

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MILTON MAGALHÃES COSTA

O IMPACTO DO INVESTIMENTO NAS DESPESAS DE CUSTEIO NA
POLÍTICA PÚBLICA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

São Paulo

2013

MILTON MAGALHÃES COSTA

O IMPACTO DO INVESTIMENTO NAS DESPESAS DE CUSTEIO NA
POLÍTICA PÚBLICA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

Artigo apresentado à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito para obter o título de
Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de Conhecimento: Administração Pública

Orientador: Prof. Gesner Oliveira

SÃO PAULO

Resumo

Num cenário de conjuntura econômica marcada por uma dinâmica mais moderada, os gestores públicos, condicionados por dispositivos legais de responsabilidade fiscal, se deparam com o desafio de enfrentar a ampliação das demandas da sociedade, sob a perspectiva do esgotamento da sua capacidade de responder a novos aumentos da carga tributária para financiá-las. Cresce, portanto, a responsabilidade desses agentes quanto à aplicação dos recursos orçamentários na forma de gastos públicos de qualidade, para a provisão de políticas públicas que alcancem, de fato, efetividade. Sob tal perspectiva, este artigo procura destacar os impactos que o programa de investimento vem impondo às despesas de custeio na política pública paulista de infraestrutura aeroportuária. Aborda também a alternativa de aproveitamento da capacidade de gestão e de aporte de recursos de investimento do setor privado, por meio de outras modalidades de contratualização, para atender à demanda da sociedade por uma infraestrutura mais compatível com as suas necessidades. E dessa forma, desonerar o Estado para a destinação dos recursos públicos, tão escassos, quanto necessários, às políticas públicas sociais prioritárias.

Palavras-chave: Políticas públicas. Orçamento público. Responsabilidade fiscal. Gasto público. Investimento.

1. Considerações iniciais

No âmbito das finanças públicas, o orçamento público pode ser entendido como o instrumento de realização e concretização das políticas públicas promovidas pelo Estado, para atender às demandas da sociedade. (GIACOMONI, 2011)

Ferramenta essencialmente técnica e último elo do processo de planejamento governamental, o orçamento se estabelece na sua dimensão política, como o elemento que reflete a decisão sobre a destinação do gasto público, ou, mais simplificada, sobre quem será beneficiado pelas políticas públicas, financiadas pelos recursos arrecadados por meio dos tributos junto à sociedade. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008)

Com o aumento da complexidade das suas funções, torna-se difícil para o Estado prover bens e serviços públicos no nível pleno requerido pela sociedade. Além disso, nos últimos anos, o compromisso com a estabilidade macroeconômica e com a manutenção do equilíbrio fiscal vem exigindo esforço permanente daqueles que se dedicam ao trato das finanças públicas, no sentido de buscar o aprimoramento das práticas orçamentárias, diante das limitações da capacidade do Estado de financiar indefinidamente o crescimento do gasto público. (AFONSO, 2005)

Tais limitações tornam difícil a tarefa, a cargo dos formuladores de políticas públicas, de estabelecer prioridades na aplicação dos recursos orçamentários do Estado.

Frente a esse contexto, o desafio dos agentes da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SPDR), que coordenam os processos de planejamento e orçamento do Estado de São Paulo, é buscar o aperfeiçoamento de seus instrumentos, de maneira a produzir orçamentos mais ajustados às demandas dos órgãos da administração estadual e priorizar os investimentos públicos nas áreas prioritárias do governo.

É de grande interesse para a SPDR conhecer metodologias que lhes permitam aferir a relação entre o aumento do investimento público e seu impacto nas despesas de custeio, como demandado no termo de referência concebido sob o título "Investimento gera custeio: metodologia para estimar o impacto dos investimentos na despesa futura", do trabalho de dissertação para a conclusão do curso de Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas¹.

Para manter conexão com esse tema central, propõe-se, neste artigo, a produção de um trabalho individual focado na relação de impacto dos investimentos sobre o custeio na política

¹ Termo de Referência do MPGPP da Fundação Getúlio Vargas, elaborado pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, em 2013.

pública de infraestrutura aeroportuária, promovida pelo Estado de São Paulo, por meio do Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo² (DAESP).

Depois de uma breve apresentação da proposta do trabalho, contextualizando o tema objeto do trabalho para o leitor, a política pública de infraestrutura aeroportuária será referenciada no seu aspecto teórico, com considerações sobre o setor de transporte aéreo no Brasil, sua importância, ambiente organizacional e regulatório, e os desafios que condicionam o seu desenvolvimento, sob o ponto de vista das necessidades de investimento nessa infraestrutura.

Segue uma breve caracterização do sistema aeroportuário estadual, com a abordagem das responsabilidades da autarquia na provisão dessa política e os aspectos relativos ao seu programa orçamentário, no contexto do orçamento fiscal do Estado.

A parte central do texto está focada na análise dos recursos orçamentários necessários à promoção dessa política pública, destacando os valores que permitem relacionar a ação governamental de investimento na modernização e ampliação de terminais de passageiros, sistemas de pista e pátio, e outros componentes de infraestrutura, frente ao custeio necessário à ação de operação, manutenção e segurança das unidades aeroportuárias.

Com base nos dados dos orçamentos dos últimos cinco exercícios fiscais do DAESP, o texto pretende estimular uma reflexão, sob a perspectiva da relevância do tema do trabalho de conclusão do curso, sobre o impacto que o investimento provoca nas despesas futuras de custeio nessa política, em particular.

Na parte final da quarta seção, o texto aborda a opção da adoção de novas formas de contratualização com o Estado, inclusive por meio de parcerias público-privado, que permitam assegurar capacidade de gestão e recursos financeiros da iniciativa privada para sustentar a expansão do sistema e garantir padrões de melhor qualidade de serviços aeroportuários aos usuários. O trabalho se conclui com a seção dedicada às considerações finais.

2. Investimento e responsabilidade fiscal no estado de São Paulo

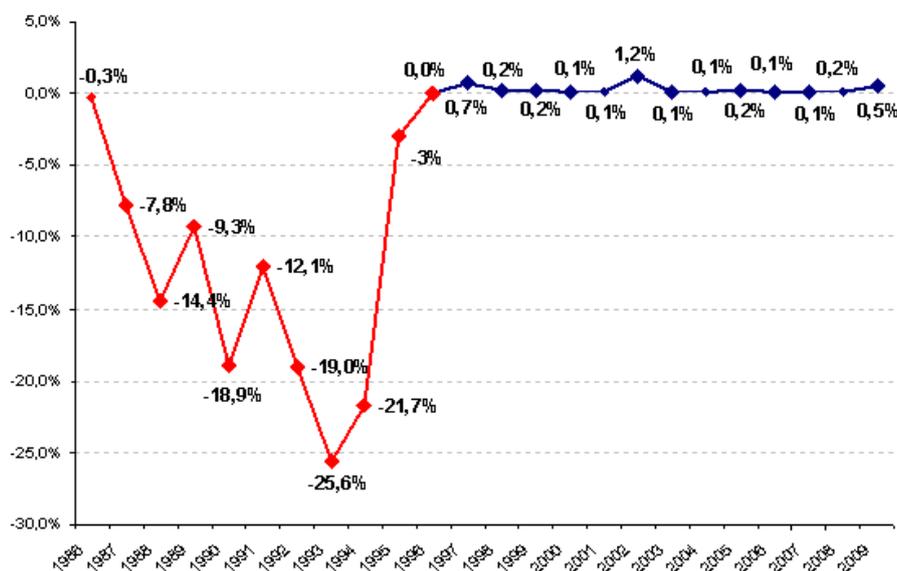
O documento ‘Ajuste fiscal e Retomada de Investimento’, da Secretaria da Fazenda, dá conta de que as condições macroeconômicas geradas pelo plano de estabilização econômica (Plano Real) formaram as bases para o início do processo de recuperação das finanças públicas do Estado de São Paulo que, em 1994, haviam chegado a um estágio crítico de deterioração. A trajetória do crescimento do déficit orçamentário, observada desde o final dos anos 1980 e que

² Autarquia pública criada pela Lei Estadual nº 10.385, de 24 de agosto de 1970, hoje vinculada à Secretaria de Logística e Transportes do Estado de São Paulo.

estava no nível de 20% em 1994, comprometeu seriamente as condições financeiras do Estado, afetando-lhe, inclusive, a capacidade de honrar compromissos contratuais.

