

O PARADIGMA PÓS-MODERNO DA EFICIÊNCIA: UMA ANÁLISE À LUZ DA CONCESSÃO DO AEROPORTO SALGADO FILHO

Michelli Linhares de Bastos¹

RESUMO

O norte deste trabalho encontra-se na análise do paradigma da eficiência trazido por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, na obra “Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade: finalidade: eficiência: resultados”. Nessa obra, a eficiência não é tratada simplesmente como um princípio da Administração Pública, mas é vista como um verdadeiro paradigma, uma visão ampla de um sistema, uma análise e uma perspectiva do papel da Administração Pública na era globalizada. Diante desse ponto de partida, apresenta-se o caso da concessão do aeroporto Salgado Filho, de Porto Alegre, buscando uma reflexão sobre como essa concessão é resultado de um todo sistemático de um Estado que busca atingir a eficiência. Dessa forma, este trabalho busca referências teóricas que possibilitem uma metodologia dialética para a realização do confronto entre as ideias apresentadas na obra em questão e autores que apresentam ressalvas sobre estas, pois uma análise dialética possibilita conclusões mais efetivas. O procedimento da pesquisa realiza-se por meio de revisão bibliográfica, legislações, periódicos e análise de conteúdo entre autores clássicos e contemporâneos.

Palavras-chave: Eficiência. Globalização. Concessão Aeroporto Salgado Filho.

ABSTRACT

This paper is based on the analysis of the efficiency paradigm brought by Diogo de Figueiredo Moreira Neto in the book "Four paradigms of postmodern administrative law: legitimacy: purpose: efficiency: results". In this book, efficiency is not treated simply as a principle of Public Administration, but is seen as a true paradigm, a broad view of a system, an analysis and a perspective of the role of Public Administration in globalization. Before this starting point, we present the case of Salgado Filho airport concession in Porto Alegre, seeking a reflection on how this concession is the result of a systematic whole of a state that seeks to achieve efficiency. Thus, this work seeks theoretical references that enable a dialectical methodology to confront the ideas presented in the work in question and authors who have reservations about them, after all a dialectical analysis makes possible more effective conclusions. The research procedure is carried out through bibliographical revision, legislation, periodicals and analysis of content between classic and contemporary authors.

Keywords: Efficiency. Globalization. Concession Salgado Filho Airport.

¹Bacharela em Direito pela Faculdade Inedi – CESUCA. E-mail: mlinharesdebastos@gmail.com.

1. Introdução

Por muito tempo, a sociedade brasileira tolerou a cultura da ineficiência dos serviços prestados pelo Poder Público (MOREIRA NETO, 2008, p. 109). Dessa forma, os serviços eram demorados, com qualidade abaixo do esperado e rodeados por muita burocracia. Com a chegada da Era da Informação², as sociedades passaram a viver em um mundo no qual os dados, os conhecimentos e as tecnologias ficam cada vez mais acessíveis a cada vez mais sujeitos. Diante de tanta informação e entendimentos, os indivíduos passaram a ter maior consciência de seus interesses e, conseqüentemente, a vontade de participar e exigir dos governos serviços que atendam efetivamente às suas necessidades tornou-se uma nova realidade (MOREIRA NETO, 2008, p.100).

A análise de como o setor privado produzia e prestava serviços com mais velocidade, qualidade e com menos recursos do que detinha o Poder Público trouxe uma certa inconformidade para os cidadãos diante dos serviços oferecidos pelo Estado. Assim, o sistema gerencial de administração baseado na indústria competitiva moderna que busca a fornecer produtos e serviços de qualidade, construindo e comercializando com custos reduzidos (MASIEIRO, 2012, p. 245), passou a ser um modelo interessante a ser observado pela Administração Pública.

Nesta breve introdução, já cabe uma ressalva: o pensamento acima apresentado está longe de ser uma unanimidade. Os dois parágrafos anteriores são concebidos à luz das reflexões de Diogo de Figueiredo Moreira Neto apresentadas no livro “Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade: finalidade: eficiência: resultados”. No entanto, a relação entre Administração Pública e setor privado é um tema que divide opiniões. A temática “privatização” é um exemplo dessa divisão. Se temos o pensamento de Diogo Figueiredo Moreira Neto, de um lado, afirmando que o setor Público deve incorporar práticas do setor privado e, além disso, firmar parcerias com o esse setor para realização de serviços públicos de qualidade, temos ideias opostas de outra banda.

