutir ideias e passá-las adiante, exatamente porque a hierarquização, apesar de não ser tão rígida como no Período Militar, ainda se mantém e dificilmente um empregado do nível operacional conseguirá apresentar informações para um diretor facilmente ou com a mesma disponibilidade que um superintendente, por exemplo. A ideia parece ser também filtrar o essencial para levar à Alta Administração e, assim, evitar empregar tempo com propostas impraticáveis ou desinteressantes para as estratégias e objetivos pensados/formados. Afinal, quanto mais alto o escalão, normalmente, se tem mais noção de como as áreas se integram e de como as ações podem influenciar as estratégias, apesar de isso não ser regra.

Têm-se, então, dois grandes desafios como parte do desdobramento do planejamento: saber se a sugestão, de fato, chegará ao alto escalão e como chegará; e repassar aos empregados o mapa estratégico e os objetivos de cada área de forma clara para que, assim, os mesmos possam sentir-se parte integrante e integradora dos processos, tendo conhecimento para contribuir. E, para tanto, os meios de comunicação internos são essenciais, especialmente em uma empresa que, a cada ano, precisa reduzir mais o emprego de recursos e aumentar seus lucros. A implantação do Yammer⁹⁹ na Infraero, em 2016, representou a criação de um instrumento que favorece a integração entre empregados de diferentes localidades e a possibilidade de sugestão de ideias de forma dinâmica e que vêm sendo lidas e respondidas por coordenadores e gerentes da Sede rapidamente. Uma opção de apresentar importantes informações empresariais a todos os empregados e de conhecer suas opiniões e sugestões com baixo custo.

⁹⁹ Yammer é uma rede social privada que permite criar grupos com pessoas específicas, organizar projetos e compartilhar informações entre empregados da empresa. As informações mantêm-se seguras e disponíveis apenas para as pessoas da empresa (MICROSOFT, 2017). Com isso, também é possível apresentar e colocar à disposição o mapa estratégico, os planos das diversas áreas da empresa, apresentações e sínteses de reuniões etc.

A Tabela 7 abaixo mostra um quadro-resumo dos fatores que têm influenciado a formação estratégica na Infraero nos três períodos estudados, de forma a contextualizar a discussão da formação estratégica, que será detalhada no próximo tópico, retomando-se o contexto e a imersão estratégica dos fatores destacados.

Tabela 7 – Fatores que têm influenciado a Formação Estratégica na Infraero e características da influência

Fatores que influenciam a Formação da Estratégia	Período Militar	Período Civil	Período de Concessões
Relacionamento com o Governo e Alinhamento com Políticas de Governo	Mais estreito	Menos estreito	Distante
Autonomia da Infraero	Maior autonomia	Dispunha de autonomia	Dependente do governo
Papel da Infraero no Setor Aéreo	Bem definido	Perde seu foco	Sem definição clara
Economia	Em ascensão	Aquecida	Crise nacional
Demanda por viagens aéreas	Pequeno crescimento	Crescente	Sofre estagnação ao final do período
Questões financeiras internas	Lucrativa	Lucrativa	Deficitária
Gestão Interna	Hierarquia forte	Voltada para o mercado	Ações para manter a sustentabilidade
Desdobramento do Planejamento	Planejamento incipiente	Planejamento consegue chegar na ponta	Planejamento deixa de chegar na ponta ao início do período e o desdobramento volta a ser retomado ao final do período com ferramentas como o Yammer e softwares de acompanhamento

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

6.2. Análise da Formação das Estratégias na Empresa

Neste tópico, serão abordadas as principais estratégias identificadas ao longo da trajetória da estatal¹⁰⁰. As estratégias planejadas, que constam no Planejamento Empresarial

¹⁰⁰ Apesar de o período da pesquisa iniciar-se em 1995, serão também apresentadas informações de períodos anteriores como forma de facilitar a compreensão de fatores que culminaram entre 1995 e 2016. Também serão abordadas situações referentes a 2017, a fim de demonstrar o cenário atual e as possibilidades futuras para a empresa.

da Infraero, são adotadas buscando realizar um objetivo principal, ou seja, elas representam os caminhos para se alcançar os objetivos traçados pela empresa.

Dentro do período estudado, buscou-se pontuar as estratégias que mais tiveram repercussão, gerando impactos notórios e/ou contribuindo com as mudanças e melhorias buscadas pela Infraero. Ao mesmo tempo, a formação das estratégias é relacionada aos fatores que as têm influenciado, limitando-as ou estimulando-as. A partir da análise dos documentos formais da empresa, entrevistas e matérias disponibilizadas pela mídia, algumas estratégias tiveram destaque, seja pelo contexto que as requeria, seja pelos resultados obtidos ou que poderiam/ainda podem ser obtidos. Uma vez selecionadas as estratégias, novamente os dados primários e secundários foram revistos, desta vez, com as estratégias em mente, buscando-se verificar qual o teor das mesmas, ou seja, como elas se formaram, a princípio, e se foram realizadas exatamente tal qual pretendidas ou não. Apresenta-se, ao início de cada período, um quadro com as estratégias analisadas naquele período e seu detalhamento dentro dos planos empresariais e, ao final, novo quadro retomando as estratégias e classificando-as de acordo com a abordagem de Mintzberg.

6.2.1. Período Militar (1995 a 2000)

O planejamento empresarial da Infraero durante o Período Militar foi formalizado através de um plano que contemplou o período de 1995 a 2005, contendo análise de cenários, análise SWOT, os objetivos permanentes da empresa, as políticas¹⁰¹ e as estratégias planejadas para se alcançar objetivos e políticas. Dentre as políticas, destacam-se, para fins desta pesquisa, a política de Garantia da Qualidade e Gestão de Sistemas de apoio à Navegação Aérea. As estratégias analisadas formadas no período foram a Incorporação da TASA à Infraero e a Certificação dos aeroportos através da ISO 9001. Abaixo (Tabela 8), são apresentadas as políticas, seu detalhamento e as estratégias¹⁰² estabelecidas para alcançá-las. Em seguida, a formação das estratégias será descrita e analisada.

¹⁰¹ As políticas da empresa são conceituadas no documento como aquelas que “expressam um conjunto de orientações de ordem geral e de longo prazo que possibilitam desenvolver os objetivos, diretrizes e ações setoriais” (INFRAERO, 1995, p. 7).

¹⁰² Cada política apresenta um número variado de estratégias. As estratégias aqui destacadas foram selecionadas para análise na presente pesquisa por terem merecido destaque de acordo com a avaliação da pesquisadora e a opinião dos entrevistados.

Tabela 8 – Estratégias analisadas no Período Militar e seu detalhamento

Política/Objetivo 1995-2005	Política / Objetivo presente no plano	Estratégias contidas nos planos	Estratégia analisada em resumo
Gestão de Sistemas de apoio à Navegação Aérea	Aprimorar a gestão dos sistemas de comunicações aeronáuticas, de apoio ao tráfego aéreo e meteorológicos, desenvolvendo a comercialização de produtos e serviços atuais e potenciais.	<ul style="list-style-type: none"> • Continuidade das atividades desenvolvidas pela Telecomunicações Aeronáuticas S/A - TASA, em consonância com as orientações do Comando da Aeronáutica. 	Incorporação da TASA à Infraero
Garantia da Qualidade	Garantir padrões internacionais de qualidade na prestação de serviços de infraestrutura aeroportuária e aeronáuticos, atendendo proativamente às necessidades dos clientes e usuários.	<ul style="list-style-type: none"> • Certificação de processos por meio da NBR ISO 9001 	Certificação da Qualidade ISO 9001 – Aeroportos

Fonte: INFRAERO (Elaborado pela pesquisadora)

Desde sua origem até os primeiros anos do século XXI, a Infraero mostrou um alinhamento mais estreito de suas ações com as ações do governo (ação que, inclusive, já fazia parte de seu plano empresarial de 1995-2005 através da política de Relacionamento Institucional, que buscava “consolidar o intercâmbio permanente entre a INFRAERO e entidades nacionais e internacionais”) (INFRAERO, 1995, p. 22), além de compreender o seu papel dentro do Setor de Aviação Civil, como administradora aeroportuária, o que a levou a orientar suas ações através de bases mais sólidas. A empresa também dispunha de autonomia, atendendo às diretrizes governamentais, porém tendo maior liberdade para investimentos e ações que trouxessem melhorias ao desenvolvimento dos aeroportos.

Após o início de suas atividades, em 1973, quando responsável apenas pelos aeroportos de Brasília (DF) e Ponta Pelada (AM), o crescimento da Infraero foi contínuo, levando-a, já em 1975, a administrar mais de 20 aeroportos, além de alguns terminais de cargas por todo o Brasil (INFRAERO, 2013c). Sua estrutura organizacional de origem, centralizada na Sede da empresa, em Brasília-DF, à qual todos os aeroportos da rede eram vinculados, passou, então, a apresentar necessidades de reformulação, de modo a proporcionar um melhor atendimento da Rede Infraero.

Costa (2011) menciona que, entre 1979 e 1987, a empresa percebeu que não estava mais conseguindo seguir a formulação e implementação de sua política aeroportuária. O Ministério da Aeronáutica, então, traçou novas diretrizes no sentido de reduzir as despesas com pessoal, uma vez que, dos 23 aeroportos administrados, apenas 9 eram superavitários e, portanto, mostrou-se a necessidade de equilibrar receitas próprias e despesas de custeio. Na tentativa de restabelecer esse equilíbrio, a autora explica que decidiu-se classificar 12 aeroportos ao nível de administração principal (categoria P) e outros 11, como aeroportos vinculados aos principais, ou seja, aeroportos dependentes (categoria D). A definição das responsabilidades e atribuições da Sede, dos aeroportos principais e dos aeroportos dependentes foi estabelecida, porém, durante a vivência da nova estrutura, deu-se a necessidade de aprimoramento de procedimentos administrativos e financeiros, além de alguns problemas de relacionamento verificados entre aeroportos, o que levou à busca por nova estruturação (COSTA, 2011).

Em 1987, a partir da realização de uma reestruturação das empresas estatais pelo Governo Federal, a estrutura de gestão da Infraero sofreu uma descentralização da Sede, com a criação de superintendências regionais que passariam a administrar todos os aeroportos. Esse foi o início do modelo de regionais, que perduraria por muitos anos. A descentralização objetivou, de acordo com INFRAERO (2013c), levar rapidez à solução de problemas e diminuir o excesso de preocupações atribuídas à Sede, que passaria a concentrar seus esforços para o planejamento, controle e supervisão das atividades aeroportuárias. Não mais existiria apenas a Sede como única dependência à qual os aeroportos vinculavam-se, mas sim, um nível intermediário, constituído por sete dependências às quais os aeroportos poderiam recorrer para solucionar suas questões, recebendo suporte geral. De acordo com o Entrevistado 9, a escolha da localização das sete superintendências foi motivada pela busca de um maior alinhamento e relacionamento da Infraero com os Comandos da Aeronáutica (COMARES), portanto, onde havia um COMAR, surgiu uma Superintendência Regional.

“Para que as regionais foram criadas? As regionais foram criadas em determinado momento para ter um alinhamento e melhor resolver os problemas com os comandos aéreos. Porque a Aeronáutica tem... eram 7 COMARES. Onde tivesse um COMAR, tinha uma superintendência regional. Então, diante da estratégia de fortalecer esse relacionamento, de alinhamento, então a estrutura das regionais foi assim inovada.”
(Entrevistado 9 – Ex-gestor)

Até o final da década de 90, a Infraero era muito voltada para suas atividades operacionais, de administração e garantia da viabilidade das atividades aeronáuticas. Em 1995, foi conferida à estatal a responsabilidade por mais uma atividade, que modificou toda a

estrutura e objetivos da empresa, uma vez que implicou em uma ampliação de sua área de atuação: a incorporação da TASA pela Infraero, em 1995, levou a estatal a englobar, também, atividades na prestação de serviços de navegação aérea (INFRAERO, 2013c), aliadas à operação aeroportuária. Apesar de as informações acerca das motivações para a incorporação da TASA à Infraero não serem claras e definitivas, julgou-se de extrema importância abordar este item devido aos contornos que o foco empresarial passou a ter com essa mudança. É importante observar que, neste período, o país era liderado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, pertencente a um partido cuja filosofia e ações anteriores caminhavam em direção a concessões e privatizações de empresas públicas. Nesse sentido, dentre os entrevistados, houve um depoimento que abordou a hipótese de que a incorporação da TASA tenha sido uma estratégia do Ministério da Aeronáutica para que a Infraero não fosse privatizada.

“Há quem diga que a incorporação da TASA foi uma estratégia, à época, dos militares, porque os militares estavam vendo o caminho que o PSDB estava se encaminhando para fazer que seria [...] o PMDB, o PSDB, que seria a privatização total da Infraero, tirar eles da mão da Aeronáutica. Aí se colocou a Navegação Aérea dentro da Infraero. Aí disse assim ‘Não, não pode tirar porque a Navegação Aérea é um assunto de segurança nacional’. Aí deu uma sobrevida para a Infraero de [...] pelo menos, uns 20 anos a mais nós ganhamos...” (Entrevistado 5 – Gestor)

No site do Sindicato Nacional dos Aeroportuários (SINA), a hipótese se repete:

A última medida tomada pelo antigo Ministério da Aeronáutica, em março de 1966 (sic), com o objetivo de evitar a privatização da Infraero, foi a incorporação da Empresa TASA – Telecomunicações da Aeronáutica S.A, à Infraero, unificando a administração dos aeroportos e o controle de tráfego aéreo, em uma única empresa (SINA, 2017).

De fato, a possibilidade de privatização era tema antigo e, estando, à época, sob a conjuntura de um governo que detinha um extenso histórico de privatizações, as possibilidades parecem ter sido realmente factíveis e, inclusive, o tema encontrava-se presente no Planejamento Estratégico da estatal do período de 1995-2005:

Há que se destacar as ações governamentais voltadas para a privatização das empresas estatais que a médio ou longo prazo podem vir a atingir esta Empresa. No entanto, independentemente dessa decisão externa está o fato de se necessitar administrar a Empresa de forma a mantê-la forte, eficaz e saudável econômica e financeiramente (INFRAERO, 1995, p. 8).

Outra entrevistada afirma que a incorporação foi realizada porque o modelo do Ministério da Aeronáutica envolve tratar a aeronavegação e a infraestrutura aeroportuária conjuntamente, como fora historicamente.

“Na verdade, essa estratégia foi uma estratégia traçada pelo Ministério da Aeronáutica. Está no Sistema de Aviação Civil. [Essa] foi a implementação de uma estratégia porque, no caso, eles tratam a infraestrutura aeronáutica pegando a parte de aeronavegação e aeroportuária junto em um só, entendeu?” (Entrevistado 9 – Ex-gestor)

Não se dispõe de informações suficientes para que sejam apresentados os motivos reais que levaram à incorporação da TASA pela Infraero. Quanto à sua formação, considerando-se que a incorporação se fazia presente no planejamento estratégico do período de 1995-2005 da Infraero, conforme apontado na Tabela 8, apresenta-se a estratégia como pretendida e deliberada, uma vez que foi alcançada tal qual estabelecido no plano. A promulgação do decreto 1.691¹⁰³, além da incorporação da mão-de-obra, das ferramentas de trabalhos, dos treinamentos obrigatórios e de todo o aparato necessário para permitir a incorporação de uma empresa pública por outra, com a adoção de uma nova atividade, foram realizados, concretizando a realização da estratégia.

O plano de 1995 aborda ainda a necessidade de mudanças com a incorporação da TASA, através de uma maior modernização da Infraero e da adequação da gestão dos recursos humanos (equiparação e estruturação de cargos, salários e carreiras entre as duas empresas – Infraero e TASA).

Por outro lado, a incorporação das atividades da TASA-Telecomunicações Aeronáuticas S/A à INFRAERO, proporciona uma amplitude maior de atuação, passando esta a se dedicar a ações voltadas para infra-estrutura aeroportuária e à navegação aérea. Internamente, algumas deficiências, listadas no cenário de restrições internas, necessitarão ser superadas a fim de que a Empresa possa estar preparada para melhorar a sua eficiência administrativa e operacional e responder à altura aos desafios e oportunidades externas que se lhe apresentam (INFRAERO, 1995, p. 8).

A incorporação da TASA ampliou o leque de atividades da Infraero, além de adicionar um novo complemento às suas receitas: com a absorção da TASA – empresa prestadora de serviços de navegação aérea –, a Infraero passou a ter direito a uma parcela das tarifas de aeronavegação e de aproximação aérea, incrementando o montante para investimentos em

¹⁰³ O decreto 1.691, de 8 de novembro de 1995, dispõe sobre a incorporação da TASA à Infraero.

infraestrutura aeroportuária¹⁰⁴. Tal incremento contribuiu com uma disponibilidade de recursos que permitiu investimentos como a adoção do Programa de Qualidade da Infraero, em 1996, sendo o Aeroporto Internacional Eduardo Gomes o primeiro da rede a ser certificado na Norma ISO 9001/94¹⁰⁵ (*International Organization for Standardization*). As certificações já eram previstas no planejamento estratégico da empresa de 1995-2005, dentro da política de Garantia da Qualidade, cujo objetivo era “Garantir padrões internacionais de qualidade na prestação de serviços de infraestrutura aeroportuária e aeronáuticos, atendendo proativamente às necessidades dos clientes e usuários” (INFRAERO, 1995, p. 16). Uma das estratégias da política era justamente a “Certificação de processos por meio da NBR ISO 9001” (INFRAERO, 1995, p. 17).

A implantação do Programa de Qualidade Infraero para atender aos requisitos necessários à obtenção da certificação, em 1996, demonstrou ser parte também de uma prática do governo Fernando Henrique, iniciado em 1995, voltada ao mercado e a investimentos que estimulasse a atração dos usuários dos serviços de aeroportos. Como afirma uma das entrevistadas: “Houve uma mudança muito forte com o governo Fernando Henrique e com essa administração mais gerencial [...]” (Entrevistado 9 – Ex-gestor).

Desta forma, verifica-se que as tendências mundiais foram acompanhadas pelo governo e pela empresa, assumindo um investimento desse porte para melhoria da operacionalidade, da imagem e do desenvolvimento dos aeroportos. Antônio Márcio Avelar, presidente da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) em 1995, atestou, à época, que, quando as normas ISO 9000 foram criadas, em 1990, o potencial brasileiro mostrou-se forte em relação a outros países, propiciando a implantação dos programas de qualidade. Perante esse cenário positivo, o número de empresas certificadas no Brasil acompanhou o índice de crescimento mundial (ISO NO PAÍS..., 1995). Diante dessa tendência, a estratégia de implantação e manutenção de programas com base nos requisitos da ISO 9001, almejando certificações para a Infraero, pode ser encarada como uma estratégia pretendida e deliberada, tendo em vista seu planejamento estabelecido em 1995 e as ações para sua consecução realizadas até o objetivo final, inclusive mantendo-se a estratégia nos anos seguintes.

Em 2000, ocorreu uma reestruturação no setor aéreo que viria a modificar o caráter militar da empresa: o Ministério da Aeronáutica foi rebaixado ao nível de um Comando e

¹⁰⁴ De acordo com o diretor de Planejamento à época, Mauro Lima (INFRAERO, 2013c).

¹⁰⁵ Uma organização que recebe a certificação da família ISO 9000 é reconhecida pela capacidade de oferecer atendimento de alta qualidade, em busca da máxima satisfação dos usuários de seus serviços. (INFRAERO, 2013c)

vinculado ao Ministério da Defesa juntamente com os demais comandos das Forças Armadas, a Infraero e o DAC. Com isso, a estatal passaria a ser liderada pelo primeiro presidente civil desde sua origem em um processo de desmilitarização da Infraero (MONTEIRO, 2000). Goulart e Krom (2004) observam que tais reconfigurações demonstram, a partir de um olhar mais atento, as mudanças que passavam a se apresentar¹⁰⁶.

A estatal iniciava, desta forma, uma modificação em sua gestão interna, passando a ter, pela primeira vez, um civil como presidente, além de ter suas ações voltadas para o mercado e, em especial, para os clientes, que viriam, posteriormente, a constituir foco de ação. A aposta nas certificações trazia benefícios à imagem da Infraero perante seus clientes, com as ações da área comercial passando a ser priorizadas, no Período Civil, uma vez que no mundo todo se percebia uma tendência a perseguir o incremento de receitas comerciais¹⁰⁷ nos aeroportos. A desregulamentação econômica do setor aéreo, promovida pelo Governo Federal, foi um fator que contribuiu com a oferta de passagens aéreas por localidades não plenamente atendidas anteriormente e a preços promocionais monitorados, culminando, em 2001, com a liberação da maior parte das medidas de restrição e flexibilização total dos preços praticados pelas empresas aéreas. Essa ação trazia ao setor o prenúncio de uma década de ampliação do número de passageiros, que passariam a ter o modal aéreo como principal para percorrer longas distâncias. A Tabela 9 abaixo resume a formação de estratégias observada no Período Militar:

¹⁰⁶ De acordo com Nogueira e Amorim (2000), tais mudanças encaminhavam o destino da Infraero à privatização. Inicialmente, com a mudança de presidência na estatal, o governo planejava abrir os investimentos dos grandes aeroportos nacionais à iniciativa privada, buscando privatizar o crescimento e não seus ativos. Estudos sobre privatização dos aeroportos, entretanto, já eram realizados à época (NOGUEIRA & AMORIM, 2000; MONTEIRO, 2000). Como se percebe, a possibilidade de concessões/privatizações aeroportuárias já é presente há muito tempo, vindo a se concretizar, entretanto, apenas sob o governo Dilma Rousseff, em 2012, como será abordado no Período de Concessões.

¹⁰⁷ Palhares (2001) ressalta que, em 1999, de acordo com dados da Infraero, mostrou-se que a média de receitas não aeronáuticas de seus aeroportos era de 21,4%, enquanto os aeroportos da ACI (aproximadamente 1.400 em todo o mundo) apresentavam, em 1997, cerca de 50% e, na década de 80, 30%. Alguns dentre os maiores aeroportos brasileiros, entretanto, apresentavam receitas maiores: Congonhas, 43,7% e Santos Dumont, 41,8% (PALHARES, 2001). Ao se verificar a média, entretanto, o percentual caía para 21,4%, valor baixo considerando-se os demais aeroportos em nível global.

Tabela 9 – Síntese da formação estratégica no Período Militar

Estratégia	Formação da Estratégia no Período Militar
Incorporação da TASA à Infraero	Pretendida no plano de 1995-2005 e realizada em 1995 (Deliberada)
Certificação da Qualidade ISO 9001 - Aeroportos	Pretendida no plano de 1995-2005 e realizada a partir de 1996; estratégia mantida durante todo o Período Militar (Deliberada)

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

6.2.2. Período Civil (2000 a 2012)

A partir de 2001, a Infraero passou a estabelecer planos formais anuais, com a verificação do plano anterior para aplicação de melhorias e complementos, mantendo-se a análise de cenários e análise SWOT. Uma vez que o Período Civil dispõe de 11 planos empresariais (2001 a 2011), serão apontados, através da Tabela 10, os planos que contêm as estratégias destacadas e sua primeira aparição nos planos formais e demais documentos da empresa. Apresentam-se estratégias formadas no Período Militar, que tiveram continuidade no Período Civil, além das demais estratégias cuja formação ocorreu no próprio Período Civil, as quais serão descritas e analisadas posteriormente.

Tabela 10 – Estratégias analisadas no Período Civil e seu detalhamento

Plano Empresarial/ documento em que aparece pela 1ª vez	Política / Objetivo presente no plano	Estratégias contidas nos planos	Estratégia analisada em resumo
1995-2005	Garantir padrões internacionais de qualidade na prestação de serviços de infraestrutura aeroportuária e aeronáuticos, atendendo proativamente às necessidades dos clientes e usuários. (Política)	Certificação de processos por meio da NBR ISO 9001.	Certificação ISO 9001

2001	“Desenvolver e disponibilizar produtos, serviços e facilidades de varejo aeroportuário, carga e telecomunicações, incrementando parcerias, atendendo as expectativas e necessidades dos clientes, maximizando a receita e a rentabilidade.” (missão da área comercial)	Fortalecer, ampliar e desenvolver os negócios e empreendimentos, contribuindo com rentabilidade para o desenvolvimento da empresa, empregando modernos padrões técnicos e operacionais.	Criação do Aeroshopping
2008	Promoção da abertura de capital da Infraero	Fortalecer os mecanismos de governança corporativa; Promover defesa de alterações no marco regulatório do setor de aviação civil que garantam o equilíbrio econômico-financeiro da Infraero; e Promover a reestruturação organizacional e reformular o modelo de gestão.	Abertura de Capital
2008	Promoção da abertura do capital da Infraero	Promover a reestruturação organizacional e reformular o modelo de gestão.	Redução do número de regionais
2009	Implantação do novo modelo de gestão até 2010	Identificar melhorias na estrutura organizacional e nas práticas de gestão para aplicação imediata na Empresa; e Promover a revisão da arquitetura organizacional de forma a compatibilizá-la com eventuais alterações na configuração empresarial da Infraero.	Aumento do número de regionais
2011	“Estabelecer e implantar um sistema contínuo de divulgação do Plano Empresarial, bem como dos mecanismos de análises dos resultados parciais e da participação dos empregados no processo” (Iniciativa) - presente no Relatório de Gestão de 2009 enviado ao TCU	Utilização da ferramenta de gestão do Balanced Scorecard (BSC) – presente no Relatório de Gestão de 2009 enviado ao TCU.	Implantação do Balanced Scorecard (BSC)

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

O Período Civil da empresa iniciou-se sob a direção de Fernando Perrone, seu primeiro presidente civil. De acordo com os entrevistados, o presidente instituiu um novo conceito na Infraero, voltado à obtenção de maior eficiência. Em edição comemorativa da empresa, inclusive, é apresentado que: “Fernando Perrone se torna o primeiro civil a comandar a Empresa. Ele assume o posto em 19 de abril [de 2000] e promove uma profunda reforma

administrativa, que torna a Empresa mais ágil, eficiente e rentável” (INFRAERO, p. 11, 2013c). Durante cerca de dois anos, Perrone presidiu a empresa trazendo ações que diferiam dos estilos de gestão anteriores conforme depoimentos abaixo.

