

Julio Cesar Cuter: Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (1997), Especialização em Administração Financeira na Universidade São Judas (2001) e Mestre em Economia Política pela PUC-SP (2005), Profissional do Mercado Financeiro e Professor do Centro Universitário SENAC-SP.

Contato: julio.ccuter@sp.senac.br ou juliocesarcuter@yahoo.com.br.

A CRISE NO SETOR AÉREO BRASILEIRO A LUZ DAS MUDANÇAS NA REGULAÇÃO ECONÔMICA E DAS CARACTERÍSTICAS SETORIAIS

Resumo: O presente artigo parte do contexto de reformulação das políticas públicas do final do século XX e do fato da indústria de aviação civil brasileira apresentar-se com elevada concentração ao longo do tempo para interpretar a crise que sucedeu aos dois maiores acidentes da aviação comercial brasileira nos anos de 2006 e 2007. Os desdobramentos da crise ainda estão em processo, mas a proposta do trabalho é a de abordar a conjuntura do setor, a partir de suas características econômicas para explicar a situação atual. Assim possibilitando, ainda que preliminarmente, afirmar que o caos é resultado da ausência de um plano de ação e de coordenação das áreas envolvidas no setor tido como importante e estratégico em todo o mundo.

Palavras-chave: aviação civil; transporte aéreo e regulação econômica.

THE CRISIS IN BRAZILIAN AIR SECTOR UNDER THE CHANGES REGULATORY AND ECONOMIC CHARACTERISTICS

Synopsis: The present article comes from the context of recast of the public politics of the end of XX century and the fact that the industry of Brazilian civil aviation presents itself with high concentration all long the time to interpret the crisis that occurred after two bigger accidents of Brazilian commercial aviation in the years of 2006 and 2007. The crisis stills in the process, but the proposal of the work is to approach the conjuncture of the sector, from its economic characteristics to explain the current situation. It's possible, preliminarily, to affirm that the chaos is resulted of the absence of the strategy and coordination of the authorities of this important sector.

Key words: civil aviation; air transportation and economic regulation.

Introdução

A Indústria Aérea é considerada estratégica em todo o mundo, por questões de soberania e integração nacional, no Brasil o setor apresenta grande crescimento na segunda metade do século XX. As políticas macroeconômicas adotadas no país nos últimos anos levaram o setor a modificações importantes, inclusive em sua regulação, com a promoção do aumento da competição e progressiva liberalização.

O setor apresenta elevada concentração ao longo do tempo, com três companhias controlando o mercado de passageiros nos últimos 30 anos, primeiro com Varig, Tam e Vasp e nos últimos anos com a Tam, Gol e Varig (OLIVEIRA, 2007). No biênio 2005-2006 as duas principais companhias, Gol e Tam, representaram aproximadamente 30% e 45% do total de passageiros pagantes transportados (ANAC, 2006).

O transporte de passageiros corresponde a 80% das receitas da indústria de aviação civil (LUZ, 2000). Vale ressaltar que o comportamento da receita, segundo Pinto, Carpena e Mesquita (2006), é o evento de maior incerteza no negócio de transporte aéreo de passageiros. No Brasil 71% das viagens, entre 1980 e 1996, foram realizadas por motivos de negócios, contra uma média mundial de 55% (BNDES, 2001b). Assim, espera-se que seja uma característica importante do transporte de passageiros no Brasil a baixa elasticidade preço-demanda.

Todavia, ao projetar um aumento de passageiros transportados, deve-se observar a redução da participação dos viajantes a negócios, cedendo espaço para um passageiro mais sensível aos preços praticados. A busca por mais e, principalmente, por novos passageiros, leva as companhias aéreas a mudanças em sua forma de atuação.

As perspectivas de crescimento nos próximos anos para o transporte de passageiros são de 4,8% ao ano, o crescimento aéreo está intimamente relacionado com o crescimento econômico do país (BNDES, 2001a), conforme Oliveira (2007) o Produto Interno Bruto é reconhecidamente o deslocador de demanda do setor.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 e o aumento do preço do petróleo impõem ao setor, grandes dificuldades em todo o mundo (PINTO, CARPENA E MESQUITA, 2006). No mercado doméstico, o período marca o fim das operações da Vasp e da Transbrasil e grandes dificuldades da antiga líder de mercado, a Varig, bem como o surgimento, da atual segunda colocada, a Gol.

A retomada iniciada em 2005 foi fortemente abalada pelos dois maiores acidentes aéreos da história brasileira, em 29/09/2006 com a queda do avião da Gol na floresta amazônica e, em 17/07/2007 com choque da aeronave da Tam em um prédio comercial nas imediações do aeroporto de Congonhas na cidade de São Paulo.

O primeiro acidente deflagrou uma crise sem precedentes na aviação brasileira, episódio que ficou popularmente conhecido como apagão aéreo, e traz questionamentos quanto à segurança de vôo, e um evidente colapso no sistema de controle de tráfego aéreo e de toda a estrutura aeroportuária e dúvidas sobre as mudanças recentes na regulação, sobretudo a funcionalidade da Agência Nacional de Aviação (ANAC).