Exemplo de um pensamento contrário está na obra “Uma teoria do Direito Administrativo”, de Gustavo Binenbojm (2008). O autor chama de “filhotes híbridos”

² Termo cunhado pelo sociólogo espanhol Manuel Castells.

essa mistura entre gestão pública e gestão privada. Essa mistura, na visão do autor gera uma crise de identidade no Direito Administrativo. Em primeiro lugar, temos empresas não-estatais explorando serviços de monopólio do Estado por meio de parcerias. Além disso, deparamo-nos com um modelo gerencial desenvolvido por e para o setor privado. Nos parece claro que o setor público possui uma realidade enquanto setor privado, outra. Aqui temos alguns conflitos: Seria possível e benéfico o setor público incorporar um sistema de setor privado? Seria possível e benéfico uma empresa privada que tem finalidade lucrativa prestar um serviço público que tem sua finalidade no interesse público? Há argumentos para uma resposta positiva tanto quanto argumentos para uma resposta negativa para essas questões. O fato é que essa incorporação já ocorre na prática, por isso este artigo pretende analisar um caso concreto a fim de elucidar alguns pontos dessa questão.

Voltemos ao pensamento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Para a implementação de um sistema administrativo mais gerencial, o Estado precisa romper com o sistema burocrático enraizado nas prestações de serviços públicos. Primeiramente, deve-se entender que a adoção da burocracia tem um sentido lógico: a despersonalização das relações. Paul Ricoeurreflete sobre o sistema burocrático, partindo das ideias do alemão Max Weber, concluindo que a burocracia impede que os processos decisórios sejam imputados a uma pessoa específica, fato que protegeria os direitos individuais, pois haveria a busca de um resultado formal concretizada por meio de formalismos obrigatórios que respeitam hierarquias e competências. O ato de desprover os indivíduos de responsabilidade por meio de processos resultados de um sistema burocrático no qual cada membro executava apenas uma parcela do total revelou-se negativamente na prática. O anonimato levou muitos agentes públicos a prestarem serviços morosos, com pouca qualidade e que acabavam por utilizarem mais recursos que o necessário (RICOEUR, 2015, p. 242).

Esse contexto culminou na inclusão do princípio da eficiência no artigo 37, na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional 19/98. Mauro dos Santos afirma essa inclusão “materializou um novo paradigma na Administração: o dever de prestar serviço público com qualidade”. O autor conclui que esse dever indica que a sociedade brasileira não estava satisfeita com os serviços oferecidos pelo Poder

Público, fazendo com que a Administração Pública passasse para um processo gerencial que visasse à obtenção de melhores resultados, com produtividade funcional, economicidade, zelo e rapidez (SANTOS, 2012, p. 35). Ora, a análise feita por Mauro dos Santos vai ao encontro da breve reflexão até aqui explanada, ou seja, a necessidade de expressamente prever a eficiência como princípio da Administração Pública tem fulcro na insatisfação de uma população com conhecimento suficiente para não mais tolerar que os serviços públicos sejam ineficientes. Para atender à essa demanda, o Estado precisou romper com o modo como os serviços eram prestados, passando a buscar no modelo gerencial de administração (empregado pelo setor privado) uma alternativa.

Por isso, percebe-se que o dinamismo dos contextos sociais trouxeram transformações no Direito. A obra de Diogo de Figueiredo Moreira Neto apresenta visões acerca de como as transformações na sociedade geram impactos nos paradigmas da Administração Pública. Segundo o autor, o Direito Administrativo deixou de ser a área que regulava as questões do Estado para ser o “disciplinador de interesses transindividuais juridicamente relevantes”. Este artigo pretende analisar o paradigma da eficiência tendo como ponto de partida o texto supracitado de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (e alguns contrapontos!) aplicado em um caso atual: a concessão, ocorrida em 2016, do Aeroporto Salgado Filho, situado na cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