Informa ainda, que o ajuste fiscal que se iniciou em 1995 com a repactuação de contratos para reduzir despesas, a modernização dos instrumentos de controle e arrecadação tributária para melhorar a receita, a introdução de sistemas eletrônicos de gestão financeira e de execução orçamentária, e um amplo programa de desestatização, reduziram esse déficit para 3%. O equilíbrio orçamentário foi recuperado somente a partir de 1996 e vem seguindo, desde então, estabilizado.

Figura 1 – Resultado orçamentário (% da Receita Total): 1986-2009



Fonte: Secretaria da Fazenda

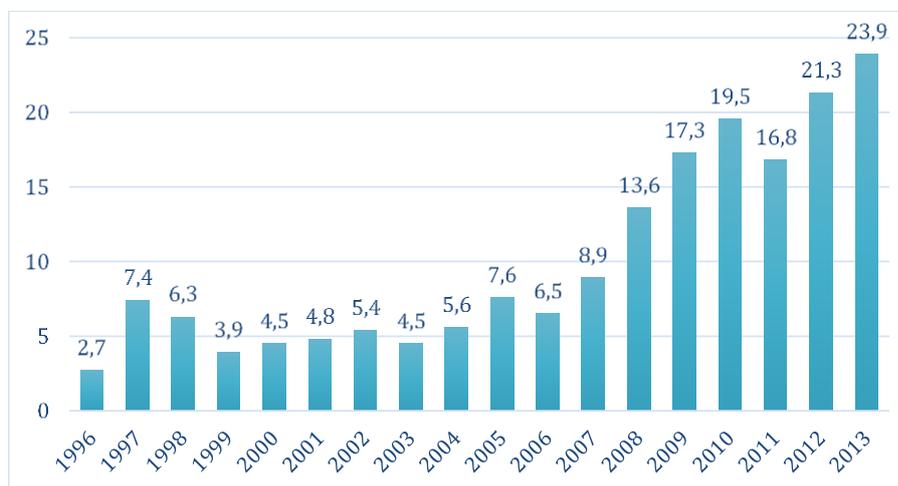
O Estado começou a reunir condições para aderir a um programa de reestruturação e ajuste fiscal, assumindo, no âmbito do acordo de renegociação da dívida com a União, compromissos com metas para o saneamento das contas públicas.

De acordo com o relato da SF, medidas para minimizar o déficit previdenciário, conter a folha de pagamento e aumentar as receitas tributárias, entre outras, complementaram esse esforço de ajuste fiscal, que resultou numa nova condição de equilíbrio das contas estaduais. A partir de 2007, o Estado voltou contratar operações de crédito, fato que lhe permitiu retomar os investimentos, sobretudo em áreas de infraestrutura, como transporte, habitação e saneamento.

Com os pagamentos dos compromissos regularizados, gastos sociais crescentes e dívida financeira sob controle, o Estado passou a investir crescentemente, com recursos próprios e

também com recursos de terceiros, procurando observar estritamente as metas e limites fiscais impostos no programa de reestruturação e ajuste fiscal.

Figura 2 – Investimentos (R\$ bilhões): 1996-2010



Fonte: SPDR e SF

Após mais de uma década de esforços no processo de ajustamento fiscal e com um programa de investimentos em progressão num cenário de economia menos vigorosa, o foco de atenção se desloca para os impactos que esses investimentos provocam sobre as despesas de custeio, sob a perspectiva da regulação da Lei de Responsabilidade Fiscal³ (LRF).

A edição da LRF foi motivada pela exigência de dispositivos legais capazes de condicionar a ação dos agentes governamentais de todas as esferas da federação aos limites da sua efetiva capacidade de gasto, como forma de prevenção dos déficits fiscais e do descontrole dos níveis de endividamento.

A essência de uma gestão fiscal responsável requer mais do que a implementação de uma programação financeira conectada, meramente, à execução do orçamento aprovado. O espírito da LRF exige vigilância e prevenção permanentes contra os riscos de desequilíbrio das contas públicas. (MENDES, 2012)

Especificamente em seu Art.16, a LRF trata da estimativa do impacto que uma ação governamental pode gerar em termos de aumento de despesas futuras. Estabelece que os atos voltados para a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental, que acarretem aumento de despesa, deverão ser acompanhados de estimativa do impacto orçamentário-financeiro

³ Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências.

no exercício em que entrar em vigor e, também, nos dois exercícios subsequentes, acompanhada das premissas a partir das quais for feita essa estimativa e a metodologia de seu cálculo. Condiciona ainda o aumento da despesa à perfeita compatibilidade com a lei orçamentária anual (LOA).

No caso específico da infraestrutura aeroportuária, objeto de estudo deste artigo, a implantação de um novo aeroporto, a ampliação de um terminal de passageiros e a instalação de uma estação de auxílio à navegação e ao controle de tráfego aéreo são exemplos, respectivamente, de criação, expansão e aperfeiçoamento de ação governamental. E correspondem a investimentos que impactam diretamente as despesas futuras, como se pretende mostrar.

3. Transporte aéreo e infraestrutura aeroportuária

O transporte aéreo é um dos setores mais dinâmicos da economia mundial, cumprindo importante papel de estímulo às relações econômicas e ao intercâmbio de pessoas e mercadorias. Ele também responde de forma direta e quase imediata às flutuações conjunturais, tanto políticas como econômicas, do mundo e das economias nacionais (SAITO, 2007).

É apontado como estratégico, em face do atributo de deslocamento rápido de pessoas e cargas de produtos, correspondências e valores, revelando grande capacidade de indução a negócios e potencial de alavancagem do progresso (OLIVEIRA, 2009).

Do ponto de vista institucional, as mudanças importantes no setor começaram a ocorrer na esteira das transformações do papel do Estado, a partir do governo FHC.

Como destaca Gustavo Fleury, do Departamento de Política de Serviços Aéreos da Secretaria de Política Regulatória de Aviação Civil, em 1999 o Ministério da Defesa incorporou o antigo Ministério da Aeronáutica. Em 2000 foi criado o Conselho Nacional da Aviação Civil (CONAC) e, em 2001, foram implantados o regime de liberdade tarifária e a política de flexibilização do mercado das empresas aéreas, que começaram a revolucionar o setor de transporte aéreo nacional.

Em 2005, procedimentos historicamente consolidados pela organizada e disciplinada burocracia militar, foram deslocados no projeto de reformulação das funções de regulação e fiscalização setorial, até então exercidas pelo Departamento de Aviação Civil (DAC). Essas funções foram assumidas por um aparato burocrático mais moderno e de caráter civil, constituído pela Agência Nacional da Aviação Civil⁴ (ANAC).

⁴ Lei federal nº 1.182, de 27 de setembro de 2005.