“[...] ao apagar das luzes da gestão do Fernando Henrique Cardoso, nós tivemos um presidente que foi o presidente Fernando Perrone, que foi o cara da visão empresarial da Infraero, a visão de empresa de negócios. Tanto é que foi o cara que fez a mudança da nomenclatura para [...] Centro de Negócios. Então, o Fernando Perrone enxugou a empresa de tal forma e modernizou a gestão da empresa de tal forma que os estudos eram para privatização desde 99. Mas ele entendeu, ele viu que a empresa estava realmente viável e bastaria a empresa ser lançada no mercado de ações [...] e, segundo consta, o Fernando Perrone foi o cara que teve a hombridade de dizer ‘Olha, a empresa é viável e não tem necessidade de fazer isso.’” (Entrevistado 12 – Membro ANEI/SINA)

“Ele já deu um outro enfoque à empresa: resultado. Ele foi o primeiro realmente que chegou com a ideia de mostrar o seguinte: a empresa, para subsistir, para ser viável, ela tem que parar de dar prejuízo [...] Aí, ele conseguiu melhorar bastante, ele conseguiu uma coisa que os outros presidentes ainda não tinham conseguido: introduzir na mente das pessoas essa importância de trabalhar pelo resultado, para as pessoas saberem o que é uma meta, qual a visão, qual a missão da empresa, para quê que eu existo, o quê que a minha atividade aqui vai impactar no resultado final da empresa lá. Então ele, naquele início, conseguiu passar isso para o técnico do corpo operacional [...] e realmente ele era um presidente assim [...] o primeiro civil, né, que a gente teve [...]” (Entrevistado 4 – Ex-gestor)

Através da fala do Entrevistado 12, ratifica-se que a privatização já era uma possibilidade antiga, assim como a abertura de capital, que não deixa de ser uma forma de privatização. O presidente da empresa, entretanto, verificando sua viabilidade financeira, teria contestado a possibilidade de concessões de aeroportos, atestando que a estatal, através de sua sustentabilidade financeira, estaria pronta a ter suas ações lançadas em bolsa.

Em um cenário de estímulo à busca por resultados e maior eficiência, típico de uma empresa que se prepara para abrir capital ou outra forma de privatização, houve a necessidade de uma reestruturação organizacional que acompanhasse essa mudança. No ano 2000, então, foi instituída uma reforma administrativa na estatal, em prol de maior agilidade, eficiência e rentabilidade (INFRAERO, 2013c).

De acordo com os entrevistados o conceito de aeroportos como *Centros de Negócios* foi instituído nessa época, pois o presidente Perrone vislumbrava a importância de os aeroportos serem mais independentes e implementarem ações que lhes permitissem ser vistos como grandes centros provedores de diversos negócios. Apesar de a estrutura da Infraero não ter se modificado em termos de nomenclatura e organograma nesse período, a mudança da atitude

dos aeroportos, que passaram a dispor de mais autonomia, especialmente na área comercial, tal qual um Centro de Negócios, foi estabelecida. De fato, foi a partir desse período que a estatal passou a investir com mais força em ações comerciais e a explorar esse campo como maior fonte de receitas, a exemplo de tendências vistas em outros países. Perante a possibilidade de abertura de capital, o incremento de ações que buscassem maior lucratividade seria um caminho óbvio. Essa viria a ser uma das chaves para se tentar manter a viabilidade financeira da empresa e, portanto, sua subsistência no decorrer dos anos.

Palhares (2001) discorre sobre a expansão dos significados atribuídos aos aeroportos com o passar dos anos. De acordo com o autor, muito mais do que espaços destinados a pousos, decolagens, embarques e desembarques de cargas e passageiros, os aeroportos vêm oferecendo uma grande variedade de serviços comerciais, ampliando os mercados consumidores dos clientes habituais para outros clientes potenciais, tais quais: “moradores próximos ao aeroporto, empregados das empresas aéreas e da administração do aeroporto, visitantes e os acompanhantes dos passageiros, comerciantes e indústrias da região etc” (PALHARES, 2001, p. 46).

Uma série de pesquisas e reportagens apontam o crescimento das receitas não-aeronáuticas (ou comerciais) em diversos países com o passar dos anos. Em muitos, inclusive, o percentual dessas receitas já ultrapassa o referente às receitas aeronáuticas. Palhares (2001) afirma que essa distribuição de receitas garante à administração aeroportuária certa autonomia em relação às empresas aéreas e ao setor de transporte aéreo, uma vez que, ao depender primordialmente das tarifas aeronáuticas, as administrações aeroportuárias tornam-se reféns dos interesses das empresas aéreas, ficando dependentes do volume de movimentação de passageiros e cargas (PALHARES, 2001).

O aumento das atividades comerciais nos aeroportos brasileiros não seguiu a tendência mundial de grandes aeroportos, que já se anunciava desde a década de 80. Apenas na virada do século, sob a presidência de Perrone, o perfil da empresa sofreu modificação, passando a priorizar a área comercial e a acompanhar as tendências internas do país, de crescimento do número de passageiros e de melhoria na estrutura dos aeroportos: no planejamento empresarial de 2001, a estatal adotou duas macrodiretrizes, de “foco no cliente” e “redução de custos”, ampliou e diversificou os negócios comerciais. Grandes investimentos em infraestrutura requereriam maiores retornos, que poderiam ser obtidos a partir da adoção desse novo perfil.

As atividades comerciais nos aeroportos da Infraero apresentaram certo incremento a partir de 2003, graças a fatores como a implantação do conceito do Aeroshopping¹⁰⁸ em alguns aeroportos da rede: em 2001, o conceito foi implantado no aeroporto de Porto Alegre, sendo seguido por outros aeroportos nos anos seguintes. Apesar de não estar presente no planejamento estratégico da empresa de 2001 com a nomenclatura que agora lhe é peculiar, a implantação de serviços, benefícios e facilidades de varejo aeroportuário estava prevista de uma forma mais ampla, sob a seguinte descrição:

Ao adotar o foco no cliente como norte para suas atividades, a área comercial assume a missão de “Desenvolver e disponibilizar produtos, serviços e facilidades de varejo aeroportuário, carga e telecomunicações, incrementando parcerias, atendendo as expectativas e necessidades dos clientes, maximizando a receita e a rentabilidade”. Duas estratégias devem ser adotadas no desenvolvimento dos negócios. A primeira é fortalecer, ampliar e desenvolver os negócios e empreendimentos, contribuindo com rentabilidade para o desenvolvimento da empresa, empregando modernos padrões técnicos e operacionais. A segunda caracteriza-se por transformar, crescer, desenvolver e integrar a atividade de carga, oferecendo produtos e serviços a preços competitivos, com baixo custo e foco no cliente (INFRAERO, 2001a, p. 5).

Entretanto, tendo em vista o conceito inovador do Aeroshopping e suas características específicas, que o levam a figurar como um *shopping center* presente no espaço aeroportuário funcionando 24h por dia, e considerando-se a extensa gama de ações possíveis a partir das estratégias traçadas pela área comercial no plano empresarial de 2001, a estratégia de implantação do Aeroshopping foi considerada como uma estratégia emergente. Chega-se a essa conclusão ao se perceber a formação da estratégia emergente dentro de uma estratégia pretendida mais ampla, que contemplava uma série de possibilidades de crescimento comercial. A implantação do Aeroshopping foi, então, uma possibilidade implantada a partir do aproveitamento de uma tendência global de aumento das receitas comerciais nos aeroportos de outros países, campo em que a Infraero ainda mostrava uma lacuna, e da disponibilidade de recursos para investimento na melhoria da capacidade e modernização aeroportuária.

¹⁰⁸ O Aeroshopping refere-se a uma estrutura que oferece serviços diversos aos seus usuários, sendo comparável aos shopping centers das cidades (INFRAERO divulga..., 2011), com uma diferença: ao contrário dos shopping centers, os aeroshoppings funcionam ininterruptamente, sete dias por semana e 24h por dia, o que permite um aporte a mais nas receitas comerciais.

“Então uma das guinadas estratégicas que a Infraero deu foi o projeto Aeroshopping por exemplo. O que ocorreu com o projeto Aeroshopping? A Infraero verificou que existia um subaproveitamento, ainda hoje existe, um subaproveitamento do potencial comercial, do potencial de geração de negócios dentro do aeroporto, então nós passamos a estudar o mundo, como é que ele se comportava na gestão, no financiamento da atividade aeroportuária. Em alguns casos, a atividade comercial chega a ser quase 2/3 ou supera 2/3 da fonte de financiamento do aeroporto. Então, isso antigamente... isso, eu estou falando no final da década de 90 que a Infraero acordou para isso e começou a treinar os seus executivos para conhecer como é que funcionava o mercado. Porque nós éramos muito voltados para dentro da empresa, muito operacional, muito olhando para o chão da fábrica e ninguém olhava para o mercado.” (Entrevistado 5 – Gestor)

Apesar das ações comerciais e de gestão implantadas, entre 2001 e 2003, o número de passageiros transportados sofreu certa estagnação (Tabela 4) devido ao ataque terrorista às torres gêmeas, em Nova York, voltando a ter um crescimento contínuo a partir de 2004. O aquecimento da economia e o aumento do poder de compra da população foram fatores que contribuíram com o crescimento da demanda pelo transporte aéreo e com o foco que os aeroportos passaram a ter.

O modelo de superintendências regionais, implantado em 1987, perdurou por muitos anos¹⁰⁹, tendo como base, o ideal de fornecer instrumentos para facilitar as atividades dos aeroportos. Em 2005, foi acrescida mais uma regional às sete existentes, totalizando oito regionais que buscavam manter a organização de uma estrutura de aeroportos que crescia e recebia, cada vez mais, visitantes e passageiros, e a necessidade de remodelar-se e realizar maiores investimentos.

A criação da ANAC, em 2005, e da SAC do Ministério da Defesa, em 2007, além da extinção do DAC, tornaram as ações no Setor Aéreo confusas, uma vez que as atividades que antes eram desempenhadas pelo DAC não tiveram uma distribuição clara entre os novos órgãos criados. A ausência e paralisação de planos de desenvolvimento e adequação para o setor levaram a um desalinhamento entre as ações dos órgãos e à falta de clareza do papel da Infraero no setor, que passou a realizar investimentos nos aeroportos sem a devida noção das necessidades que estavam sendo requeridas pelo setor como um todo. A desorientação do setor e o apagão aéreo foram fatores que exigiram maiores investimentos na infraestrutura aeroportuária e a continuidade das ações de certificação adotadas desde a década de 90 para comprovar a viabilidade dos aeroportos brasileiros. Outro fator que sugeriu maior atenção ao dimensionamento, organização e capacidade dos aeroportos brasileiros foi a escolha do Brasil

¹⁰⁹ Desde 1987 até 2015.

como sede da Copa do Mundo de 2014, ao final de 2007. Esses fatores relacionados trariam uma série de novos planos às atividades da estatal.

A ideia para abertura de capital¹¹⁰ da Infraero, por exemplo, é antiga, porém sua possibilidade formal data justamente da época do apagão aéreo. Costa (2007) destaca que a ideia começou a ser debatida após o acidente aéreo ocorrido em Congonhas, em 2007. De fato, a ministra-chefe da Casa Civil à época, Dilma Rousseff, apontou a ação como prioridade da administração federal em prol de uma gestão mais eficiente dos aeroportos e como forma de captação de recursos, contudo, a ministra esclareceu que, apesar da necessidade, o governo ainda não tinha uma resposta final sobre o assunto (ABERTURA DE CAPITAL..., 2007).

Através do Plano empresarial de 2008 da estatal, percebe-se que o tema foi levado adiante, pois o mesmo já traz em suas linhas, como objetivo institucional, a “Promoção da abertura de capital da Infraero” e as seguintes estratégias para alcançá-lo: “fortalecer os mecanismos de governança corporativa; promover defesa de alterações no marco regulatório do setor de aviação civil que garantam o equilíbrio econômico-financeiro da Infraero; e promover a reestruturação organizacional e reformular o modelo de gestão” (INFRAERO, 2008a, p. 22). A Infraero inclusive chegou a elaborar indicadores e planos de ação contendo as iniciativas previstas, etapas e prazos para sua conclusão. Um dos planos de ação aponta como situação desejada “a abertura do capital da empresa até dezembro de 2009” (INFRAERO, 2008b, não paginado), o que não foi realizado. O plano, entretanto, seria que a empresa mantivesse controle estatal, não sendo divulgado o percentual de ações a ser lançado em bolsa.

A busca por certificações de qualidade, iniciada em 1996 continuou por todo o período militar e o período civil e, em 2009, visando dar suporte à gestão operacional, a Infraero investiu na implantação e manutenção dos Sistemas de Gestão da Qualidade (SGQs), com base nos requisitos da ISO 9001, em 32 aeroportos que atendiam, à época, a 90% do movimento de passageiros (INFRAERO, 2010c). A empresa continuava realizando investimentos que comprovassem sua qualidade operacional e fortalecessem sua imagem perante sociedade e cliente, o que tornava válida a busca pela abertura de capital e/ou o crescimento da estatal. A estratégia das certificações continuava, então, mantendo-se como uma estratégia deliberada.

¹¹⁰ Lançamento e negociação de ações em Bolsa de Valores.

Outra estratégia de gestão implantada na empresa, em 2008, de acordo com as entrevistas, foi o *Balanced Scorecard*¹¹¹ (BSC), o qual, porém, só consta no planejamento estratégico de 2011, sem especificidades de aplicação. Detalhamento maior foi verificado no Relatório de Gestão de 2009 destinado ao TCU, como parte da iniciativa “Estabelecer e implantar um sistema contínuo de divulgação do Plano Empresarial, bem como dos mecanismos de análises dos resultados parciais e da participação dos empregados no processo” (INFRAERO, 2010d, p. 38).

De acordo com o relatório, dentre as etapas realizadas para elaboração e divulgação do planejamento estratégico da empresa em 2009, todas foram cumpridas efetivamente, entretanto, ainda se verificou dificuldades na divulgação do processo de planejamento, especialmente dentro dos aeroportos. Diante dessa situação, a Superintendência de Planejamento e Gestão (PRPG), durante a reformulação da estratégia para o período de 2010-2014, optou pela utilização do BSC, ferramenta de gestão que, segundo o relatório, contribuiu para a mensuração, divulgação e a análise dos resultados das organizações¹¹². A empresa entendia que a utilização dessa metodologia colaboraria com a compreensão do Plano Estratégico em todos os níveis da organização, já que sua principal característica é o alinhamento das ações com o desdobramento e a atribuição de responsabilidade nos diversos níveis dentro de uma organização (INFRAERO, 2010c). O relatório afirma que a ferramenta já foi utilizada na elaboração do plano de 2010 e percebe-se que, apesar de tal informação não constar no mesmo literalmente, como no plano de 2011, são utilizadas as premissas do BSC como a colocação das 4 perspectivas para medição do desempenho da empresa.

Considerando-se o caminho percorrido desde a elaboração da estratégia até a divulgação da mesma aos extremos ou ‘pontas’ de uma organização, Mintzberg e Jorgensen (1995) abordam que a formulação da estratégia costuma ser fixada pelos políticos através de leis e regulamentos e, posteriormente, apenas aplicada pelos servidores públicos, que não participam, em nenhum momento, do processo de formulação. Em uma explicação mais detalhada, os autores argumentam que

¹¹¹ De acordo com Kaplan e Norton (1996), o BSC preconiza a existência de medidas financeiras e não financeiras como parte de um sistema de informações que alcance empregados em todos os níveis da organização. Há uma ênfase em se atingir os objetivos financeiros, porém através da inclusão de condutores de performance que permitam alcançar tais objetivos. O BSC, então, mede a performance organizacional através do equilíbrio de quatro perspectivas: financeira, de clientes, de processos internos e de aprendizado e crescimento. Com isso, a ferramenta permite que a empresa busque resultados financeiros ao mesmo tempo em que monitora a construção de suas capacidades e adquire os recursos intangíveis necessários para o crescimento futuro (NORTON & KAPLAN, 1996).

¹¹² Nos meses seguintes, houve reuniões e debates para definição dos objetivos estratégicos para o período, assim como de indicadores e iniciativas para viabilizar o alcance dos objetivos propostos.

o problema penetra ainda mais profundamente, inclusive na natureza do processo legislativo mesmo. Ao exigir que as políticas sejam escritas em regulamentos, que equivalem a estratégias pretendidas fixas, o governo assegura-se de que a aprendizagem não seja estimulada à medida em que se desenvolve uma situação política complexa. Acrescenta-se a esse ponto o princípio de acordo com o qual se supõe que os servidores públicos – em especial os que atuam no extremo correspondente à aplicação e que, portanto, encontram-se, no geral, na melhor posição para discernir a viabilidade da estratégia pretendida e suas possíveis alternativas – não devem participar do processo de formulação de políticas, devendo deixá-lo aos políticos eleitos. A grande ironia do sistema que temos desenvolvido é que aqueles que, no geral, são os mais capacitados para aprender são impedidos de participar da formulação de políticas, tarefa deixada àqueles que, com frequência, estão mais distantes da situação (MINTZBERG & JORGENSEN, 1995, p. 44, tradução nossa).

A implantação do BSC apresentou sua importância no sentido de a comunicação ser transmitida claramente desde o corpo diretor da empresa até os empregados, em uma transmissão que atenuasse as barreiras de comunicação do planejamento estratégico. A participação da ponta na formulação, através do acompanhamento das ações e experiência prática é uma situação que pode ser revista pela empresa no sentido de como tornar essa possibilidade dinâmica e possível, favorecendo a formação estratégica, a exemplo do que Mintzberg e Jorgensen (1995) preconizam.

O caminho para implantação da metodologia do BSC seguiu com pesquisas acadêmicas e visitas a outras empresas para que se verificasse como a ferramenta vinha sendo implantada em outros locais, realizando adequações à realidade da Infraero. Restava apenas aguardar a implantação de um sistema de mensuração e análise do desempenho da empresa pela área de informática. O Plano Empresarial de 2010-2014, com as devidas reformulações, seguiu alguns preceitos do BSC, estabelecendo vinte objetivos estratégicos distribuídos entre as perspectivas: aprendizado e crescimento; processos internos; clientes e sociedade; e financeira, em uma relação de causa e efeito.

Ao analisar a divulgação do plano empresarial, uma das necessidades que ensejou a implantação do BSC, os entrevistados lotados no Centro de Suporte (antigas superintendências regionais), mais próximos dos empregados operacionais ou “da ponta”, relatam como se deu a evolução da divulgação a partir da implantação da metodologia do BSC.

“A gente vinha numa evolução bem legal do planejamento. Um dos indicadores do planejamento que existia na área de Comunicação Social era fazer conhecer o planejamento por todos os empregados. Nesse período,

acho que foi 2011/2012, a área de Planejamento da regional, aqui pelo menos na nossa Regional com a área de Comunicação viajou em vários aeroportos exatamente para divulgar o Planejamento Estratégico [...] Então ficou muito legal porque as pessoas começaram a entender qual o papel delas dentro do planejamento [...]” (Entrevistado 1 – Ex-gestor).

“[...] em 2010, a gente já estava conseguindo fazer o nível tático e operacional entender mais a importância do planejamento porque o planejamento em si, embora seja a mola mestra da empresa, existe uma cultura aqui na empresa de que ele não seja tão importante. Acho que ele é colocado um pouco de lado pelos níveis táticos e operacionais. Daí porque você tem que [...] chegar nesses gerentes e mostrar a importância dele [...] Quando a gente ia implantar o Sistema da Qualidade, a gente pegava toda essa sistematização do planejamento e divulgava porque o sistema, ele tinha que estar integrado com o planejamento. Então, a gente aproveitava e já ia falando sobre isso, reunia as pessoas nos aeroportos, explicava, explicava o que era o objetivo, para onde ia [...]” (Entrevistado 2 – Ex-gestor).

Nos primeiros anos da implantação da ferramenta, então, percebe-se que a divulgação do planejamento chegava à ponta através de um trabalho conjunto das áreas de Planejamento e Comunicação Social das regionais. Através da análise da implantação da metodologia BSC na empresa, verifica-se que a mesma não constava no Planejamento estratégico empresarial de 2007 ou 2008. Entretanto, um dos entrevistados atesta que o pensamento do BSC já se fazia presente desde 2008: “[...] em 2008, com a entrada do pensamento do BSC, nós já começamos a trabalhar o intangível também [...]” (Entrevistado 8). Desta forma, conclui-se que, apesar de estar contida no plano de 2010 e formalizada apenas a partir do plano de 2011, a estratégia da adoção da metodologia já vinha sendo utilizada como base desde 2008, segundo o entrevistado, e desde 2010, segundo o Relatório de Gestão do Exercício de 2009, enviado ao TCU, o que a torna uma estratégia de caráter emergente. O pensamento instituído em 2008 veio a ganhar forma em 2009, tendo sua necessidade debatida e estudada para implantação como auxílio ao Planejamento Estratégico de 2010, ganhando maior formalidade, adoção das diretrizes e continuidade de 2011 em diante.

Um problema percebido, entretanto, na implantação da estratégia, diz respeito ao excesso de indicadores estabelecidos, o que dificultava a mensuração e, se considerarmos a busca constante por maior eficiência e celeridade dos processos, esse alto número de indicadores também impactaria em todas as atividades correlatas e dependentes de tais resultados.

“É, então você tinha os objetivos estratégicos bem definidos dentro das perspectivas todas da metodologia do BSC... o que eu questionava um pouco era a questão de indicadores, eu achava, quando eu cheguei aqui [em 2010], que nós tínhamos muitos indicadores para serem mensurados no nível

estratégico. Eu acho que no nível estratégico, você tem que ter poucos indicadores para serem mensurados; indicadores importantes, básicos, principalmente aqueles que geram resultados, né? Que aumentem a receita, que estejam focados nos recursos humanos e tecnológicos, foco no cliente, que é o principal, então esses são os indicadores realmente que fazem o movimento da empresa, que impulsionam a empresa para o futuro, que é o que o planejamento faz [...] Os outros indicadores, olha, quase 50 e tantos indicadores... eu achava assim: que eles eram importantes [...] para serem gerenciados no nível tático e operacional, ou seja, pelos gerentes, eles tinham que prestar contas daqueles indicadores para os seus diretores, [...] superintendentes... diário... era o dia a dia, eles estavam mais na rotina do dia a dia [...]” (Entrevistado 2 – Ex-gestor).

“E aí teve assim, o mapa de 2012, se eu não me engano, tinha, sei lá, 50 indicadores... não era muito organizado, embora a metodologia diga que você comece com o BSC e, para amadurecer, demora 5, 6 anos para você ir tirando o que você colocou, mas é até bacana porque é a questão do *brainstorming* ‘Vamos colocando e tirando’ – o problema é que, como muda muito a gestão, [...] então depois nós viemos refinando... 2012 teve uma mudança de gestão na empresa que criou um problema para a gente: veio uma mentalidade novamente financeira. Então, nós inundamos o nosso Mapa Estratégico com indicadores financeiros. Você imagina, dentro de uma metodologia de BSC, você inunda o seu Mapa Estratégico de muitos indicadores financeiros, né, objetivos financeiros em detrimento da própria essência do BSC, que é misturar o tangível e o intangível. E aí nós tivemos um problema.” (Entrevistado 8 – Ex-gestor)

Desta forma, a estratégia do BSC pode ser considerada como uma estratégia emergente e realizada parcialmente no Período Civil, uma vez que apresentou problemas de implementação, tais quais o foco financeiro e o excesso de indicadores, os quais, segundo os entrevistados, seriam fatores que impactavam os benefícios de sua implantação.

Seguindo as mudanças que vinham sendo adotadas pela Infraero no sentido do crescimento e de sua preparação para recebimento dos grandes eventos, ainda como parte de um plano de reestruturação da Infraero para adequá-la à abertura de capital, em 2009, devido à necessidade de maior racionalização administrativa e agilidade na gestão¹¹³, a estatal reduziu de oito para quatro o número de superintendências regionais no país. Entretanto, essa ação foi tomada antes de qualquer outra medida que preparasse, de fato, a empresa para esse novo formato (ROCHA, 2009 e 2010). Esta reestruturação estava prevista no plano estratégico da empresa de 2008 através da seguinte estratégia: “Promover a reestruturação organizacional e reformular o modelo de gestão¹¹⁴” (INFRAERO, 2008a, p. 22), a qual representava um caminho para se chegar ao objetivo de “Promoção da abertura do capital da

¹¹³ Justificativa apresentada pela assessoria de imprensa da Infraero, em reportagem (ROCHA, 2009).

¹¹⁴ A reestruturação organizacional, com a diminuição do número de regionais foi realizada, porém a abertura de capital e a reformulação do modelo de gestão, necessários para tal, não alcançaram a realização.

Infraero” (INFRAERO, 2008a, p. 22), sem um detalhamento maior, entretanto. Percebe-se que, assim como a estratégia do Aeroshopping, a redução do número de superintendências foi uma estratégia emergente dentro de uma estratégia pretendida, de reestruturação, porém sem mais detalhes, o que permitia à empresa adotar diferentes possibilidades. A motivação da redução do número de regionais foi justamente a abertura de capital, uma vez que, se esta se concretizasse, ao receber novos acionistas, a estrutura da estatal sofreria redução.

O objetivo “Implantação do novo modelo de gestão até 2010” é comum aos dois planos (INFRAERO 2008a, p. 28; 2009b, não paginado), com a diferença que, ao plano de 2009, foram acrescentadas as estratégias “Identificar melhorias na estrutura organizacional e nas práticas de gestão para aplicação imediata na Empresa” e “Promover a revisão da arquitetura organizacional de forma a compatibilizá-la com eventuais alterações na configuração empresarial da Infraero”. No ano imediatamente seguinte, as 4 regionais retiradas foram reimplementadas, com o acréscimo de mais uma. A abertura de capital não ocorreu e a estrutura que seguiria essa estratégia foi também abandonada.

Não se sabe ao certo o que motivou o retorno das regionais: reclamações por parte daquelas que haviam sido excluídas, a exemplo da regional de Salvador¹¹⁵, seja por reivindicarem a necessidade de um maior número de empregados para as administrações locais (devido à proximidade dos grandes eventos), seja pela perda de funções de confiança (uma vez que a exclusão de 4 unidades da empresa também extingue cargos de coordenação, gerência, superintendência, dentre outros). A necessidade de crescimento, dado o recebimento dos eventos internacionais, parece ter sido a motivação mais forte e está contemplada nas entrevistas, relacionadas à contratação de empresa de consultoria pelo BNDES para a realização de estudos voltados à reestruturação da Infraero e do Setor Aéreo no geral. O entrevistado abaixo explica que a consultoria foi contratada para analisar potenciais, necessidades de adequação e perspectivas e, através dela, teria sido sugerida a necessidade de a empresa crescer (caso não houvesse concessões), modernizar a infraestrutura e preparar-se para os grandes eventos que estavam por vir. O retorno ao maior número de regionais teria sido, então, decisão tomada a partir dessa consultoria, uma vez que as concessões não estavam confirmadas.