O objetivo deste trabalho é iniciar a discussão sobre características importantes do setor de transporte aéreo de passageiros no Brasil, que vem permanecendo a margem do debate atual sobre arcabouço regulatório e o seu funcionamento, trata-se de um setor com poucos participantes e ineficiências oriundas da estrutura aeroportuária nacional.

1. Conceito de Indústria Concentrada

O oligopólio é o tipo de estrutura de mercado mais comum na economia, se posiciona como intermediário entre o monopólio e a concorrência. A característica básica do oligopólio é a presença de poucas firmas, compondo a indústria e que apresentam interdependência em suas ações, a indústria de transporte aéreo de passageiros no Brasil revela esta característica, apresentando nos últimos dez anos grande concentração em duas operadoras.

A indústria oligopolizada apresenta uma variedade de classificações na literatura econômica, a mais tradicional das divisões, apresenta-se em dois grupos: i) oligopólio puro - pequeno número de empresas produzindo produtos substitutos perfeitos; e ii) oligopólio diferenciado - prevalece um número restrito de empresas que são dotadas de poderes de mercado por produzirem produtos parcialmente diferenciados (KON, 1999).

A indústria de aviação civil brasileira enquadra-se na classificação de oligopólio puro concentrado. Esta característica, conforme Scherer (1979), de possuir um pequeno número de vendedores de produtos ligeiramente diferenciados, reforça a interdependência das ações e a percepção de poder de influência sobre os preços. O setor é detentor de falhas de mercado: entrada controlada e pequeno número de empresas participantes, que aliado a sua característica estratégica, sobe o ângulo da soberania nacional, fez com que apresentasse grande interferência governamental em seu funcionamento ao longo de seu desenvolvimento.

O serviço de transporte aéreo de passageiros reserva uma importante peculiaridade adicional é composto por três prestadores de serviços: as companhias aéreas, os aeroportos e o controle de tráfego aéreo. O consumidor, quando compra um bilhete, contrata serviços implícitos destes três prestadores de serviços, deve-se reforçar esta divisão com elementos da atividade econômica, composta pela iniciativa privada e pelo governo, sendo este dividido em civil e militar.

O pequeno número de participantes pode ser associado a barreiras a entrada, que são mais que um simples impedimento de curto prazo, consistem em condições que determinam vantagens às firmas já estabelecidas, Bain (1956) aponta três barreiras: i) economia de grande escala, ii) diferenciação de produtos; e iii) vantagens absolutas de custos. Pode-se ainda, conforme Kupfer (2002), considerar de maneira mais abrangente qualquer fator que impeça a livre mobilidade do capital no longo prazo como uma barreira a entrada.

Para o setor aéreo podemos considerar como uma barreira relevante, a indivisibilidade técnica, nos termos propostos por Loopty e Szapiro (2002), isto porque as grandes companhias se veem obrigadas a operar com aparelhos de maior eficiência técnica, buscando redução de custos, implicando em aumento da capacidade, ou número de assentos oferecidos por voo.

No caso brasileiro temos restrições importantes para a operação, se configurando como reservas de mercado, restrições de rotas e autorização de funcionamento por parte dos órgãos reguladores, acordos internacionais de frequências, são exemplos fracos de restrição a mobilidade operacional das empresas, no entanto as autorizações para operação nos aeroportos, sobretudo Santos Dumont no Rio de Janeiro e principalmente Congonhas em São Paulo acaba por se revelar uma barreira importante a medida que estes aeroportos concentram boa parte do movimento nacional de passageiros.

Assim revela-se uma característica importante da aviação brasileira a dificuldade de explorar o principal mercado, São Paulo, por não existir disponibilidade de pousos e decolagens para outras companhias, já que este aeroporto concentra as operações da Tam e da Gol.

2. Breve Histórico das Empresas de Transporte Aéreo de Passageiros no Brasil

As atividades pioneiras da aviação no Brasil remontam aos anos de 1910. Em 1920, passa a existir a exploração comercial de maneira não contínua. Em 1927, começam a operar três empresas de forma relativamente regular. A primeira empresa de transporte aéreo no Brasil foi Condor Syndicat, fundada em 1927 por Otto Ernst Mayer (THÉRY, 2003).

Neste mesmo ano surge a primeira companhia de capital nacional a operar vôos regulares, a Sociedade Anônima Aérea Rio Grandense, que daria origem à Varig, companhia responsável pela liderança no mercado brasileiro no último quarto do século XX, após a então líder de mercado, Panair do Brasil, paralisar suas operações por motivos controversos durante o regime militar no ano de 1965. A Varig obteve seu primeiro empréstimo governamental em 1932, e a partir de 1936 foi a primeira empresa a estabelecer frequência diária entre dois destinos (CASTRO e LAMY, 1993).