A aprovação da Política Nacional da Aviação Civil (PNAC) em 2009, que renovou as diretrizes e estratégias de planejamento das instituições que compõem o sistema da aviação civil brasileiro, elenca entre as ações setoriais, o compromisso com a ação estratégica do desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária nacional⁵.

Em 2011, foi encaminhada ao Congresso Nacional uma Medida Provisória contendo a proposta da criação da Secretaria da Aviação Civil da Presidência da República⁶. Na proposta, o deslocamento das competências da formulação das políticas de desenvolvimento da aviação civil e das infraestruturas aeroportuárias, da formulação e da implementação do planejamento estratégico setorial e – especialmente - da elaboração e aprovação dos planos de outorgas para a exploração da infraestrutura aeroportuária, para o novo órgão, ouvida a ANAC.

À ANAC restaram as atribuições de outorgar as concessões aprovadas pela SAC, e de regulá-las.

Com a manutenção da aviação militar, das atividades de navegação aérea e do controle do espaço aéreo brasileiro sob a coordenação do Ministério da Defesa, e forte presença governamental também na regulação e fiscalização do setor, consolidou-se o novo modelo do organizacional, institucional e regulatório setorial, no âmbito do qual, em fevereiro de 2012, foi promovido o processo de concessão dos Aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília, em favor de consórcios privados (MCKINSEY & COMPANY, 2010).

Inaugurava-se, com atraso, a política de concessões aeroportuárias que rompeu o monopólio, até então intocado, da empresa estatal Infraero, na administração e exploração dos grandes aeroportos brasileiros.

Figura 3 – Organização institucional do setor da aviação



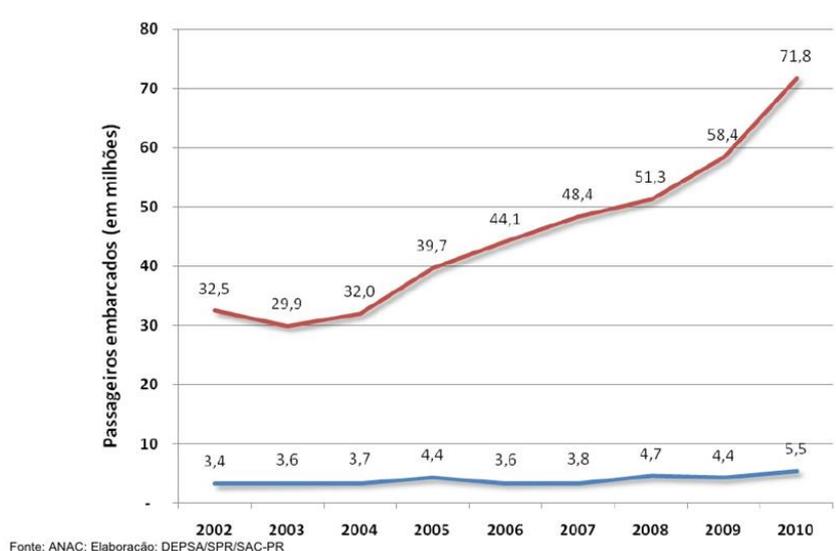
Fonte: ANAC; Elaboração: DEPSA-SPR-SAC-PR

⁵ Item 3.5. do Capítulo 3-‘ Ações Estratégicas’, do Decreto Federal nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009.

⁶ Medida Provisória nº. 527, de 18 de março de 2001, convertida na Lei nº. 12.462, de 4 de agosto de 2011.

Recuperado da crise provocada pelos atentados aos edifícios do World Trade Center nos Estados Unidos em 2001, o setor de transporte aéreo de passageiros tem apresentado forte crescimento nos últimos dez anos também no Brasil, tendo atingido mais de 70 milhões de passageiros embarcados em voos domésticos em 2010 e cerca de 5,5 milhões de passageiros com destinos internacionais, como mostra a figura 4.

Figura 4 – evolução do movimento de passageiros embarcados



A promoção de uma política econômica que gerou elevados níveis de emprego, aumento e distribuição da renda e expansão do crédito, associada ao ambiente de concorrência e à redução do valor das passagens aéreas num regime de liberdade tarifária, integraram novos segmentos da população brasileira à opção do transporte aéreo de passageiros.

De fato, a evolução dos dois indicadores econômicos de preço de passagens aéreas no Brasil mostra importante redução de valores no período de 2002 a 2011.

A Tarifa Aérea Média é o indicador que corresponde ao valor médio do bilhete pago pelo passageiro numa viagem aérea. O Yield Tarifa Aérea representa o valor médio pago pelo passageiro por quilômetro voado no país. Ambos os indicadores são calculados com base nos dados das tarifas aéreas domésticas comercializadas pelas empresas aéreas, mensalmente registradas na agência reguladora e atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. (ANAC, 2013)

Apesar dos avanços, a infraestrutura aeroportuária, a exemplo de outros segmentos da área de infraestrutura no Brasil, não cresceu no mesmo ritmo da demanda, e o setor enfrenta o desafio da provisão de recursos para financiar a sua modernização e expansão, e, também, para a sua operação e manutenção, devido à insuficiência dos recursos fiscais disponíveis. (MACKINSEY, 2010)

O descompasso dos investimentos no setor aeroportuário brasileiro – predominantemente estatal - num ambiente de crescimento gerado pela estabilização econômica, ficou evidenciado pelos ‘apagões aéreos’ ocorridos nos principais aeroportos do país em anos recentes, que trouxeram, entre outras consequências, perdas para a economia do turismo e dos negócios, e a exposição das deficiências dessa infraestrutura, carente de uma nova ordem de gestão e de investimentos.

A discussão sobre recursos para investimento em infraestrutura aeroportuária tem ocupado o centro do debate do setor e deve ser enfrentada levando-se em conta também a consolidação de um programa que promova o aumento efetivo da participação da iniciativa privada no seu desenvolvimento.

4. A infraestrutura aeroportuária paulista

Do universo de aeroportos brasileiros homologados, 79 se localizam no estado de São Paulo. Três deles são administrados diretamente pelo Comando da Aeronáutica – as bases aéreas de Guaratinguetá, Pirassununga e Santos, três pertencem exclusivamente à rede da Infraero - Congonhas, Campo de Marte e São José dos Campos, e dois são gerenciados pela iniciativa privada – Guarulhos e Viracopos. A rede de aeroportos sob a administração estadual integra 27 aeroportos. O restante corresponde a aeródromos administrados diretamente pelas autoridades municipais.

4.1 Características da rede estadual de aeroportos

Cabe ao DAESP, órgão vinculado à Secretaria de Logística e Transporte, prover a política pública estadual de infraestrutura aeroportuária. Conforme disposto no Art. 2º do seu Regulamento⁷, tem por finalidade:

⁷ Decreto estadual nº 52.562, de 17 de novembro de 1970.