2. O paradigma da eficiência

No Capítulo 3, da Obra “Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade: finalidade: eficiência: resultados”, Diogo de Figueiredo Moreira Neto aborda o paradigma da eficiência. O autor afirma que a estagnação e isolamento levou com que culturas não fossem capazes de gerarem civilizações, ou seja, é o dinamismo que consegue transformar uma cultura em uma real civilização. Diante desse imperioso dinamismo, o autor inicia sua análise refletindo sobre mutações (MOREIRA NETO, 2008, p. 95-122). Essa expressão abrange as transformações naturais e institucionais pelas quais as sociedades e indivíduos passam. Buscando uma contextualização dessas mudanças no contexto pós-

moderno, a apreciação das mudanças sociais está situada nas mutações ocorridas após o final dos anos 80 e como essas repercutiram no Direito Administrativo.

2. 1 A globalização e a eficiência

Na contemporaneidade, o fenômeno da globalização é responsável por constituir um novo paradigma social. A globalização pode ser vista como um fato: alargamento de horizontes, expansão dos interesses. No entanto, Diogo Figueiredo Moreira Neto (2008, p. 101) aprofunda essa visão, analisando a globalização como um valor que pode ser visto positiva ou negativamente. Nessa ótica, a globalização está sujeita a um juízo de ponderação analisando, principalmente, suas consequências nas mutações sociais.

Em primeiro lugar, a globalização traz uma nova economia baseada em escala global de interligações. Em segundo lugar, e aqui temos especial atenção, no ramo do Direito, a globalização trouxe a superação do legalismo exacerbado, ou seja, o domínio absoluto e exclusivo das Leis. Essa aspecto revela que, na atualidade, não basta que os atos da Administração sejam legais. É preciso que eles sejam legítimos.

Assim, a vontade juridicamente positivada (lei) não é suficiente para definir o agir jurídico do Estado, pois há também a vontade democraticamente expressa que está ligada à legitimidade. Conforme palavras de Diogo Figueiredo Moreira Neto (2014, p. 149):

A legitimidade se deriva diretamente do princípio democrático, destinada a informar fundamentalmente a relação entre a vontade geral do povo e as suas diversas expressões estatais – políticas, administrativas e judiciárias. Trata-se de uma vontade difusa, captada e definida formalmente a partir de debates políticos, de processos eleitorais e de instrumentos de participação política dispostos pela ordem jurídica, bem como captada e definida informalmente pelos veículos abertos à liberdade de expressão das pessoas, para saturar toda a estrutura do Estado democrático, de modo a se tornar necessariamente informativa, em maior ou menor grau, conforme a hipótese aplicativa, do exercício de todas as suas funções e em todos os níveis em que se deva dar alguma integração jurídica de sua ação.

Conforme já explanado, a globalização trouxe desdobramentos sociais ligados ao amplo acesso ao conhecimento e esse acesso faz com que os sujeitos passem a

requerer a sua participação nas questões do Estado. Afinal, conforme ressalta Carlos Maria Gambaro, a globalização trouxe uma guinada que mudou o pensamento político, econômico e social vividos até o século XX. As pessoas passaram a estar “conectadas”, conhecendo as possibilidades que podem ser atingidas e, conseqüentemente, buscando a satisfação de seus desejos (GAMBARO, 2000, p. 46-59).

Diogo Figueiredo Moreira Neto alerta que essa situação não trata meramente de uma democracia ligada aos processos de escolha de governantes, mas uma democracia no sentido material, uma democracia que envolve a observância de valores convencionais. Essa ideia reforça que não cabe mais ao Estado o mero cumprimento da Lei, prestando serviços pouco satisfatórios. Passamos a ter uma Administração que deve atender às necessidades dos seus cidadãos (MOREIRA NETO, 2008, p. 101). Gustavo Binimbojm (2008, p. 50) analisa a democracia e os direitos fundamentais como um dos elementos estruturantes para que haja legitimação do Estado. Democracia e direitos fundamentais estariam em uma relação de interdependência e reciprocidade. Segundo o autor:

A democracia, a seu turno, consiste em um projeto moral de autogoverno coletivo, que pressupõe cidadãos que sejam não apenas os destinatários, mas também os autores das normas gerais de conduta e das estruturas jurídico-políticas do Estado. Em um certo sentido, a democracia representa a projeção política da autonomia pública e privada dos cidadãos, alicerçada em um conjunto de básico de direitos fundamentais.

