

**TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 319**

**Desregulamentação do Setor  
Transporte o SubSetor Transporte  
Aéreo de Passageiros**

Newton de Castro  
Philippe Lamy

OUTUBRO DE 1993

## **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA  
é uma Fundação vinculada à Secretaria de  
Planejamento, Orçamento e Coordenação.

### **PRESIDENTE**

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

### **DIRETOR EXECUTIVO**

Aécio Marcos de Medeiros Gomes de Matos

### **DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

### **DIRETOR DE PESQUISA**

Ricardo Varsano

### **DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Heitor Cordeiro Chagas de Oliveira

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar  
resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando  
profissionais especializados e recolhendo sugestões.

Tiragem: 150 exemplares

### **SERVIÇO EDITORIAL**

#### **Brasília - DF:**

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10º andar  
CEP 70.076-900

#### **Rio de Janeiro - RJ:**

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 - 14º andar  
CEP 20.020-010

---

# SUMÁRIO

---

- 1 - HISTÓRICO, IMPORTÂNCIA ECONÔMICA E CARACTERÍSTICAS OPERACIONAIS DO SETOR
  - 1.1 - Histórico
  - 1.2 - Importância Econômica e Características Operacionais do Setor
  
- 2 - A REGULAMENTAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO SETOR ATÉ 1989
  - 2.1 - Os Serviços Aéreos Regulares de Passageiros
  - 2.2 - O Sistema Aeroportuário
  
- 3 - AS REFORMAS INTRODUZIDAS A PARTIR DE 1990
  
- 4 - O IMPACTO DAS REFORMAS
  - 4.1 - Primeiras Reações à Desregulamentação
  - 4.2 - Alguns Impactos mais Relevantes da Desregulamentação na Experiência Internacional
    - 4.2.1 - A Desregulamentação Norte-Americana
    - 4.2.2 - A Formação do Grande Mercado Europeu
  
- 5 - CONCLUSÃO

BIBLIOGRAFIA

---

**DESREGULAMENTAÇÃO DO SETOR TRANSPORTE  
O SUBSETOR TRANSPORTE AÉREO DE PASSAGEIROS**

**Newto de Castro\***

**Philippe Lamy\*\***

\* Da DIPES / IPEA.

\*\* Contratado pelo projeto GESEP ( PNUD / IPEA BRA 89/008).

*A produção editorial e gráfica deste trabalho contou com o apoio financeiro do PNUD ( Projeto BRA/93/011) e do Programa de Gerenciamento do Setor Público-GESEP/BIRD.*

---

## SINOPSE

---

O transporte aéreo de passageiros assume um papel de importância para o desenvolvimento econômico e mesmo para a manutenção da coesão política, do Brasil, tendo em vista suas dimensões continentais e a ausência de sistema de transporte terrestre de passageiros, concorrente em nível de serviço, para distâncias superiores a 200 quilômetros. Aliado a esse fato, tem-se que as três principais regiões metropolitanas do país encontram-se distantes mais 400 quilômetros, fazendo com que o Brasil figure no quinto lugar dentre os países do mundo, em termos de tráfego doméstico, e tenha a segunda maior rede aeroportuária.

Em 1989, as três companhias aéreas de âmbito nacional transportaram 16 milhões de passageiros em 478 mil vôos entre 594 pares de cidades do país. Nas viagens aéreas internacionais, as companhias nacionais transportaram 973 mil passageiros, ou 49% do total.

A regulamentação da atividade corre **pari passu** com a expansão do setor, que contou com até 22 companhias aéreas, em 1955. Mas, já em 1973, o Decreto n° 72.898 consolida um oligopólio de quatro companhias, de atuação nacional. No âmbito regional, foi criado, em 1976, o Sitar -- Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional --, que divide o país em cinco regiões, atribuídas, em regime de monopólio, a cinco companhias privadas. O decreto de 1973 consolida, também, a estrutura básica regulatória, a qual estabelece controles rígidos para o setor, sendo explicitamente contra qualquer tipo de competição. Os controles do DAC -- Departamento de Aeronáutica Civil --, subordinado ao Ministério da Aeronáutica (este militar), se estendem das tarifas, rotas, horários, tipos de aeronaves e operações em geral até a publicidade e os financiamentos de compra de passagens. A infra-estrutura aeroportuária também é controlada rigidamente, sobretudo após a criação da Infraero, no final de 1972.