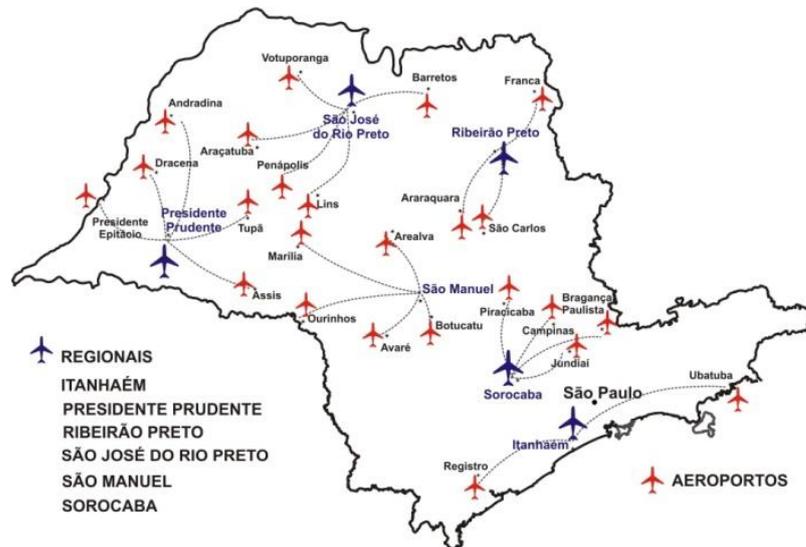
“I- colaborar com os órgãos competentes da União no que se refere à aplicação, no Estado de São Paulo, da política aeronáutica nacional;
II- planejar a rede aeroportuária do estado, respeitada a política de coordenação geral dos transportes e Legislação específica;
III- projetar, construir e administrar aeroportos no Estado, mediante delegação, concessão ou autorização do Ministério da Aeronáutica;
IV- arrecadar tarifas aeroportuárias, por delegação do Ministério da Aeronáutica;
V- aplicar as normas legais, técnicas e administrativas baixadas pelas autoridades federais;
VI- Desempenhar, direta ou indiretamente, todas as demais atividades legadas à Aeronáutica, de implicação do Estado ou que lhe forem delegadas.”

A administração e a exploração dessa rede de aeroportos pelo DAESP se dão por intermédio da celebração de Convênios de Delegação entre a União Federal, parte delegante por meio da Secretaria da Aviação Civil (SAC), e o Governo do Estado de São Paulo, que figura como delegatário. Esses convênios foram renovados recentemente para cada um dos aeroportos, pelo período de 30 anos.

Do ponto de vista da sua composição, os aeroportos do DAESP se configuram em rede e estão distribuídos pelo interior do estado.

São destaques os seis aeroportos – na sua maioria sedes das administrações regionais - que cobrem as áreas de grande desenvolvimento econômico do estado: Araçatuba, Bauru, Marília, Presidente Prudente, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto, e que operam voos comerciais regulares conectados à capital, abastecendo as principais rotas aéreas para as demais regiões do país.

Figura 7 – Mapa da rede aeroportuária do DAESP



Fonte: DAESP

Quanto à tipologia, esses aeroportos atendem a diversas naturezas de tráfego aéreo, operando a aviação geral, executiva e aerodesportiva, além da aviação comercial regular. Conforme a classificação do Plano Aeroviário do Estado de São Paulo (PAESP, 2008), são seis aeroportos regionais, um metropolitano auxiliar, seis aeroportos locais, treze complementares e um aeroporto turístico.

Desempenham papéis importantes nessa rede, os aeroportos que operam na estratégica Área Terminal-São Paulo (TMA-SP), região do espaço aéreo de tráfego mais denso do país. É o caso do aeroporto de Jundiaí, classificado como auxiliar do tráfego metropolitano de São Paulo, e dos aeroportos de Bragança Paulista, e Campinas-Amarais.

Outros comportam unidades industriais relevantes, como o centro de manutenção internacional de aeronaves da TAM no aeroporto de São Carlos, a unidade de comercialização e manutenção dos jatos executivos da Embraer, em fase de implantação em Sorocaba (também na TMA-SP), ou a base de apoio às operações de exploração *off-shore* da Petrobras, em Itanhaém.

A rede estadual também concentra demanda, uma vez que os seis aeroportos com aviação comercial regular respondem por cerca de 90% do movimento anual de passageiros registrado em toda a rede. (DAESP, 2013)

Quadro 1 – Evolução do movimento estatístico de passageiros

MOVIMENTO DE PASSAGEIROS	2009	2010(*)	2011	2012	2013(**)
total da rede (1)	1.313.113	1.793.153	2.573.066	2.832.774	1.561.692
soma dos aeroportos com voos comerciais regulares (2)	1.094.212	1.545.363	2.328.364	2.567.227	1.419.873
participação percentual (3)	83%	86%	90%	90%	91%
taxa de crescimento da demanda	7%	36%	14%	10%	-

(1) embarques e desembarques de passageiros em todos os aeroportos da rede

(2) soma dos movimentos de Araçatuba, Bauru-Arealva, Marília, São José do Rio Preto, Ribeirão Preto e P. Prudente

(3) relação entre o movimento dos aeroportos com voos comerciais regulares e o movimento total da rede

(*) ano do início da plena operação do novo terminal de passageiros do Aeroporto de Ribeirão Preto

(**) dados acumulados até o mês de julho

Fonte: DAESP; Elaboração do autor

O modelo de gestão da infraestrutura aeroportuária do DAESP segue a referência estabelecida pela Infraero, empresa estatal federal que administra a rede nacional de aeroportos e que adota a prática do subsídio cruzado para viabilizar os seus aeroportos menos rentáveis.

Embora a rede paulista também constitua um sistema de aeroportos de porte e abrangência compatíveis com a dimensão e as necessidades do estado, as características de configuração em rede e de concentração de tráfego e demanda, representam dificuldade à gestão dessa infraestrutura, sobretudo no que diz respeito a aspectos econômico-financeiros. (LOPES; MERIGHI, 2008)

4.2 O orçamento fiscal da autarquia

Na esfera do Orçamento Fiscal estadual, o DAESP constitui a unidade orçamentária 16056, vinculada ao órgão 16000, que corresponde à Secretaria de Logística e Transportes. (LOA, 2013)

Como órgão público da administração estadual, o DAESP observa a metodologia do Orçamento por Programa e os conceitos utilizados nos instrumentos do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. (MENDES, 2012)

Ao plano plurianual (PPA) cabe a formulação das diretrizes para as finanças públicas do Estado no seu período de abrangência de quatro anos. Por meio desse instrumento, procura alocar os recursos de maneira eficiente e racional para atender às suas diretrizes, metas e objetivos em termos de políticas públicas. (PEREIRA, 1999)

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) estabelece as regras para a elaboração do orçamento anual, que se compõe dos orçamentos fiscal, seguridade social e de investimentos das estatais, e corresponde ao instrumento do processo orçamentário que faz a conexão entre o plano plurianual e a lei de orçamento anual (LOA).

A LDO teve sua relevância acentuada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ao dispor, também, sobre o equilíbrio entre as despesas e receitas, metas e riscos fiscais e programação financeira, limitação de empenho, controle de custos e reserva de contingência, entre outros. (GIACOMONI, 2001)

Finalmente, a LOA constitui a ferramenta de planejamento de curto prazo, que estima o fluxo de receitas e fixa as despesas públicas para um exercício financeiro e viabiliza, por meio da alocação dos recursos, os objetivos dos programas previstos no PPA e descritos na LDO.

No plano estratégico do PPA⁸, o DAESP converge para os objetivos setoriais definidos para a Secretaria de Logística e Transporte. No nível operacional responde por um único programa, dentro da função Transporte: 1607-‘Modernização da Infraestrutura Aeroportuária’.

A implementação da política pública de infraestrutura de aeroportos se dá mediante quatro ações orçamentárias⁹ de um único Programa, e as fontes de recursos que suportam a execução de suas Ações têm origem no Tesouro do Estado, em recursos próprios e nos recursos vinculados federais.

As fontes de recursos federais destinadas ao sistema de aviação civil atendem às necessidades de desenvolvimento do setor da aviação civil e as infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil através do Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC), no qual se insere o Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (PROFAA).

Com recursos provenientes do chamado adicional tarifário (Ataero), o PROFAA os aplica na construção, reforma e aparelhamento dos aeroportos de interesse regional e estadual, mediante a celebração de convênios com a Secretaria da Aviação Civil e os Estados

⁸ Lei estadual nº. 14676, de 28 de dezembro de 2011, que institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015.