“Em 2010, quando teve essa mudança de regional, o BNDES contratou uma consultoria para fazer um diagnóstico do setor aéreo. Essa consultoria, a McKinsey, ela esteve não só na Infraero, mas na ANAC, em vários órgãos do

¹¹⁵ Para verificar os questionamentos e reclamações acerca da extinção da regional Salvador, ver ROCHA (2009 e 2010).

setor de aviação civil. E ela identificou a necessidade do modelo de aviação civil se transformar [...] Começou daí porque a gente precisa crescer e vai ter grandes eventos: Copa do Mundo, Olimpíadas e como é que a gente vai suportar isso? A gente precisa crescer. Aí a gente investiu em crescer. Esse ‘investir em crescer’ gerou novas regionais, gerou uma estrutura organizacional mais robusta [...] (Entrevistado 10 – Gestor)

Considerando a fala do entrevistado, a consultoria contratada, apesar de não ter sugerido especificamente o modelo de regionais¹¹⁶, teria sugerido uma maior robustez e necessidade de crescimento de infraestrutura em decorrência dos grandes eventos¹¹⁷. De posse dos estudos realizados pela empresa de consultoria, optou-se por retornar ao número anterior de regionais, acrescentando-se uma (totalizando nove regionais). A explicação de que a estrutura diminuía em 2009 por conta de necessidade de redução administrativa e maior agilidade para a abertura de capital, sem aguardar a formalização do lançamento de ações da empresa em bolsa, seguia o caminho inverso no ano imediatamente seguinte. Este fato aponta a adoção de uma estratégia emergente (o retorno ao que já havia sido modificado há um curto espaço de tempo) dentro de uma estratégia pretendida mais uma vez, que era a reestruturação em si e que envolvia ‘melhorias e revisões para aplicações imediatas na empresa’, ou seja, possibilidades abertas para a emergência estratégica. Entretanto, entende-se que as melhorias e revisões referiam-se a ações dentro do objetivo de abertura de capital, que foi abandonado nesse momento.

A diminuição das regionais, a princípio, seguiu uma tentativa de abertura de capital, o que traria novos investidores à empresa e ensejaria o enxugamento de sua estrutura em prol de maiores ganhos e atração de investimentos; logo depois, o que se percebeu foi uma desistência em relação ao novo modelo e retorno ao formato de maior número de regionais, optando-se pelo crescimento da estrutura da empresa, em caminho inverso ao anterior.

Uma ação concomitante à reestruturação foi a admissão de cerca de 3.000 novos profissionais¹¹⁸, contratados através de concursos públicos realizados em 2009 e 2011, como forma de ampliar o quadro da estatal, preparando-a para os eventos internacionais e para o

¹¹⁶ As entrevistas apontam para a sugestão, pela consultoria, de um modelo de Centros de Serviços Compartilhados. Posteriormente, o mesmo modelo foi sugerido por nova consultoria contratada para remodelagem específica da Infraero, em 2013. O modelo começou a ser adotado, de fato, em 2015 e está passando, atualmente, por um processo de transição conforme apresentar-se-á no Período de Concessões.

¹¹⁷ Ressalta-se que a consultoria apresentou vários cenários que poderiam ser seguidos pela Infraero, passando a possibilidade de concessões dos aeroportos (este item é mais detalhado posteriormente).

¹¹⁸ De acordo com os relatórios de Balanço Social da Infraero, ao final do ano de 2009, a empresa apresentava 11.171 empregados, enquanto que, ao final de 2012, após as admissões referentes aos concursos de 2009 e 2011, já contava com 14.121 empregados (INFRAERO, 2010a; 2013a).

cenário de ampliação da infraestrutura aeroportuária que a demanda crescente por transporte aéreo vinha causando¹¹⁹.

É interessante verificar que o Relatório de Gestão apresentado pela Infraero ao TCU, referente ao ano de 2009, publicado em maio de 2010, já apresenta a noção dos Centros de Serviços Compartilhados¹²⁰ e das Unidades de Negócios e a pretensão de se adotar tal modelo.

A etapa prevista para o exercício de 2009, que é a de identificar os pontos da arquitetura organizacional que não atendem aos princípios de Governança, assim como as demais etapas planejadas para 2010 foram iniciadas. No entanto, a conclusão do estudo depende do diagnóstico sobre o sistema de governança da Infraero, contemplado no escopo de trabalho da Consultoria contratada pelo BNDES, que indicará modelos alternativos para a configuração da Empresa, incluindo a possibilidade de abertura do capital. Considerando que, na atual configuração empresarial, a Infraero dispõe dos principais órgãos de Governança Corporativa, as melhorias a serem implementadas estariam limitadas às práticas de gestão desses órgãos e à reestruturação das unidades organizacionais internas. Nesse sentido, em 2009, a Diretoria Executiva iniciou alterações na estrutura organizacional, implantando um novo modelo de gestão das Superintendências Regionais e Aeroportos. De acordo com esse novo modelo, cabe às Superintendências Regionais atuarem como centros de serviços compartilhados das respectivas regiões, além da coordenação funcional das Dependências vinculadas. Os Aeroportos, por sua vez, como unidades de negócios, passam a estar concentrados na operação aeroportuária e de aeronavegação, na comercialização de áreas e na logística de carga¹²¹ (INFRAERO, 2010d, p. 94-95)

O Relatório Anual de 2010, inclusive, informa que a empresa já teria adotado a estrutura de Centros de Serviços Compartilhados e Unidades de Negócios em 2010.

Nesse exercício, a Infraero passou por alterações na sua estrutura organizacional com o intuito de aumentar a eficiência dos serviços administrativos e concentrar as atividades fins da empresa exclusivamente nos aeroportos. A Sede passou a atuar como centro corporativo, exercendo funções de planejamento estratégico e de centro nacional de serviços compartilhados. As Superintendências Regionais atuam como centros de serviços compartilhados das respectivas regiões, além da coordenação funcional dos seus aeroportos. Os aeroportos, como unidades de negócios, estão concentrados na operação aeroportuária, na comercialização de áreas e

¹¹⁹ Ao final de 2009, também foi anunciada a escolha do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2016.

¹²⁰ Os Centros de Serviços Compartilhados funcionam como unidades que absorvem atividades de suporte à operação principal da empresa. Desta forma, em vez de várias unidades realizarem a mesma tarefa, uma única unidade absorve a tarefa das demais, passando a funcionar como um polo daquela atividade para toda a empresa.

¹²¹ Alguns entrevistados apontam a McKinsey como a primeira consultoria a sugerir o modelo de Centros de Serviços Compartilhados para a Infraero, seguida pela Falconi em 2013.

na logística de carga e os GNAs e as UTAs auxiliam a navegação aérea (INFRAERO, 2011c, p. 75).

Através dessa estrutura, as regionais acabaram ficando acima dos aeroportos hierarquicamente e ganhando maior poder nas decisões, funcionando como uma estrutura intermediária, acima dos aeroportos e abaixo da sede da empresa, o que não permitiu que os aeroportos atuassem realmente como Centros de Negócios.

No Relatório Anual de encerramento de exercício de 2010, são abordados os estudos iniciados pela consultoria e a espera de sua conclusão para o estabelecimento de novas ações de reestruturação para a Infraero.

O crescimento acelerado do transporte aéreo requer que sejam enfrentados os desafios de expansão célere da infraestrutura aeroportuária; do aumento da capacidade de geração de caixa; e da garantia de níveis adequados de serviços. Uma das estratégias para viabilizar esses desafios é a abertura de capital da Empresa, cujos estudos já foram iniciados e têm como base as conclusões do Consórcio Mckinsey & Company, BDO Trevisan, Demarest & Almeida Advogados e a Rothschild, consultoria contratada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, por intermédio do Ministério da Defesa, para a elaboração do projeto de reestruturação da Infraero (INFRAERO, 2011c).

Verificando-se o relatório consolidado da consultoria contratada, o mesmo expõe quatro cenários possíveis para o papel da Infraero e da iniciativa privada na operação de aeroportos no Brasil, com níveis variados de participação da iniciativa privada na administração aeroportuária: “manutenção da situação atual com reestruturação da Infraero; concessão de componentes de um aeroporto; concessão dos ativos à Infraero e abertura de capital; e concessões de aeroportos à iniciativa privada” (MCKINSEY & COMPANY, 2010, p. 75). Cada cenário apresentado expõe o nível de modificações que se observaria em relação à situação existente em 2009/2010, época em que os estudos foram realizados, além da necessidade de algumas premissas essenciais que possibilitassem sua viabilidade, tais quais a necessidade de capital para financiamento da expansão da Infraero; a entrada de investidores, que estimulariam a eficiência; e a presença de interessados em adquirirem participação sem controle na Infraero (MCKINSEY & COMPANY, 2010).

Ao abordar o modelo de administração aeroportuária a ser adotado no Brasil, Mckinsey & Company (2010) esclarece que

Foge ao contexto deste estudo ser prescritivo quanto à recomendação de qual modelo deve ser adotado pelo Brasil. Tal tema é suficientemente complexo ao ponto de justificar um estudo em si. Entretanto, pode-se dizer que, caso se

opte por um modelo que contemple a concessão de ativos, a exemplo do que ocorreu em outros setores de infraestrutura (tal como o setor rodoviário), é preciso considerar o processo natural de aprendizado do regulador e do mercado. Por este motivo, e na medida do possível, é benéfico que concessões ocorram em etapas e que sejam adotados critérios adequados de seleção de aeroportos na fase de aprendizado, além de princípios fundamentais ao aprimoramento do modelo nas fases seguintes (MCKINSEY & COMPANY, 2010, p. 254).

A possibilidade de concessões foi tema recorrente no Relatório apresentado por Mckinsey & Company (2010), sendo, entretanto, apenas uma de várias possibilidades vislumbradas para a estatal. A abertura de capital, entretanto, aparece como possibilidade em um cenário em que não ocorressem as concessões. Através das entrevistas, percebe-se o quão antiga é a possibilidade da abertura de capital, a qual, mesmo constando nos planos empresariais da estatal, não chegou a ser realizada até o final do Período Civil, sendo, considerada, portanto, uma estratégia não realizada.

“Muitas vezes, acontece até de não acontecer a estratégia... ‘Ah, se definiu e aquilo não aconteceu’. Já se falou várias vezes em abertura de capital no mapa estratégico e nunca aconteceu. Por exemplo, existia um projeto de mudança do sistema contábil que era pré-requisito para qualquer empresa querer entrar na bolsa. Já se falou isso muitas vezes na empresa e isso não foi para frente. Ao que eu atribuo isso é às mudanças constantes... Aí o governo vai dizer ‘Olha, vai abrir capital!’ – de repente, não vai mais. Aí projeta ali na Infraero, as pessoas se desinteressam [...] (Entrevistado 8 – Ex-gestor).

Olha, esse estudo para abertura de capital da Infraero é uma coisa que se alonga desde 2003... a abertura de capital é um estudo que ele dá um passo para trás, 2 para frente, 3 para trás, mas não é uma coisa nova na Infraero. É uma coisa que já vem sendo discutida há mais de 10 anos [...] (Entrevistado 6 – Ex-gestor).

Apesar de um dos entrevistados citar que os estudos para abertura de capital existem desde 2003, considerar-se-á, na presente pesquisa, o período a partir de 2007, quando houve o pronunciamento da ministra-chefe da Casa Civil sobre a importância de tal ação, seguida pela efetiva inclusão no planejamento da Infraero no ano de 2008 e previsão de realização até o final de 2009. Uma vez que a ação foi planejada, incluindo etapas, planos de ação, iniciativas e prazos, considera-se que esta é uma estratégia pretendida desde então, porém, ainda não realizada.

Os Sistemas de Gestão da Qualidade continuaram sendo mantidos gradualmente e de forma ininterrupta até, em 2010, a empresa atingir um total de 39 dependências certificadas por organismos certificadores, inclusive entre Grupamentos de Navegação Aérea – GNAs (GNA de Presidente Prudente). Ainda em 2010, a diretoria executiva aprovou um projeto que

buscava conciliar as certificações operacionais regulamentadas pela ANAC e DECEA e a ISO 9001 através da implantação do Sistema Integrado de Gestão da Qualidade (SIGQ). Houve a implantação do SIGQ em cinco aeroportos e em dois GNAs, totalizando, em 2010, 46 dependências certificadas, cobrindo 98,3% do movimento de passageiros e 99% do movimento de carga da Rede Infraero (INFRAERO, 2012c).

As previsões de ações em prol da implantação e manutenção das certificações operacionais e ISO 9001 permaneceram nos planos estratégicos da estatal e nos Relatórios da Administração até 2012 (com ausência em alguns anos), sendo citada nesse último como um programa de Desafio de Excelência operacional que buscava a certificação e manutenção da certificação baseada na NBR ISO 9001:2008 (INFRAERO, 2013d). Tal estratégia de investimento pode então ser considerada como deliberada em todo o Período Civil, tendo como característica o planejamento de suas ações de certificação de aeroportos e sua realização de forma contínua até atingir os aeroportos responsáveis por quase 100% do atendimento a passageiros e carga da Infraero. A Tabela 11 abaixo apresenta a evolução do número de aeroportos certificados no decorrer do Período Civil, considerando-se os 65 aeroportos sob responsabilidade da Infraero à época.

Tabela 11 – Evolução do número de aeroportos certificados pela ISO 9001

Ano	2001	2006	2007	2009	2010	2011	2012
Nº de Aeroportos certificados	11	20	26	32	39	46	64

Fonte: INFRAERO, 2002b; 2007c; 2008c; 2010c; 2011c; 2012c; 2013d (Elaborado pela pesquisadora).

A respeito das melhorias e do desenvolvimento dos aeroportos, no que concerne ao aumento das receitas, tomando por base o Período Militar, percebe-se que as receitas comerciais da rede Infraero apresentaram crescimento (Tabela 12), porém, ao comparar sua evolução à média global e a grandes aeroportos internacionais, verifica-se que o Período Civil, apesar de ampliar as ações comerciais, ainda deixava muito espaço e possibilidades de incremento¹²². O que na década de 90 já era realidade em muitos aeroportos internacionais – 30% das receitas totais como receitas comerciais – só passou a fazer parte da realidade

¹²² Apesar de os aeroportos brasileiros virem ampliando suas atividades comerciais, o percentual referente às receitas comerciais ainda está bem abaixo do verificado em outros grandes aeroportos e redes internacionais. De acordo com Robert J. Aaronson, diretor geral da *Airports Council International* (ACI) em 2007, nos anos 90, apenas cerca de 30% das receitas dos aeroportos vinham das receitas não aeroportuárias. Em 2007, esse percentual já chegava próximo a 50% e alguns grandes aeroportos já ultrapassavam a faixa de 60% (ACI, 2007).

brasileira a partir de 2010, quando a empresa ainda dispunha de todos os aeroportos sob sua responsabilidade.

Tabela 12: Percentual de Receitas Comerciais da Infraero/ano

	Receitas Comerciais		Total de Receitas Operacionais
	%	Valor (em milhões)	
1995	n/e	n/e	n/e
1996	n/e	n/e	n/e
1997	n/e	n/e	n/e
1998	n/e	n/e	n/e
1999	n/e	n/e	n/e
2000	23,91	279,00	1166,70
2001	23,36	312,90	1339,50
2002	22,82	333,16	1459,70
2003	24,68	366,91	1486,83
2004	24,69	405,97	1643,97
2005	26,89	470,38	1749,30
2006	25,57	520,82	2036,88
2007	27,19	613,88	2257,37
2008	27,55	700,79	2543,90
2009	29,84	779,05	2610,44
2010	30,76	947,60	3081,06
2011	30,39	1141,92	3757,10
2012	30,73	1341,68	4365,36
2013	32,15	995,81	3097,36
2014	33,51	1002,86	2992,71
2015	32,96	896,07	2718,70
2016	32,26	950,52	2946,80

*n/e – não encontrado

** É interessante ressaltar que no Balanço de Receitas da empresa, as receitas comerciais são separadas da “exploração de serviços” e da “comercialização de cursos e treinamentos”, os quais, se somados aumentariam em parte as receitas comerciais.

Fonte: INFRAERO (2002b; 2003b; 2004; 2005d; 2006b; 2007e; 2008e; 2009b; 2010c; 2011c; 2012c; 2013d; 2014c; 2015c; 2016c; 2017) (Elaborado pela pesquisadora)

Apesar do grande espaço ainda existente para aumento das receitas comerciais, percebe-se que o aumento é evidente. O Período Civil apresentou-se, apesar da crise do apagão aéreo e do desalinhamento do setor aéreo, como uma época de ampliação da capacidade dos aeroportos e ampliação de sua fonte de receitas. A empresa mostrou-se lucrativa em todos os anos do período, com exceção do período entre 2005 e 2007, devido a grandes investimentos

em bens da União. Investimentos e implementação de ferramentas de gestão foram possíveis, assim como a reestruturação e aumento do efetivo, ainda que entre falhas e idas e vindas. O crescimento contínuo da estatal e as ações que reforçavam esse intuito viriam a seguir o rumo oposto no período seguinte.

Ao fim do Período, percebe-se que a estratégia de Certificação dos aeroportos pela ISO 9001 teve continuidade em todo o Período Civil e neste, pôde-se verificar a emergência de estratégias tais quais: a implantação do conceito dos Aeroshoppings nos aeroportos brasileiros a partir de 2001; a reestruturação organizacional da empresa no ano de 2008, dado o contexto de abertura de capital, para o qual se preparava a estatal dentro de uma estratégia pretendida; nova reestruturação em 2009; além da implantação da ferramenta do BSC. A formação das estratégias do Período Civil encontra-se sintetizada na Tabela 13 abaixo.

Tabela 13 – Síntese da formação estratégica no Período Civil

Estratégia analisada	Formação da Estratégia no Período Civil
Certificação ISO 9001	Manteve continuidade em todo o Período Civil.
Criação do Aeroshopping	Manteve continuidade em todo o Período Civil.
Abertura de Capital	Pretendida no plano de 2008 com realização prevista para 2009, o que não ocorreu.
Redução do número de regionais	Estratégia emergente dentro de uma estratégia pretendida; realizada em 2008.
Aumento do número de regionais	Estratégia emergente dentro de uma estratégia pretendida; realizada em 2009.
Implantação do Balanced Scorecard (BSC)	Estratégia aplicada inicialmente em 2010 de forma incipiente e formalmente apenas no plano de 2011; as discussões e ideias sobre a mesma datam, entretanto, de 2008, o que a caracteriza como emergente e parcialmente realizada, dadas as críticas apontadas

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

6.2.3. Período de Concessões (2012 a 2016)

O último período analisado, que se estende até os dias atuais, apresentou características inéditas e claramente percebidas ao se analisar as estratégias que a estatal passou a desenvolver e a eliminar, presentes na Tabela 14 abaixo. A principal estratégia do período, que levou à mudança de todos os caminhos traçados para a empresa foi a concessão dos aeroportos, iniciada em 2012. Com isso, percebeu-se a formação de uma série de estratégias, além do abandono de estratégias já estabelecidas, que serão explanadas e analisadas a seguir.

Tabela 14 – Estratégias analisadas no Período de Concessões e seu detalhamento

Plano Empresarial/documento em que aparece pela 1ª vez	Política / Objetivo presente no plano	Estratégias contidas nos planos	Estratégia analisada em resumo
1995-2005	Garantir padrões internacionais de qualidade na prestação de serviços de infraestrutura aeroportuária e aeronáuticos, atendendo proativamente às necessidades dos clientes e usuários. (Política)	Certificação de processos por meio da NBR ISO 9001.	Certificação de Aeroportos por meio da NBR ISO 9001
2002	“Desenvolver e disponibilizar produtos, serviços e facilidades de varejo aeroportuário, carga e telecomunicações, incrementando parcerias, atendendo as expectativas e necessidades dos clientes, maximizando a receita e a rentabilidade.” (missão da área comercial)	Fortalecer, ampliar e desenvolver os negócios e empreendimentos, contribuindo com rentabilidade para o desenvolvimento da empresa, empregando modernos padrões técnicos e operacionais.	Criação do Aeroshopping
2011	“Estabelecer e implantar um sistema contínuo de divulgação do Plano Empresarial, bem como dos mecanismos de análises dos resultados parciais e da participação dos empregados no processo” (Iniciativa) - presente no Relatório de Gestão de 2009 enviado ao TCU	Utilização da ferramenta de gestão do Balanced Scorecard (BSC) - presente no Relatório de Gestão de 2009 enviado ao TCU	Implantação da metodologia do Balanced Scorecard

-	NÃO HÁ	NÃO HÁ	Concessões Aeroportuárias
2013	Expandir os negócios com geração de valor. (objetivo estratégico)	-	Comercialização de treinamentos
2014	Modernizar a gestão	Consolidação do Modelo de Gestão dos Centros de Suporte com ênfase em Centros de Serviços Compartilhados (Projeto)	Criação dos Centros de Suporte e de Negócios, rumo aos Centros de Serviços Compartilhados
-	NÃO HÁ	NÃO HÁ	Readequação do Efetivo
2008	Promoção da abertura de capital da Infraero	Fortalecer os mecanismos de governança corporativa; Promover defesa de alterações no marco regulatório do setor de aviação civil que garantam o equilíbrio econômico-financeiro da Infraero; e Promover a reestruturação organizacional e reformular o modelo de gestão	Abertura de capital
2013 (Relatório Anual 2013)	NÃO HÁ	NÃO HÁ	Criação de subsidiárias

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

Após mais de uma década em que se colocou a concessão de aeroportos como possibilidade, entre momentos mais e menos determinantes, a partir da consultoria contratada pelo BNDES, os caminhos foram materializando-se. Em 2012, o Aeroporto Internacional de Natal-RN foi o primeiro concedido 100% à iniciativa privada (leilão realizado em 2011), seguido pelos aeroportos de Brasília-DF, Guarulhos-SP, Viracopos-SP, Galeão-RJ e Confins-MG no período de 2012 a 2014¹²³, nos quais a Infraero manteve participação de 49%. Os leilões do último lote de concessões realizado até o momento aconteceram em março de 2017: aeroportos de Porto Alegre-RS, Florianópolis-SC, Salvador-BA e Fortaleza-CE, sendo que a particularidade dessas concessões foi a ausência de qualquer participação acionária da Infraero, a exemplo do que ocorreu no aeroporto de Natal.

Considera-se que as concessões aeroportuárias são uma possibilidade antiga e já abordada em diversos governos, como antes visto. Sendo a Infraero uma empresa lucrativa até 2012, momento em que ocorreram as concessões, conclui-se que a motivação para as concessões não foi relacionada à inviabilidade financeira da empresa. O governo apontou, como motivo, principalmente, a necessidade de acompanhar o crescimento da demanda pelos serviços dos aeroportos brasileiros com qualidade, especialmente face aos grandes eventos internacionais, alegando a importância de novas experiências para a gestão aeroportuária, assim como o estímulo que as concessões trariam à inovação por meio da concorrência entre aeroportos e melhoria da eficiência operacional (TCU, 2014). A proposta desta pesquisa não é encontrar os reais motivos das concessões, até porque, sabe-se da necessidade de argumentos que envolveriam questões econômicas, mercadológicas e políticas profundas, merecedoras de uma pesquisa muito mais abrangente e com outro foco, porém considera-se aqui a estratégia de concessões como emergente, uma vez que esta não consta em nenhum dos planejamentos estratégicos da Infraero, sendo relatada apenas nos relatórios de final de exercício, após sua realização. Apesar de o tema ser antigo, o mesmo veio a se consolidar apenas a partir do leilão do Aeroporto de Natal, em 2011 e da formalização das concessões, em 2012 e, para ratificar a emergência estratégica, advinda, neste caso, de decisões governamentais, segue excerto de entrevista com empregado ligado diretamente à área responsável pelo planejamento estratégico da empresa.

“Naquele momento que nós perdemos os quatro maiores aeroportos, o que manda a teoria? Que nós parássemos e que nós refizéssemos o planejamento

¹²³ O segundo lote de concessões, após a concessão do Aeroporto de Natal, contemplou os aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos, que foram leiloados e tiveram o processo de concessão finalizado em 2012; o terceiro lote de concessões abrangeu os aeroportos do Galeão e Confins, leiloados em 2013 e concedidos em 2014.

estratégico porque você tem uma descompensação enorme na empresa. E não aconteceu. Nós continuamos com as mesmas metas.” (Entrevistado 8 – Ex-gestor).

A fala do entrevistado informa que o planejamento de 2012 não previa as concessões efetuadas e que, portanto, a estratégia de concessões pode ser considerada como emergente e realizada até o atual momento. Como foram recorrentes também depoimentos de empregados que relataram ser informados das concessões através da mídia, sem uma prévia discussão entre empresa e estatal, considerar-se-á todas as concessões como estratégias emergentes, ocorridas através de imposição governamental.

A proximidade das concessões e sua concretização provocaram alterações diversas no âmbito da empresa e a necessidade de se buscar estratégias que contornassem ou abrandassem essa situação. O contexto agora era de redução de aeroportos sob responsabilidade da empresa e de toda uma conjuntura a ser analisada para a decisão dos caminhos futuros. Por mais que a estatal tenha um objetivo social, uma política pública de integração nacional e desenvolvimento, trata-se de uma empresa pública, que busca também lucros e que, portanto, deve lidar com a perda de seus aeroportos mais lucrativos, ainda que mantenha participação acionária em alguns. Para isso, diversas ações vêm sendo tomadas e previstas, ao longo do Período de Concessões.

Com as concessões, algumas necessidades prementes apresentaram-se como: a readequação de efetivo; uma nova reestruturação organizacional da empresa, que agora seria responsável por um número menor de aeroportos e disporia de um corpo funcional também menor; e soluções que permitissem sua subsistência, após a perda de seus aeroportos mais lucrativos.

Conforme já abordado, em termos financeiros, a Infraero apresenta dois tipos de receitas: as receitas aeronáuticas, provenientes de tarifas aeroportuárias, e as receitas não aeronáuticas, onde estão inseridas as receitas comerciais. Após o início das concessões, a Infraero, percebendo a incipiência de suas ações comerciais face à tendência dos aeroportos internacionais, passou a priorizar ainda mais esse setor, que se apresentava como uma alternativa viável à sustentabilidade da empresa. Ações como a concessão de novos espaços para estacionamentos, hotéis, centros comerciais, lojas e outros empreendimentos que utilizem a área dos aeroportos administrados pela Empresa apresentaram grande crescimento. A Infraero passou a dar mais espaço a atividades relacionadas ao varejo nas áreas e entornos aeroportuários, priorizando, desde 2013, a licitação de hotéis em áreas internas dos complexos aeroportuários, além da ampliação da oferta de *free shops* em aeroportos que recebem voos

internacionais. Além disso, houve a ampliação dos terminais de passageiros, que passam a dispor de mais espaço para lojas, a abertura das chamadas ‘lanchonetes populares’ em 9 aeroportos da rede e a inauguração de cerca de 130 máquinas de autoatendimento de lanches e bebidas (INFRAERO DÁ MAIS ESPAÇO..., 2013). A preparação para a abertura de capital, a criação de subsidiárias e a comercialização de treinamentos ministrados pela estatal, que até 2013 eram gratuitos, também são ações que demonstram a ampliação do leque de atividades comerciais da empresa.

Dentre essas ações, destaca-se a comercialização dos treinamentos ofertados pela empresa a partir de 2013. Tais treinamentos, em sua maior parte, são de cunho obrigatório, realizados para capacitação de funcionários que trabalham nas áreas aeroportuárias. Graças à sua posição de referência na capacitação de profissionais voltados às atividades aeroportuárias, a Infraero é uma das empresas mais procuradas no mercado para ministrar tais treinamentos, sendo a única empresa pública brasileira autorizada pela ANAC a oferecer cursos especializados nesse setor. Até então, todos os treinamentos necessários e obrigatórios à comunidade aeroportuária eram ministrados gratuitamente. Os treinamentos foram estendidos aos funcionários das administradoras de aeroportos concessionárias, aumentando, a cada ano, as receitas daí provenientes.