A análise acerca da globalização e os seus reflexos no Direito Administrativo culmina no paradigma da eficiência, afinal as pessoas demandam soluções para seus interesses e não se satisfazem mais com a mera sobrevivência. Logo, a globalização trouxe um aumento quantitativo e qualitativo das demandas sociais, cabendo ao Direito Administrativo não mais regular apenas as questões relacionadas ao Estado, mas disciplinar sobre temas de interesse transindividuais.

2.2 Uma Administração Eficiente

Diogenes Gasparin conceitua a eficiência como a obrigação da Administração em realizar “suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo,

de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade”. O autor alerta que diante do princípio da eficiência, nenhuma procrastinação é justificável, sendo que essa atitude pode obrigar a Administração a indenizar os prejuízos trazidos pelo atraso. O autor cita a decisão do STF em que a Administração Pública foi condenada a responder civilmente pela inércia em atender uma situação que pode gerar uma ocorrência danosa (GASPARINI, 2012, p.76).

Alexandre Mazza afirma que a inclusão do princípio da eficiência no artigo 37, da Constituição Federal, é um dos pilares da Reforma Administrativa que buscou implementar o modelo de administração pública gerencial, voltada para os resultados. O autor pondera ser impossível não relacionar o princípio da eficiência com a lógica utilizada pelo setor privado: economicidade, redução de desperdícios, rapidez, produtividade e rendimento funcional. A grande diferença entre a eficiência praticada pelo setor público da praticada pelo setor privado é a finalidade: enquanto este busca o lucro, aquele persegue cumprir com o direito dos usuários de terem um serviço de qualidade e rápido (MAZZA, 2017, p.138-139).

Sobre uma visão ampla de eficiência, Diogo Figueiredo Moreira Neto (2008, p. 103) reflete que a eficiência não está limitada a questões econômicas, mas há uma

ampla percepção, como a que produz um complexo de resultados em benefício da sociedade – portanto, uma eficiência socioeconômica – um conceito híbrido, que consiste em produzir bens e serviços de melhor qualidade o mais rápido, na maior quantidade possível e com os menores custos para a sociedade, para efetivamente atender a suas necessidades cada vez mais demandantes.

No entanto, essa eficiência não se limita ao aspecto socioeconômico, mas abrange o que Diogo Figueiredo Moreira Neto chamada de eficiência solidária. Essa eficiência só existe quando há sociedades livres conexas pelo exercício da democracia material. Novamente, o conceito de globalização faz-se necessário, pois o alargamento de fronteiras possibilita essas interações. Fora isso, o conceito de nacionalismo sofre um esvaziamento na Era da Informação. Conforme reflete Diogo Figueiredo Moreira Neto (2008, p. 104), as pessoas querem ter seus interesses satisfeitos não importando se quem os satisfaz é uma entidade privada ou pública, se é nacional ou internacional.

Conforme Diogo Figueiredo Moreira Neto (2008, p. 106), as demandas atuais não cabem mais em um conceito de mega-Estado, ou seja, o poder estatal centralizado paternalista preocupado com o bem-estar social. Uma Administração eficiente será aquela que atender às demandas dos administrados da melhor maneira possível e com os menores sacrifícios, não importando quem seja o prestador. Essa é uma visão funcionalista do sistema administrativo, pois o que é visado são os resultados legítimos e eficientes. Dessa forma, o interesse não está mais no ato administrativo ou no processo administrativo, mas sim no resultado eficiente.

Como o Estado tem como razão de existir e como missão constitucional servir à proteção e à realização dos direitos fundamentais, é evidente que a teoria funcional do Direito Público se volta à obtenção de resultados que efetivamente e não apenas intencional ou retoricamente satisfaçam essa vocação (MOREIRA NETA, 2008, p. 111).

Portanto, o panorama atual exige uma não mais concentrada e monopolizada, mas um sistema gerencial com competências bem distribuídas e com um controle efetivo sobre a eficiência à luz do que a muito tempo se faz no sistema privado com o uso de metas e índices de desempenho. Essas atitudes são necessárias para que a razão de ser da Administração Pública seja alcançada: o atendimento das necessidades concretas das pessoas.