⁹ Operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa orçamentário.

a federação, prevendo contrapartida de participação de cada beneficiário, em proporção que varia de acordo com a capacidade financeira da unidade estadual contemplada.

A Ação orçamentária de ‘Gestão Administrativa’ corresponde ao grupo de despesas de pessoal e encargos sociais, além de outras despesas correntes, com classificação programática 26.122.1607.6092 no orçamento fiscal do DAESP.

Envolve a administração dos recursos humanos (que compõem um quadro de aproximadamente 100 funcionários na sede e nas unidades descentralizadas), patrimoniais e financeiros da autarquia. É suportada por recursos do Tesouro e por recursos próprios. As despesas relativas a pessoal e encargos permanecem estáveis, na medida em que não têm sido promovidos concursos de admissão de funcionários, desde a década de 1980.

Quadro 2 – Evolução das despesas de pessoal e encargos

ANO	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pessoal/encargos (R\$)	11.142.122	17.226.183	16.822.763	18.844.146	21.134.475	21.717.000*

(*) valor previsto na LOA 2013

Fonte: Balanços orçamentários DAESP; Elaboração do autor

A Ação de ‘Aperfeiçoamento da Infraestrutura Tecnológica’ diz respeito à gestão das necessidades de tecnologia de informática para apoiar as atividades técnico-administrativas, consumindo a menor parcela os recursos orçamentários próprios do DAESP, tanto de despesas correntes, quanto de investimentos.

Um exame mais detalhado das Ações orçamentárias de ‘Implantação, Ampliação e Modernização de Aeroportos’ e de ‘Manutenção e Segurança da Rede de Aeroportos’, será mostrado na próxima seção.

4.3 O impacto do investimento nas despesas de custeio

A análise do desempenho do DAESP nas duas principais ações orçamentárias permite identificar a relação de impacto entre os investimentos e as despesas custeio deles decorrentes.

A Ação de ‘Implantação, Ampliação e Modernização de Aeroportos’, de classificação funcional programática da despesa 26.781.1607.1110 no orçamento fiscal da

autarquia, prevê recursos de investimentos basicamente provenientes do Tesouro e de recursos próprios.

Por meio dessa ação o DAESP elabora projetos e executa obras de infraestrutura de construção e ampliação dos sistemas de pista de pouso e decolagem, pátios de estacionamento de aeronaves, pistas de taxi, acessos a hangares, vias de serviço internas, hangares, terminais de passageiros (TPS), seções de combate a incêndio (SCI), torres de controle (TWR), edificações operacionais de serviços e manutenção (USEMA), cabines de força com sistemas de acionamento de energia de emergência (KF), cercas de segurança operacional e patrimonial, sistemas de acesso viário, estacionamento de veículos, entre outras edificações operacionais.

São igualmente projetados, adquiridos e implantados os sistemas de auxílio à navegação, tais como o balizamento noturno e sinalização vertical e horizontal dos sistemas de pistas e pátio, dispositivos indicadores de direção de ventos, estações meteorológicas de superfície (EMS), faróis rotativos e instrumentos direcionadores de auxílio à aproximação de aeronaves (PAPI)¹⁰, exigidos pela autoridade aeronáutica de controle da navegação e do espaço aéreo.

Na área de segurança operacional dos aeroportos com aviação comercial regular, a legislação específica exige a instalação de equipamentos de inspeção de bagagens acompanhada (de mão) e despachada (porão), sistemas de restituição e transporte de bagagens (esteiras), máquinas, pórticos e bastões de detecção de metais e substâncias perigosas (raios-X), sistemas de monitoramento de vigilância interna no TPS e, externamente, por todo o limite do sítio aeroportuário, veículos especiais de combate a incêndio e equipamentos associados. E há investimento na aquisição de apoio operacional como os veículos de serviço, de auxílio a manobras de aeronaves (*push-back*) e de transporte e embarque de pessoas com necessidades especiais (*ambulift*).

No âmbito dessa Ação está prevista, também, a elaboração dos planos Diretores e de Desenvolvimento, Segurança Operacional (PSO), Ação de Emergência (PAE), Zoneamento e Proteção de Aeródromos (ZPA), Zoneamento de Ruídos (PZR), Gestão de Resíduos Sólidos (PGRS) e de Manejo de Fauna em Aeródromos (PMFA), entre outros, que devem ser implantados e, periodicamente, atualizados em cada um dos aeroportos da rede em atendimento às exigências da legislação aeronáutica, da aviação civil e ambiental.

¹⁰ *Precision Approach Path Indicator* ou Indicador de Percurso de Aproximação de Precisão.

A previsão orçamentária do DAESP para tais investimentos tem sido crescente nos últimos três anos, como mostrado no quadro abaixo, em face das exigências legais e regulatórias, decorrentes do crescimento do movimento de passageiros.

Quadro 3 – Evolução do investimento

ANO	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Investimento (R\$)	20.126.866	21.393.990	22.099.555	44.858.064	78.743.810	73.000.000*

(*) valor previsto na LOA 2013

Fonte : Balanços orçamentários DAESP; Elaboração do autor

No lado da despesa, as outras despesas correntes relativas à Ação ‘Manutenção e Segurança da Rede de Aeroportos’, classificação funcional programática 26.781.1607.4914, correspondem ao custeio anual da manutenção e da operação dos aeroportos, excluídas as despesas com o quadro de pessoal.

Esses recursos são empregados basicamente para atender aos compromissos perante a legislação aeronáutica, pela qual o DAESP tem que prover serviços de controle, operação, e preservação da segurança das atividades aéreas, fiscalizando e inibindo ações que possam acarretar riscos à segurança de voo, aos usuários dos serviços aeroportuários e ao patrimônio público nos aeroportos que muitas vezes operam nas 24 horas do dia e, também, sob o respaldo da legislação, a pedido de operação fora dos horários de expediente administrativo.

Devido ao quadro próprio de funcionários muito reduzido, o DAESP tem que recorrer à contratação da prestação de serviços terceirizados para executar as atividades de inspeção e proteção, operação e apoio a manobras em pátio, telecomunicação aeronáutica e de bombeiros de aeródromos.

Tem que prover, igualmente, os serviços de segurança e vigilância da área aeroportuária, limpeza e conservação das edificações, conservação das áreas verdes, manutenção dos sistemas de condicionamento de ar, esteiras de bagagens, sistemas elétricos, além das despesas com serviços públicos de água e esgoto, energia elétrica e telefonia.

Os investimentos na ampliação, modernização e melhoria da infraestrutura aeroportuária, para fazer frente ao aumento do movimento de passageiros e aeronaves, determinam novas exigências regulatórias a serem atendidas, pressionando as despesas de custeio e afetando o resultado operacional das unidades aeroportuárias da rede.

O quadro abaixo mostra dados sobre os gastos com custeio total, extraídos dos balanços orçamentários, excluídas as despesas de pessoal e encargos, no período de 2008 a 2012, e a previsão do custeio para 2013.