Ao se verificar um cenário em que a empresa vislumbra a perda de receitas, surge a comercialização dos treinamentos como opção à melhoria de seus números. De uma forma geral, as ações comerciais foram estimuladas como meio de se alcançar mais receita, tendo por base: o cenário mundial de receitas comerciais, que hoje chegam a até 60% das receitas totais dos aeroportos pelo mundo; e, mais à frente, a perda de sua condição de monopólio e a necessidade de buscar ações para se manter financeiramente.

“[...] uma área que nunca foi bem... hoje em dia ela está tendo uma preponderância maior porque está se vendo que se não der gás para a área comercial, a empresa vai quebrar. Mas a área comercial era a última do orçamento, era a última do efetivo.” (Entrevistado 5 – Gestor)

Nota-se, pela fala do entrevistado, uma menção ao Período Militar, em que o orçamento geral pouco considerava as ações comerciais e o plano empresarial da estatal as apresentava dentro de uma política de ‘Desenvolvimento de Negócios’, de forma genérica. As ações comerciais passaram a ser mais especificadas e consideradas como parte de uma política da área comercial, de fato, a partir de 2001, sendo intensificadas no Período Civil, e apresentando um forte apelo no Período de Concessões. Essa evolução das ações comerciais, reforçada na presente pesquisa através da criação do conceito dos aershoppings e da

comercialização dos treinamentos, é percebida como uma tentativa proporcional de se adquirir mais receitas à medida que a estatal perdia seu protagonismo como empresa monopolista e estabelecida no mercado brasileiro. Enquanto estava sob o controle militar e dispunha de clara estabilidade, não se vislumbrava a oportunidade, mesmo com grandes aeroportos de outros países investindo em receitas comerciais cada vez mais. A partir do Período Civil, a presidência de Perrone passou a modificar essa realidade, que veio a ser intensificada após o apagão aéreo, pela necessidade de a estatal se afirmar no setor. No Período de Concessões, dada a ameaça das concessões e de uma realidade em que a empresa não dispunha apenas de uma oportunidade, mas de uma necessidade de aumentar suas receitas para se mostrar lucrativa, as ações comerciais mantiveram seu crescimento, mesmo sem alguns dos maiores aeroportos da rede, com uma pequena queda em 2015 e 2016 devido à conjuntura da crise brasileira. As receitas comerciais vêm, portanto, apresentando um crescimento percentual quase contínuo, com uma pequena queda nos dois últimos anos (Tabela 12), sendo uma das principais alternativas para que a Infraero volte a ser uma empresa superavitária. Ressalte-se a permanência dos aeroportos de Congonhas (SP) e Santos Dumont (RJ) sob a administração da Infraero, que apresentam índices elevados de receitas comerciais, contribuindo para o subsídio cruzado e o resgate da sustentabilidade financeira da estatal.

No que diz respeito à comercialização dos cursos e treinamentos ofertados, percebe-se que essa ação não se fez presente nem no planejamento estratégico de 2012, nem do de 2013. A pesquisadora, como empregada da área de Treinamento na Superintendência Regional do Norte, à época, recorda a alteração na realização dos treinamentos, que, a partir de então, exigiram cobrança, através de orientações enviadas pela Sede, que eram repassadas às superintendências regionais e aos aeroportos através de e-mails e correspondências internas. Nesse sentido, o que se percebe, é o aproveitamento de uma oportunidade de aumentar as receitas da empresa através de uma atividade em que a Infraero já apresentava conhecimento e experiência inquestionáveis, tanto nos temas ministrados, como na provisão de espaço e ferramentas necessárias à oferta dos cursos. O contexto das recentes concessões de grandes aeroportos foi um dos estímulos à execução da estratégia devido à necessidade crescente de ampliar suas receitas, dado o panorama de perda dos principais aeroportos e, portanto, de parte de seus rendimentos; e à existência de clientes à disposição, sendo que as administradoras aeroportuárias privadas representavam uma clientela nova e abrangente.

A partir dessas constatações, a percepção apresentada é de que a comercialização dos treinamentos surgiu como estratégia emergente, pois o cenário de necessidade de incrementos

comerciais já existia há mais de uma década, porém em uma realidade na qual a Infraero não apresentava concorrência e dispunha de recursos em caixa com certa facilidade. Em alguns anos, inclusive, era comum chegar ao final do exercício e sobrar recursos daquilo que havia sido previsto para as áreas investirem, realizarem compras etc.

“[...] depois de pagar o acionista, fazer os investimentos em obras da União, pagar tudo, pagar participação do lucro do empregado, (...) ainda sobrava 500 milhões no caixa no final do ano. Hoje em dia, não tem mais dinheiro.”
(Entrevistado 5 – Gestor)

A emergência da estratégia seguiu seu caminho até a realização, constituindo-se em nova fonte de receitas agregada aos aeroportos que perdura até os dias atuais.

As certificações de qualidade dos aeroportos, que já eram realizadas através de um Sistema de Gestão de Qualidade Integrada, foi uma estratégia abandonada após as concessões. Ao verificarmos os motivos da retirada de sua presença dos planos estratégicos que sucederam o plano de 2012, alguns entrevistados declararam o seguinte:

“Nós tínhamos uma ferramenta importantíssima que dava suporte para o Planejamento, que era a Gestão da Qualidade, o Sistema de Gestão da Qualidade. Infelizmente, o progresso que a gente estava tendo com ele teve um corte. A gente certificava os aeroportos e não são mais certificados, só os GNAs. Então era uma ferramenta muito importante de suporte à Gestão que hoje ficou limitada. Todas as auditorias aconteciam na empresa consolidadas porque no começo era assim: existia uma auditoria de Operações, uma auditoria de Navegação Aérea, uma auditoria de Manutenção e a auditoria de Gestão da Qualidade. Então o sistema conseguiu consolidar tudo isso. Elas aconteciam todas ao mesmo tempo, tudo voltado para a ISO e também atendendo às legislações operacionais de que o aeroporto precisava. E tudo isso já atendia também o Planejamento, então estava *linkado*. [...] Aí, com a limitação de recursos, passou a ser feita somente na Navegação Aérea porque é obrigatório [...] pela legislação.” (Entrevistado 1 – Ex-gestor)

A limitação de recursos, vinda com as concessões ocorridas em 2012, último ano em que a busca por certificações passou a fazer parte dos planos empresariais, levou à retirada dos Sistemas de Gestão da Qualidade e descontinuidade das certificações operacionais e de qualidade. Fazendo parte de um plano maior e prioritário de controle de custos, a partir da concessão dos aeroportos, a estratégia foi, então, abandonada, aparecendo, pela última vez, no plano de 2012, que ainda contemplava o item “Certificação com base na NBR ISO 9001:2008 e manutenção do certificado em aeroportos e GNA da Rede Infraero” como parte de um objetivo estratégico de “elevar os padrões de qualidade dos serviços aeroportuários e de

navegação aérea, consolidando a excelência da gestão com sustentabilidade” (INFRAERO, 2012b, p. 31).

As estratégias de redução do efetivo e reestruturação organizacional vêm sendo realizadas conjuntamente, na tentativa de diminuição e redistribuição do efetivo pelo novo formato estrutural adotado pela estatal. Neste ponto, vale ressaltar que uma das dúvidas da pesquisadora quanto às estratégias da empresa voltou-se justamente ao motivo pelo qual a Infraero contratou alguns milhares de novos empregados entre 2009 e 2012 se, em um momento seguinte, seria essencial a redução do efetivo devido às concessões e consequente perda de aeroportos por ela administrados. Mais uma vez, a resposta recaiu no desalinhamento existente no setor aéreo, mais especificamente nas orientações e planos futuros do Governo Federal para a empresa.

“Assim como hoje em dia a gente está sofrendo com o nosso planejamento, com essa questão da incerteza da abertura de capital, que todo mundo trabalha para isso, mas isso ainda não chegou, vai ter uma série de atitudes que estão no nosso planejamento hoje em dia que a gente vai fazer que se efetivar a abertura de capital, a gente vai ver que tem algumas consequências incoerentes com o futuro. Então, o que acontece? Na época em que se fez essas contratações, se veiculava, se comentava a concessão de aeroportos, mas isso ainda não fazia parte de uma realidade fática. Isso fazia parte de um imaginário, de um lobby político, de uma coisa que ainda não estava concreta. E a Infraero, como empresa, ela trabalhava para a evolução dentro do que ela tinha de concreto. Dentro do que ela tinha de concreto, ela sabia que ela ia precisar daquele número de funcionários a mais para a rede dela, que ainda não tinha sido concedida e que ainda não tinha chegado nenhum documento formalizando essa concessão. O que acontece? Se depois a concessão não fosse feita, a Infraero ia ser criticada por não se preparar em termos de pessoal para garantir a continuidade com qualidade dos seus serviços. Então ela fez o que ela tinha que fazer. Essas contratações eram realmente necessárias. Elas pareceram uma incongruência, um erro de gestão no futuro, mas porque o cenário mudou. Mas o administrador, na época que ele optou, na época que ele considerou essa decisão de gestão de contratação, ele estava em um outro cenário. O cenário dele real era um cenário muito diferente do que ficou em 2012. E poderia acontecer, como aconteceu, ou não, entendeu? E a gente sabe que capacitar pessoal não é uma coisa que acontece de uma hora para outra. Ele sabia que ele tinha que contratar antes para, daqui a um tempo, poder contar com aquelas pessoas na plenitude da sua capacidade de contribuição.” (Entrevistado 6 – Ex-gestor)

“Falta de planejamento em um primeiro momento, no alinhamento de governo e Infraero, ou seja, qual vai ser a missão da Infraero, né? Houve um desalinhamento [...] Então, essa contratação não é absurda do ponto de vista estratégico da empresa, que tinha essa vontade. Mas, do ponto de vista da integração com o governo, ou seja, ‘Qual o modelo para a Infraero?’ – isso não existiu e aí a Infraero tocou sozinha um projeto que culminou nesse problema [...] A empresa precisa mudar ao lado do governo porque quem manda na empresa é o governo. Então, não adianta você perder semanas, meses levantando matriz de risco, fazendo análise de risco se você não sabe

qual é a linha que o governo vai seguir. Então, sempre nas gestões passadas, não se priorizou esse alinhamento.” (Entrevistado 12 – Membro ANEI/SINA)

“Bom, porque em 2009-2011, já tínhamos ouvido falar de concessão, mas nada estava tão iminente assim, né? Então a empresa [...] realizou o último concurso público, e aí, no momento depois, que a gente começou a ver essa questão de concessões se materializar.” (Entrevistado 11 – Gestor)

“Falta de alinhamento entre a estratégia da Infraero e a estratégia do governo. Então, a Infraero, ela tem que tocar porque amanhã o aeroporto está aqui. Ela vai ter que manter [...]” (Entrevistado 9 – Ex-gestor)

“Em 2009, existia uma ideia de privatização, mas a ideia da Infraero era crescer. E ela teve autonomia para poder fazer concurso porque a gente precisava de empregados para determinadas áreas. De repente, vai privatizar [...]” (Entrevistado 8 – Ex-gestor)

“Porque quando estava em 2011, nós estávamos nos preparando para a Copa do Mundo. Grande número de empregados que foi [admitido] é porque, primeiro: a concessão ainda era uma ideia e como o governo muda muito, e as diretrizes não chegam de uma forma clara, assim ‘Olha, Infraero, vamos conceder tais [aeroportos]...’ – é sempre assim: ‘Não sei quantos, não sei o que vai estar...’ – é uma questão de oportunidade de governo.” (Entrevistado 7 – Gestor)

“Eu acredito que é por conta das concessões. Eu vejo, por exemplo, que quando fizeram o concurso, não se acreditasse realmente que as concessões fossem ser realizadas [...] E quando fizeram concurso e admitiram essas pessoas, logo depois veio a questão das concessões, aí veio a pergunta: ‘O que fazer com esse monte de gente agora?’ – Ou seja, fizeram uma coisa impensada, mal planejada.” (Entrevistado 13 – Membro ANEI/SINA)

“Por causa das expectativas em relação ao crescimento da infraestrutura por causa das Olimpíadas. Em 2009, eu acho que as pessoas nem cogitavam essa possibilidade [de concessões]. Em 2011, já começaram a falar, né?” (Entrevistado 10 – Gestor)

O fato é que, apesar do desalinhamento mencionado e dos planejamentos contraditórios, a Infraero teve que lidar com o excesso de empregados. Aliado ao excesso de efetivo, uma vez que caminham juntos, passava a ser necessário também, lidar com uma estrutura inchada para a conjuntura em questão, formada por um grande número de superintendências regionais que, agora, precisariam ser reduzidas para tornar a estatal sustentável novamente.

Aí esse crescimento, no meu ver, ele foi dimensionado pelo próprio governo porque acabaram os grandes eventos e agora a gente só declina e esse ‘só decai’ é difícil porque aí a gente precisa garantir elefantes brancos de infraestrutura, a gente precisa pagar investimentos de infraestrutura que não precisavam ter acontecido e, para pagá-los, a gente concedeu. Agora, a solução do governo era conceder aeroporto.” (Entrevistado 10 – Gestor)

Dava-se início a uma série de procedimentos que reduziriam a estrutura organizacional da empresa e o número de empregados, em um caminho contrário às ampliações e crescimento incentivado no período de 2009 a 2011.

Sobre a readequação do efetivo, percebe-se que, as ações ocorreram de forma reativa às concessões, realizadas em 2012. Verificou-se que a única ação estabelecida, a princípio, foi a implantação do Programa de Incentivo à Transferência ou à Aposentadoria – PDITA¹²⁴, através de termo aditivo ao acordo Coletivo de Trabalho (ACT), datado de 06/11/2011, logo após as definições dos leilões dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília, que ocorreriam em fevereiro/2012. A informação aparece no Relatório Anual de 2012:

Considerando a política adotada pelo Governo Federal para concessão à iniciativa privada dos aeroportos de Brasília/DF, Guarulhos/SP, Campinas/SP, administrados pela Infraero e, a construção do novo aeroporto em Natal/RN, a Empresa, por meio do termo aditivo ao Acordo Coletivo de Trabalho, celebrado em 06/12/2011, resolveu implantar o Programa de Incentivo à Transferência ou à Aposentadoria – PDITA, que tem como limite, entre transferências e aposentadorias efetivadas, até 2.900 empregados. A adesão ao programa pode ser realizada desde 15 de agosto de 2012 e terá duração até 18 (dezoito) meses, coincidindo com o término do Período de Transição do Processo de Concessão.

A estratégia inicial de readequação de efetivo através do PDITA, por não constar em nenhum dos planos formais da empresa do Período de Concessões, sendo claramente uma estratégia de reação ao contexto dado, é considerada como uma estratégia emergente que adquire contornos de estratégia pretendida posteriormente, ao constar no termo aditivo do ACT inclusive com previsão de limite de adesão¹²⁵. Posteriormente, uma série de novas ações para a redução e readequação do efetivo foram criadas, todas seguindo as características de estratégias emergentes, ainda como forma de reagir ao contexto de concessões, que continuaram e exigiram, cada vez mais, a adequação do número de empregados à redução estrutural. Dentre essas, destacam-se os planos de demissão voluntária incentivados; cessões de empregados a outros órgãos públicos; a chamada desterceirização, com a substituição de terceirizados por empregados da empresa; a reativação de postos de trabalho e a criação de

¹²⁴ O PDITA é voltado aos empregados que desejam migrar para a iniciativa privada (para as concessionárias, especificamente) e aos aposentados ou próximos de se aposentar (a cinco anos de se aposentar). A absorção de boa parte da mão-de-obra da estatal pelas concessionárias era dada como certa, já que se tratava de empregados experientes, treinados e prontos a desempenhar uma tarefa da qual já tinham conhecimento.

¹²⁵ Aqui, ratifica-se a constatação de Mintzberg de que nenhuma estratégia é totalmente emergente ou deliberada. Neste caso, a estratégia emergente, logo depois, é disposta em um documento que formaliza sua previsão e características, adquirindo um caráter de planejamento.

novos¹²⁶; e transferência interna incentivada através de processos de seleção interna¹²⁷ ¹²⁸. Demissões, a princípio, não são uma opção por conta do que fora negociado em Acordo Coletivo de Trabalho em 2014¹²⁹. Nesse sentido, percebe-se que o excesso de efetivo é um dos fatores que mais tem trazido prejuízos à Infraero por conta de uma redução estrutural que não foi acompanhada pela redução do número de empregados. A crença nos planos de demissão voluntária e absorção dos empregados da Infraero pelas concessionárias como únicos programas de readequação de efetivo inicialmente e o atraso na criação de outras estratégias que conciliassem o número de empregados à situação atual da empresa parecem ter sido os principais fatores no atraso à readequação, além da falta de uma previsão antecipada dos planos de governo destinados à estatal, que levaram a ações contraditórias de ampliação de efetivo e, posteriormente, da necessidade de diminuição.

Dentre as medidas tomadas para a readequação do efetivo, por exemplo, percebe-se que a migração dos empregados da Infraero para as concessionárias (provavelmente a ação que melhor distribuiria os empregados, uma vez que esses manter-se-iam nas próprias localidades em que já laboravam, sem lhes causar maiores transtornos pessoais) não ocorreu como o esperado. Os motivos são explanados por entrevistados e reportagens.

Em parte, a explicação para a baixa absorção [dos empregados da Infraero pelas concessionárias] é que boa parte dos profissionais da Infraero está perto de se aposentar, logo com salários mais elevados que a média da categoria. Com isso, as concessionárias dão preferência por outros mais novos e com salário menor (QUASE 4 MIL..., 2014).

¹²⁶ Como é o caso de programa criado pela empresa para que empregados atuem como bombeiros de aeródromos, muitos dos quais já têm formação na área até por ministrarem treinamentos de Formação e Atualização de Bombeiros de Aeródromos, obrigatórios para os bombeiros que trabalham em aeródromos.

¹²⁷ As transferências internas objetivam readequar o número de empregados entre as diversas dependências da rede, uma vez que, em algumas (especialmente naquelas que passaram por concessões), o número de empregados é superior ao necessário, enquanto uma série de outras dependências apresenta déficit de força de trabalho por motivos como a distância em relação aos centros urbanos e a dificuldade de acesso, especialmente em dependências da região Norte do país.

¹²⁸ Em 2015, a Infraero lançou o Programa Especial de Adequação do Efetivo — PEAE, buscando a redução de empregados excedentes e atendimento às necessidades do quadro de pessoal entre as unidades da Infraero. O PEAE é composto de três módulos: Incentivo à Transferência ou à Aposentadoria – PDITA; Desligamentos Incentivados – DIN (este, a princípio, voltava-se apenas aos empregados com mais de 10 anos de empresa e, em maio de 2017, passou a abranger todos os empregados da empresa que tiverem interesse no desligamento com a contrapartida de proventos variáveis de acordo com o tempo de serviço); e Transferência Especial de empregados entre unidades da Infraero – TE (este módulo refere-se às transferências internas para adequação de efetivo descritas na nota acima) (INFRAERO, 2017).

¹²⁹ Em 2014, o Ministro da Aviação Civil, à época, Moreira Franco, e o Sindicato Nacional dos Aeroportuários (SINA) assinaram um acordo coletivo especial de trabalho, regulamentando a situação dos empregados lotados nos aeroportos concedidos e mantendo seus direitos e estabilidade até 2020 (ACORDO PRORROGA..., 2014).

Logo de cara, ao entrar na administração do aeroporto, a empresa [concessionária] remeteu um questionário a todos os trabalhadores do Galeão e teve uma surpresa: mais de 50% não tinham interesse nenhum em sequer ouvir uma proposta (RITTNER, 2015).

“Você pega o aeroporto de Guarulhos com 2 mil pessoas, o Galeão com 2 mil pessoas e você sabe, a gente sabe, a gente já tinha previsão de que os empregados não iam se adaptar às normas rígidas das novas empresas até porque existe um histórico, existe uma cultura nossa muito diferente, né? E que talvez as empresas não quisessem. Tinha por contrato que o empregado podia voltar depois de 1 ano ou que a empresa podia devolver. O que aconteceu? Eu não sei estatisticamente, mas eu imagino que mais de 80% das pessoas ou foram devolvidas ou... né? E tudo no ônus da Infraero. Hoje, você pode ver, essa rodada que aconteceu semana passada prevê que os valores de indenização, de rescisão serão montados na conta das empresas, né¹³⁰?” (Entrevistado 8 – Ex-gestor)

“Eles supunham que boa parte, até 60% dos empregados, fossem transferidos para a iniciativa privada [...] e o que ocorreu na prática foi completamente o inverso [...] porque não tivemos nem 20% dos empregados migrados/consumidos pela iniciativa privada, muito pelo contrário, foi muito menos que isso.” (Entrevistado 12 – Membro ANEI/SINA)

“A iniciativa privada não quis porque é o seguinte: você pega o aeroporto de Guarulhos. O supervisor da Infraero, empregado antigo, salário alto, 15 mil por mês, aí ela pega e contrata [...] uma assessoria de Recursos Humanos, aí diz assim: ‘Eu tenho vaga para primeiro emprego de universitário que estiver concluindo, recém-formado, meu foco é esse: eu quero universitário recém-formado. Eu pago 4 mil reais por mês’ [...] Na época que privatizaram, o salário mínimo devia estar uns 700 reais [...] Já dá mais de 5 salários. Fora os benefícios, né? Aí ele pega o empregado que ganhava 15 e devolve para a Infraero [...] – e contrata 3 de 5 ou 4 de 4, entendeu? E mais: o empregado da Infraero que ganhava 15 é um cara que já está na Infraero há 30 anos, há 20 anos, é um cara que já está com uma visão meio congestionada de tanto ver a mesma coisa. O cara que saiu da faculdade está com todo o gás, ele quer mostrar serviço, ele quer subir na empresa. E ele vem com aquela pilha toda, nem que ele passe só 1 ano na empresa, passe em um concurso e saia, aquele período ele está botando para quebrar, entendeu? Aí a empresa contratou, reduziu a folha de pagamento e pegou um pessoal mais ativo e mais qualificado. Às vezes o supervisor [...] passou a vida inteira trabalhando, dando murro em ponta de faca, não teve tempo para estudar, terminar o segundo grau e o cara está formado em Engenharia, em Administração, em Economia, entendeu? É isso.” (Entrevistado 5 – Gestor)

De acordo com a Infraero, dos cerca de 3.880 empregados dos aeroportos concedidos até o terceiro lote de concessões (Natal, Brasília, Guarulhos, Viracopos, Galeão e Confins),

¹³⁰ O último lote de concessões repassou às concessionárias a obrigação de arcar com os recursos necessários à rescisão do contrato de trabalho com os empregados da Infraero que optarem por sair da empresa.

87% permaneceram na estatal¹³¹ (INFRAERO, 2017). Verifica-se que, no caso da migração dos empregados para as concessionárias, duas questões ocorreram: muitos empregados não tiveram interesse em realizar a transferência; e as próprias concessionárias consideraram os salários dos empregados da Infraero muito altos para contratação, especialmente dos mais antigos, com salários maiores, preferindo contratar um número maior de funcionários com salários menores.

Conforme explanado anteriormente, além das transferências à iniciativa privada, o PDITA abrange também aqueles empregados aposentados ou próximos de se aposentar que desejam sair da empresa perante incentivo financeiro. Com a concessão dos dois primeiros lotes de aeroportos (Natal, Brasília, Guarulhos e Viracopos), a Infraero estipulou um limite de 2.900 empregados, entre transferências e aposentadorias efetivadas pelo programa. Após o lote seguinte das concessões (aeroportos do Galeão e Confins), esse limite estendeu-se para 4.220.

Em meio às tentativas de readequar o número de empregados da empresa, outro fator que mereceu atenção foi a sua reestruturação. Apesar do que prezam os relatórios de gestão de 2009 e 2010, a implementação de fato do modelo de Centros de Serviços Compartilhados e Unidades de Negócios, no qual os aeroportos têm maior poder de decisão e as regionais funcionam como centros prestadores de suporte àqueles, só veio a ocorrer a partir de 2015, estando ainda em fase de transição até sua adoção final, prevista para outubro de 2017. Ainda quanto à época das regionais, os entrevistados abaixo atestaram a dificuldade que passou a existir de se estabelecer um diálogo entre Sede e aeroportos devido à continuidade das regionais: estas, de acordo com as entrevistas, passaram a adquirir um poder muito grande e a funcionar como empecilho entre Sede e aeroportos, devido a questões políticas, mais do que como uma facilitadora.