3. A concessão do Aeroporto Salgado Filho

O pensamento trazido por Diogo Figueiredo Moreira Neto, na obra “Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade: finalidade: eficiência: resultados” suscita reflexões interessantes e pertinentes sobre a atuação da Administração Pública no contexto atual. Diante dessas ideias, pensamos ser pertinente a análise de um caso concreto e as possíveis implicações desse sistema gerencial da Administração que tem a eficiência como um dos seus pilares. O caso escolhido para análise é a concessão do Aeroporto Salgado Filho, situado em Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

3.1 A desestatização dos aeroportos

A lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, traz alterações ao Programa Nacional de Desestatização. A primeira questão interessante a ser destacada é a contemporaneidade entre essa lei (ano de 1997) com a Emenda Constitucional nº 19 (ano de 1998) que incluiu a eficiência no rol constitucional dos princípios da Administração Pública. Conforme as reflexões apresentadas, a eficiência surge da necessidade do Estado em atender às demandas da sociedade. Os membros da sociedade, por sua vez, não demonstram interesse em manter o nacionalismo, pois o foco está na obtenção de serviços eficientes não importando quem seja o prestador. Ora, pensar em um programa de desestatização está em consonância com a proposta do Estado em instituir uma gestão gerencial.

No artigo 1º, da referida lei, encontramos os objetivos do programa de desestatização, dentre eles destacamos os seguintes:

Art 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

[...]

IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infra-estrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;

V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais (BRASIL, 1997).

Esses objetivos vão ao encontro da ideia de sociocapitalismo apresentada por Diogo Figueiredo Moreira Neto ao analisar as tendências pós-modernas que trouxeram impactos ao modo de agir da Administração Pública. O autor explica que o Estado assume um papel de agente de fomento público no campo econômico. Assim, a Administração não presta mera assistência paternalista, mas promove estímulos para o desenvolvimento individual e empresarial em nome do progresso. Portanto, os objetivos supracitados centram-se na ideia de estímulo ao setor privado, descentralizando os serviços, ou seja, a ruptura de uma mega-Estado que tudo presta e controla para um Estado que estimula e concentra-se apenas nos serviços em que seja imprescindível a sua atuação (MOREIRA NETO, 2008, p. 114).

A globalização trouxe um grande aumento do fluxo de pessoas e de mercadorias por meio aéreo. Essa situação trouxe a necessidade de reestruturação e expansão da oferta de transportes aéreos, bem como a melhoria dos serviços aeroportuários. Essa situação era (e ainda é) uma demanda da sociedade diante da qual o Estado precisava dar respostas eficientes, assim, o Estado brasileiro passou a incluir aeroportos no Programa de Desestatização. O Decreto Nº 8.517, de 10 de setembro de 2015, tratou da inclusão dos aeroportos Salgado Filho, no Estado do Rio Grande do Sul, Deputado Luís Eduardo Magalhães, no Estado da Bahia, Hercílio Luz, no Estado de Santa Catarina, e Pinto Martins, no Estado do Ceará, nesse programa.

No artigo 2º, desse decreto, temos a designação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) como responsável pela execução e pelo acompanhamento do processo de desestatização do serviço público. A ANAC é uma agência reguladora criada pela Lei nº 11.182/05 com a finalidade de regular a fiscalização e as atividades da aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária. Para a compreensão desse termo, utilizaremos o conceito de Wellington Pacheco Barros (2008, p. 25):

As agências reguladoras ou autarquias reguladoras surgiram com a extinção total ou parcial do monopólio estatal de alguns serviços públicos e outras atividades e com a transferência total ou parcial destes ao setor privado, através de concessões, permissões ou autorizações.

Novamente, temos presente o entendimento de descentralização dos serviços públicos. Diogo Figueiredo Moreira Neto (2008, p. 115) afirma que as agências reguladoras devem cada vez mais serem autônomas e distanciadas da vida política para que não aja “preferências e caprichos partidários”. Portanto, as agências reguladoras devem agir na tarefa de despolitização do Estado, centrando a governabilidade em decisões administrativas e não políticas, visando à eficiência.