Quadro 4 – Evolução do custeio

ANO	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Custeio (R\$)	19.319.118	25.413.528	25.449.403	30.521.311	37.163.458	52.335.000*

(*) valor previsto na LOA 2013

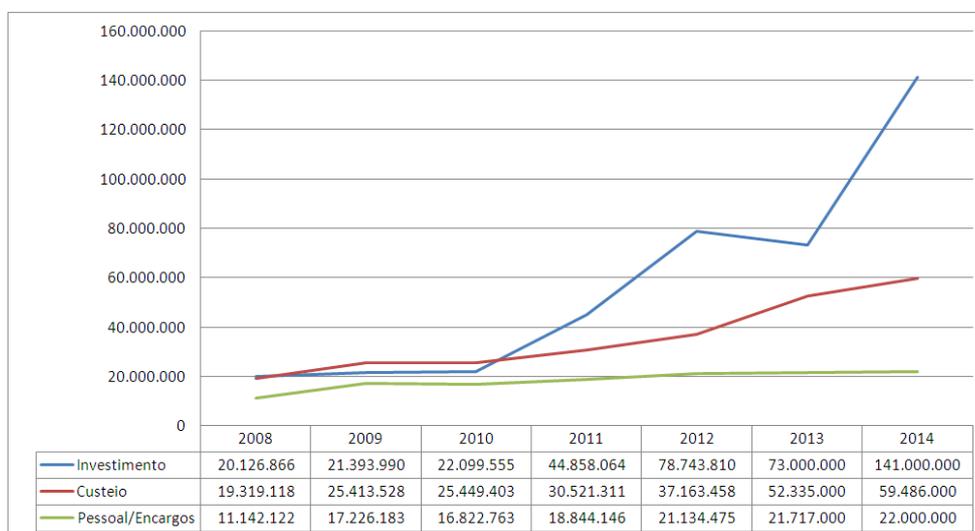
Fonte : Balanços orçamentários DAESP; Elaboração do autor

O quadro seguinte apresenta as curvas de evolução comparativa do investimento, do custeio e das despesas de pessoal, no período de 2008 a 2012, com base nos valores históricos, em reais, contidos nos balanços orçamentários do DAESP.

Os números de 2013 correspondem à previsão orçamentária da LOA 2013 e os valores de 2014 correspondem à indicação inicial para o processo de planejamento orçamentário, já em curso, do próximo exercício.

Essa previsão de investimentos inclui uma parcela significativa de recursos reservados como contrapartida aos recursos advindos do PROFAA, que serão destinados à execução de projetos de ampliação e modernização de terminais de passageiros dos grandes aeroportos regionais da rede, hoje com capacidade de atendimento que compromete a qualidade do serviço.

Figura 8 – curvas comparativas de investimento, custeio e pessoal (em R\$)



Fonte : DAESP; Elaboração do autor

Para fazer frente às despesas de custeio, o DAESP conta com recursos do Tesouro, numa parcela correspondente a cerca de 18% das suas necessidades anuais.

Esses recursos são devidamente contingenciados e liberados na medida da necessidade, como é o procedimento adotado pela Secretaria da Fazenda no processo de execução orçamentária do Estado.

Para cobrir seu custeio, inclusive aqueles decorrentes dos novos investimentos e que se estendem por mais de dois exercícios futuros, o DAESP tem contado com o excesso de arrecadação proveniente de receita própria.

Tal receita decorre das tarifas aeroportuárias e dos chamados preços específicos.

As tarifas aeroportuárias, criadas e regulamentadas em legislação específica, são cobradas em função da classificação dos aeroportos, em categorias estabelecidas de acordo com os serviços e facilidades oferecidos aos usuários. Correspondem às tarifas de embarque cobradas aos passageiros, pouso e permanência de aeronaves e armazenagem de cargas e capatazia.

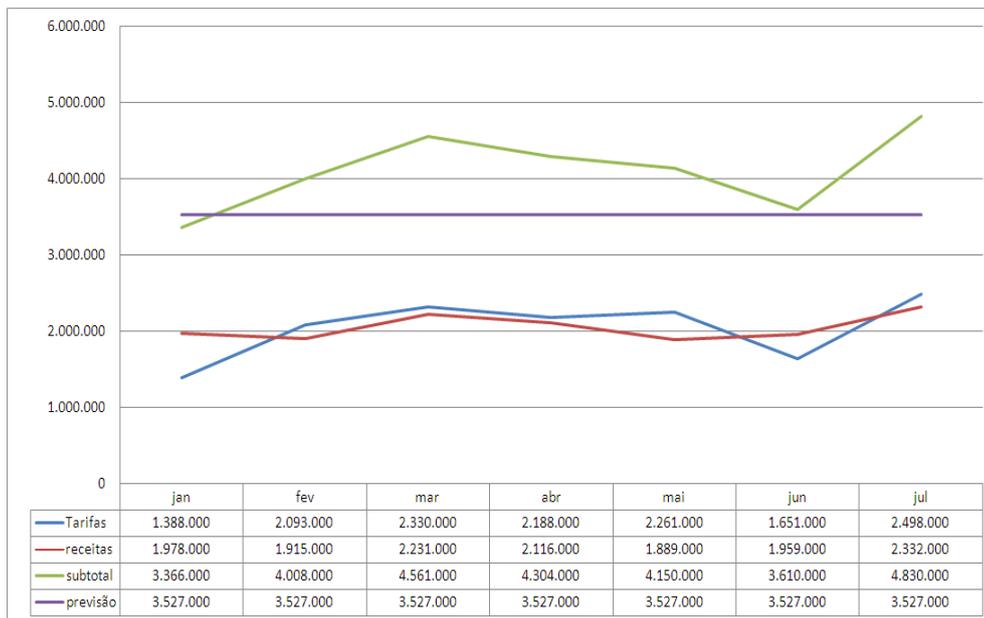
Os preços específicos correspondem à utilização de áreas, edifícios, instalações, equipamentos, facilidades e serviços não abrangidos pelas tarifas aeroportuárias. São arrecadadas diretamente pela administradora aeroportuária em face da exploração comercial de espaços para locadoras de veículos, empresas aéreas, restaurantes e lanchonetes, lojas diversas, publicidade nos terminais aeroportuários, estacionamentos de veículos e dos postos de caixas eletrônicos de atendimento bancário.

Geram, igualmente, receitas comerciais, a concessão, mediante licitação pública, de espaços na área operacional dos aeroportos para a instalação de hangares de estacionamento e comercialização de aeronaves, oficinas de motores, peças e manutenção, parques de abastecimento de combustíveis de aviação, escolas de pilotagem e outras atividades aeronáuticas.

Essas concessões têm alavancado a arrecadação das receitas comerciais do DAESP.

A figura seguinte mostra o comportamento das curvas de arrecadação de tarifas e da receita comercial do DAESP, no decorrer do ano de 2013, até o mês de julho.

Figura 9 – Curvas da arrecadação de tarifas aeroportuárias e receita comercial em 2013 (em R\$)

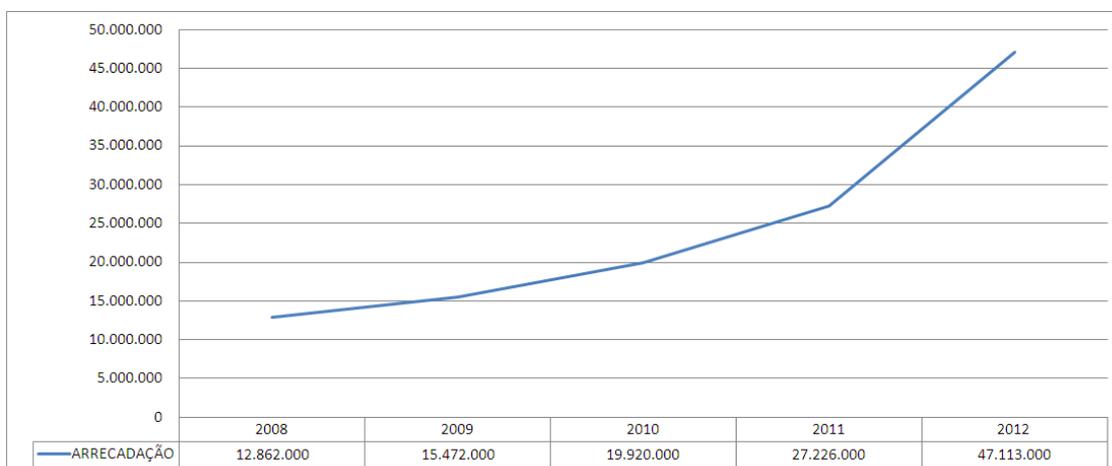


Fonte: DAESP; Elaboração do autor

Como mostra a figura acima, a arrecadação de receitas comerciais e tarifárias nos primeiros meses de 2013 vem apresentando superávits mensais seguidos com relação à previsão inicial, que foi estimada em R\$ 3,5 milhões ao mês.