“Só que, com o passar do tempo, as regionais começaram, em alguns momentos, a funcionar como canais hierárquicos intermediários entre o aeroporto e a Sede, e não como provedora de meios para os aeroportos funcionarem. E aí, acabava se tornando um obstáculo. Às vezes, agravava isso [...] dependendo do peso político: superintendente regional que, entre aspas, mandava mais do que diretor. Então, às vezes você tinha um conflito de comando.” (Entrevistado 9 – Ex-gestor)

“[...] aí foi um vício, digamos, uma doença na organização, em que a regional tinha tanto poder que a Infraero não conseguia falar com o

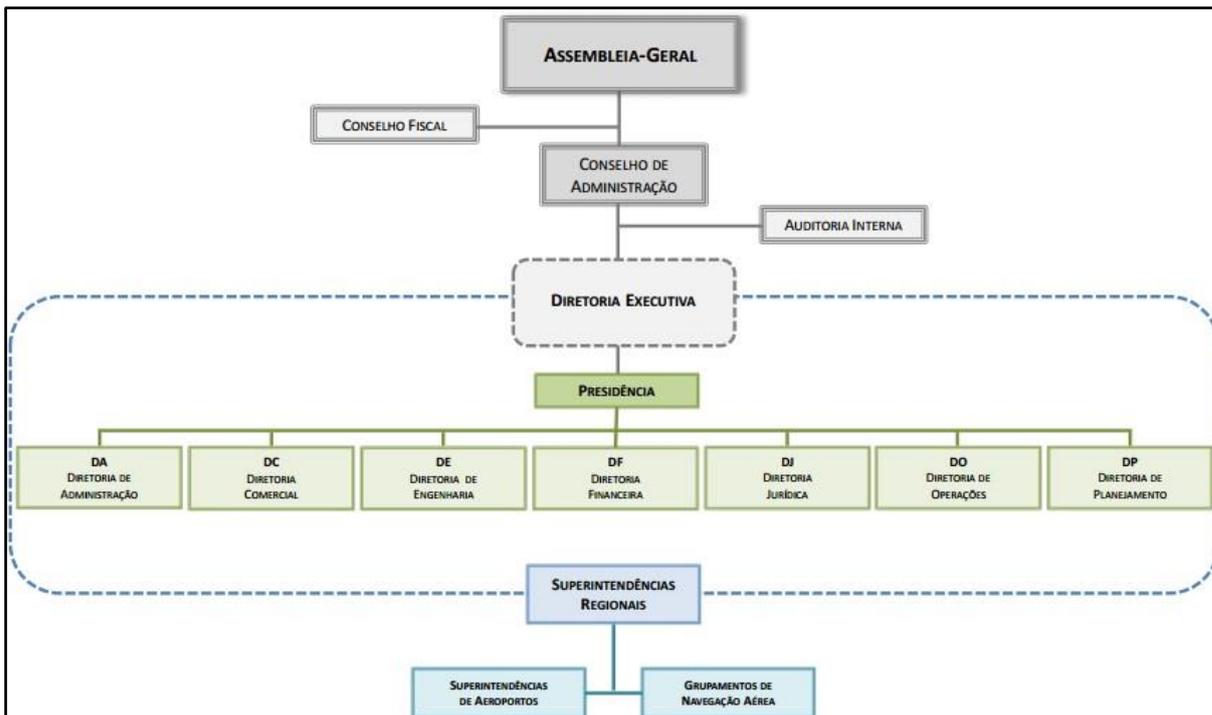
¹³¹ Houve negociação entre governo e Sindicato antes das concessões, através da qual ficou acordado que os empregados da estatal que decidissem transferir-se para as concessionárias ganhariam 1,2 salários-base por cada ano trabalhado (ao limite de R\$ 180 mil), tendo seus empregos garantidos caso não se adaptassem e desajassem retornar à Infraero até 2020 (RITTNER, 2015).

aeroporto [...] Então a regional passou a ser um problema porque ela tinha muito poder. Aí, aliado com isso, [...] para uma empresa pública, os regionais geralmente, não é que eles eram indicados por políticos, mas geralmente eles tinham um bom relacionamento com o governador, com o senador [...] Então isso começou a ser um problema muito sério de gestão: as ordens da diretoria não estavam conseguindo ser executadas no chão de fábrica, no aeroporto, porque existia um entrave no caminho chamado Regional.” (Entrevistado 5 – Gestor)

“[...] a sequência histórica mostra para a gente umas idas e vindas [de estrutura organizacional] muito mais em função de necessidades de pessoas do que necessidades da empresa.” (Entrevistado 8 – Ex-gestor)

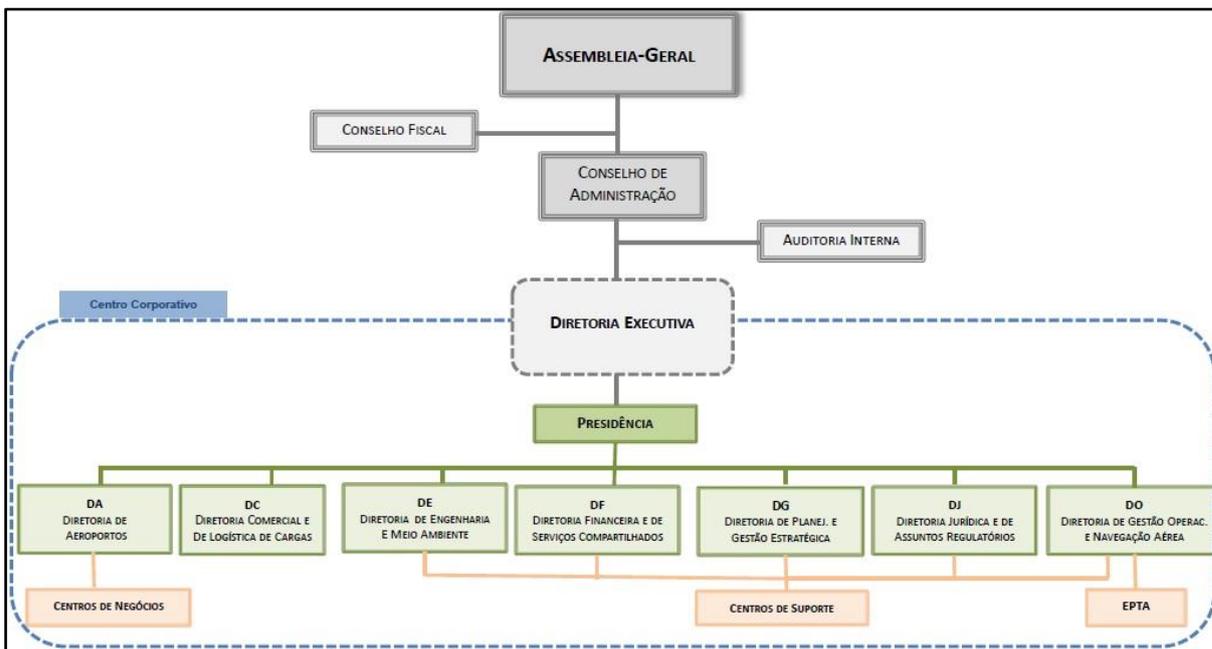
Com a realização das concessões aeroportuárias, verificou-se a necessidade de reestruturação diversa da anterior, realizada em etapas sequenciais, alterando o modelo de autonomia das regionais para um modelo em que as mesmas representassem apenas suporte aos aeroportos, não sendo mais superiores hierarquicamente, com a gradual redução das mesmas quantitativamente¹³². As antigas superintendências regionais transformaram-se, a princípio, em *Centros de Suporte* e os aeroportos, em *Centros de Negócios*. De acordo com o presidente da empresa em 2015, essa última mudança estrutural, que passou a vigorar a partir de 1º de março de 2015, buscou dar maior autonomia e eficiência aos aeroportos administrados pela empresa, possibilitando maior rapidez no processo decisório, graças à ligação direta entre os aeroportos e a diretoria da empresa (em caminho inverso ao buscado em 1987, quando da criação das superintendências regionais). Os atuais Centros de Suporte, anteriormente acima dos Centros de Negócios em nível hierárquico (quando eram superintendências regionais), passaram a oferecer apenas apoio a projetos e obras realizadas nos aeroportos, restando a estes e à diretoria a palavra final sobre as decisões (AMATO, 2014). A Figura 3 apresenta a estrutura empresarial adotada antes de 2015 e a Figura 4, a estrutura atual.

¹³² Os caminhos seguiam em direção ao que, mais tarde, configurar-se-ia como o modelo dos Centros de Serviços Compartilhados.



Fonte: INFRAERO

Figura 3 – Estrutura Organizacional anterior



Fonte: INFRAERO

Figura 4 – Estrutura Organizacional atual

A reestruturação da empresa vem sendo realizada de forma interligada à readequação do efetivo: ao início de 2017, em informativo interno, os empregados foram comunicados de que os atuais centros de suporte de Belém, Porto Alegre e Belo Horizonte terão suas atividades encerradas em outubro de 2017 e, portanto, através de edital interno, os empregados teriam a opção de: concorrer a vagas abertas em aeroportos de todo o Brasil; optar pelo desligamento

voluntário incentivado; ou outras ações que envolvem a cessão a outros órgãos públicos, transferência para a iniciativa privada etc.

Até o final de 2016, foram realizadas cerca de 2.500 transferências e aposentadorias (Tabela 15), número ainda muito abaixo do limite estipulado de 4.220 devido às dificuldades em se conseguir recurso para pagamento dos incentivos e à adesão abaixo do previsto, entre empregados que não aderiram ao programa e os desistentes.

Tabela 15: Número de Empregados Orgânicos na Infraero entre 2009 e 2016

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Número de empregados orgânicos	11.171	13.292	13.802	14.121	13.080	12.603	12.211	11.000*

*Número aproximado segundo o Relatório Anual 2016 (INFRAERO, 2017).

Fonte: Infraero (2010a; 2011a; 2012a; 2013a; 2014a; 2015a; 2017) (Elaborado pela pesquisadora)

No ano de 2016, com a transferência de recursos do governo federal, foi possível realizar um número considerável de demissões: 1.124, número superior a todos os anos anteriores (Tabela 16). Com isso, a empresa atesta, através de seu Relatório Anual de 2016, que, até o momento, foram investidos R\$ 679,1 milhões no PDITA, obtendo redução em despesas de pessoal no valor R\$ 731,5 milhões, comprovando a recuperação integral dos recursos investidos até o momento através do programa (INFRAERO, 2017), em um caminho em que a empresa busca obter resultados financeiros positivos já em 2017.

Tabela 16: Número de empregados desligados através de Planos de demissão incentivados/ano

Planos de Demissão	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
PDITA	53	834	173	314	1124	2498
PDVI	2		2			4
DIN					13	13
TOTAL						2515

Fonte: Infraero (2013d; 2014c; 2015c; 2016c; 2017) (Elaborado pela pesquisadora)

Pode-se considerar, então, todas as estratégias de readequação de efetivo como emergentes, tendo sido iniciadas pelo programa de demissão voluntária incentivada, através da absorção dos empregados da Infraero pelas concessionárias, que arcariam com seus custos, e pelo incentivo à aposentadoria. Com a baixa realização das mesmas, novas estratégias emergiram, tais quais os planos de demissão voluntária incentivados voltados a todos os empregados; cessões de empregados a outros órgãos públicos; a chamada desterceirização,

com a substituição de terceirizados por empregados da empresa; a reativação de postos de trabalho e a criação de novos; e os processos de transferência interna. Tais estratégias ainda estão em andamento e, portanto, não se julga pertinente fazer uma análise mais conclusiva de sua realização.

Através da atual reestruturação organizacional, as Gerências de Planejamento presentes anteriormente nas regionais foram extintas – em março de 2015 –, permanecendo profissionais da área nos Centros de Suporte, porém sem uma estrutura mais forte e sem a disponibilidade de recursos que existira no passado, o que passou a dificultar as ações de divulgação do Planejamento empresarial, conforme os entrevistados abaixo relatam.

“Aí teve esse corte de acabar com a Gerência de Planejamento. E eu até já falei isso para a Sede em algumas videoconferências: ‘Como vocês vão chegar na ponta?’ Porque o Planejamento, ele pode ser lindo e maravilhoso na teoria lá em cima, mas ele precisa chegar na ponta. Por quê? Quem faz acontecer o planejamento é o empregado que está lá no pátio, é o empregado que está lá no TPS [Terminal de Passageiros], é o empregado que está lá na Manutenção fazendo o trabalho dele de infraestrutura, que está lá na pista. Então essa pessoa precisa conhecer o planejamento de uma forma que ela saiba que ela está contribuindo, então todo mundo precisa ter a cultura do planejamento.” (Entrevistado 1 – Ex-gestor)

“[...] eu vi isso mais organizado, mais bonito e mais fácil de ser implementado. Com essa nova estrutura, tem o Planejamento Estratégico feito no nível estratégico, mas ele ficou mais difícil de capilarizar, de levar para as pontas, entendeste? Então, [...] isso era uma coisa que a ponta fazia e que a Sede não está fazendo. Com essa nova reestruturação, não está acontecendo, então você só divulga através de cartazes, através de meios, mas, muitas das vezes, isso não garante, esse tipo de comunicação sozinho não garante que todo mundo entenda [...]” (Entrevistado 2 – Ex-gestor)

Através das falas dos entrevistados, verifica-se que a divulgação do planejamento empresarial, uma das ações priorizadas com a implantação da metodologia do BSC na empresa, foi afetada. Além disso, em pesquisa sobre o BSC na Infraero, Silva (2014) identifica que a estatal utiliza a metodologia do BSC em seu Planejamento Estratégico, sem, contudo, valer-se dos procedimentos recomendados pela teoria na disposição dos resultados. Segundo a autora, com isso, a empresa desperdiça a oportunidade de apresentar relações de causa e efeito entre os resultados dos objetivos estratégicos. Os objetivos acabam por ser apresentados através de indicadores, programas e projetos mensurados por meta isoladamente, sem considerar a importante integração entre os mesmos (SILVA, 2014).

De fato, durante as entrevistas surgiu esse questionamento uma vez que a pesquisadora percebeu que as metas apresentavam acompanhamento constante e, ao final de cada exercício,

apresentava-se um relatório demonstrando o percentual de consecução de cada meta proposta. Porém, não era possível verificar de forma clara o alcance das estratégias e objetivos aos quais as metas e estratégias estavam vinculadas.

“Então, eu acho que, até então, nunca teve uma estruturação muito... com um rito de acompanhamento efetivo, sabe? Até para saber te responder se está acontecendo ou não, que é uma dúvida que, particularmente, eu sempre tive: ‘A gente alcançou a estratégia?’ Não faço a mínima ideia. Porque as ferramentas que a gente estava usando, no meu ver, não estavam sendo efetivas, nem [...] o monitoramento [...] eu não conseguia ver as coisas se realizando porque eu não tinha ferramenta para ver se isso se realizava. Eu acho que essa sistemática de agora vai possibilitar isso, mas é aquilo que eu falei: não vai ser do dia para a noite, não vai ser tão simples, a gente vai precisar de um pouco mais de maturidade para ver as coisas acontecerem efetivamente, mas eu acho que estamos no caminho, sim, de chegar lá. E de chegar a, inclusive, justificar por quê que eu vou abandonar essa estratégia e seguir outra, que é coisa que a gente, eu, pelo menos, desconheço de anos atrás.” (Entrevistado 10 – Gestor)

Percebe-se que a metodologia do BSC, implantada mais formalmente em 2011, surtiu resultados, porém sua realização tal qual a teoria preconiza, nos anos que se seguiram, pode ser questionada com base nas entrevistas e na pesquisa desenvolvida por Silva (2014). O excesso de indicadores, verificado desde o Período Civil, quando da implantação da metodologia, e o foco financeiro foram fatores que se apresentaram na contramão do que a ferramenta preconiza, mas que, segundo os entrevistados, já receberam reajustes e estão sendo trabalhados no planejamento atual.

Depois, eles acabaram que concordaram com essas questões em uma reunião que a gente teve lá na SEDE e começou a haver uma redução de indicadores, mas ainda não foi suficiente, eu ainda achava que era muito porque eu vejo grandes empresas que trabalham com essa mesma metodologia do BSC, mas são poucos indicadores. São 2, 3 em cada perspectiva, mas são indicadores importantes no nível estratégico realmente.” (Entrevistado 2 – Ex-gestor)

Como abordado, houve estudos de adequação da ferramenta à realidade da Infraero, porém pontos básicos e relevantes foram apontados como não implantados, na fala dos entrevistados e na pesquisa de Silva (2014). Portanto, a estratégia da utilização da ferramenta BSC pode ser interpretada como parcialmente realizada nos anos que se seguiram à sua implantação, necessitando ainda de complementos e de acompanhamento contínuo. Em resumo:

“[...] esse é o histórico: até 2008, a gente tinha uma tendência muito de planejamento financeiro sem se preocupar com o intangível; em 2008, com a

entrada do pensamento do BSC, nós já começamos a trabalhar o intangível também; em 2012, teve uma pequena variação porque teve um caráter financeiro, mas trabalhando com o mapa, né? E agora, 2017 a 2021, a gente conseguiu um avanço. A questão é saber como vai ser a reação da empresa porque você tem um plano, mas a empresa ainda está vivendo essa reestruturação. E é muito difícil [...]” (Entrevistado 8 – Ex-gestor)

A ferramenta vem sendo utilizada até a presente data, com a implantação do software necessário ao acompanhamento das metas e análise do desempenho da empresa (INFRAERO, 2010c), o que facilita o acompanhamento das metas em tempo real pela Sede conforme alimentação do sistema pelas pontas.

Atualmente, ocorre na estatal a segunda etapa da reestruturação organizacional, com a seleção de cinco Centros de Suporte para atuarem como Polos de Serviços ou Centros de Serviços Compartilhados (CSC); os outros 4 restantes passam, atualmente, por uma fase de migração de suas atividades para os cinco CSCs selecionados, prevista para finalizar em outubro de 2017, quando os centros de suporte terão suas atividades encerradas. Nessa data, a princípio, restarão apenas cinco Centros de Suporte, funcionando como Centros de Serviços Compartilhados e os Centros de Negócios, com maior autonomia e ligados diretamente à Sede. Todas as etapas dessa reestruturação foram previstas e, até o momento, estão sendo realizadas tal qual o planejado, sendo, portanto, consideradas estratégias deliberadas. É válido ressaltar que a retirada do poder das regionais, à qual se referiram alguns entrevistados, foi realizada em etapas: primeiramente, inseriu-se o conceito dos Centros de Suporte, que deixaram de ser uma figura intermediária, acima dos aeroportos em hierarquia, e passaram a oferecer apoio e condições para o trabalho dos Centros de Negócios; e, posteriormente, seu número será reduzido de nove para cinco, em uma transição para retirar sua autonomia e diminuí-los quantitativamente.

“Então, a primeira criação do Centro de Suporte já era para você dar aquela quebra, tirar aquele viés de que a regional é um canal hierárquico intermediário, e sim, ser provedora para os aeroportos.” (Entrevistado 9 – Ex-gestor)

Tantas alterações da estrutura organizacional da empresa foram, também, fonte de dúvidas para a pesquisadora e questionadas aos entrevistados, especialmente no que se refere às contínuas mudanças nas quantidades de superintendências, com a retirada e devolução do

‘título’ de Superintendência Regional às mesmas localidades no espaço de um ano¹³³. Há entrevistados que defendem que todas as reestruturações seguiram tendências globais e estavam adequadas ao contexto em que a estatal se encontrava, porém há os que declaram que tantas idas e vindas indicam maior necessidade de análise técnica para efetivação das mudanças ou outros interesses, especialmente políticos.

“Quando você resolveu fazer regional, são X regionais, mas aí alguém conversa com o tal deputado, com o tal senador e ‘Olha, então é x+1’ – ‘Ah, mas eu também quero’ – ‘x+2’ – quer dizer, aí você já não tem mais uma definição técnica das coisas. Então qualquer sistema é útil desde que ele esteja bem, né?” (Entrevistado 8 – Ex-gestor)

“Na hora que eu vejo o histórico, e eu presenciei parte desse histórico, a primeira coisa que me vem à cabeça é uma preocupação com a falta de direcionamento, entendeu? Porque essa ida e vinda num espaço de 10 anos te dá logo a impressão de que não se sabe onde se quer chegar, tá? E que também não se sabe como se chegar onde se quer. Então você fica ‘eu não sei o quê’ e ‘eu não sei como’. São duas perguntas cruciais. E me preocupa também muito a falta de técnica para mudança da estrutura porque o quê que acontece: existe toda uma série de estudos prévios que têm que ser feitos em que a mudança da estrutura é o topo da pirâmide como consequência de todas as alterações de trabalho que devem ser feitas e eu percebo que na Infraero acontece o contrário: você muda a estrutura e aí você vê como é que se comporta e vê o quê que vai dando errado e aí você vai adaptando as tarefas e o trabalho de acordo com as contingências que vão surgindo a partir da mudança que já foi feita.” (Entrevistado 6 – Ex-gestor)

“A pessoa que faz um negócio desses fica na tentativa de acerto e erro, acerto e erro... e a Infraero vem, ao longo de todos esses últimos 15 anos, nessa tentativa de acerto e erro e, por isso, há o desencontro o tempo todo, seja ele interno, seja externo com alinhamento com o governo. A Infraero deveria ter alguém ou algumas pessoas específicas para estarem em contato direto com o governo para estarem trazendo as informações e levando [...] parece que agora isso está acontecendo, mas, mesmo assim, ainda está sendo incipiente [...]” (Entrevistado 12 – Membro ANEI/SINA)

“Olha, eu acredito que foram decisões equivocadas. Eu não sei se teve uma análise prévia bem estabelecida, bem apurada porque todas foram desastrosas e trouxeram imensos prejuízos para a empresa.” (Entrevistado 13 – Membro ANEI/SINA)

“Então, assim [...] todas [as reestruturações] que eu acompanhei, eu vi como necessárias [...] todos os movimentos que eu vi acontecer, eu vi como pertinentes, eu vi como necessários, eu entendi que o mercado realizava esse tipo de coisa para empresas que tinham características como a nossa, então por que nós não podíamos, já que a proposta era de sempre prover mais eficiência, tanto financeira como de processos?” (Entrevistado 11 – Gestor)

¹³³ A justificativa para as mudanças estruturais é sempre ligada à busca por maior eficiência e rapidez na realização das atividades e atendimento aos demais elos que compõem a empresa, mesmo em casos de medidas aparentemente tão inversas como a redução e posterior aumento do número de regionais.

“Aí, em relação ao que tem no mundo, o mundo tem trabalhado com ganhos de escala. E ganhos de escala, geralmente você consegue em quê? Nas atividades de serviços, atividades-meio. Então, a tendência, em termos de boas práticas, é você tentar ter ganho de escala através da centralização de serviços. Não na prestação do serviço para o cliente da empresa, mas no suporte, atividade de suporte. E, dentro dessa lógica, foi pensado então de você reorganizar a Infraero para novamente ser mais ágil e ter menores custos, ser mais flexível, tendo Centros de Serviços.” (Entrevistado 9 – Ex-gestor)

“Vamos falar aqui de 2012 para cá. O principal motivo é que o cenário da aviação civil no Brasil mudou. A Infraero mudou, abriu-se concorrência, a empresa diminuiu, a empresa precisava se tornar mais competitiva e inserir novos negócios. Tudo isso que nós colocamos no plano hoje tem origem num estudo feito em 2009, onde já se sinalizava que a empresa tinha que mudar. E essa reestruturação trouxe uma coisa muito maior do que simplesmente mudar o nome: mudou o papel das dependências da empresa. E muita coisa de fortalecimento desse papel está hoje na nossa estratégia, ou seja, o aeroporto tem que ser realmente Centro de Negócios [...] Então isso são ações que vão ter e vão continuar a ter, que fazem parte do plano de estratégia da empresa, essas reestruturações.” (Entrevistado 7 – Gestor)

Percebe-se que a unanimidade daqueles a favor das reestruturações é referente à última reestruturação: a que transformou as regionais em Centros de Suporte, retirando seu poder e caminhando em direção a um cenário de enxugamento da estrutura. Entretanto, são poucos que discursam sobre as mudanças no número de regionais entre os anos 2009 e 2010 e há um número considerável de empregados, incluindo gestores e membros do SINA e ANEI que questionam a validade e resultados das reestruturações adotadas na história da empresa e os prejuízos causados para a organização.

São diversas as mudanças previstas em relação à atuação da Infraero na nova conjuntura de concessões e responsabilidade por um número reduzido de aeroportos. A abertura de capital é um assunto que continua em pauta, apesar de os últimos planejamentos empresariais e relatórios anuais de final de exercício não citarem essa possibilidade. Como já visto anteriormente, a abertura de capital é uma possibilidade muito antiga e as entrevistas apontam para a importância de se definir de vez a sua concretização para que os caminhos da Infraero possam ser pensados a partir de panoramas concretos.

Então eu ouço falar em abrir capital da Infraero desde sempre, desde que eu estou no planejamento... então já se falou, já se contratou empresas, consultoria... aí esfria porque existem mensagens, né, diretas e subliminares do governo de que aquilo não vai acontecer. Uma mensagem mais direta é ‘Olha, vou conceder os aeroportos’... Quem vai se interessar em abertura de capital de empresa que não dá dinheiro? Hoje, a gente ainda tem uma possibilidade muito boa dos aeroportos de Congonhas e Santos Dumont que o governo hoje está bancando. Diz que vai fazer. Mas a gente sabe que é

uma conversa de bastidor para depois dizer ‘Não, vamos vender’ – assim que o empregado da Infraero entende hoje.” (Entrevistado 8 – Ex-gestor)

“Nesta última reunião, eu percebi... não ficou claro se era uma diretriz de governo imposta, mas eu percebi que uma coisa estava permeando tudo transversalmente: a necessidade de abertura de capital da Infraero. [...] Eu diria que, para a Infraero, atualmente, é muito importante definir essa questão da abertura ou não de capital, até para a gente desenvolver todo o planejamento numa linha ou em outra linha, porque são linhas opostas. São muitas ações e muito investimento que vai ter que ser feito se a gente abrir o capital [...] Então essa definição é uma definição essencial. Eu diria que esse nosso planejamento [o atual, de 2017], até a gente ter essa definição, é um planejamento meio que de transição porque você não tem como estabelecer uma visão de futuro quando você ainda não tem definido no papel, juridicamente, qual é o seu futuro, entendeu?” (Entrevistado 6 – Ex-gestor)

“[...] a empresa precisava mudar, ela precisava inserir novos negócios, ela precisa se transformar em *holding*, desmembrar o que dá dinheiro com o que não dá dinheiro, ela precisa abrir capital porque, senão, ela não tem rentabilidade, ela precisa profissionalizar os serviços dela e ela precisa dar autonomia maior para os Centros de Negócios para que eles possam produzir. Então isso é um diagnóstico do que a empresa precisa para sair do estágio A e ser uma referência internacional, que é atingir a nossa missão (sic – ‘visão’). Então isso são ações que vão ter e vão continuar a ter, que fazem parte do plano de estratégia da empresa, essas reestruturações.” (Entrevistado 7 – Gestor)

Apesar de, até o momento, a estratégia de abertura de capital não ter voltado aos planos empresariais, a possibilidade de sua realização mantém-se e continua sendo discutida¹³⁴. A estratégia de abertura de capital, então, após o Período Civil, permanece sendo encarada como uma estratégia não realizada. Uma particularidade a se compreender é que os cenários previstos para a Infraero pela Mckinsey envolviam concessões e abertura de capital em cenários diferentes, os quais agora estão sendo pretendidos em conjunto: os aeroportos concedidos de um lado; e a Infraero, com seus aeroportos restantes e o capital aberto, de outro. A execução das duas formas de privatização em conjunto reduziria ainda mais a participação da Infraero e, portanto, do Estado, na administração aeroportuária. Resta verificar se uma medida que depende da existência de aeroportos superavitários e não foi tomada quando a empresa era claramente lucrativa, será adotada no contexto atual e sob quais condições.

A última estratégia pretendida para manter a viabilidade e sustentabilidade da Infraero no período analisado é a criação de subsidiárias que venham a executar serviços diversos, contribuindo com o aumento das receitas e a diminuição de despesas. De acordo com

¹³⁴ Em matéria, o Ministério do Planejamento, inclusive, afirma a possibilidade dos aeroportos de Congonhas e Santos Dumont serem submetidos à abertura de capital com a venda de parte dos mesmos desde que continuem sob o controle da Infraero. (INFRAERO PODE VENDER..., 2016).

entrevistas, documentos internos formais da empresa e reportagens, são quatro as subsidiárias previstas para figurar no novo contexto vivido pela estatal brasileira.

Uma delas, a ASAS, também chamada de Infraero Serviços, atuará como prestadora de serviços de consultoria, administração, apoio operacional, treinamento, suporte à gestão aeroportuária e demais atividades ligadas à exploração dos aeroportos. O objetivo é atender – juntamente com a sócia Fraport¹³⁵, administradora de aeroportos alemã – a aeroportos brasileiros regionais, administrados por estados e municípios e, no futuro, a aeroportos internacionais (INFRAERO, 2014c; 2015c). A possibilidade da criação dessa subsidiária vem sendo abordada desde 2012, apesar de não fazer parte de nenhum Plano Empresarial da Infraero, apenas de alguns relatórios anuais de término de exercício. O Relatório Anual de 2012 foi o primeiro a abordar a temática:

Ainda no final do exercício, a Senhora Presidenta da República, Dilma Rousseff, lançou o Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos. Trata-se de um conjunto de medidas para melhorar a qualidade dos serviços e da infraestrutura aeroportuária e ampliar a oferta de transporte aéreo à população brasileira. O Programa prevê, dentre outras medidas, a concessão dos aeroportos internacionais do Galeão e de Confins e a criação da Infraero Serviços, uma subsidiária da Infraero que, em associação com um operador aeroportuário internacional, oferecerá aos estados e às prefeituras projetos de aeroportos regionais, além de serviços de planejamento, consultoria, administração, apoio à operação, treinamento de pessoal e outros relacionados à exploração de aeroportos no Brasil e no exterior (INFRAERO, 2013d).