Já Gustavo Binenbojm (2008, p. 244) explica que o modelo de agências reguladoras foi importado da Europa nos anos 90 juntamente com os processos de privatizações vividos no Brasil. O autor entende que a adoção do modelo de agências reguladoras está relacionada à tentativa de vender a imagem do país como um bom negócio, pois as agências reguladoras seriam entidades autônomas e

técnicas que possibilitariam maior garantia da continuidade dos contratos por não estarem atreladas a questões partidárias. Superada essa conveniência inicial de geração de confiabilidade para investimentos de capitais privados (principalmente internacional), adentramos em uma nova problemática: a necessidade de equilibrar o controle técnico dessas instituições com questões políticas (como a tensão existente decorrente de um sistema baseado em sucessão de partidos políticos com planejamentos diversos), jurídicas (como o controle de poderes e de freios e contrapesos) e sociais (como aumento de taxas que afetam a população e não passam pelo governo). Para o autor é preciso uma compatibilização entre a autonomia das agências reguladoras e as exigências do Estado democrático de Direito.

3.2 O processo licitatório da concessão do aeroporto Salgado Filho

Em 16 de março de 2017, a ANAC realizou o leilão de quatro aeroportos de forma simultânea sendo o vencedor de cada aeroporto aquele que der o maior valor de contribuição ao sistema. Márcio Pestana (2013, p. 334) analisa que o conceito de leilão trazido pela Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações) apresenta um caráter ultrapassado. Na lei, o leilão é definido como:

Art.22 São modalidades de licitação:

[...]

§5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Essa definição não abrange a realidade atual de privatizações, ou seja, não disserta sobre o processo utilizado para a desestatização de empresas controladas pela União, por Estados e Municípios, detentoras de concessão, permissão ou autorização para a prestação de serviços públicos. Na lei nº 9.491 (Lei que altera o Plano Nacional de Desestatização) temos a previsão da possibilidade da realização de licitação da modalidade leilão para os casos de desestatização de concessão (art 4º, §3º, lei nº 9.491).

A concessão de serviço público, conforme Fábio Bellote, consiste, basicamente, “na atribuição a um ente privado de um direito que até então não possui”. No contrato de concessão de serviço público é determinado, por prazo determinado, a prestação de um serviço público a quem demonstrar capacidade para esse desempenho. O autor reflete que o objetivo é que o concessionário tenha tempo suficiente não só para obter o retorno do valor investido na licitação, mas como obtenha lucro pelo trabalho desenvolvido (GOMES, 2011, p. 102). Esse lucro advém de dois tipos de arrecadação: as tarifas aeroportuárias (como taxas de embarque pagas pelos passageiros e taxas de pouso e permanência pagas pelo proprietário da aeronave) e as receitas comerciais advindas da exploração de atividades como restaurantes e lojas (CAMPOS NETO, S.d.).

A concessão é um contrato que envolve tanto o interesse público (há a prestação de um serviço público) e o interesse privado (há a exploração de um atividade visando a um resultado econômico). Mesmo sendo um contrato bilateral, a Administração goza de certos privilégios por meio de cláusulas exorbitantes que lhe concedem certos poderes unilaterais. No entanto, para que haja interesse privado em investir na prestação de um serviço público é preciso que aceita-se que aquele serviço seja tratado como um negócio que busca o lucro (CAMPOS NETO et al, 2007, p. 25).

O leilão de concessão do Aeroporto Salgado Filho foi vencido pela empresa alemã Fraport que deve assumir em definitivo o aeroporto em janeiro de 2018, por um contrato de duração de 25 anos. O objetivo dessa concessão é a melhoria e modernização da infraestrutura aeroportuária. Como já explanado, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2008, p. 107) afirma que a pós-modernidade rompeu com o sentimento nacionalista que os sujeitos poderiam ter, pois a preocupação não está em quem presta o serviço, mas que o serviço seja eficiente. Assim, os usuários do Aeroporto Salgado Filho esperam por serviços qualificados não importando que esses serviços são prestados por uma empresa alemã.

Aprofundando um pouco mais a questão, Diogo de Figueiredo Moreira Neto analisa algumas diretrizes que norteiam a globalização dos mercados. Em primeiro lugar, temos a necessidade do Estado de romper com o protecionismo típico do mega-Estado. Há também a premissa de que países em desenvolvimento enfrentem

solidariamente a competição com grandes países e blocos econômicos. Nesse sentido, a concessão aqui dissertada está em consonância com o panorama atual de globalização, mitigando as políticas de proteção de produtos e serviços nacionais para possibilitar uma liberdade de concorrência mais global.