---

---

O Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565 de 1986) esboça uma flexibilização das regras de conduta do setor. Conflitando com o restritivo Decreto nº 72.898/73, o CBA ficou sem regulamentação até o final de 1990, quando aquele decreto foi revogado. A partir de 1991, o DAC passa a flexibilizar a estrutura tarifária. Em setembro de 1992, no entanto, o DAC promulga um conjunto de portarias que, aparentemente, reforça o oligopólio das empresas existentes sobre as linhas de maior densidade.

A estrutura regulatória atual gerou uma situação ambígua no mercado de transporte aéreo nacional. De um lado, as transportadoras dispõem de relativa flexibilidade tarifária, mas, de outro, permanecem engessadas a um rígido esquema de concessão, que limita e inibe fortemente adequações na capacidade ofertada. A consequência é uma estrutura de linhas que permanece praticamente inalterada há décadas, não obstante a radical mudança da tecnologia do setor (isto é, de aviões de pequena capacidade para os **wide bodies**). Essa situação tem sérias consequências para o nível de eficiência econômica alcançado pelo setor.

Uma agenda inicial de desregulamentação do setor deveria considerar, entre outros:

- a) a revisão da estrutura tarifária, de maneira a permitir a diferenciação da tarifa unitária entre rotas;
  - b) a flexibilização das linhas e rotas, assim como da alocação de aeronaves;
  - c) a extinção das operações em **pool** (ponte aérea);
  - d) a flexibilização tarifária dos serviços aeroportuários;
  - e) a revisão das previsões de investimentos em aeroportos, em função de novos esquemas de rotas aéreas, em um ambiente desregulamentado;
  - f) a abertura do mercado nacional aos vôos **charters** e às companhias de âmbito regional.
-

---

## 1 - HISTÓRICO, IMPORTÂNCIA ECONÔMICA E CARACTERÍSTICAS OPERACIONAIS DO SETOR

### 1.1 - Histórico<sup>1</sup>

Após a primeira decolagem e o primeiro vôo de um "mais pesado do que o ar", conseguidos por Santos Dumont em 7 e 13 de setembro de 1906, respectivamente, a aviação aparece no Brasil como preocupação regulamentar, no final da Primeira Guerra Mundial. Trata-se da primeira **permissão** concedida pelo Decreto nº 13.214, de 23/10/1918, ao engenheiro João Teixeira Soares e a Antonio Rossi para, "por si ou empresa que organizarem, montarem e custearem, sem privilégio ou monopólio de espécie alguma, o serviço de viação e transporte por meio de aeroplanos, ligando entre si as principais cidades do Brasil". O decreto precisava ainda que os empreendedores se comprometiam a transportar as correspondências de graça e que eles tinham dois anos para começar as operações. Outros seis candidatos a transportadores aéreos receberam permissão semelhante nos anos seguintes, incluindo duas empresas estrangeiras, entre as quais a inglesa Handley Page Ltd.

O primeiro ato regulamentador do transporte aéreo, no Brasil, foi o Decreto nº 14.050, de 5/2/1920, atribuindo à Inspeção Federal de Navegação a fiscalização do tráfego aéreo (embora de fato ainda inexistente).

Finalmente, os franceses da Latécoere começam vôos experimentais, em janeiro de 1925, entre Pernambuco e Buenos Aires, pousando ao anoitecer nas praias do litoral. Eles pretendiam estabelecer uma ligação regular de transporte de correio e mala postal entre Toulouse, no Sul da França, e Santiago do Chile.

Essa pretensão vai acelerar a publicação do primeiro regulamento sobre a navegação aérea. Em 22 de julho de 1925, foi aprovado o Decreto nº 16.893 (o primeiro Código Brasileiro do Ar "de fato"), o qual já incorporava os princípios assentados na Convenção de Paris de 1919 e nos trabalhos da Ciana -- Comissão Ibero-Americana de Navegação Aérea. O texto regulamentava uma atividade que a rigor ainda não existia. Dois dos seus artigos, no entanto, teriam influência sobre o futuro desenvolvimento das companhias aéreas e dos aeroportos no Brasil:

---

<sup>1</sup>As referências históricas brasileiras deste trabalho foram extraídas de Pessoa, 1989.