No início da década de 1960 operavam em vôos regulares no Brasil seis empresas, em 1975 restavam quatro companhias: Varig, Cruzeiro do Sul, Vasp e Transbrasil, sendo as duas primeiras pertencentes ao mesmo grupo financeiro (BNDES, 2002). O setor buscava se organizar obtendo escala para possibilitar a operação rentável, neste cenário de ajuste, grande parte das cidades atendidas foram abandonadas.

No período seguinte, as companhias tiveram de enfrentar grandes desafios, para conseguir, conforme Luz (2000), superar os choques do petróleo, buscam na expansão da indústria e na utilização de novas tecnologias redução de custos para amenizar o impacto do aumento do preço do querosene. Os custos do combustível somado aos gastos com pessoal representam aproximadamente 50% do custo operacional de uma empresa aérea (PINTO, CARPENA e MESQUITA, 2006).

Posteriormente a maxidesvalorização cambial de 1983 compromete significativamente a saúde financeira das empresas, a exceção é a Varig que tinha maior participação no mercado internacional, o que acaba reduzindo o impacto da medida macroeconômica (LUZ, 2000). O período subsequente, foi marcado por alta inflação e políticas de congelamento de tarifas que trouxeram prejuízos às operadoras.

Conforme Oliveira (2007), entre 1986-1992 a principal ação do governo no setor foi na precificação das passagens. Com a desregulamentação do mercado, principalmente após 1991, algumas empresas aprofundam suas dificuldades operacionais, o que se reflete na saúde financeira das companhias (BNDES, 2002). Apesar de todos os problemas enfrentados, o número de passageiros-quilômetros transportados cresceu a uma taxa média anual de 7,4% na década de 1990.

A maxidesvalorização do real em 1999 eleva o custo operacional das companhias, e principalmente o custo financeiro das elevadas dívidas em moeda estrangeira (LUZ, 2000). As empresas com situação mais frágil, apresentaram expressivos resultados negativos nos anos de 1999, 2000 e 2001 reflexos de uma estrutura de capital inadequado e de custos fortemente dolarizadas e as receitas em moeda local.

Em dezembro de 2001, a primeira bancarrota contemporânea importante no setor, após longo martírio e uma grande confusão, a Transbrasil deixa definitivamente de operar. Criada em 1955, como Sadia S/A Transportes Aéreos, a empresa figurou entre as empresas aéreas nacionais, inclusive com rotas internacionais.

Em fevereiro de 2005 é a vez da VASP paralisar suas operações, com enorme passivo trabalhista, e com volumosa dívida junto ao Governo Federal, a companhia deixa de realizar todas as suas rotas. Criada em 1933 e operando vôos regulares desde 1934, foi durante muito tempo a segunda companhia aérea nacional em número de passageiros transportados. Ainda no ano do início de suas operações passou a ser controlada pelo governo federal, de propriedade do Estado de São Paulo até 1990, quando foi privatizada (CASTRO e LAMY, 1993).

A última a sofrer severamente as dificuldades impostas pelo mercado, foi a mais tradicional das companhias brasileiras, a Varig após sucessivos problemas nas frequências, principalmente em suas rotas internacionais, a empresa entrou em processo de recuperação judicial. Em um leilão realizado no dia 20 de julho de 2006, um grupo de investidores compra a companhia por R\$52,3 milhões. Os compradores ficaram com o compromisso de honrar os bilhetes emitidos e os benefícios de milhagem, por sua vez permaneceram com as 13 aeronaves e um plano de reestruturação da malha aérea para aproveitar os pontos nos principais aeroportos onde operava.

Após um breve período sob controle dos investidores, a controladora da Gol empresa que entrou em operação em 2001, originada de um grupo ligado à atividade de transporte de passageiros rodoviários, e que foi a primeira empresa aérea a explorar o seguimento de baixo custo compra as operações da Varig. A compra teve como objetivo aumentar a participação nas viagens internacionais e buscar o primeiro lugar dentre as companhias aéreas brasileiras, atualmente, a Gol é a segunda colocada em passageiros transportados.

A atual líder Tam, tem suas origens na empresa Táxi Aéreo de Marília criada em 1961, mas é em 1976 que se modifica para explorar a região composta por Mato Grosso do Sul e parte dos Estados de São Paulo e Mato Grosso conforme determinava o Sistema Integrado de Transporte Aéreo regional – SITAR, constituindo a Tam - Transportes Aéreos Regionais. Ainda dentro das regras de empresa regional, a Tam, em 1986, adquire a companhia aérea Votec estendendo suas atividades para as regiões Centro-Oeste e Norte do país.

Em 1996 começa a operar em todo o território nacional, sobre influência das novas regras e, em 1998 começa a operar com aviões Airbus A330, ano e equipamento que inaugura a rota São Paulo-

Miami, primeira frequência internacional da Tam, a estratégia de ampliação dos vôos internacionais teve a parceria com a Air France na abertura de rota São Paulo-Paris.