De acordo com o Relatório Anual 2015, o planejamento mais detalhado para a criação da ASAS começou a ser realizado em 2014 e sua concretização, segundo entrevistas, está próxima, carecendo apenas de revisão.

“A Infraero Serviços não foi criada até agora, mas é porque o processo está dependendo de uma decisão. Todo o trabalho que nós fizemos está praticamente pronto, o que está sendo feito agora é uma revisão do Plano de Negócios porque o cenário do país mudou. Eu falo que o planejamento, apesar do que as pessoas pensam, que ele é estático, o planejamento é altamente dinâmico. Altamente. A gente planeja e replaneja todos os dias e isso é gestão. Gestão não é planejar bem feito e ficar lá; gestão é planejar bem feito, alterar esse planejamento pelos fatos e acontecimentos do dia a dia.” (Entrevistado 7 – Gestor)

¹³⁵ A empresa alemã passou por um processo seletivo, sendo selecionada dentre dezenove operadoras internacionais participantes (MASSADAR, 2015).

Outra subsidiária que está sob criação iminente é a Infraero Navegação Aérea, para a qual migrarão todos os empregados ligados à área de Navegação Aérea. A subsidiária será criada em conjunto com o Comando da Aeronáutica, desonerando em cerca de R\$ 400 milhões¹³⁶ a Infraero. Segundo Pianegonda (2016), a Aeronáutica, que apresenta superávit, equilibraria os resultados financeiros em conjunto com a Infraero.

Sobre a criação da subsidiária, o Entrevistado 5 aborda que se trata de uma transição até entregar a atividade totalmente para o Comando da Aeronáutica.

“Vai ser uma transição. Para não sair de uma vez, eles criam uma subsidiária, quer dizer, a Infraero continua participando, mas também o DECEA está participando para que a gente vá fazer essa transição até entregar totalmente para o DECEA, que é o Comando da Aeronáutica”. (Entrevistado 5 – Gestor)

O relatório anual de 2016 aborda as tratativas para a criação da subsidiária, informando algumas ações efetuadas durante o ano.

Dentre os desafios enfrentados em 2016, destaca-se, ainda, a intensificação das tratativas referentes à criação da subsidiária de Navegação Aérea, que culminou na instituição de grupo de trabalho para conduzir o processo, em consonância com as diretrizes do Programa das subsidiárias, integrante do Portfólio de Programas e Projetos Estratégicos da Infraero 2016 e para expandir o trabalho e avançar nas minúcias de ordem técnica da área (INFRAERO, 2017).

Além das subsidiárias já citadas, ainda há a previsão da criação da Infraero Aeroportos e da Infraero Participações. De acordo com o atual presidente da Infraero, Antônio Claret, a criação da Infraero Aeroportos objetivaria concentrar os aeroportos já superavitários ou com potencial para tanto, cerca de 19, sob comando da Infraero, além da possibilidade de abrir o capital destes até o final de 2018 ou de buscar um investidor estrangeiro para atuar como sócio minoritário. Uma das bases da proposta seria manter o controle acionário da Infraero sob poder da União (RITTNER, 2017). Na fala do presidente da estatal, de acordo com Rittner (2017):

Precisamos ter cuidado com a integração do país e ainda devemos manter o controle estratégico da aviação civil com uma estatal. Mas, abrindo o capital, a tendência é uma melhoria da governança e um aumento da responsabilidade. Isso blinda o futuro da empresa (RITTNER, 2017).

¹³⁶ Valor aproximado absorvido pela atividade de Navegação Aérea atualmente, de acordo com o presidente da estatal em 2016, Gustavo do Vale (PIANEGONDA, 2016).

Por fim, a criação da quarta subsidiária, a Infraero Participações, objetiva administrar os 49% das ações que cabem à Infraero nos aeroportos de Viracopos, Guarulhos, Confins, Galeão e Brasília. Das quatro subsidiárias, pelas entrevistas e matérias analisadas, percebe-se que a Infraero Serviços (ASAS) e a Infraero Navegação Aérea estão mais próximas de terem sua criação concluída. As ideias e negociações já ocorrem desde 2012 e, cinco anos depois, parte das pretensões mostra-se próxima da concretização, porém a outra parte ainda necessita de maior precisão em suas definições e premissas.

“Precisaria realmente ter uma definição melhor desses processos que ela está querendo fazer que é a abertura de capital, criação das outras empresas... para acompanhar todo esse processo, para ver então daqui para a frente, afinal de contas, o que vai ser: Infraero Serviços? [...] A verdade é que a Navegação Aérea também está em um impasse – volta, não volta para a Aeronáutica, quer dizer, tem muita coisa aí a se resolver [...] e aí as coisas não ocorrem na velocidade que, de repente, se necessita, né? Para dar logo uma solução para isso.” (Entrevistado 4 – ex-gestor)

Pode-se considerar a criação das subsidiárias Infraero Serviços (ASAS) e Infraero Navegação Aérea como estratégias pretendidas, que vêm sendo publicamente explanadas e previstas pelo governo e Infraero, mais especificamente nos Relatórios Anuais de Final de Exercício, apesar de ainda não terem sido apresentadas nos planos formais. No relatório anual de 2013 (INFRAERO, 2014c), por exemplo, os estudos e ações para a constituição da subsidiária são citados, assim como o relatório anual de 2014 (INFRAERO, 2015c) traz mensagem do presidente da estatal à época, Gustavo Vale, sobre a medida, informada como planejada e estruturada:

Nesse contexto, ressalta-se a realização de estudos e a efetivação de ações tendentes à constituição da subsidiária da estatal aeroportuária denominada Infraero Serviços, especialmente no que se refere aos atos de contratação da empresa de consultoria que auxiliará na seleção do parceiro internacional estratégico para compor a referida sociedade, a qual irá ampliar o portfólio de negócios hoje desenvolvidos pela Infraero (INFRAERO, 2014c).

Outra medida planejada e estruturada em 2014, e que se encontra prestes a ser concretizada, é a criação da Infraero Serviços, visando a prospecção de novas frentes de negócios. Trata-se de uma subsidiária da Infraero que terá seu foco de atuação na prestação de serviços aeroportuários nos diversos nichos de mercado promissores, como os aeroportos regionais, principal projeto da Secretaria de Aviação Civil, na qual se vislumbra um cenário próspero, onde a Infraero parte da condição de maior operador aeroportuário nacional, com mais de 40 anos de experiência na gestão aeroportuária, para ser referência em negócios aeroportuários no Brasil e no Exterior (INFRAERO, 2015c).

Como as ações em prol de sua concretização, assim como da Infraero Navegação Aérea, ainda estão acontecendo, cabe verificar, futuramente, os caminhos percorridos para sua conclusão, modificação ou abandono.

Verificou-se que o Período de Concessões foi marcado pela estratégia emergente das concessões aeroportuárias, a qual ensejou o abandono de estratégias já estabelecidas e a formação de estratégias que permitissem a adequação da Infraero a esta nova realidade. Com isso, destacaram-se:

- Como estratégias emergentes, a comercialização de treinamentos, dada a busca pela ampliação das receitas e as ações para a readequação do efetivo, além das próprias concessões, já citadas;
- Como estratégias pretendidas, que ainda estão no caminho para a realização: uma nova reestruturação organizacional, marcada pela criação de Centros de Negócios e Centros de Suporte, que passarão a funcionar como Centros de Serviços Compartilhados (CSC); e a criação de subsidiárias;
- O abandono à estratégia de certificação dos aeroportos pela ISO 9001, presente nos planos empresariais desde 1995 e realizada a partir de 1996;
- As estratégias de implantação dos aeroshoppings e utilização do BSC, formadas em períodos anteriores, que permaneceram no Período de Concessões.

A síntese das estratégias do período e as características de sua formação encontram-se na Tabela 17 abaixo.

Tabela 17 – Síntese da formação estratégica no Período de Concessões

Estratégia analisada em resumo	Formação da Estratégia no Período de Concessões
Certificação de Aeroportos por meio da NBR ISO 9001	Estratégia Abandonada em 2012.
Criação do Aeroshopping	A estratégia manteve continuidade em todo o Período de Concessões e permanece.
Implantação da metodologia do Balanced Scorecard	A estratégia manteve continuidade em todo o Período de Concessões e permanece.
Concessões Aeroportuárias	Estratégia emergente realizada a partir de 2012.
Comercialização de treinamentos	Estratégia emergente realizada a partir de 2013.

Criação dos Centros de Suporte e de Negócios, rumo aos Centros de Serviços Compartilhados	Estratégia pretendida no plano de 2014 e em fase de transição até sua realização prevista para out/2017.
Readequação do Efetivo	Estratégia emergente, com realização iniciada em 2012, ainda em andamento.
Abertura de capital	A possibilidade continua amplamente debatida, porém não consta em nenhum plano empresarial do Período de Concessões.
Criação de subsidiárias	Estratégia pretendida, que não consta em planos, apesar de constar nos Relatórios Anuais.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora

6.3. Análise Geral dos 3 Períodos Estudados

Através da análise de 22 anos da empresa, divididos entre os períodos Militar, Civil e de Concessões, percebe-se que a Infraero passou por diferentes momentos, em meio a mudanças de mercado, oscilações econômicas, períodos de crescimento e crise, estando sob o controle de governos com diferentes ideologias e, mais recentemente, enfrentando as concessões aeroportuárias, que alteraram toda a dinâmica interna da empresa e seus passos futuros.

O presente estudo mostra que o relacionamento e alinhamento da empresa com o setor aéreo e o governo é um dos principais fatores que vem limitando a atuação da estatal. As indefinições apresentadas e a falta de um papel específico da Infraero no setor, além do desconhecimento das atribuições e responsabilidades dos demais órgãos, são fatores que vêm, especialmente após a criação da ANAC, causando uma limitação nos planos e ações de cada órgão e da Infraero.

Após o apagão aéreo, houve um melhor controle do setor, porém a falta de definição de ações especificamente para a Infraero no que diz respeito aos investimentos a serem realizados, às ampliações e melhorias dos aeroportos e demais avanços a serem estabelecidos, permaneceu, sendo acentuada com as concessões. As concessões aeroportuárias trouxeram novas operadoras de aeroportos ao setor aéreo brasileiro, gerando maior necessidade ainda de delimitar o papel da estatal em um setor que passa a apresentar concorrentes e/ou parceiros no mesmo negócio. A passividade da Infraero no sentido de buscar diálogo, planos e soluções para desafios junto aos membros do governo é uma forte característica apresentada pelas entrevistas realizadas, demonstrando uma atitude da empresa que pode e deve ser modificada,

mas que também não retira do governo o dever de repassar claramente aos representantes da empresa as ações planejadas e discuti-las em busca de soluções e alternativas que favoreçam e melhor sirvam à sociedade, principal cliente de uma empresa pública. É um trabalho a ser buscado e mantido por ambas as partes.

Por outro lado, há a visão da década de 90 e primeiros anos do século XXI, em que a empresa apresentava crescimento constante, tendo suas atividades e receitas ampliadas em função da incorporação da TASA e capacidade de investimento em meio a um cenário de evolução do mercado aéreo graças às medidas de flexibilização. Nesse momento, a empresa dispunha de certa estabilidade e, ainda que tenha adotado novas estratégias como a implantação do Aeroshopping e o aumento das ações comerciais, as mesmas já poderiam ter sido implantadas em momentos anteriores, seguindo a tendência vista em outros países e a maior autonomia da Infraero. É fato, entretanto, que esta é uma conclusão evidente ao olhar o passado da Infraero de um tempo futuro, verificando suas ações e estratégias, como destaca Mintzberg, através de um padrão no passado. Esta análise permite ao observador considerar que a empresa deveria ter investido mais e buscado obter mais receitas em uma época em que apresentava recursos para tal e que lhe permitiria mostrar maior rentabilidade. Entretanto, não exatamente uma maior rentabilidade afastaria as futuras concessões, uma vez que os aeroportos começaram a ser concedidos em um contexto de lucratividade da estatal. Antes das concessões, conforme as entrevistas e a própria vivência da pesquisadora, houve períodos em que era comum restar recursos no orçamento de diferentes áreas no final de exercícios seguidos, o que sugere uma deficiência no planejamento orçamentário e sua execução, levando à não realização de possíveis investimentos em outras áreas.

Após a virada do século e durante os anos 2000, diante da percepção da tendência já antiga, iniciada nos anos 80, dos grandes aeroportos mundiais em investir em receitas comerciais, e percebendo-se uma lacuna dos aeroportos da Infraero nesse sentido, houve a criação dos Aeroshoppings como uma estratégia emergente dentro de uma estratégia pretendida mais ampla, de maior oferta de produtos e serviços¹³⁷. A área comercial passou, então, a ser priorizada após a constatação de um padrão de crescimento e oportunidade ao longo do tempo de aumento das receitas comerciais e de a estatal adentrar o contexto de

¹³⁷ Foi comum perceber o estabelecimento de estratégias amplas nos planos empresariais da Infraero, como foi o caso da estratégia da área comercial para o ano de 2001: “Fortalecer, ampliar e desenvolver os negócios e empreendimentos, contribuindo com rentabilidade para o desenvolvimento da empresa, empregando modernos padrões técnicos e operacionais” (INFRAERO, 2001, p. 5), através da qual surgiram os aeroshoppings; e o objetivo estratégico de “Expandir os negócios com geração de valor” (INFRAERO, 2013b, p.6), referente ao plano de 2013, dentro do qual se deduz que surgiu a comercialização de treinamentos. Ao se estabelecer uma estratégia pretendida ampla, sem especificações, é natural que surjam estratégias emergentes, como foram os casos apresentados.

concessões, em que precisou aumentar suas receitas e comprovar sua capacidade nesse critério. Vale lembrar que, dada a possibilidade constante de abertura de capital, o investimento contínuo em ações comerciais desde a virada do século, passando-se a considerar a área comercial como uma das principais da empresa, tem sido uma ação completamente coerente ao se vislumbrar qualquer forma de privatização. Os aeroportos de Congonhas (SP) e Santos Dumont (RJ), que ainda permanecem sob responsabilidade da Infraero, são aqueles que apresentam índices mais elevados de receitas comerciais, representando atualmente, os grandes mantenedores do subsídio cruzado e angariadores de recursos para o resgate da sustentabilidade financeira da empresa.

Nesse sentido, faz-se aqui uma comparação com os estudos de Mintzberg sobre os dois principais fatores que levam à mudança estratégica por ele percebidos: um choque externo e a pouca variedade de recursos/serviços oferecidos. No Período Civil, a Infraero adotou o *Aeroshopping*, modelo comercial verificado em diversos países, além de outras ações comerciais como forma de diversificar suas receitas, que apresentavam grande espaço para crescimento, porém de forma retraída em comparação com o percentual de receitas comerciais obtidas por outros grandes aeroportos internacionais fora do Brasil; e adotou estratégias comerciais nunca antes vistas, além de estratégias diversas de readequação de efetivo, todas emergentes, a partir do choque inquestionável que as concessões aeroportuárias representaram no percurso da estatal, ao qual a mesma precisou responder, buscando novas soluções para manter sua subsistência e, inclusive, mantendo o aumento de suas receitas comerciais, mesmo sem seus maiores aeroportos.

Percebeu-se também que a gestão interna pode apresentar grande influência em uma empresa estatal do porte da Infraero: o presidente Fernando Perrone, muito citado pelos entrevistados e por documentos formais e matérias jornalísticas, apresentou-se como um gestor disposto a mudar a condição da Infraero de uma empresa estabelecida e militar para uma empresa de mercado. No período de sua gestão, a empresa passou a aumentar o foco comercial, diminuir custos e buscar a melhoria de resultados, modificando a dinâmica da estatal em direção a ações voltadas para o mercado, passando a ter duas macrodiretrizes: o foco no cliente e a redução de custos (INFRAERO, 2001). A gestão interna, desta forma, mostrou-se também, um fator que influenciou a formação estratégica no período, contribuindo com a mudança de ações que a estatal passou a seguir.

As estratégias da Infraero, de uma forma geral, apresentam também um fator preponderante acompanhando sua formação: o fator político, ou seja, as definições do governo e a influência de diferentes planos de governo nas ações da empresa, que deve seguir

as diretrizes e determinações de um ente maior que a dirige. A falta de diálogo entre representantes da empresa e membros do governo, especialmente no que diz respeito às concessões é uma realidade que deve ser questionada e revertida no sentido de se utilizar todo o conhecimento disponível de diferentes atores para o planejamento, a adoção de novos caminhos e a resolução de problemas. A passividade, apontada como estado habitual nas ações da Infraero, especialmente perante situações que tenham modificado sua natureza, tais quais as concessões, é um fator que precisa ser modificado para o próprio crescimento empresarial. Ainda que tenha havido greves locais nos últimos anos, realizadas por empregados da empresa em função de aumentos salariais da diretoria em meio às concessões e devido às próprias concessões, muito se falou nas entrevistas sobre um melhor alinhamento e maior estreitamento das relações entre empresa e governo no sentido de se compreender os motivos das concessões de determinados aeroportos; os percentuais de participação da estatal nesses; e, especialmente, o papel da Infraero no novo contexto com o esclarecimento dessas condições.

Durante a pesquisa, mostrou-se aparente a falta de definição, mesmo a curto prazo, do que seria feito para que a Infraero pudesse estabelecer suas estratégias e buscar um caminho a partir dos novos panoramas: após o anúncio da concessão dos últimos aeroportos – Fortaleza, Salvador, Porto Alegre e Florianópolis –, foi confirmado que nenhum aeroporto mais seria concedido. Em setembro de 2016, a mídia começou a divulgar reportagens sobre a concessão de mais dez terminais – Curitiba, Recife, Belém, Vitória, Goiânia, Cuiabá (este, já incluído no Programa Nacional de Desestatização), Manaus, Maceió, São Luís e Foz do Iguaçu –, desta vez, em concessão por blocos: à concessionária vencedora seria entregue um aeroporto superavitário e um, deficitário (DOCA, 2016). Além disso, em 2016, já havia sido anunciada a possibilidade da concessão dos aeroportos de Congonhas-SP e Santos Dumont-RJ pelo presidente Michel Temer (FRIAS & CRUZ, 2016). Essa instabilidade de decisões sem a devida informação aos membros da estatal gera a necessidade de uma contínua revisão de seus planos para que suas ações sejam revisitadas e moldadas aos novos contextos, o que, entretanto, nem sempre é feito com a velocidade que é necessária. As próprias entrevistas mostraram uma realidade de falta de acompanhamento do planejamento, ou seja, em que o planejamento não foi revisto após grandes mudanças.

“[...] qualquer planejamento de empresa prevê que quando você tem um *crash* qualquer, você tem que rever o planejamento. Por exemplo, nós estávamos em 2012 com todos os aeroportos. Naquele momento que nós perdemos os quatro maiores aeroportos, o que manda a teoria? Que nós parássemos e que nós refizéssemos o planejamento estratégico porque você

tem uma descompensação enorme na empresa. E não aconteceu. Nós continuamos com as mesmas metas. É claro que não podia dar certo. Nós ficamos no vermelho em relação ao que tinha sido planejado para uma empresa com os quatro grandes aeroportos... ficamos no vermelho. Nós não devíamos ter continuado ali. A gente devia ter parado e ‘Ah, vamos replanejar’”. (Entrevistado 8 – Ex-gestor).

Nesse ponto, houve uma mudança crítica sem o retorno de um acompanhamento e reações que pudessem contribuir para um restabelecimento mais eficiente da saúde da empresa. Aqui, as estratégias planejadas para o ano de 2012 foram mantidas mesmo conhecendo-se o novo cenário de perda de grandes aeroportos e consequente impossibilidade de atingir as metas e os objetivos traçados inicialmente. As mudanças foram postergadas para o ano seguinte em um exemplo de priorizar apenas aquilo que é planejado em vez de se buscar alternativas face uma ruptura de tal proporção. Verifica-se, portanto, similaridade com os estudos e conclusões de Mintzberg e Jorgensen (1995), que defendem a obsessão que o setor público atribui ao planejamento e a buscar seguir exatamente o que foi proposto. Naturalmente, soluções imediatas não são tão facilmente encontradas para uma empresa do porte da Infraero, e que se vê perante um cenário completamente modificado, tendo que enfrentar uma série de atores, normas e outros limitantes para modificar seu foco de atuação. Entretanto, a recusa à análise imediata e a continuidade das ações traçadas sob um panorama completamente diferente certamente não poderiam ser uma boa opção e esse é um ponto no qual a emergência estratégica poderia aflorar e antecipar algumas ações, como foi feito com a comercialização de treinamentos, por exemplo.

Nesse sentido, é válido ressaltar a falta de alinhamento entre o planejamento da Infraero e as políticas de governo pensadas para a Infraero, o que tem causado ações controversas e prejudiciais à estatal e ao setor público. Um grande exemplo disso foi a contratação de cerca de 3 mil empregados no Período Civil para a empresa em um contexto de crescimento, de recebimento de eventos internacionais e de ampliação da capacidade da empresa e, alguns anos depois, a necessidade de redução do quadro de empregados em meio a concessões, diminuição de estrutura e necessidade de corte de custos. Além disso, ainda no Período Civil, a possibilidade de abertura de capital levou à diminuição do número de superintendências regionais e, logo no ano seguinte, o abandono de tal possibilidade e os investimentos no crescimento da empresa trouxeram de volta as superintendências em número maior, evidenciando, mais uma vez, um desalinhamento de planos e ações que aumenta os custos e reduz a eficiência e os ganhos para a empresa, para o setor aéreo e para a sociedade.

No que se refere às estratégias emergentes, observam-se duas situações: enquanto a estatal apresentava estabilidade e recursos disponíveis para investimento, a mesma aproveitou oportunidades como a criação dos aeroshoppings, conforme já explanado e a adoção da ferramenta do *Balanced Scorecard*, esta sendo uma estratégia emergente de opção por uma oportunidade de aprendizado, ainda que tenha sido adotada após a crise do apagão aéreo e, portanto, dotada, em partes, de caráter reativo. A emergência estratégica, nesse caso, apresenta-se também como uma resposta a uma situação crítica, porém através de um formato que permitiu ganhos de comunicação e evolução do planejamento, em busca de uma ferramenta que viabilizasse o aprendizado da empresa em uma situação em que a Infraero dispunha de recursos e, ainda, de certa autonomia.

Outra situação em que se verifica a priorização da emergência estratégica, ainda que não se esteja ciente disso, aparece sob um contexto crítico, ou seja, sob necessidades extremas, ordens governamentais ou como forma de responder a um panorama desfavorável. Com isso, recordam-se os estudos de Mintzberg e Brunet (2008) e como suas conclusões sobre a mudança estratégica se assemelham a essa mudança forçada na Infraero, onde a oportunidade verificada para a comercialização dos treinamentos e demais estímulos comerciais mais contundentes só se deram perante um ambiente de perda de aeroportos, perda de receitas e da necessidade premente de ampliar seus rendimentos, ou seja, após um choque externo. No geral, a estatal busca seguir as estratégias traçadas em seus planos anuais, monitorando-os e avaliando-os constantemente para a aplicação de revisões necessárias, o que não tem acontecido sempre, entretanto.

É perfeitamente compreensível a importância que se dá ao planejamento e àquilo que foi cuidadosamente pretendido, especialmente em uma empresa pública de atuação nacional, dotada de extensa estrutura, grande número de empregados, sujeita a normas, leis e controle governamental, porém existem situações que demandam uma revisão imediata e, mesmo, ações imediatas através de estratégias emergentes, como foi o caso das concessões realizadas. O tamanho da empresa e o número de hierarquias pelas quais se deve passar até ocorrer uma mudança são fatores que dificultam a velocidade de reação da empresa perante situações adversas.

“[...] o modo de dirigir uma organização desse tamanho é muito diferente de você dirigir uma lancha. A lancha, se você virar para a direita, virar para a esquerda, ou então um *jet ski*, ele muda na hora a direção. Na mesma hora. É a microempresa. Se você pegar uma gigante como a Infraero, para você mudar, você vai ter que pensar muito mais na frente o que você vai ter que fazer porque o comando tem que vir muito antes. Ela demora a reagir. Então

isso eu acho que seja o grande desafio da gestão na Infraero hoje: é fazer a Infraero aumentar a velocidade de reação [...] Nós vamos ter que aumentar a velocidade de reação porque se nós não aumentarmos a velocidade de reação, nós vamos quebrar [...] Isso que você perguntou: ‘Aparece um fato que faz a gente repensar a estratégia?’ Sim. Mas até a gente mudar, a gente ainda pega um ano, dois, às vezes três. Aí já mudou outro fato. Entendeu? É isso.” (Entrevistado 5 – Gestor)

Nesse sentido, a empresa demonstrou adotar estratégias emergentes em situações de necessidade latente de recursos para manter sua subsistência (readequação do efetivo e comercialização dos treinamentos ministrados), sob pressão política (quando das concessões e do aumento do número de superintendências regionais, totalizando nove, seja por força da consultoria contratada ou por outros interesses políticos) e quando dispunha de recursos para investir em oportunidades de melhoria (implantação do BSC e dos aeroshoppings). Ou seja, a comercialização de treinamentos, que poderia ter sido implantada há muitos anos, traduziu-se em uma oportunidade vislumbrada que só foi adotada perante as grandes dificuldades enfrentadas. No geral, então, as estratégias emergentes parecem ter espaço na empresa perante um quadro favorável, de disponibilidade de recursos, quando se aproveitam oportunidades; e perante desafios e ordens do governo, representando especialmente um contorno inevitável a uma dada situação. A ênfase maior é dada ao que foi planejado, sendo os resultados buscados tal qual pretendidos, ainda que isso não ocorra exatamente da forma como se planejou.

Percebe-se ainda que, dentre as principais estratégias destacadas e analisadas para fins desta pesquisa, o Período Militar não contemplou nenhuma estratégia emergente de destaque. A estabilidade do momento, em que os militares se voltavam para o ideal de integração nacional, segurança das fronteiras e desenvolvimento da nação mostram-se como fatores que possivelmente tenham potencializado a busca por estratégias pretendidas. A partir do Período Civil, as estratégias emergentes começaram a mostrar-se mais presentes, ainda que a atenção e cuidado com os planejamentos anuais tenham sido aperfeiçoados, tendo em vista a quantidade de documentos formais que a empresa passou a produzir para esse fim. O fato de a empresa passar a apresentar um perfil mais mercadológico e perseguidor da lucratividade, assim como a preparação para os eventos internacionais vindouros, foram fatores decisivos para as estratégias emergentes aqui abordadas e analisadas.