---

brasileiros. A companhia tinha 28 aviões e suas linhas percorriam praticamente todo o país. Em 1975 a Cruzeiro passou ao controle da Varig, sendo absorvida por esta em 1992.

- **A Varig -- Viação Aérea Rio-Grandense.** Fundada por um alemão naturalizado brasileiro, com a ajuda do Condor Syndikat foi oficialmente registrada em maio e autorizada a operar em junho de 1927. Nesta época, porém, já tinha inaugurado a **Linha da Lagoa**, onde voava com regularidade desde fevereiro do mesmo ano, graças ao hidroavião Atlântico, repassado pelo Condor Syndikat, contra 20% das ações votantes da companhia. Em meados de 1930 o Sindicato Condor retirou-se da Varig.

No início de 1932 a companhia obteve um primeiro empréstimo do Governo do Rio Grande do Sul para comprar aviões. Foi a primeira companhia brasileira a operar uma rota diariamente (1936, a **Linha da Lagoa** com oito vôos por semana). Em 1942, começou a voar para Montevidéu, antes de voar para outros estados brasileiros que não o Rio Grande do Sul. Em 1953, retoma a concessão da linha para Nova Iorque, que a Cruzeiro, sua detentora inicial, não explorava. Em 1959, a Varig trouxe o primeiro avião a jato para o Brasil, o Caravelle. Em 1986, era a única companhia nacional a voar efetivamente para o exterior, tendo conquistado essa posição por absorção de outras companhias, como a Real, ou obtenção das concessões das linhas de companhias falidas, como a Panair. Atualmente a Varig é controlada pela Fundação Ruben Berta, que pertence aos seus funcionários.

- **Aéropostale -- Companhia Aéropostale Brasileira.** Filial da Compagnie Générale Aéropostale francesa, autorizada em março de 1927 a operar nas mesmas linhas concedidas à Companhia Brasileira de Empreendimentos Aeronáuticos, filial da Latécoere, pelo Decreto nº 17.055/25.

Após várias mudanças de nome, de estatutos e de proprietários, a Aéropostale inicia seus serviços de transporte aéreos de correio e mala postal em novembro de 1927, na **Linha da Costa**, de Recife, depois Natal, a Pelotas, elo brasileiro da rota Toulouse-Santiago já citada.

A companhia opera com aviões e não com hidroaviões e recebeu autorização "para construir aeródromos de sua propriedade, nos pontos de escala da linha contratual, bem como os campos de pouso necessários ao longo do trajeto entre dois aeródromos" [Pessoa (1989)]. Em abril de 1928 inicia os vôos noturnos regulares no Brasil.



---

Em 1931, a Aéropostale entra em processo de liquidação financeira. A experiência deixará ao Brasil uma rede de **aeroplaces** "(...) perfeitamente equipados para as operações 'diurnas e noturnas' da época, desde Natal até Pelotas".

- **A Panair do Brasil.** Em maio de 1929, a Pan American Airways é autorizada a operar no país como companhia estrangeira, sem concessão para explorar linhas domésticas. Em outubro do mesmo ano, a Nyrba New York-Rio-Buenos Aires-, norte-americana, é autorizada a operar no Brasil e fora dele. Em dezembro, é inaugurada a linha Rio-Buenos Aires e, em janeiro de 1930, é autorizado o funcionamento da subsidiária brasileira Nyrba do Brasil, para voar no país e para o Uruguai, Argentina e Guianas. Entretanto, a Pan Am tinha absorvido o grupo e trocou o nome de Nyrba do Brasil para Panair do Brasil, a qual realizou seu primeiro voo em novembro de 1930.

A Pan Am fazia a ligação Estados Unidos-Belém, onde os passageiros eram transbordados para os aviões da Panair operados unicamente por pilotos norte-americanos, até 1935. Em 1933, a Panair inaugurou a linha Belém-Manaus em hidroavião, estendida progressivamente até Porto Velho e Rio Branco. Em 1941, a Panair foi autorizada a construir, melhorar ou equipar aeroportos no Amapá, Belém, São Luís, Fortaleza, Natal, Recife, Maceió, Salvador e Barreiras, este como alternativa no oeste da Bahia, para os voos da linha Belém-Rio da Pan Am. Em 1946, a Panair começou os voos para Londres, depois Paris, Roma; em 1947 para o Cairo e depois Istambul; em 1948 para Frankfurt; em 1950 para Beirute e em 1953 para Lisboa e Hamburgo.