Em 2003 a Tam passa a liderar o mercado doméstico superando a Varig, e em 2006 com o agravamento da situação da Varig, a Tam assume a dianteira em passageiros em rotas internacionais, acumulando a liderança nos dois segmentos desde então, semelhante ao que ocorreu com a Varig ao longo dos anos 1970, 1980 e 1990. Assim o setor de transporte aéreo de passageiros no Brasil tem como característica visível ao longo dos últimos cinquenta anos o domínio de duas companhias concentrando as operações nas rotas nacionais e internacionais.

Em um setor com poucos participantes as maneiras como eles se comportam depende de uma série de variáveis. O preço é determinado por um complexo de forças que podem ser consideradas exclusivamente relacionadas com o setor específico. Os elementos fundamentais para se determinar o preço são: a) a extensão absoluta do mercado; b) a elasticidade da demanda; c) as diferentes tecnologias e d) os preços dos fatores variáveis e das máquinas, os quais influenciam, juntamente com as tecnologias, na determinação do custo total médio das empresas (LABINI, 1986).

A extensão do mercado brasileiro, apesar de ser o maior da América Latina, parece não comportar mais que duas ou três grandes companhias, considerando o histórico dos últimos trinta anos, já com relação a elasticidade, conforme destacamos no início, os viajantes brasileiros se caracterizam como de negócios, baixa elasticidade, mas a tendência é que o crescimento se de com um público mais sensível a preço.

3. Regulação Econômica no Brasil

A economia e a sua regulação modificassem significativamente em parte do mundo a partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, no Brasil este processo irá se consolidar principalmente após a segunda metade da década de 1990, o setor aéreo não foi uma exceção, conforme aponta Oliveira (2007) a trajetória entre 1973-1986 foi marcada pela competição controlada passando no período seguinte, entre 1986-1992, a uma regulação com interferência nas tarifas.

A reestruturação da economia, a forma de inserção do Estado no modo de produção e regulação buscando eficiência econômica leva a um modelo de agências independentes (PIRES e PICCININI, 1999). O foco na criação das entidades foi de possibilitar transpor a rigidez burocrática criada pela Constituição de 1988, em uma tentativa de menos governo em entidades técnicas (PACHECO, 2006). As necessidades técnicas e as especificidades de cada setor seriam beneficiadas por uma gestão pública mais independente.

As primeiras agências ocorrem de forma simultânea à privatização, desacompanhada de um desenho mais amplo do Estado (RIBEIRO, 2006). Assim como ocorreu com as privatizações, a criação de agências desencadeou-se em três etapas, sendo a criação da ANAC, integrante da última geração.

As funções da regulação residem na percepção de que o *laissez-faire* não é capaz de equilibrar setores com falhas de mercado como oligopólios e monopólios. As necessidades de promover o bem-estar precisam de atuação do Estado (SALGADO, 2003). Neste novo modelo de agências governamentais, as políticas públicas não passam por incentivar investimentos, mas como aponta Pacheco (2006), atuam muito mais com intenção de fiscalização.

3.1. Marco regulatório da aviação civil no Brasil

Em grande parte da Europa e dos Estados Unidos da América, os interesses na manutenção das linhas regulares motivaram os governos a intervir fortemente no setor, inclusive no caso europeu, com a criação de empresas estatais, esta foi a marca durante a maior parte do século XX. Rompendo com a tradição instaurada desde a Conferência de Paris em 1919, a partir da primeira crise do petróleo em 1973, inicia-se um lento processo de discussão sobre mudanças na aviação comercial. Em 1978 os Estados Unidos da América começam um processo de desregulamentação do setor (PINTO, CARPENA e MESQUITA, 2006).

A importância atribuída ao transporte aéreo se deve a fatores como de integração regional, movimentação de recursos e pessoas (BNDES, 2001a). O tamanho e o modelo de ocupação territorial, em estrutura de arquipélago, criam no Brasil necessidade de grandes deslocamentos (THÉRY, 2003). As dimensões continentais e a precariedade de infraestrutura ferroviária, rodoviária e mesmo de transporte fluvial impulsionaram o setor ao longo do século XX.

Em 1920, é criada a primeira política aeronáutica do Brasil, coube, neste primeiro momento, à Inspetoria Federal de Viação Marítima e Fluvial instituir encargos aos serviços de navegação aérea, em um esforço governamental de disciplinamento e tentativa de impulsionar o setor é criado o Ministério da Aeronáutica (GARÁFALO, 1972). Em 1932, foi criado o Departamento de Aviação Civil (DAC), subordinado, originalmente, ao Ministério de Viação e Obras Públicas, a partir de 1941 subordinado ao Ministério da Aeronáutica.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e com abundância de equipamentos no mercado, o Brasil assiste à proliferação de linhas e companhias, já a partir da década de 1950 passam a ocorrer fusões e falências de empresas (BNDES, 2002). O número de assentos ofertados aumenta de forma mais

que proporcional à demanda se refletindo em baixa taxa de ocupação, mesmo considerando a utilização de novas tecnologias, as companhias não suportaram as mudanças, exigindo interferência governamental para reestruturar o setor.