Gustavo Binenbojm (2008, p. 53) não compartilha dessa visão meramente individualista dos cidadãos que só esperam serviços públicos que atendam às suas necessidades; Segundo Gustavo Binenbojm, o fato dos sujeitos terem uma concepção individual acerca do bem, não os faz incapazes de terem uma concepção política justa e democrática. Dessa forma, os cidadãos, por exemplo, seriam capazes de compreender uma política pública do Estado de protecionismo sobre algum produto para o crescimento de determinado serviço nacional, mesmo que essa política não o beneficiasse. Nesse sentido, o autor reflete sobre o pensamento de Ronald Dworkin de que uma comunidade verdadeiramente democrática é capaz de salvaguardar certos princípios em nome da moralidade política.

Essa antítese ao pensamento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto também traz reflexos nos atos da Administração Pública. Exemplo disso está na Lei Complementar nº 123/2006 que institui o Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. Essa lei revela que a Administração não está centrada unicamente na liberdade de concorrência de um capitalismo voraz. O tratamento diferenciado para esse tipo de empresa revela uma política pública de incentivo aos menores empresários para que possam manterem seus negócios diante de superempresas do mundo globalizado.

Outro ponto interessante de ser analisado é que houve duas audiências públicas durante o processo licitatório da concessão dos quatro aeroportos, dentre eles o Salgado Filho. As audiências públicas 09/2016 e 24/2016 visavam à implementação do método internacional *consultation* que apresenta um processo de consulta sobre aspectos de infraestrutura dos aeroportos com os usuários desse serviço. Um dos pontos tratados nessas audiências foi a necessidade de estabelecer a obrigação da concessionária em promover as desocupações necessárias para a ampliação da pista de pouso e decolagem 11/29 do Aeroporto Salgado Filho³.

³ Audiências disponíveis em: <<http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias/2016/aud24/justificativa.pdf>>. Acesso em 20 nov. 17.

A previsão de necessidade de audiência pública para licitações de grande valor está prevista no artigo 39, da Lei nº 8.666. Essa previsão vai ao encontro com a ampliação de conceito de “público” que a pós-modernidade nos traz. A noção de que público é aquilo atribuído ao Estado está cada vez mais mitigada, pois a globalização traz “um espaço decisório de um conjunto de interesses metaindividuais da sociedade compartilhado com o Estado, o que rompe um presumido monopólio estatal sobre inúmeras funções de interesse transindividual, historicamente por ele absorvidas”(MOREIRA NETO, 2008, p. 113).

Essa mudança de noção de “público” leva-nos ao conceito de participação democrática. Ora, uma sociedade rodeada por comunicação torna impossível o contentamento dos sujeitos com uma democracia representativa. Assim, a democracia participativa marca o Estado pluriclasse, ou seja, o Estado plural no qual os interesses transindividuais necessitam ser atendidos por meio de uma atuação gerencial que resulta em eficiência(MOREIRA NETO, 2008, p. 114).

Portanto, o Aeroporto Salgado Filho, a partir de janeiro de 2018, passa a ser administrado pela empresa alemã Fraport que já é responsável pela administração de cinco aeroportos na Europa, cinco na Ásia, dois na África e um na América Latina. O valor ofertado pela empresa para arrematar o leilão da concessão do aeroporto de Porto Alegre foi de R\$ 382 milhões ⁴(210,6% maior que o valor mínimo exigido). Todo esse processo parece-nos estar em consonância com as ideias atuais de administração gerencial baseada na eficiência. Resta-nos aguardar para verificar se na prática os usuários terão serviços eficientes realmente.

4. Considerações finais

A Infraero (Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária) divulgou a situação dos vinte principais aeroportos brasileiros em 2010. Nesse estudo, o aeroporto Salgado Filho, de Porto Alegre foi classificado como em “situação crítica”⁵. Essa classificação se dá pelo fato do número de passageiros e viagens ter crescido

⁴ Informação disponível em: <http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2017/03/economia/552100-valor-total-de-outorgas-em-leilao-de-aeroportos-soma-r-1-353-bilhao.html>. Acesso em 24 out. 17.