No decorrer dos últimos exercícios, essa arrecadação de recursos próprios do DAESP vem evoluindo positivamente, como mostra a figura 10:

Figura 10 – evolução da arrecadação anual do DAESP (em R\$)



Fonte : DAESP – Elaboração do autor

Dessa maneira, a arrecadação de receita própria, adicionada à parcela advinda do Tesouro, tem composto um montante de recursos orçamentários suficiente para fazer frente ao aumento anual do custeio, em parte gerado pelo investimento feito na modernização e ampliação da infraestrutura dos aeroportos da rede estadual paulista.

Se a partir dos agregados orçamentários foi possível traçar um panorama da relação de impacto entre investimento-custeio no processo de administração e exploração da rede, a observação dos dados relativos a uma unidade aeroportuária pode tornar ainda mais reveladora essa realidade.

O aeroporto de Ribeirão Preto ocupa a primeira posição na rede estadual e o quarta na classificação geral dos maiores aeroportos do Estado, tem exibido índices expressivos de crescimento nos últimos anos. No decorrer de 2008, quando foram iniciadas as obras de ampliação do terminal de passageiros, acumulou movimento de 428 mil passageiros e 33 mil operações pouso e decolagem de aeronaves. O antigo TPS, que possuía uma área de cerca de 1.380 m², já exibia sinais de saturação e algumas deficiências operacionais no atendimento aos usuários. Os dados gerenciais da autarquia apontam que as despesas de custeio correspondentes à sua manutenção (limpeza e conservação, vigilância e consumo de utilidades, excluídas as despesas de pessoal), somadas às operacionais (proteção, operação e serviços de bombeiros) totalizaram R\$ 3,3 milhões.

Após um investimento de cerca de R\$ 7,8 milhões na ampliação do terminal de passageiros, que passou para 3.550 m², o movimento atingiu um milhão de passageiros em 2011, mesmo número alcançado no ano de 2012, quando o volume de operações de aeronaves contabilizou 60 mil pousos e decolagens. Seu custeio anual, contudo, saltou para R\$ 5,4 milhões. Embora os investimentos feitos no aeroporto tenham alavancado também a arrecadação de receitas, que totalizaram quase dez milhões no mesmo ano, seu impacto nas despesas de custeio não pode ser desprezado.

A manutenção do movimento acima de um milhão de passageiros no aeroporto de Ribeirão Preto, nos últimos dois anos, imporá ao DAESP o atendimento a outros níveis de exigências regulatórias, que implicarão novos investimentos e, por consequência, aumento das despesas de custeio.

Outros grandes aeroportos regionais da rede, como os aeroportos de Marília e São José do Rio Preto, cujos terminais já ultrapassaram sua capacidade de atendimento em determinados horários do dia, dispõem de projetos aprovados para sua modernização e

ampliação, prontos para implantação no curto prazo, com mais reflexos orçamentários futuros na relação investimento-custeio.

Esses exemplos revelam a dificuldade da tarefa do Estado na provisão dessa infraestrutura, justificando-se o interesse e - à luz da legislação - a necessidade de se dedicar atenção ao tema da análise desse impacto, também no que diz respeito às demais políticas públicas sob sua responsabilidade.

4.4 A opção das parcerias público-privado nos aeroportos da rede

As novas formas de contratualização com o Estado começaram a prosperar também no âmbito da administração pública brasileira, há alguns anos, após se mostrarem como opções viáveis para a provisão de empreendimentos de infraestrutura em todo o mundo.

No estado de São Paulo, o emprego de mecanismos de mercado na concessão de ativos de infraestrutura, que teve início em meados dos anos 1990, no âmbito do Programa Estadual de Desestatização, foi aplicado ao setor elétrico e, posteriormente, aos segmentos dos transportes e de rodovias.

Desde então, a proposta foi ampliada e os sucessivos governos vêm transferindo a prestação de serviços públicos, em distintas áreas como a saúde, educação e cultura, “mediante a adoção de novas e diversificadas abordagens colaborativas com agentes privados, na tentativa de alcançar objetivos públicos mais eficientemente, abordagens essas, que bem aplicadas, podem se constituir em ferramenta poderosa para criar valor público”. (DONAHUE; ZECKHAUSER, 2011)

Embora a inspiração do Estado paulista tenha sido a doutrina dos governos de países da OCDE, a iniciativa da incorporação de formas inovadoras de governança foi motivada, fundamentalmente, por razões fiscais. Países como a Inglaterra, liderada pela primeira ministra Margareth Thatcher, a partir de 1979, estavam mais comprometidos com processos de redução do tamanho do estado e com a revisão do papel do setor público, então considerado menos eficiente que o setor privado na provisão e entrega de serviços públicos. (ERRIDGE, 2005)

O sucesso das concessões rodoviárias e da distribuição de gás natural criou um ambiente favorável para a implementação das parcerias público-privado em São Paulo, que hoje contam com os empreendimentos da operação da Linha 4 do Metro, Estação de Tratamento de Água de Taiacupeba e trens dedicados à Linha 8 da CPTM.

Quanto aos aeroportos, mais de 400 deles em todo o mundo operam hoje sob algum tipo de estrutura de governança privatizada, de acordo com informações do *Airports Council International*¹¹(ACI).

Embora algumas empresas que se aventuraram no setor tenham se deparado com desafios, basicamente associados aos mercados financeiros globais, as principais vantagens da privatização no setor ainda prevalecem. Primeiramente, aeroportos constituem excelentes investimentos de longo prazo. Depois, a privatização representa a força de alavancagem do desenvolvimento dos aeroportos, já que governos nacionais e locais ao redor do mundo enfrentam dificuldades para obter recursos para os ativos de infraestrutura, num ambiente de crise fiscal global. Por último, muitos processos de privatização de aeroportos têm alcançado sucesso financeiro e, ainda, assegurado operações aeroportuárias seguras e padrões elevados de serviços aos usuários. Têm conseguido, sobretudo, garantir o investimento na proporção do crescimento demanda. (BEHNKE; BENTLEY, 2013)

No caso paulista, ponderadas as possíveis vantagens que poderiam advir da concessão, como a desoneração do Estado, uma rápida modernização dos aeroportos da rede, a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos usuários e a possibilidade de apropriação dos ganhos de eficiência da gestão privada, o Estado de São Paulo passou a desenvolver, já a partir de 2009, estudos visando a possível concessão da administração dos aeroportos da rede.

Depois de criada a Secretaria da Aviação Civil em 2011, que completou o ambiente legal para permitir a contratualização de parcerias público-privado no setor, a Secretaria de Logística e Transportes, em conjunto com o DAESP e a Agência Reguladora de Transportes Delegados do Estado de São Paulo (ARTESP), aprofundou os estudos técnicos, econômicos e financeiros com o objetivo de viabilizar a exploração indireta de aeroportos da rede, nos termos do disposto na Constituição Federal¹², no Código Brasileiro da Aeronáutica¹³ e nos Convênios de Delegação celebrados entre a União e o Governo do Estado, por meio da SAC e do DAESP.