O incremento da infraestrutura rodoviária realizada ao longo da década de 1950 promoveu uma redução significativa da participação do transporte aéreo como veículo de transporte doméstico ao longo dos anos 1960 (LUZ, 2000). Fruto da decisão de aumentar a importância do transporte rodoviário.

Em contrapartida o setor apresenta a consolidação das rotas internacionais, impulsionado pelo uso dos aviões a jato. Com o objetivo de implantar um regime condicionado ao interesse público, são realizadas as três primeiras Conferências Nacionais de Aviação Comercial (CONAC), em 1961, 1963 e 1968.

Dentro deste contexto, maior autonomia de voo e crise do setor interno, foi elaborado em 1966, o Código Aeronáutico Brasileiro, criando reserva de mercado para as empresas nacionais. Com restrição competitiva entre as operadoras por considerar o setor como estratégico (BNDES, 2001a). Como consequência da reestruturação, a década seguinte observa queda de linhas, e em resposta, cria-se o SITAR, que dividia os serviços aéreos em internacionais, nacional e regional, sendo este último a novidade no programa (BNDES, 2002). A divisão regional, com a criação das cinco empresas, quadro 1, que não atenderam critérios exclusivamente geográficos, buscava possibilitar operação com pequena estrutura administrativa, consequentemente baixo custo indireto.

Quadro 01 – Empresas Regionais e Área de Tráfego estabelecidas no SITAR.

Empresa	Área de Atuação
Nordeste Linhas Aéreas Regionais S/A	Região Nordeste e parte dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo
Rio-Sul Serviços Aéreos Regionais S/A	Região Sul e parte dos Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo
TABA Transp. Aéreos da Bacia Amazônica S/A	Região Norte
TAM Transportes Aéreos Regionais S/A	Mato Grosso do Sul e parte dos Estados de São Paulo e Mato Grosso
VOETEC Serviços Aéreos Regionais S/A	Estado de Goiás, Distrito Federal, Triângulo Mineiro e parte dos Estados do Maranhão e Pará

Fonte: BNDES (2002).

A operação do SITAR buscou, principalmente, ampliar as localidades atendidas por vôos regulares que tinham apresentado entre 1958 e 1975 uma queda de mais de 70% no número de cidades beneficiadas. Em 1975, apenas 92 cidades brasileiras contavam com serviço aéreo regular de transporte de passageiros (MALAGUTTI, 2001).

As cinco regiões criadas pelo SITAR, quadro 01, eram atendidas com exclusividade por uma companhia que operava com limitações de rotas e aparelhos, contudo recebiam tratamentos diferenciados e incentivos fiscais, outra limitação importante e que as companhias regionais não poderiam operar ou pleitear vôos nacionais ou internacionais.

No final da década de 1990, acelera-se o processo de liberalização, que culminou recentemente nas modificações no arcabouço institucional, com a criação da ANAC Lei n.º 11.182, agência vinculada ao Ministério da Defesa, sendo esta entidade responsável pela regulação econômica e técnica do setor, permanecendo com o comando militar o controle de tráfego aéreo e a investigação de acidentes.

Oliveira (2007) destaca que as mudanças postas em prática a partir de 1992 pelos órgãos reguladores refletiram-se em guerra de preços entre as companhias apenas 1998 e por conta dos problemas macroeconômicos brasileiros a partir de 1999 o Governo Federal voltou a limitar a política tarifária das companhias, e em 2008 as companhias voltaram a ter liberdade plena na condução de preços.

3.2. A infraestrutura aeroportuária brasileira

O setor aéreo nacional, entre alguns retrocessos, adotou a estratégia do mercado norte-americano de incentivar a liberalização, a passagem para o modelo desregulado, de concorrência mais acirrada, leva a mudanças importantes na postura das companhias aéreas.

Neste modelo, o aeroporto é visto como uma empresa prestadora de serviços e deve fomentar a competição na indústria de aviação comercial, oferecendo serviços compatíveis com as necessidades das companhias aéreas e dos usuários.

A função básica de atendimento à demanda por transporte de um aeroporto, em países como o Brasil, tem como complemento uma função de apoio a serviços de segurança nacional e de serviços essenciais (BNDES, 2001b). Estas características têm sustentado aos aeroportos a condição de empresas públicas e estatais, mesmo após o forte processo de reestruturação do Estado na década de 1990.

Os aeroportos, conforme Espírito Santo Jr. (2006), poderia e deveria extrapolar os serviços essenciais, ajudando a promover o destino turístico que atendem, fechando parcerias com as companhias aéreas, municípios, estados e empresas ligadas à atividade turística.

Esta possibilidade reduz-se à medida que a administração no Brasil encontra-se centralizada. A Infraero, responsável pelos mais importantes aeroportos, é uma empresa pública, vinculada ao Ministério da Defesa, administra 67 aeroportos, 80 unidades de apoio à navegação aérea e 32 terminais de logística de carga.