⁵ Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5765/1/NT_n05_Aeroportos-Brasil-investimentos-recentes_Diset_2011-abr.pdf> Acesso em 24 out. 17.

muito nos últimos anos e a infraestrutura dos aeroportos não acompanhou tal crescimento. Sendo assim, havia uma demanda social para o investimento em ampliação do aeroporto da capital gaúcha.

Diante dessa demanda, a Administração Pública incluiu diversos aeroportos brasileiros no Programa de Desestatização que busca promover concessões para que o setor privado passe a assumir determinados serviços públicos. Essa mitigação da centralização e monopólio dos serviços públicos nas mãos do Estado está em consonância com o modelo gerencial de administração que o Brasil passou a buscar. Essa busca está evidente na inclusão do princípio da eficiência no rol do artigo 37, da Constituição Federal, como um dos princípios da Administração Pública.

Nesse contexto, a leitura da obra “Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade: finalidade: eficiência: resultados”, de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, faz-se pertinente, pois o autor apresenta paradigmas atuais de forma sistemática, revelando como o caminhar da humanidade modifica o papel da Administração Pública. As demandas atuais exigem uma Administração descentralizada que busque a eficiência nos serviços prestados.

O pensamento desse autor parece justificar as medidas de privatizações e concessões realizadas pela Administração, mas suas ideias não são unanimidades. Como exemplo de contraponto, Gustavo Binbenbojm percebe a Reforma do Estado, ocorrida em meados dos anos 90, norteadas pelo princípio da eficiência, como uma quebra da unidade da Administração Pública por romper com o modelo tradicional de recondução das ações administrativas ao governo.⁶ Essa ruptura implica em tensões como: é possível equilibrar esse sistema com as políticas públicas de cada governo democraticamente eleito? Qual o alcance de fiscalização e controle sobre os serviços públicos prestados pelo setor privado? Como trazer legitimidade para as decisões de agências reguladoras autônomas que não passaram pelo crivo da via eleitoral?

As inquietações de Gustavo Binbenbojm representam pontos de reflexões importantes para outros estudos. No entanto, esses apontamentos não paralisam o

⁶ BINENBOJIM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 44.

contexto atual de globalização no qual temos demandas de uma população que parece mais interessada em serviços eficientes em detrimento a questões como o nacionalismo. É fato que a Administração Pública passou por uma reforma estrutural que trouxe a busca pela eficiência como resposta a um Estado que assume não ser capaz de abarcar todas as necessidades transindividuais no contexto globalizado. Assim, o paradigma atual da eficiência baseia-se na concepção de Administração Pública funcional à medida em que descentraliza e despolitiza suas ações, perseguindo resultados legítimos e eficientes.

5. Referências

BARROS, Wellington Pacheco. **Licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Atlas, 2008.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. **Lei Nº 9.491, de 9 de Setembro de 1997**. Brasília/DF, 1997.

CAMPOS NETO, C. A. S; SOARES, R. P. **A eficiência do Estado e as concessões rodoviárias no Brasil**: preocupação com o valor do pedágio e sugestões para operacionalizar a modicidade das tarifas. Brasília: Ipea, 2007.

GAMBARO, Carlos Maria. **Globalização das economias**: análise do pensamento de Guy Sorman. Revista de Direito Constitucional e Internacional | vol. 33/2000 | p. 46 - 59 | Out - Dez / 2000.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de Direito Administrativo**, 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

MASIERO, Gilmar. **Administração de Empresas**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 7ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**: legitimidade: finalidade: eficiência: resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª edição. São Paulo: Forense, 2014.

NETO, Carlos Alvares da Silva Campos. **Aeroportos no Brasil**: investimentos e concessões. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6816/1/Radar_n18_Aeroportos.pdf> Acesso em 24 out. 17.

PESTANA, Marcio. **Licitações públicas no Brasil**: exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002. São Paulo: Atlas, 2013.

RICOEUR, Paul. **A ideologia e a utopia**. São Paulo: Autêntica, 2015.

SANTOS, Mauro dos. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Forense, 2012.