¹¹ Associação internacional que congrega 573 membros responsáveis pela operação de 1.751 aeroportos, em 174 países e territórios em todo o mundo.

¹² Artigo 21, inciso XII, alínea “c” da CF, que preceitua que competirá ao Governo Federal explorar as atividades de navegação aérea e de infraestrutura aeroportuária, diretamente ou por meio de autorização, concessão ou permissão.

¹³ Artigo 36, incisos I, II, III e IV, que estabelecem que a construção, manutenção e exploração dos aeródromos públicos deve ser feita diretamente pela União, por empresas da administração federal, por convênios com estados ou Municípios ou por concessão ou autorização.

No dia 4 de julho de 2013, o Conselho Diretor do Programa de Desestatização do Estado de São Paulo finalmente aprovou o Projeto de Concessão de Aeródromos Públicos Delegados ao Estado de São Paulo, desenvolvido para atender à necessidade de aprimoramento da gestão e à melhoria da prestação do serviço público aos usuários, com base na autorização concedida pelo Governo Federal ao Governo do Estado.

Para essa concessão comum, formou-se o lote de aeroportos com vocação para a aviação executiva, composto pelos aeroportos de Jundiaí, Bragança Paulista, Campinas-Amarais, Ubatuba e Itanhaém que, agrupados, possuem capacidade própria de geração receita.

O escopo do Projeto prevê a realização de investimentos da ordem de R\$ 48,5 milhões nas obras de adequação e melhoria da infraestrutura existente, com a prestação dos serviços de administração, operação e manutenção desses aeroportos. O Projeto permitirá o acesso aos recursos de investimento do setor privado, a desoneração do Estado dos custos de manutenção e a geração de recursos adicionais de outorga para aplicação nos demais aeroportos da rede.

Na Ata da 215^a. Reunião do Conselho Diretor do PED, da data citada, foram registradas referências, tanto aos estudos que fundamentaram o Projeto, quanto a aspectos da modelagem da concessão proposta.

Das etapas a serem vencidas antes da realização da licitação pública, restam a obtenção da anuência formal da SAC, a colocação da proposta em consulta pública e a publicação do Edital.

5. Considerações finais

Considerando-se os objetivos inicialmente propostos, este artigo procurou destacar o dilema diante do qual a administração pública paulista se depara, quanto ao cumprimento de uma agenda de investimentos crescentes na provisão da política pública de infraestrutura aeroportuária, cujos impactos se fazem sentir diretamente nas despesas continuadas de custeio, tendo presente a exigência de uma gestão fiscal responsável na destinação dos recursos orçamentários do Estado.

Ao abordar, de maneira sucinta, os fatores que vêm sustentando o ciclo de crescimento do setor de transporte aéreo nos últimos dez anos no Brasil, o trabalho buscou refletir, no cenário da rede de aeroportos estaduais de São Paulo, o desafio de promover investimentos continuados e fiscalmente responsáveis, para responder à demanda de um setor,

cujo potencial de contribuição para o progresso econômico e o desenvolvimento econômico é relevante.

Nesse sentido, a iniciativa do governo paulista de formalizar a proposta de adoção de um programa de parceria público-privado para concessão da administração de alguns de seus aeroportos, é bastante promissora. A possibilidade de acessar recursos de investimento e contabilizar ganhos da capacidade de gestão da iniciativa privada, abre uma perspectiva positiva de se alcançar padrões mais apropriados de qualidade e nível de serviço prestado aos usuários, com a vantagem da desoneração dos recursos fiscais.

Resta a expectativa de que este artigo possa estimular outras reflexões sobre o tema, contribuindo para a discussão e a definição de iniciativas inovadoras, uma vez que o interesse e, à luz da legislação, a exigência de dedicar atenção às relações investimento-custeio no orçamento do Estado, se estende também às demais políticas públicas sob sua responsabilidade.

Referências bibliográficas

AFONSO, José Roberto R. (2005). **Responsabilidade Fiscal: A Agenda Incompleta**. In: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro Anibal. (org.). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*, São Paulo: Fundap.

ANAC (2013). **Tarifas aéreas**. Agência Nacional de Aviação Civil. Acessado em 23 de agosto de 2013. <http://www2.anac.gov.br/estatistica/tarifasaereas/>

_____. (2008). **Plano Aeroviário do Estado de São Paulo - PAESP**. Superintendência de Estudos, Pesquisas e Capacitação para a Aviação Civil-SEP/ANAC. São Paulo.

BEHNKE, Paul; BENTLEY, David. (2013). **Risky Business: The Pros and Cons of Airport Privatization**. In: *Passenger Terminal World Magazine*, Surrey, UK.

CORDEIRO, José L.; LEVI, Maria L.(2013). **Orçamento Público**. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco A. (orgs.). *Dicionário de Políticas Públicas*, São Paulo: FUNDAP.

DAESP (2013). **Movimento Estatístico**. Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo. Acessado em 14 de agosto de 2013. <http://www.daesp.sp.gov.br/>

DONAHUE, John D.; ZECHAUSER, Richard J.(2011). **Collaborative Governance. Private Roles for Public Goals in Turbulent Times**. Princeton University Press, USA.

ERRIDGE, A. (2003). **Contracting for Public Services. Competition and Partnership**. University of Ulster, UK.

FLEURY, Gustavo P. F. (2012). **Crescimento do Mercado Brasileiro de Aviação**. Trabalho apresentado no “Seminário Internacional de Combustíveis de Aviação”, promovido pela Agência Nacional do Petróleo-ANP, Rio de Janeiro, 16 de abril de 2012.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia (2008). **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**, Editora Campus, São Paulo.

GIACOMONI, James (2001). **Orçamento Público**, Editora Atlas, São Paulo.

IAC (2006). **Manual de Implementação de Aeroportos**. Instituto de Aviação Civil - Ministério da Aeronáutica.

LOPES, Dario R; MERIGHI, J.V. (2008). **Desafios à Gestão de Pequenos Aeroportos no Brasil**. Universidade Mackenzie, São Paulo.

MCKINSEY (2010). **Estudo do setor de transporte aéreo do Brasil: relatório consolidado**. McKinsey&Company, Rio de Janeiro.

MENDES, Áquilas Nogueira (2012). **Planejamento Governamental - ciclo orçamentário e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disciplina ministrada no Curso de Capacitação Gerencial para Grupos Setoriais de Planejamento Orçamento e Finanças Públicas, FUNDAP, São Paulo.

OLIVEIRA, Alessandro (2009). **Transporte aéreo: economia e políticas públicas**, Pezco Editora, São Paulo.

PEREIRA, José Matias (1999). **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**, Editora Atlas, São Paulo.

SAITO, Mika (2007). **Aspectos Ambientais em Pequenos e Médios Aeroportos Públicos: Levantamento e Análise no Estado de São Paulo**. Dissertação de Mestrado Profissional em Gestão Ambiental. Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT, São Paulo.

SF (2013). **Ajuste Fiscal e Retomada de Investimentos**. Secretaria da Fazenda. Acessado em 5 de agosto de 2013. <http://www.fazenda.sp.gov.br/ajustes/>

__ (2013). **Glossário de Termos de Finanças e Orçamento Público**. Secretaria da Fazenda.

SPDR (2013). **Lei Orçamentária Anual**. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/Lei_14925_de_28-12-12.pdf

SOF (2013). **Manual Técnico de Orçamento**; Secretaria de Orçamento Federal- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.