Os aeroportos administrados pela Infraero concentram 97% do movimento do transporte aéreo regular do Brasil (BNDES 2001b). Em 2006, estes aeroportos somaram 1,9 milhão de pousos e decolagens de aeronaves nacionais e estrangeiras, transportando aproximadamente 102,2 milhões de passageiros.

Neste modelo atual é importante que as mudanças sinalizem o que Oliveria (2007) chama de liberdade estratégica, sendo a liberdade de escolher o aeroporto onde se realizará a operação, adicionalmente Castro e Lamy (1993), destacam que a captura de um aeroporto importante por uma ou mais companhias, em um sistema de rede acaba por caracterizar um tipo de barreira à operação para as demais companhias.

4. O Resultado Parcial das Mudanças

Ao acelerar o processo de liberalização, em meados dos anos 1990, principalmente o preço de tarifas, buscando incentivar a competição entre as empresas do setor, desenhou-se a crise da década seguinte, as empresas de aviação civil foram incentivadas a mudar de postura no novo modelo, modificando radicalmente o ambiente.

Ao impor as companhias maior competição é esperado que elas busquem maior eficiência econômica, ampliando sua escala de produção, conforme destacado por Castro e Lamy (1993), isto significa para a estratégia de transporte de passageiros a utilização de poucos aeroportos para concentrar seu tráfego aumentando o número de conexões, operação em rede, sistema chamada de *hub and spokes*.

Adicionalmente devemos considerar que os novos usuários do sistema tendem a ser consumidores com elasticidade preço-demanda mais elevada, neste cenário é de se esperar a ascensão das empresas de baixo custo, modelo importante no mercado internacional, que tem a Gol como pioneira, segundo Binder (2002), buscando um arranjo produtivo único no país. A Tam com sua

estrutura administrativa moldada no SITAR, baixo custo indireto, busca na eficiência administrativa e com vantagens de estrutura de capital sobre as antigas concorrentes posicionar-se para oferecer mais requinte que a principal rival Varig.

A liberalização neste setor, conforme Castro e Lamy (1993), apresenta ainda modificações para os usuários, a mais sensível é a redução da tarifa e conseqüentemente o aumento do número absoluto de passageiros transportado pelo sistema, e deve-se observar ainda um aumento no número de conexões, exatamente pela forma de operação buscando maior eficiência.

Em setores oligopolizados, conforme Labini (1986), a disputa de mercado quando temos alguma mudança, tecnológica, ou entrada de uma nova participante na indústria pode passar por um período de acomodação. Este período reflete a tentativa das empresas com melhores condições de expurgar a rivais.

As tarifas médias no principal nicho de mercado da aviação brasileira, ponte aérea Rio de Janeiro – São Paulo indica que no período de guerra tarifária de 1998 as reduções de preço chegaram a 40% (BUSTO, TUROLLA e OLIVEIRA, 2006). Contudo, devemos observar, conforme Labini (1986), a possibilidade de em oligopólios concentrados que as empresas reduzam os preços a fim de inibir, ou inviabilizar a entrada de uma nova participante, e mais, concretizada uma nova participante com condições de custos diferenciadas, o oligopólio concentrado buscará uma nova acomodação, refletindo a estrutura de custo deste novo participante.

As duas sobreviventes, operam em nível nacional, rotas parecidas com públicos ligeiramente diferentes e estratégias de marketing buscando a diferenciação de produtos substitutos, ambas centralizam suas rotas de modo e conseguir melhores taxas de ocupação, fazendo de São Paulo o seu principal ponto de conexão, concretizando Congonhas como o principal ponto de *hub* da aviação doméstica.

4.1. Os acidentes e a exposição dos problemas setoriais ao grande público

Em 29 de setembro de 2006 um Boeing, modelo 737-800 da Gol, que fazia a rota Manaus - Rio de Janeiro com escala em Brasília, chocou-se com um avião executivo da Embraer, o aparelho, modelo Legacy 600, fazia seu voo inaugural, saindo de São José dos Campos, rumo aos Estados Unidos da América.

O acidente provocou a queda do avião da Gol, que tinha 149 passageiros e 6 tripulantes, as 154 pessoas faleceram, tornando o episódio o maior acidente aéreo brasileiro. O Legacy, que pertencia à

ExcelAire, empresa dos E.U.A., fez um pouso de emergência e os dois tripulantes e o único passageiro a bordo não sofreram ferimentos.

Os dois aviões se chocaram enquanto voavam em sentido contrário na mesma altura, a causa mais provável é de erro humano, a aeronave norte-americana estava fora da altura determinada em seu plano de vôo. O acidente em meio à floresta amazônica, demonstrou a fragilidade, ao menos em parte, dos controles exercidos sobre o espaço aéreo brasileiro.