Entretanto, ainda que se tenha planejado uma série de estratégias, como a abertura de capital (pretendida desde 2008, mas que até o momento não foi realizada), as certificações ISO 9001 (em que se tinha a pretensão de manter as certificações, abandonadas em 2012) e a criação dos centros de suporte, em substituição às regionais e dos centros de negócios, em

substituição aos aeroportos (tendo os centros de suporte um grande decréscimo previsto, ao migrarem sua condição para Centros de Serviços Compartilhados), as mesmas sofreram mudanças em seu percurso. Estratégias emergentes como os aeroshoppings, a implantação do BSC e a estratégia inicial de readequação do efetivo passaram a fazer parte de planos e documentos formais, assim como a comercialização dos treinamentos já apresenta toda uma estrutura de custos, mecanismos de cobrança, controle e especificações. Desta forma, volta-se à explanação de Mintzberg sobre não existirem estratégias completamente deliberadas, nem completamente emergentes, ainda que uma pareça ter mais apelo que a outra no momento de analisá-las e defini-las. A interface das ações empresariais com diferentes cenários constrói um caminho dinâmico e mutante para a formação estratégica, que segue seus passos mesclando emergência e deliberação.

Em meio a tantas mudanças ocorrendo, parece essencial, no momento, o conhecimento do papel da empresa e de seus principais objetivos, além da fluidez da comunicação estatal-governo e da própria comunicação interna para que os empregados estejam cientes das ações a serem tomadas e possam contribuir com o processo. A adoção do BSC, ainda em reformulação, e a implantação do *Yammer* são ferramentas que, permitindo uma comunicação mais completa e rápida entre os diversos níveis da empresa poderão vir a converter-se em meios que favoreçam soluções e a visão compartilhada de ações estratégicas da empresa. Porém, para que a comunicação seja priorizada, o primeiro passo é que os profissionais da estatal tenham maior diálogo com o governo e conheçam, de fato, os caminhos pensados para a empresa para que, desta forma, possam ser estabelecidas as melhores proposições para a Infraero, para o setor e, em especial, para a sociedade.

No Apêndice C, apresenta-se, em síntese, a análise da formação estratégica na Infraero no período analisado, ressaltando-se os planos empresariais em que as estratégias pretendidas apareceram; os documentos que mostraram estratégias, iniciativas, políticas e objetivos empresariais ligados à formação das estratégias emergentes; e a classificação das estratégias em cada período (algumas com continuidade no período seguinte) de acordo com a teoria de Mintzberg.

7. CONCLUSÕES

A demanda por viagens aéreas vem apresentando grande crescimento nas duas últimas décadas e ampliando os debates sobre o setor aéreo, suas características, limitações e oportunidades de melhorias. A Infraero apresenta papel primordial no setor, sendo responsável pela infraestrutura aeroportuária de grande parte dos aeroportos brasileiros e um dos entes que respondem pela política pública de integração nacional e desenvolvimento através do transporte aéreo, essencial em um país de grandes dimensões como o Brasil.

O presente trabalho buscou analisar a formação estratégica na Infraero no período compreendido entre 1995 e 2016, verificando fatores que têm influenciado as estratégias, estimulando-as e limitando-as. Para facilitar a contextualização e a análise da pesquisa, os 22 anos da trajetória da empresa foram periodizados em três momentos: Período Militar, Período Civil e Período de Concessões.

Através do estudo realizado, percebe-se que a Infraero, no período analisado, buscou priorizar as estratégias pretendidas, presentes em seus planejamentos anuais, e que a adoção de estratégias emergentes ocorreu: aproveitando-se oportunidades em contextos mais estáveis e favoráveis financeiramente, em que a empresa apresentava volume de recursos que poderiam ser investidos em possibilidades de aprendizado e crescimento; através de imposições governamentais; e como uma resposta a situações que se modificaram, tornando-se desfavoráveis e necessitando de soluções urgentes, neste caso, para manter a viabilidade da estatal.

A pesquisa também evidenciou que o planejamento, apesar de necessário e essencial para uma empresa do porte da Infraero, delimita estratégias que nem sempre são seguidas e alcançadas tal qual foram planejadas. Nesse sentido, a própria abrangência com que algumas estratégias são colocadas, abre espaço para estratégias emergentes e, estando a empresa sob a influência de tantos fatores dinâmicos, tais quais decisões governamentais, mudanças econômicas, sociais, mercadológicas, gestão e finanças internas, mesmo não sendo intencional o espaço destinado ao surgimento de estratégias emergentes, estas demonstraram ter ocorrido com frequência, principalmente a partir do Período Civil, quando a empresa passou a voltar-se mais ao mercado e perder alinhamento com as ações do governo, diminuindo sua autonomia e conhecimento de seu papel no setor.

Neste sentido, um dos fatores mais relevantes verificados e que tem influenciado diretamente as decisões e planejamento da empresa é o desalinhamento entre os caminhos da Infraero e os planos, ações e políticas de governo traçadas para a estatal. Esta situação tem trazido problemas de percurso em relação às estratégias seguidas pela empresa, gerando ações

controversas e prejuízos. Dadas as diversas possibilidades apresentadas para o futuro da empresa, que perpassam criação de subsidiárias, abertura de capital e novas concessões, é essencial que se retome o alinhamento existente na década de 90 para que a formação estratégica caminhe em busca de objetivos mais estabelecidos e não de forma reativa a situações contraditórias, apesar de nem sempre isso ser possível.

A ocorrência de grandes choques externos também foi um fator que ensejou mudanças estratégicas, tal qual abordado pelos estudos de Mintzberg, Brunet e Waters (2008). Nesse sentido, o apagão aéreo trouxe ações como a implantação do BSC e as promessas de abertura de capital, que levaram à necessidade de diminuição da estrutura da Infraero em 2008 e, logo em seguida, de aumento da estrutura com a proximidade dos grandes eventos; em 2012, com as concessões aeroportuárias, uma série de medidas como a comercialização de treinamentos, a readequação do efetivo, a criação de subsidiárias e, novamente, a abertura de capital começaram a ser implantadas e/ou discutidas. Parte das estratégias está em fase de transição até a realização e outras ainda estão sendo verificadas para sua implantação sem, contudo, aparecerem nos planos formais da empresa como é o caso da criação das subsidiárias e da abertura de capital. Todas as mudanças percebidas após os choques citados foram, então, permeadas principalmente por estratégias emergentes, que têm modificado fortemente a dinâmica e o caráter da empresa, especialmente no Período de Concessões. Não há, então, como se negar a necessidade de se aceitar e abrir espaço a estratégias emergentes, especialmente perante contextos tão dinâmicos.

O estudo de 22 anos da Infraero mostrou que, a partir do Período Civil da empresa, ainda que não constasse em seus documentos formais, sempre se abordou sua privatização, seja através da abertura de capital ou através da concessão de aeroportos. Sendo parte dos aeroportos instituições lucrativas e outra parte, dotada de condições para tal, a possibilidade e interesse de instituições/atores privados em adquirir ações ou concessões totais sempre esteve presente após a virada do século. Dadas as concessões já realizadas e a possibilidade de novas, a previsão de abertura de capital dos aeroportos mais lucrativos que ainda estão sob a administração da Infraero, a redução do efetivo da empresa, suas mudanças estruturais e a criação de subsidiárias, percebe-se, através da trajetória da empresa, especialmente nos últimos anos de concessões, um caminho rumo à continuidade do aumento da participação privada nos aeroportos, restando saber quais permanecerão e se permanecerão sob responsabilidade da Infraero ou de outro órgão do setor público. Afinal, a estatal, diferente da iniciativa privada, apresenta um fim social, voltado à integração e desenvolvimento nacional e que, portanto, deve prevalecer em relação à lucratividade ao se considerar os GNAs e

aeroportos deficitários, mas que apresentam caráter estratégico de atendimento da sociedade, mantendo-se no futuro, muito provavelmente, sob responsabilidade do Estado.

A pesquisa realizada buscou analisar os fatores que têm influenciado a formação estratégica da Infraero em um tempo histórico até os dias atuais. Acredita-se que o objetivo tenha sido alcançado, evidenciando fatores que limitaram e estimularam a formação estratégica na Infraero em meio a diferentes contextos e situações de cunho inédito. Para tanto, a utilização da abordagem teórica de Henry Mintzberg sobre a formação estratégica teve papel de grande contribuição para o desenvolvimento dos estudos.

Espera-se, com o presente trabalho, contribuir para a realização de novas pesquisas sobre estratégia no setor público brasileiro, permitindo um entendimento mais minucioso de um campo ainda pouco aprofundado nos estudos acadêmicos nacionais. Por ter um importante fim social, acredita-se que o estudo da estratégia no setor público é essencial: para que os órgãos federais, estaduais e municipais possam dispor de ferramentas para complementar suas decisões; para que a Academia desenvolva, cada vez mais, estudos que incorporem teoria e prática no setor público, em busca de respostas que contribuam com a sociedade; e para que a própria sociedade disponha de bases para fundamentar sua compreensão sobre as diferentes esferas do setor público, as políticas públicas de governo e sua atuação cidadã no direito de exigir e contribuir com ações em benefício da coletividade.

Limitações da Pesquisa e Sugestões para Novos Estudos

A pesquisa realizada apresenta algumas limitações que devem ser apontadas para que, futuramente, o tema abordado possa vir a ser ampliado e complementado.

Duas ações seriam importantes para trazer mais argumentos às considerações aqui abordadas: a realização de entrevistas com membros da Alta Cúpula da empresa, incluindo representantes do governo, para que se tenha o conhecimento das percepções daqueles que têm a palavra final sobre diversas decisões e sua correlação com os depoimentos; e a participação do pesquisador, se possível, em reuniões de planejamento e demais decisões importantes de gestão, buscando verificar, através de observação participante, como se dá a discussão e emergência de ideias e qual o caminho dessas a partir de sua apresentação. Acredita-se que tais sugestões reforçariam algumas descobertas e complementariam o tema pesquisado.

Outra ação que permitiria o enriquecimento da pesquisa seria a realização de uma entrevista de roteiro diferenciado com gestores/empregados mais antigos na empresa, que oferecessem mais informações sobre o Período Militar, possibilitando uma análise mais

detalhada do mesmo, uma vez que, dentre os períodos analisados, foi o que apresentou mais dificuldade de obtenção de dados formais internos e matérias veiculadas na mídia. Entrevistas com empregados antigos e mesmo membros do governo à época seriam, então, muito importantes para se preencher essa lacuna.

Por fim, sugere-se a realização de novos estudos voltados especialmente à área pública, através de um olhar que envolva a aplicação dos conhecimentos dos campos de estudos organizacionais e estratégia em setores de diferentes esferas e diferentes dimensões; estudos sobre estratégia que busquem ir além do planejamento empresarial, atestando, através de teorias como a de Mintzberg, o caminho entre o que foi planejado e realizado ou não realizado, de modo a possibilitar a descoberta de nuances não percebidas até então; e a realização da imersão estratégica em estudos gerais sobre estratégia, considerando-se a importância da contextualização social, política, econômica, cognitiva, institucional, cultural e/ou estrutural e o fato de que a ação estratégica é circundada por fatores diversos que a influenciam. Acredita-se que tais caminhos permitiriam verificar similaridades e diferenças com o presente trabalho e, assim, contribuir para o desenvolvimento e a evolução do estudo da formação estratégica no setor público brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABERTURA DE CAPITAL da Infraero é prioridade, diz Dilma. **Repórter Diário**. 22 out. 2007. Disponível em: < <https://www.reporterdiario.com.br/noticia/10172/abertura-de-capital-da-infraero-e-prioridade-diz-dilma/>>. Acesso em: 24 mai. 2017.

ACORDO PRORROGA garantia de emprego a funcionários da Infraero. **Secretaria Nacional de Aviação Civil**. 13 mar. 2015. Disponível em: < <http://www.aviacao.gov.br/noticias/2014/09/acordo-prorroga-garantia-de-emprego-a-funcionarios-da-infraero-2>>. Acesso em: 23 mai. 2017.

AEROMAGAZINE. **Força Aérea completa 75 anos**. 20 jan. 2016. Disponível em: <http://aeromagazine.uol.com.br/artigo/forca-aerea-completa-75-anos_2486.html>. Acesso em: 14 abr. 2017.

AEROTD Escola de Aviação Civil. **Regulamentação da Aviação Civil**. [2012]. Disponível em: < <http://www.aerotd.com.br/decoleseufuturo/wp-content/uploads/2015/05/REGULAMENTA%C3%87%C3%83O-DA-AVIA%C3%87%C3%83O-CIVIL.pdf> >. Acesso em: 15 mai. 2016.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC. **Anuário do Transporte Aéreo 2005** – Dados Estatísticos. v. 1. [Brasília, 2006]. Disponível em: < <http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/dados-do-anuario-do-transporte-aereo>>. Acesso em: 13 mai. 2017.

_____. **Anuário do Transporte Aéreo 2015**. Brasília, 2016. Disponível em: < <http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/dados-do-anuario-do-transporte-aereo>>. Acesso em: 13 mai. 2017.

AIRPORTS COUNCIL INTERNATIONAL – ACI. **The Airport Business**. Out. 2007. Disponível em: <http://www.aci.aero/Media/aci/file/ACI_Priorities/Airport%20Business/position%20brief_AIRPORT%20BUSINESS.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2017.

AMATO, Fábio. Infraero muda estrutura e dá mais poder à direção de seus aeroportos. **G1**, Brasília, 1 set. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/09/infraero-muda-estrutura-e-da-mais-poder-direcao-de-seus-aeroportos.html>>. Acesso em: 08 jan. 2016.

AMATO, Fábio. Após dez anos de crescimento, transporte aéreo de passageiros cai em 2016. **G1**. Brasília, 25 jan. 2017a. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/apos-dez-anos-de-crescimento-transporte-aereo-de-passageiros-cai-em-2016.ghtml>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

AMATO, Fábio. Após novo leilão, Infraero ficará com 55 aeroportos, 67% dos quais deficitários. **G1**. Brasília, 15 mar. 2017b. Disponível em: < <http://g1.globo.com/economia/noticia/apos-novo-leilao-infraero-ficara-com-55-aeroportos-67-dos-quais-deficitarios.ghtml>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

ARAÚJO, Edmir S. D. de. Missão Estratégica em Organizações Geridas pelo Governo (OGG). **Revista de Administração**, São Paulo, jul/set, 1990. p. 43-53.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS AÉREAS – ABEAR. **Voar por mais Brasil:** os benefícios da aviação nos estados. [S.l.]: ABEAR, 2016. Disponível em: <http://abear.com.br/uploads/arquivos/dados_e_fatos_arquivos_ptbr/ABEAR_VoarPorMaisBrasil_2016.pdf?utm_source=Site_ABEARutm_medium=MailMKT_0811utm_campaign=Lan%C3%A7amento_Beneficiosutm_source=Lista+Geral+ABEARutm_campaign=305f080b19-EMAIL_CAMPAIGN_2016_11_08utm_medium=emailutm_term=0_76488fc13d-305f080b19-210138745>. Acesso em: 28 mai. 2017.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Histórico.** [S.l.; 2008 ou 2009]. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Desestatizacao/Processos_Encerrados/historico.html>. Acesso em: 05 jan. 2016.

BAUM, Joel A. C.; DUTTON, Jane E. **Introduction:** The Embeddedness of Strategy. In: BAUM, Joel A. C.; DUTTON, Jane E. (Eds.). *Advances in Strategic Management: The Embeddedness of Strategy*. London: Emerald Group, 1997. v. 13. p. 1-15.

BIELSCHOWSKY, Pablo; CUSTÓDIO, Marcos da Cunha. A evolução do setor de transporte aéreo brasileiro. **Revista Eletrônica Novo Enfoque**, v. 13, n. 13, p. 72-93, 2011. Disponível em: <http://www.castelobranco.br/sistema/novoenfoco/files/13/artigos/7_Prof_Pablo_Marcos_Art4_VF_2.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 270, de 28 de fevereiro de 1967. Cria o Fundo Aeroviário e o Conselho Aeroviário Nacional e dispõe sobre a constituição do Plano Aeroviário Nacional e a utilização da Infraestrutura Aeroportuária Brasileira... **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10270.htm>. Acesso em: 26 mai. 2017.

_____. Lei Nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 13 dez. 1972. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5862.htm>. Acesso em: 25 nov. 2015.

_____. Lei Nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973. Dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, das facilidades à navegação aérea e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 dez. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6009.htm>. Acesso em: 02 mai. 2017.

_____. Lei Nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 20 dez. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7565.htm>. Acesso em: 27 abr. 2017.

CALDEIRA et. al. Estratégias emergentes e deliberadas: o processo de formação de estratégias sob o prisma do método do estudo de caso. **Revista eletrônica Sistemas & Gestão**, v.4, n.3, set/dez, 2009. p. 221-237. Disponível em: <<http://www.uff.br/sg/index.php/sg/article/download/V4N3A3/V4N3A3>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

COLYAR, Julia. **Becoming writing, becoming writers.** *Qualitative Inquiry*, v.15, n.2, p. 421-436, 2009.

CONFERÊNCIA DE RANGUM. **Problemas da Empresa Pública.** In: SHERWOOD, Frank. *Empresas Públicas – textos selecionados.* Rio de Janeiro: FGV, 1964. 19-32.

COSTA, Roberto Teixeira da. Abertura de capital da Infraero. **Folha de S. Paulo.** 09 ago. 2007. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0908200708.htm>>. Acesso em 24 mai. 2017.

COSTA, Armando Dalla; SOUZA-SANTOS, Elson Rodrigo de. Mercado e empresas de transporte aéreo brasileiras: histórico, mudanças recentes e perspectivas. **Revista Economia & Tecnologia**, UFPR – Ano 06, Vol. 21 – abr-jun, 2010. p. 127-136.

COSTA, Hellen Madson. **Competências Especificadas versus Competências Percebidas pelos Executivos do Setor de Aviação:** um estudo no âmbito da Administração Aeroportuária do estado de Minas Gerais. Dissertação de Mestrado. 2011. Disponível em: < <http://www.fumec.br/revistas/pdma/article/view/4530>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa:** escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

CUNHA, Joana. Estrangeiros levam 4 aeroportos em leilão com oferta de R\$ 3,7 bilhões. **Folha de S. Paulo.** São Paulo, 16 mar. 2017. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/03/1867000-grupos-levam-4-aeroportos-em-leilao-com-oferta-de-r-37-bilhoes.shtml>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

DA MILITARIZAÇÃO À LIBERALIZAÇÃO: Transição da aviação civil no Brasil começou em 1992. **Revista em Discussão.** Nov., 2010. Disponível em: < <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/revista-em-discussao-ediao-novembro-2010/materias/da-militarizaa-a-liberalizaa-transiao-da-aviaao-civil-no-brasil-comeou-em-1992.aspx>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

DEMANDA DOMÉSTICA por transporte aéreo caiu 5,7% em 2016. ANAC. 25 jan. 2017. Disponível em: < <http://www.anac.gov.br/noticias/2017/demanda-domestica-por-transporte-aereo-caiu-5-7-em-2016>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

DEPARTAMENTO DE AVIAÇÃO CIVIL – DAC. **Anuário do Transporte Aéreo 1995.** v. 1. [Brasília, 1996]. Disponível em: < <http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/dados-do-anuario-do-transporte-aereo>>. Acesso em: 11 mai. 2017.

_____. **Anuário do Transporte Aéreo 1996.** v. 1. [Brasília, 1997]. Disponível em: < <http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/dados-do-anuario-do-transporte-aereo>>. Acesso em: 11 mai. 2017.

_____. **Anuário do Transporte Aéreo de 1997 – Dados Estatísticos.** v. 1. [Brasília, 1998]. Disponível em: < <http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/dados-do-anuario-do-transporte-aereo>>. Acesso em: 11 mai. 2017.

_____. **Anuário do Transporte Aéreo 1998** – Dados Estatísticos. v. 1. [Brasília], 1999. Disponível em: < <http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/dados-do-anuario-do-transporte-aereo>>. Acesso em: 11 mai. 2017.

_____. **Anuário do Transporte Aéreo 1999** – Dados Estatísticos. v. 1. [Brasília, 2000]. Disponível em: < <http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/dados-do-anuario-do-transporte-aereo>>. Acesso em: 11 mai. 2017.

_____. **Anuário do Transporte Aéreo 2000** – Dados Estatísticos. v. 1. [Brasília, 2001]. Disponível em: < <http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/dados-do-anuario-do-transporte-aereo>>. Acesso em: 11 mai. 2017.

_____. **Anuário do Transporte Aéreo 2001** – Dados Estatísticos. v. 1. [Brasília, 2002]. Disponível em: < <http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/dados-do-anuario-do-transporte-aereo>>. Acesso em: 13 mai. 2017.

_____. **Anuário do Transporte Aéreo 2002** – Dados Estatísticos. v. 1. [Brasília, 2003]. Disponível em: < <http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/dados-do-anuario-do-transporte-aereo>>. Acesso em: 13 mai. 2017.

_____. **Anuário do Transporte Aéreo 2003** – Dados Estatísticos. v. 1. [Brasília, 2004]. Disponível em: < <http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/dados-do-anuario-do-transporte-aereo>>. Acesso em: 13 mai. 2017.

_____. **Anuário do Transporte Aéreo 2004** – Dados Estatísticos. v. 1. [Brasília, 2005]. Disponível em: < <http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/dados-do-anuario-do-transporte-aereo>>. Acesso em: 13 mai. 2017.

DEPARTAMENTO DE CONTROLE DO ESPAÇO AÉREO – DECEA. **O DECEA**. Disponível em: <<https://www.decea.gov.br/?i=quem-somos&p=o-decea>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

DINIZ, Eli e LIMA JÚNIOR, Olavo. **Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia**. Brasília: IPEA/CEPAL, 1986.

DOCA, Geralda. Governo venderá mais dez terminais de aeroportos em 2017. O Globo. 16 set. 2016. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/economia/governo-vendera-mais-dez-terminais-de-aeroportos-em-2017-20114415>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

DOIS TERÇOS dos passageiros pagaram menos de R\$ 300 para voar em 2011. Valor Econômico. 21 nov. 2012. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/node/2912594>>. Acesso em: 02 mai. 2017.

EISENHARDT, Kathleen M.; BROWN, Shona L. **Environmental Embeddedness and the Constancy of Corporate Strategy**. In: BAUM, Joel A. C.; DUTTON, Jane E. (Eds.). *Advances in Strategic Management: The Embeddedness of Strategy*. London: Emerald Group, 1997. v. 13. p. 187-214.

FERREIRA, Afonso. Avianca começou com 2 aviões dados por cliente devedor, diz dono da empresa. **UOL**, 19 mai. 2015. Disponível em:

<<https://economia.uol.com.br/empreendedorismo/noticias/redacao/2015/05/19/avianca-comecou-com-2-avioes-dados-por-cliente-devedor-diz-dono-da-empresa.htm>>. Acesso em 28 abr. 2017.

DESREGULAMENTANDO PARA um céu de brigadeiro. **Fórum Da Liberdade**. 2017. Disponível em: <<http://forumdaliberdade.com.br/case-1/>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

FRIAS, Maria Cristina. CRUZ, Valdo. Temer planeja privatizar Congonhas e santos Dumont. **Folha de S. Paulo**. 10 jul. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/07/1790130-temer-planeja-privatizar-aeroportos-da-ponte-aerea.shtml>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

GALLAS, Daniel. Brasil entra em grupo de alto desenvolvimento. **BBC Brasil**. Brasília, 27 nov. 2007. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/11/071120_idh_brasil_dg.shtml. Acesso em: 11 abr. 2017.

GOULART, Marta; KROM, Valdevino. **Transporte Aéreo: Conhecendo o transporte aéreo no Brasil**. VIII Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e IV Encontro Latino Americano de Pós-Graduação – Universidade do Vale do Paraíba. 2004. Disponível em: <http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2004/trabalhos/inic/pdf/IC6-39.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2016.

GROSSI, Venancio - Palestra apresentada no seminário "Modernização do Transporte Aéreo", da Gazeta Mercantil, em março de 2000. Disponível em: <<http://www.sbda.org.br/revista/Anterior/1695.htm>>. Acesso em: 13 mai. 2017.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto; SALGADO; Lucia Helena. **A Regulação do mercado de Aviação Civil no Brasil**. Notas Técnicas apresentadas no Seminário de Regulação do Setor de Transporte Aéreo. Rio de Janeiro: IPEA, out. 2003. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/10349109-Notas-tecnicas-2-a-regulacao-do-mercado-de-aviacao-civil-no-brasil-diretoria-de-estudos-macroeconomicos-coordenacao-de-regulacao-e-estudos-de-mercado.html>>. Acesso em: 21 mai. 2017.

INFRAERO. **A Infraero**. Site Institucional. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/index.php/br/institucional/a-infraero.html>>. Acesso em 06/dez/2015.

_____. **Balanco Social Anual/2009**. Ibase Betinho. [Brasília, 2010a]. Disponível em: <<http://www4.infraero.gov.br/media/551613/2009.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. **Balanco Social Anual/2010**. Ibase Betinho. [Brasília, 2011a]. Disponível em: <<http://www4.infraero.gov.br/media/551618/2010.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. **Balanco Social Anual/2011**. Ibase Betinho. [Brasília, 2012a]. Disponível em: <<http://www4.infraero.gov.br/media/551614/2011.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. **Balanco Social Anual/2012**. Ibase Betinho. [Brasília, 2013a]. Disponível em: <<http://www4.infraero.gov.br/media/551619/2012.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. **Balço Social Anual/2013**. Ibase Betinho. [Brasília, 2014a]. Disponível em: <<http://www4.infraero.gov.br/media/551620/2013.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. **Balço Social Anual/2014**. Ibase Betinho. [Brasília, 2015a]. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/media/551622/balanco_social2014.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____. **Concessões de Aeroportos**. Site Institucional. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/index.php/br/transparencia/concessao.html>>. Acesso em 06/dez/2015.

_____. **Nossa história**. Site Institucional. Disponível em: <<http://www4.infraero.gov.br/sobre-a-infraero/historia/>>. Acesso em 06/dez/2015.