A Panair chegou a ser considerada a oitava companhia aérea do mundo. Porém, em fevereiro de 1965, as suas autorizações de voo foram suspensas sem aviso prévio e a sua falência decretada por ação do governo, argumentando-se um colapso financeiro iminente. Nesta época, a Pan Am controlava ainda 58% do seu capital, fazendo da Panair a última companhia estrangeira a operar dentro do Brasil. No ato da sua suspensão de voo, as suas linhas internacionais foram repassadas à Varig, para não interromper os serviços.

- **O CAN -- Correio Aéreo Nacional.** Os pilotos brasileiros da Arma da Aviação, no Campo dos Afonsos/Rio, iriam criar o Correio Aéreo Militar, mais tarde rebatizado de Nacional.

Em junho de 1931, o primeiro voo semanal sai do Rio para São Paulo, Campo de Marte. Em outubro começariam os voos para Goiás. O CAN vai avançar para o interior

---

levando os municípios e os estados a construírem aeródromos e campos de pouso e a pintarem os nomes das cidades nos telhados das igrejas, balizando, assim, as rotas aéreas fora do leito dos rios.

- **A Aerolloyd Iguassu.** Fundada em 1933 pela firma **Chá Matte Leão**, foi autorizada em junho do mesmo ano a fazer a ligação aérea Curitiba-São Paulo. Abriria depois as ligações da capital paranaense para Joinville e Florianópolis. Embora recebesse subvenções dos Estados do Paraná e de Santa Catarina, foi vendida à Vasp em 1939, por falta de rentabilidade.

- **A Vasp -- Viação Aérea São Paulo.** Em novembro de 1933, 72 homens de negócio subscrevem o capital de 400 contos de réis para a constituição da SA-Vasp, a qual é autorizada a operar em março de 1934 entre São Paulo-Ribeirão Preto-Uberaba e São Paulo-São Carlos-Rio Preto, com base de operação inicial no Campo de Marte.

As operações se revelaram logo deficitárias e a Vasp conseguiu uma primeira subvenção federal de 6 mil réis por quilômetro voado. Com ajuda das autoridades estaduais e municipais foi levando adiante a construção de uma rede de campos de pouso a cada 50 km ao longo das suas rotas. Mas, em novembro de 1934, viu-se obrigada a fazer uma exposição ao interventor Getulio Vargas, do Estado de São Paulo, pedindo uma ajuda de 1.500 réis por quilômetro voado e pleiteando a linha São Paulo-Rio. Em resposta, o estado decidiu assumir o controle acionário da companhia, elevando seu capital para 3 mil contos de réis, começando assim o rodízio, a cada quatro anos, das direções nomeadas por motivos exclusivamente políticos.

As primeiras medidas do estado proprietário foram construir e equipar o Aeroporto de Congonhas (o campo da Vasp) e iniciar a ligação comercial regular São Paulo-Rio, em 1936, com aviões junker alemães. Aos poucos a Vasp estendeu sua rede de linhas, primeiro ao interior de São Paulo e estados vizinhos, depois a todo o Brasil, por absorção de companhias privadas em dificuldade ou por obtenção da concessão de novas linhas. Até janeiro de 1987, quando o DAC -- Departamento de Aviação Civil -- admitiu abrir a concessão de novas linhas internacionais a outras companhias que não apenas a Varig, a Vasp continuou como companhia apenas doméstica, com permissão eventual para realizar vôos **charters** (sobrecomenda) ao exterior.

Em setembro de 1990, a Vasp voltou a ser empresa privada e, no ano seguinte, obteve a concessão de dois vôos semanais São Paulo-Miami e de quatro vôos semanais

---

São Paulo-Los Angeles e São Francisco. A companhia está atualmente enfrentando graves dificuldades financeiras, que a obrigam a importante retração operacional.

### **A Consolidação Institucional**

Com o desenvolvimento do transporte aéreo surgiu a necessidade de novas instituições especializadas. Em 22 de abril de 1931, pelo Decreto nº 19.902, foi criado o DAC -- Departamento de Aeronáutica Civil --, diretamente subordinado ao Ministério de Viação e Obras Públicas. O Decreto nº 20.914, de 6/1/1932, disciplinou a execução dos serviços aeronáuticos civis, a serem superintendidos e fiscalizados pelo DAC.