Nos últimos anos na contramão do movimento dos aeroportos, que vêm apresentando crescimento impulsionado pelo desempenho da economia, o investimento em infraestrutura do sistema aéreo vem sendo reduzido. Em meio a reivindicações de melhores condições de trabalho, aumento de salários e desmilitarização, os 2.700 controladores de vôo atuantes no Brasil demonstraram a fragilidade do sistema nacional.

Atualmente, o controle de tráfego é comandado por quatro unidades de monitoramento, Centro Integrado de Defesa Aérea (Cindacta). O modelo elaborado nos anos 1970 deveria permitir cobrir todo o território nacional, as bases ficam distribuídas em Brasília o Cindacta 1, em Curitiba o Cindacta II, em Recife o Cindacta III e finalmente em Manaus o Cindacta IV.

Apesar do alto custo pago em tarifas quando comparadas ao resto do mundo, o sistema funciona com tecnologia e manutenção deficiente, reflexo da desregulamentação do setor. Os aeroportos e os *Slots*, espaço para pouso e decolagens nos aeroportos, não foram reestruturados e não existem aeroportos alternativos já que os aeroportos são de propriedade da Infraero, as companhias não possuem escolhas para melhorar a combinação de custo, localização e infraestrutura aeroportuária. Esta impossibilidade acaba se revelando uma importante barreira ao desenvolvimento de novas companhias.

A desregulamentação do setor não definiu uma estratégia única para o setor de aviação composto por empresas de aviação civil, sistema aeroportuário e sistema de controle de tráfego, faltando planejamento. A ANAC que deveria ser a responsável por centralizar as decisões, mas não tem condições de interferir no comando sob responsabilidade militar, demonstra fragilidade institucional, inclusive para fiscalizar as companhias, que é a sua principal atribuição.

Isto se deve ao menos em parte da importante característica econômica aplicada pelas companhias de concentrar as operações no aeroporto de Congonhas, inclusive dificultando e/ou inviabilizando a operação desta localidade para outras companhias menores, para a concentração das operações os

investimentos, sobretudo para garantir a segurança de vôo devem ser intensificados, uma vez que a experiência internacional já indicava para o aumento da frequência em São Paulo.

Em 17 de julho de 2007 um Airbus, modelo A-320 da Tam, que fazia a rota Porto Alegre – São Paulo, ao tentar pousar no aeroporto de Congonhas em São Paulo, acabou colidindo com o prédio da Tam Express, edifício que ficava próximo ao aeroporto.

O avião estava com 181 passageiros e 6 tripulantes, todos faleceram na tragédia, adicionalmente, 12 pessoas que estavam no solo também foram vitimadas no acidente, totalizando 199 pessoas, tornando o episódio o maior acidente aéreo da América Latina.

As causas do acidente ainda não estão totalmente esclarecidas, sabe-se que o equipamento apresentava falha em um dos reversos, item que auxilia na frenagem durante o pouso, a pista não estava em perfeitas condições, devido à falta das ranhuras (*grooving*) do asfalto recém-inaugurado, artifício que aumenta a aderência e por fim chovia fraco no momento do acidente.

O controle de Tráfego Aéreo Brasileiro foi considerado seguro e estável pela *Federal Aviation Administration*, com índice semelhante ao de países como E.U.A. e Canadá e superior a média européia, considerando o número de pousos e decolagens, quilômetros percorridos e número de acidentes (BNDES, 2001).

Realidade que em 2006 e 2007 se modificou profundamente com os dois maiores acidentes da aviação brasileira. As mudanças institucionais promovidas, com a reestruturação das entidades do setor, e a retomada do crescimento econômico e o conseqüente aquecimento do mercado de transporte aéreo são os fatores fundamentais para explicar a situação.

Considerações Finais

O Brasil dos anos de 1990 apostou fortemente na *laissez-faire* a aviação não foi uma exceção, com mudanças importantes na regulamentação e buscando incentivar a competição entre as 4 companhias que operavam, o resultado foi à rápida decadência de duas importantes empresas, fruto da concorrência entre as grandes operadoras nacionais e toda a conjuntura nacional internacional e a regulação do setor.

A conexão entre os interesses das companhias aéreas, Infraero e o Ministério da Aeronáutica na tentativa de estimular investimentos no setor e permitir a expansão com benefícios à sociedade é colocada sob responsabilidade da ANAC, que parece ter capitulado em um setor concentrado com

empresas em decadência e uma importante iniciante, cenário que exige severos ajustes de todos os participantes em relação aos custos.

Deve-se observar que em um setor com poucas empresas e considerado estratégico e que teve a forte atuação do Estado ao longo do seu histórico, modelo instituído não favorecia o exercício da agência recém criada, e que tinha pouca gerência sobre as companhias aéreas e nenhuma sobre os militares.

A primeira impressão, assim como observa Ribeiro (2006), é de que o Estado foi capturado pelos interesses das empresas participantes do mercado de transporte aéreo. Nesta perspectiva, as companhias passam a comandar o setor pela absoluta ingerência dos organismos competentes, levando o país a uma situação caótica, os dois acidentes apenas expôs os problemas.