INFRAERO. **Estatuto Social**. Brasília, 2017a. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/images/stories/Infraero/Estatuto/estatuto.pdf>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

_____. **Planejamento Estratégico 1995-2005**. [Brasília, 1995].

_____. **Planejamento Empresarial 2001**. [Brasília], 2001a.

_____. **Planejamento Empresarial 2002** – Diretrizes, programas e metas. [Brasília], [2001b].

_____. **Planejamento Empresarial 2003**. [Brasília], [2002a].

_____. **Planejamento Empresarial 2003** - Reavaliação. [Brasília]. jun. 2003a

_____. **Planejamento Empresarial 2004**. [Brasília], 2005a.

_____. **Planejamento Empresarial 2005** – Excelência operacional com responsabilidade social. Brasília, 2005b.

_____. **Planejamento Empresarial e Programa de Dispêndios Globais PDG – 2006**. [Brasília], [2005c].

_____. **Planejamento Empresarial 2007**. v. I. Brasília, 2007a. 34 p.

_____. **Planejamento Empresarial 2007**. v. II. Brasília, 2007b. 25 p.

_____. **Planejamento Empresarial 2008-2012**. [Brasília], [2008a].

_____. **Processo de Planejamento 2009**. Brasília, 2009a.

_____. **Formulação Estratégica - Plano Empresarial 2010-2014**. [Brasília], 2010b.

_____. **Planejamento Empresarial 2010-2014**. [Brasília], 2011b.

_____. **Plano Empresarial 2012-2015**. [Brasília], 2012b.

- _____. **Plano Empresarial 2013-2016** – A Estratégia da evolução. [Brasília], 2013b.
- _____. **Planejamento Empresarial 2013-2016** – Plano Empresarial 2014. [Brasília], [2014b].
- _____. **Planejamento Empresarial 2013-2016** – Plano Empresarial 2015. [Brasília], [2015b].
- _____. **Planejamento Empresarial 2013-2016** – Plano Empresarial 2016 (original). [Brasília], [2016a].
- _____. **Planejamento Empresarial 2013-2016** – Plano Empresarial 2016 (1ª revisão). [Brasília], [2016b].
- _____. **Plano de Ação**. Iniciativa 1.c. [Brasília, 2008b].
- _____. **40 Anos servindo pessoas, empresas e o Brasil**. [Brasília], 2013c.
- _____. **Relatório Anual 2001**. Brasília, 2002b. Disponível em: <http://www.duqueestrada.adv.br/wp-content/uploads/2010/04/RELATORIO-INFRAERO-2001.pdf>, Acesso em: 02 mai. 2017.
- _____. **Relatório Anual 2002**. Brasília, 2003b. Disponível em: <http://www.duqueestrada.adv.br/wp-content/uploads/2010/04/RELATORIO-INFRAERO-2002.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2017.
- _____. **Relatório Anual 2003**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.duqueestrada.adv.br/wp-content/uploads/2010/04/RELATORIO-INFRAERO-2003.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2017.
- _____. **Relatório Anual 2004**. Parte I. p. 1-42. Brasília, 2005d. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/media/551595/2004-parte-1.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2017.
- _____. **Relatório Anual 2004**. Parte II. 43-81. Brasília, 2005e. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/media/551594/2004-parte-2.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2017.
- _____. **Relatório Anual 2005**. Parte I. p. 1-56. Brasília, 2006a. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/media/552153/2005-parte-1.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2017.
- _____. **Relatório Anual 2005**. Parte II. p. 57-109. Brasília, 2006b. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/media/552154/2005-parte-2.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2017.
- _____. **Relatório Anual 2006**. Parte I. p. 1-32. Brasília, 2007c. Disponível em: http://www4.infraero.gov.br/media/551590/relatorioanual2006_1a.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2017.
- _____. **Relatório Anual 2006**. Parte II. p. 33-43. Brasília, 2007d. Disponível em: http://www4.infraero.gov.br/media/551591/relatorioanual2006_1b.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2017.

_____. **Relatório Anual 2006.** Parte III. p. 44-87. Brasília, 2007e. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/media/551589/relatorioanual2006_2.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2017.

_____. **Relatório Anual 2007.** Parte I. p. 1-39. Brasília, 2008c. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/media/551586/financeiras2007internet_1a.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2017.

_____. **Relatório Anual 2007.** Parte II. p. 40-53. Brasília, 2008d. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/media/551588/financeiras2007internet_1b.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2017.

_____. **Relatório Anual 2007.** Parte III. p. 54-105. Brasília, 2008e. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/media/551587/financeiras2007internet_2.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2017.

_____. **Relatório Anual 2008.** Brasília, 2009b. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/media/551581/resultadodegestao2008_1.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2017.

_____. **Relatório Anual 2009.** Brasília, 2010c. Disponível em: <<http://www4.infraero.gov.br/media/551578/relanual-2009.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

_____. **Relatório Anual 2010.** Brasília, 2011c. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/media/551577/relatorio_anual_2010.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2017.

_____. **Relatório Anual 2011.** Brasília, 2012c. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/media/551574/relatorio_anual2011.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2017.

_____. **Relatório Anual 2012.** Brasília, 2013d. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/media/551576/relatorio_anual2012.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2017.

_____. **Relatório Anual 2013.** Brasília, 2014c. Disponível em: <<http://www4.infraero.gov.br/media/551575/relatorio2013.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

_____. **Relatório Anual 2014.** Brasília, 2015c. Disponível em: <<http://www4.infraero.gov.br/media/551572/relatorio2014.pdf>>. Acesso em: 07 mai. 2017.

_____. **Relatório Anual 2015.** Brasília, 2016c. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/media/551579/relatorio_2015.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2017.

_____. **Relatório Anual 2016.** Brasília, 2017b. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/media/551573/relatorio_2016.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2017.

_____. **Rede de terminais de logística de carga.** Site Institucional. Disponível em: <<http://www.infraero.com.br/cargo/index.php/apresentacao/rede-de-terminais-de-logistica-de-carga>>. Acesso em: 06 jun. 2015.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2009** (apresentado ao TCU). Brasília, 2010d. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/media/551773/2009anexo-i_relatrio-de-gesto_part1.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2017.

INFRAERO DÁ MAIS ESPAÇO ao varejo em aeroportos. **INFRAERO**. 07 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.bittencourtconsultoria.com.br/noticias/Infraero-da-mais-espa%C3%A7o-ao-varejo-em-aeroportos.html>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

INFRAERO DIVULGA Aeroshopping na 20ª edição da ABF. **INFRAERO**. 09 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/index.php/es/prensa/noticias/4305-0906--infraero-divulga-aeroshopping-na-20o-edicao-da-abf.html>>. Acesso em: 01 mai. 2017.

INFRAERO PODE VENDER ações de Congonhas e Santos Dumont. G1. 20 jun 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2016/06/infraero-pode-vender-acoes-de-congonhas-e-santos-dumont.html>>. Acesso em: 24 mai. 2017.

INFRAERO TERÁ participação reduzida e não assumirá obras em novas concessões. **Zero Hora**, Porto Alegre, 04 jun. 2015. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/economia/noticia/2015/06/infraero-tera-participacao-reduzida-e-nao-assumira-obras-em-novas-concessoes-4774700.html>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Produto Interno Bruto – Variação em volume (taxa acumulada em quatro trimestres). Disponível em: <<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=12&op=0&vcodigo=ST13&t=produto-interno-bruto-br-variacao-volume>>. Acesso em: 19 mai. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA, 2013. **O desafio de ampliar a produtividade.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2973:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 09 jul. 2016.

ISAE BRASIL. **Quais os fatores que levaram o Brasil para a crise?** 32ª edição. Abril/maio 2015. Disponível em: <<http://www.isaebrasil.com.br/revista/edicao32/>>. Acesso em 15 mai. 2017.

ISO NO PAÍS segue tendência mundial, afirma a ABNT. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 23 abr. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/4/23/dinheiro/32.html>>. Acesso em: 21 mai. 2017.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **The Balanced Scorecard: translating strategy into action.** Boston: Harvard Business School, 1996.

LIMA JÚNIOR, Olavo. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. Revista do Serviço Público – RSP. Ano 49, nº 2, abr-jun, 1998. p. 5-32.

LOPES FILHO, Hermelindo. Nas Asas da História da Força Aérea Brasileira. [S.l.: S.n., 2012]. Disponível em: < <http://www.faap.br/hotsites/asas-da-historia/livreto%20Nas%20Asas%20da%20Hist%C3%B3ria%20Da%20For%C3%A7a%20A%C3%A9rea%20Brasileira.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

MALAGUTTI, Antônio Osller. Evolução da Aviação Civil no Brasil. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, DF. Ago. 2001. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/arquivos-pdf/pdf/109712.pdf>>. Acesso em: 20 abr.2017.

MASSADAR, Rafael. Infraero anuncia estratégias para superar crise. Mercado de Eventos. 06 ago. 2015. Disponível em: < <http://www.mercadoeventos.com.br/noticias/aviacao/%E2%80%8Binfraero-anuncia-estrategias-para-superar-crise/>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. In: ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel (Orgs.). **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MICROSOFT. **Conheça o Yammer**. 2017. Disponível em: <<https://support.office.com/pt-br/article/Conhe%25C3%25A7a-o-Yammer-02ac514e-cf1d-4060-9cde-6038ca812ede?ui=pt-BR&rs=pt-BR&ad=BR&fromAR=1>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

MINTZBERG, Henry. **Patterns in Strategy Formation**. Management Science, vol. 24, nº 9, May, 1978. p. 934-948.

MINTZBERG, Henry; WATERS, James A. **Of Strategies, Deliberate and Emergent. Strategic**. Management Journal, vol. 6, 1985. p. 257-272.

MINTZBERG, Henry; JORGENSEN, Jan. **Una estrategia emergente para la política pública**. Gestión y Política Pública, vol. IV, nº 1, 1995. p. 25-46.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MINTZBERG, Henry; BRUNET, Pierre; WATERS, James A. **Does planning impede strategic thinking?** In: MINTZBERG, Henry. Tracking strategies toward a general theory. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 146-181.

MONTEIRO, Tania. Novo presidente da Infraero toma posse amanhã. **Folha de Londrina**. 18 abr. 2000. Disponível em: <<http://www.folhadelondrina.com.br/geral/novo-presidente-da-infraero-toma-posse-amanha-br-font-size-282691.html>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

MONTEIRO, Cristiano Fonseca. Estado e Mercado no transporte aéreo brasileiro pós-reformas. **Revista Política e Sociedade**. v. 8, n. 15, p. 117-143, out. 2009. Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2009v8n15p117/11040>>. Acesso em: 24 mai. 2017.

NOGUEIRA, Rui. AMORIM, Rodrigo. Governo prepara privatização da Infraero. Folha de S. Paulo. 10 abr. 2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1004200015.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

OLIVEIRA, Alessandro V. M. **A Experiência Brasileira na Desregulamentação do Transporte Aéreo: Um Balanço e Propositura de Diretrizes para Novas Políticas**. SEAE, fev. 2007. Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br/central-de-documentos/documentos-de-trabalho/documentos-de-trabalho-2007/DT_45.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

OLIVEIRA, Alessandro. **Transporte Aéreo: Economia e Políticas Públicas**. 1. Ed. São Paulo: Pezco Editora, 2009.

OLIVEIRA, João José. Transporte aéreo mundial de passageiros cresce 6,3% em 2016. **Valor econômico**. 02 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4856376/transporte-aereo-mundial-de-passageiros-cresce-63-em-2016>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

OLIVEIRA, José Antônio P. **Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento?** In: MARTINS, Paulo Emílio M.; PIERANTI, Octavio P. Estado e Gestão Pública – Visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 189-204.

PALHARES, Guilherme Lohmann. **Transporte Aéreo e Turismo: gerando desenvolvimento socioeconômico**. São Paulo: Aleph, 2001.

PASSARELI, Hugo. Por que o Brasil parou? **Estadão**. São Paulo. 26 ago. 2015. Disponível em: <<http://infograficos.estadao.com.br/economia/por-que-o-brasil-parou/confianca.php>>. Acesso em 15 mai. 2017.

PATU, Gustavo; KANNO, Mário. As principais privatizações de cada presidente. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, [2013 ou 2014]. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/infograficos/2013/11/78768-as-principais-privatizacoes-de-cada-presidente.shtml>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

PEREIRA, Aldo. Breve História da Aviação Comercial brasileira. Rio de Janeiro: Europa, 1987.

PIANEGONDA, Natália. **Asas: primeira subsidiária da Infraero atuará em serviços aeroportuários no Brasil e exterior**. Confederação Nacional do Transporte. 18 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.cnt.org.br/Imprensa/noticia/asas-primeira-subsidiaria-da-infraero-atuara-em-servicos-aeroportuarios-no-brasil-e-exterior-cnt>>. Acesso em: 25 mai. 2017.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Parcerias na Administração Pública**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

QUASE 4 MIL funcionários da Infraero devem ser demitidos; um corte de 30% no quadro. **Em.com.br**. 28 abr. 2014. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2014/04/28/internas_economia,523094/quase-4-mil-funcionarios-da-infraero-devem-ser-demitidos-um-corte-de-30-no-quadro.shtml>. Acesso em: 15 jun. 2017.

REIGADA, Maria Izabel. Min. dos Transportes indica novo presidente da Infraero. **Panrotas**. 25 mai. 2016. Disponível em: <http://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/politica/2016/05/min-dos-transportes-indica-novo-presidente-da-infraero_126098.html?lista>. Acesso em: 16 mai. 2017.

RITTNER, Daniel. Infraero tem legião de empregados sem função. **Valor Econômico**. 04 mai. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4031930/infraero-tem-legiao-de-empregados-sem-funcao>>. Acesso em: 23 mai. 2017.

_____. Infraero, de volta ao azul, quer 19 ativos em nova subsidiária. **Valor Econômico**. 13 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4866670/infraero-de-volta-ao-azul-quer-19-ativos-em-nova-subsidiaria>>. Acesso em: 25 mai. 2017.

ROCHA, Vítor. Bahia vai perder R\$ 88 milhões sem regional da Infraero. **A Tarde**. Bahia. 20 mar. 2009. Disponível em: <[http://www.atarde.uol.com.br/politica/noticias/1107643-bahia-vai-perder-r\\$-88-milhoes-sem-regional-da-infraero](http://www.atarde.uol.com.br/politica/noticias/1107643-bahia-vai-perder-r$-88-milhoes-sem-regional-da-infraero)>. Acesso em 17 mai. 2017.

ROCHA, Vítor. Salvador retoma controle do aeroporto após pressão. **A Tarde**. Bahia. 03 fev. 2010. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/politica/noticias/1148169-salvador-retoma-controle-do-aeroporto-apos-pressao>>. Acesso em 17 mai. 2017.

SALGADO, Lucia Helena. **Caos aéreo e tragédia dos comuns: falhas de Mercado e de Governo**. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1566/1/TD_1388.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2017.

SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL – SAC. **Entidades do Setor Aéreo**. Disponível em: <<http://www.aviacao.gov.br/assuntos/o-setor-aereo/entidades-do-setor-aereo>>. Acesso em 07/dez/2015.

SILVA, Adyr da. **Aeroportos e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica; Belo Horizonte: Villa Rica, 1991.

SILVA, Regiane Cunha da. **As Relações de Causa e Efeito entre os objetivos das perspectivas do Balanced Scorecard: o caso da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO**. Recife, 2014. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/ppgcontabeis/images/documentos/Dissertacoes/regiane.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2017.

SIMÕES, André Felipe. **O Transporte Aéreo Brasileiro no Contexto de Mudanças Climáticas Globais: Emissões de CO2 e Alternativas de Mitigação**. 2003. 295 f. Tese (Doutorado em Ciências em Planejamento Energético) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. UFRJ, 2003. Disponível em: <<http://www.ppe.ufrj.br/ppe/production/tesis/afsimoes.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

SINDICATO NACIONAL DOS AEROPORTUÁRIOS – SINA. **Nossa História**. 2017. Disponível em: <<http://www.sina.org.br/historia.asp>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

SMYTH, Mark; PIERCE, Brian. **Airline Cost Performance**. International Air Transportation Association – IATA, 2006.

SONINO, Guido. **Depois da turbulência: A aviação comercial brasileira aprende com suas crises.** São Paulo: Apvar, 1995.

TRANSPORTE AÉREO fecha 2015 com índices positivos. **ANAC.** 19 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/noticias/transporte-aereo-fecha-2015-com-indices-positivos>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Sistema de Aviação Civil Brasileiro.** TC nº 014.799/2007-0. [Brasília], 2010a. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D928784DE554C>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

_____. **Relatório de Auditoria do Planejamento do Sistema de Aviação Brasileiro.** TC 014.799/2007-0. Brasília, 2010b. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLightConteudo?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d313135363333932&texto=null&termoFq=null&bases=ACORDAO-COMPLETO;&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&highlight=&posicaoDocumento=0>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

_____. **Relatório de Auditoria Operacional.** TC 024.918/2014-8. Brasília, 2014.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

WHIPP, Richard. **Desconstrução criativa: Estratégia e organizações.** In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais.** São Paulo: Atlas, 2014. v. 3, p. 229-250.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos.** 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A

Roteiro de Entrevista – Gestores/Ex-gestores da área de Planejamento e Gestão e Superintendentes/Ex-superintendentes



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

Roteiro de Entrevista – Gestores/Ex-gestores

1. Como são estabelecidas as estratégias na Infraero e quais as ferramentas de gestão utilizadas para isso? (A pesquisadora orientará os entrevistados a sempre pensarem as perguntas em um tempo histórico).
2. Quem participa do estabelecimento de estratégias/planejamento empresarial e em que níveis (Sede, Centros de Negócios, Centros de Suporte, EPTAs) ele ocorre?
3. Qual o papel da Infraero em um contexto de políticas públicas? (De que forma a Infraero contribui com a sociedade e demais órgãos externos?)
4. Há pontos pré-determinados pelo governo a serem considerados quando do planejamento e estabelecimento de estratégias? Quais são os principais? Há algum nível de flexibilização nessas questões?
5. Que outras organizações/indivíduos externos/parceiros participam conjuntamente/influenciam o processo de planejamento/estabelecimento de estratégias da Infraero? Qual o papel dos mesmos nesse processo? (Isso sempre foi assim ou em algum momento houve maior/menor influência dos mesmos?)
6. Há uma frequência para o estabelecimento de estratégias e seu acompanhamento? (Após a definição do planejamento, o mesmo é seguido de forma totalmente programada ou existe espaço para que alguns pontos não considerados inicialmente sejam incorporados às estratégias planejadas?)
7. Em sua opinião, quais os principais fatores que influenciam o estabelecimento de estratégias na Infraero?
8. Você acredita que o processo de planejamento e estabelecimento de estratégias da empresa é sistematizado e compreendido por aqueles que dele fazem parte? Há sugestões de sua parte para sua melhoria?
9. Os empregados da empresa, de uma forma geral, contribuem para as formulações e decisões estratégicas? Em caso afirmativo, como se dá essa contribuição?
10. Você percebe mudanças/aportes nas estratégias da Infraero quando da incorporação da TASA (Telecomunicações Aeronáuticas S.A.) em 1995?
11. Em abril/2001, a Infraero foi desvinculada do Ministério da Aeronáutica, passando a vincular-se ao Ministério da Defesa. Você percebe mudanças estratégicas a partir dessa alteração de contexto?
12. Pensando em períodos de governo, você percebe mudanças estratégicas na Infraero durante governos ou durante passagens de governo (1995-2002 → FHC; 2003-2010 → Lula; 2011-2016 → Dilma; Atual → Temer)? Por quais motivos?
13. A empresa tem passado por uma série de mudanças estruturais nos últimos anos. Em sua opinião, por quais motivos essas mudanças constantes têm ocorrido/ocorreram no passado?

14. Em 2009 e 2011, a Infraero realizou concursos públicos que resultaram na contratação de mais de 3 mil empregados. Posteriormente, houve a necessidade de redução do efetivo da empresa com cessões de empregados a órgãos públicos e planos de demissão incentivados. Por que você acha que houve essa mudança de contexto?

15. Você percebe mudanças em relação ao processo de planejamento empresarial e decisões estratégicas tomadas a partir do início das concessões aeroportuárias? Quais você poderia destacar?

16. Considerando sua experiência na empresa e a análise da mesma em um tempo histórico até os dias atuais, que estratégias poderiam ser destacadas na trajetória da empresa e por quais motivos as mesmas foram estabelecidas/surgiram?

17. No tempo que você trabalha na empresa, como você percebe o processo de estabelecimento de estratégias na empresa? (As ações planejadas sempre tiveram acompanhamento? As estratégias programadas sempre foram buscadas/alcançadas tal qual planejadas? Lembra-se de situações em que as estratégias surgiram sem um planejamento formal prévio, tiveram que ser mudadas, abandonadas ou receber complementações no decorrer do processo? Em caso afirmativo, por quais motivos?)

APÊNDICE B

Roteiro de Entrevista – Membros do SINA/ANEI



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

Roteiro de Entrevista – Membros SINA/ANEI

(A pesquisadora orientará os entrevistados a considerarem as perguntas sobre estratégia como relacionadas às estratégias da empresa e às estratégias desenvolvidas pelo SINA/ANEI)

1. Quando o(a) Sindicato Nacional dos Aeroportuários (SINA)/Associação Nacional de Empregados da Infraero (ANEI) foi fundado(a) e qual a sua função?
2. O(A) SINA/ANEI participa do estabelecimento de estratégias/planejamento empresarial da Infraero? De que forma?
3. Qual o papel da Infraero em um contexto de políticas públicas? (De que forma a Infraero contribui com a sociedade e demais órgãos externos?) O(A) SINA(ANEI) tem alguma participação nessa contribuição?
4. Em sua opinião, quais os principais fatores que influenciam o estabelecimento de estratégias na Infraero?
5. Você acredita que o processo de planejamento e estabelecimento de estratégias da empresa é sistematizado e compreendido por aqueles que dele fazem parte? Há sugestões de sua parte para sua melhoria?
6. Os empregados da empresa, de uma forma geral, contribuem para as formulações e decisões estratégicas da empresa? Em caso afirmativo, como se dá essa contribuição?
7. Você percebe mudanças/aportes nas estratégias da Infraero quando da incorporação da TASA (Telecomunicações Aeronáuticas S.A.) em 1995?
8. Pensando em períodos de governo, você percebe mudanças estratégicas na Infraero durante governos ou durante passagens de governo (1995-2002 → FHC; 2003-2010 → Lula; 2011-2016 → Dilma; Atual → Temer)? Por quais motivos?
9. A empresa tem passado por uma série de mudanças estruturais nos últimos anos. Em sua opinião, por quais motivos essas mudanças constantes têm ocorrido/ocorreram no passado?
10. Em 2009 e 2011, a Infraero realizou concursos públicos que resultaram na contratação de mais de 3 mil empregados. Posteriormente, houve a necessidade de redução do efetivo da empresa com cessões de empregados a órgãos públicos e planos de demissão incentivados. Por que você acha que houve essa mudança de contexto?
11. Você percebe mudanças em relação ao processo de planejamento empresarial e decisões estratégicas tomadas a partir do início das concessões aeroportuárias? Quais você poderia destacar?

12. Considerando sua experiência na empresa e a análise da mesma em um tempo histórico até os dias atuais, que estratégias poderiam ser destacadas na trajetória da empresa e por quais motivos as mesmas foram estabelecidas/surgiram?

13. No tempo que você trabalha na empresa, como você percebe o processo de estabelecimento de estratégias? (As ações planejadas sempre tiveram acompanhamento? As estratégias programadas sempre foram buscadas/alcançadas tal qual planejadas? Lembra-se de situações em que as estratégias surgiram sem um planejamento formal prévio, tiveram que ser mudadas, abandonadas ou receber complementações no decorrer do processo? Em caso afirmativo, por quais motivos?)

APÊNDICE C

Quadro-síntese da Análise da Formação Estratégica na Infraero nos três períodos estudados

Plano Empresarial/ Documento	Ação	Política/Objetivo/Projeto	Estratégia	Estratégia Específica	Período Militar	Período Civil	Período de Concessões
1995	Expansão de Atividades	Aprimorar a gestão dos sistemas de comunicações aeronáuticas, de apoio ao tráfego aéreo e meteorológicos, desenvolvendo a comercialização de produtos e serviços atuais e potenciais.	Continuidade das atividades desenvolvidas pela Telecomunicações Aeronáuticas S/A - TASA, em consonância com as orientações do Comando da Aeronáutica.	Incorporação da TASA	Pretendida e Deliberada	X	X
2008	Reestruturação Organizacional	Promoção da abertura do capital da Infraero	Promover a reestruturação organizacional e reformular o modelo de gestão.	Redução do número de regionais	X	Emergente e Realizada	X
2009		Implantação do novo modelo de gestão até 2010	Identificar melhorias na estrutura organizacional e nas práticas de gestão para aplicação imediata na Empresa” e “Promover a revisão da arquitetura organizacional de forma a compatibilizá-la com eventuais alterações na configuração empresarial da Infraero”.	Aumento do número de regionais	X	Emergente e Realizada	X
2014/2015		Modernizar a gestão	Consolidação do Modelo de Gestão dos Centros de Suporte com ênfase em Centros de Serviços Compartilhados (Projeto)	Criação dos Centros de Suporte e de Negócios	X	X	Pretendida (em transição para a realização em out/2017)

2001	Ações Comerciais	“Desenvolver e disponibilizar produtos, serviços e facilidades de varejo aeroportuário, carga e telecomunicações, incrementando parcerias, atendendo as expectativas e necessidades dos clientes, maximizando a receita e a rentabilidade.” (missão da área comercial)	Fortalecer, ampliar e desenvolver os negócios e empreendimentos, contribuindo com rentabilidade para o desenvolvimento da empresa, empregando modernos padrões técnicos e operacionais.	Criação dos Aeroshoppings	X	Emergente e Realizada	Pretendida e Deliberada
2013		NÃO HÁ	Expandir os negócios com geração de valor. (objetivo estratégico)	Comercialização de treinamentos	X	X	Emergente e Realizada
1995	Ações de Gestão	Garantir padrões internacionais de qualidade na prestação de serviços de infraestrutura aeroportuária e aeronáuticos, atendendo proativamente às necessidades dos clientes e usuários. (Política)	Certificação de processos por meio da NBR ISO 9001.	Certificação de Aeroportos por meio da NBR ISO 9001	Pretendida e Deliberada	Pretendida e Deliberada	Abandonada
		“Estabelecer e implantar um sistema contínuo de divulgação do Plano Empresarial, bem como dos mecanismos de análises dos resultados parciais e da participação dos empregados no processo” (Iniciativa) - Relatório de Gestão 2009	Utilização da ferramenta de gestão do Balanced Scorecard (BSC) - presente no Relatório de Gestão de 2009 enviado ao TCU.	Implantação da metodologia do Balanced Scorecard	X	Emergente e Realizada parcialmente	Pretendida e Realizada parcialmente
	Remodelagem Setorial	NÃO HÁ	NÃO HÁ	Concessões Aeroportuárias	X	X	Emergente e Realizada
	Sustentabilidade de Financeira	NÃO HÁ	NÃO HÁ	Readequação do Efetivo	X	X	Emergente e Realizada parcialmente

2008		Promoção da abertura de capital da Infraero	Fortalecer os mecanismos de governança corporativa; Promover defesa de alterações no marco regulatório do setor de aviação civil que garantam o equilíbrio econômico-financeiro da Infraero; e Promover a reestruturação organizacional e reformular o modelo de gestão	Abertura de capital	X	Pretendida e Não realizada	X
2013 (Relatório Anual 2013)		NÃO HÁ	Ações para a criação da ASAS e da Infraero Navegação Aérea em Relatórios de Final de Exercício (as demais não constam em nenhum documento formal)	Criação de subsidiárias	X	X	Pretendida (ASAS e Infraero Navegação Aérea)

ANEXO 1

Mapa INFRAERO

(Não considerando as últimas concessões, dos aeroportos de Porto Alegre, Florianópolis, Salvador e Fortaleza)