Mudanças que postas em marcha parecem apontar para uma liberalização ainda mais abrangente, e que deve deflagrar um período grande de acomodação das empresas de transportes, considerando as características econômicas das empresas participantes, na tentativa de consolidação do novo cenário, com um equilíbrio entre elas, fica assim uma proposta de mensurar as mudanças capturando seus resultados econômicos, e os benefícios sociais das mudanças, pensando qual a liberdade estratégica que as companhias precisam e quais as consequências, tanto da intervenção quanto da não-intervenção no setor.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. *Anuário do Transporte Aéreo 2006*. <http://10.0.20.40/ProgressMessages?proxy=10.0.20.40&action=setup&index=9&id=8186972>.

Acesso em 01 novembro 2007.

BAIN, J.S. *Barriers to new competition*. Cambridge. Harvard University Press, 1956.

BINDER, M.P. Discussão de cadeia de valor e estratégias genéricas de Michael Porter a partir do caso Gol Transporte Aéreos. In: EnANPAD, 26., 2002, Salvador. <http://anpad.org.br/enanpad/2002/dwn/enanpad2002-eso-665.pdf>. Acesso em 26/10/2007.

BNDES. *Informe infra-estrutura: aspecto de competitividade do setor aéreo*. Rio de Janeiro, 2001a. (mimeo).

_____. *Informe infra-estrutura: infra-estrutura aeroportuária*. Rio de Janeiro, 2001b. (mimeo).

_____. *Informe infra-estrutura: aviação regional brasileira*. Rio de Janeiro, 2002. (mimeo).

BUSTO, A.C.; TUROLLA, F.A.; OLIVEIRA, A.V.M. *Modelagem dos impactos da política de flexibilização na competição das companhias aéreas brasileiras*. **Economia e Sociedade**, Campinas, vol.15, p. 327-345, 2006.

CASTRO, N.; LAMY, P. *Desregulamentação do setor transporte o subsetor transporte aéreo de passageiros*. **Texto para discussão** n.º 319, Ipea, Rio de Janeiro, outubro 1993.

ESPIRITO SANTO Jr., R.A. “Transporte aéreo – dimensões do desenvolvimento e da integração”. In: **Discussões e propostas para o turismo no Brasil**. CARVALHO, C.L.; BARBOSA, L.G.M. (Org). Rio de Janeiro. SENAC Nacional, 2006.

GARFÁLO, G.L **Transporte aéreo no Brasil: análise do mercado de passageiros e algumas implicações econômicas**, 1972. 169 p. Tese (Doutorado em Economia) USP. São Paulo.

KON, A. **Economia Industrial**. São Paulo. Nobel, 1999.

KUPFER, D. “Barreiras estruturais a entrada”. In: **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org). São Paulo. Editora Campus, 2º Edição, 2002.

LABINI, P.S. **Oligopólio e Progresso Técnico**. São Paulo. Abril Cultural, 2º edição, 1986.

LOOTTY; M.; SZAPIRO, M. “Economias de escala e escopo”. In: **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org). São Paulo. Editora Campus, 2º Edição, 2002.

LUZ, M.C.V **A organização da indústria do transporte aéreo no Brasil: as transformações nos anos 90**, 2000. 105 p. Dissertação (Mestrado Economia Política) PUC. São Paulo.

MALAGUTTI, A.O. *Evolução da aviação civil, no Brasil*. (2001). <http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema3/pdf/109712.pdf>. Acesso em 06 novembro 2007.

OLIVEIRA, A.V.M. “Performance dos regulados e eficácia do regulador: uma avaliação das políticas regulatórias do transporte aérea e dos desafios para o futuro”. In: MOTTA, R.S.; SILVA, L.H.S. (Org.) **Regulação e Concorrência no Brasil: Governança, Incentivos e Eficiência**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 2007.

PACHECO, R.S. *Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle*. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol.40, p. 523-543, jul/Ago 2006.

PINTO, M.A.C; CARPENA, L.C.; MESQUITA, T.C. *A incerteza no Mercado de transporte aéreo norte-americano: o caso da Continental Airlines*. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, vol.13, p. 299-341, jun/2006.

PIRES, J. C. L; PICCININI, M.S. “A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil”. In: **A economia brasileira nos anos 90**. GIAMBIAGI, F; MOREIRA, M.M. (Org). Rio de Janeiro. BNDES, 1º Edição, 1999.

RIBEIRO, L.D. *A (in)definição do modelo institucional das agências reguladoras no Brasil*. **Revista de políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, vol.5, p. 81-96, jan/Jun 2006.

SALGADO, L.H. *Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. **Texto para discussão n.º 941**, Ipea, Rio de Janeiro, março 2003.

SCHERER, F.M. **Preços Industriais: Teoria e Evidência**. Rio de Janeiro. Editora Campus, 1979.

THÉRY, H. *O transporte aéreo no Brasil: asas da centralidade*. **Revista de Geografia da UFC**, Fortaleza, vol.2, p. 19-29, 2003.