Com o advento da Revolução de 1930, a regulamentação também foi revista. O primeiro Código Brasileiro do Ar foi instituído pelo Decreto-Lei nº 483, de 8/6/1938, a partir de um anteprojeto elaborado por uma das subcomissões legislativas criadas pelo governo provisório, revisto pela seção brasileira do **Comité Juridique International de l'Aviation** [Lacerda (1974)].

No início de 1941 é criado o Ministério da Aeronáutica, Decreto-Lei nº 2.961, de 20/1/1941, congregando, sob direção centralizada, a aviação naval, a aviação militar e a aviação civil, esta última transferida do Ministério de Viação e Obras Públicas. O DAC mudou de denominação para Diretoria de Aeronáutica Civil, quando da sua integração no organograma do novo ministério; voltou à denominação de departamento em 1967 e para a atual -- Departamento da Aviação Civil -- em 1969.

- **Da Segunda Guerra Mundial ao Início dos Anos 70.** Com o advento da guerra, a presença norte-americana vai substituir a alemã. A tecnologia aeronáutica não permite ainda atravessar o Atlântico em vôo direto, a não ser na altura Natal-Dakar, entre a costa do Nordeste e a da África Ocidental. Isso levará os americanos a construir e equipar várias bases, e ampliar aeródromos já existentes.

No final da guerra, encontravam-se no Nordeste numerosos aviões, em particular DC3 e hidroaviões Catalina, que foram ofertados aos brasileiros como excedentes de guerra e a um câmbio favorecido pela supervalorização do cruzeiro, artificialmente mantido até 1946 no seu valor de 1941. Deste fato resultou uma proliferação de companhias aéreas.

Em 1950 havia 22 companhias aéreas no Brasil, mas em 1955 este número já tinha caído para 14 e em 1960 para 10, via processo acelerado de falências e absorções. Destas companhias, uma tinha conseguido tornar-se a

---

maior do Brasil em 1960. Era a **Real -- Redes Estaduais Aéreas Ltda.** --, que tinha começado a voar entre São Paulo-Congonhas e Rio-Santos Dumont em fevereiro de 1946. Em 1960, depois de 14 anos de existência, detinha 30% do mercado nacional de passageiros (12 milhões), voava para sete países e tinha inaugurado a linha Rio-Los Angeles-Honolulu-Tóquio em julho daquele ano. Em 1961, era vendida pelo seu diretor-presidente e principal acionista, por motivo de saúde, à Varig.

Em 1955, o grupo Sadia de Concórdia criou a Sadia Transportes Aéreos, inicialmente para transportar seus produtos para São Paulo. No final de 1962 absorveu a Transportes Aéreos Salvador, o que lhe abriu as rotas do Nordeste. Em junho de 1972, trocou de nome para **Transbrasil SA Linhas Aéreas**. Atualmente a Fundação Transbrasil, propriedade dos funcionários da companhia, detém 43% do capital da mesma.

Em julho de 1959, para resistir à concorrência da Real sobre a ligação São Paulo-Rio, as companhias Varig, Cruzeiro e Vasp imaginaram juntar seus sistemas de despacho de passageiros e combinar seus horários, a fim de efetuar decolagens cadenciadas sem direito a reserva de lugares e montar entre elas um sistema de compensação de bilhetes. Esta operação, dita em **pool**, foi batizada de ponte aérea e constituiu-se numa inovação mundial.

Em 1975 existiam ainda apenas três companhias aéreas autônomas, a Varig, a Vasp e a Transbrasil, a quarta, a Cruzeiro, tendo passado para o controle da primeira naquele ano.

#### **As Companhias Regionais**

No final de 1975, foi criado o Sitar através do Decreto nº 76.590, de 12/11/75, com o objetivo de criar uma rede de linhas auxiliares, alimentadoras das principais, para atender às localidades de médio e baixo potenciais de tráfego (Art.1º).

O decreto deu ao MA a responsabilidade de definir as regiões de implantação do Sitar e fixou que cada sistema regional seria operado apenas por uma empresa de transporte aéreo regional (Art.2º, I e II, §2º). Ficou autorizado o MA a outorgar concessões para exploração de linhas aéreas regionais regulares, bem como a definir critérios para qualificação das empresas candidatas: importância do capital social, adequada estrutura administrativa, técnica e operacional. Empresas de táxi aéreo podiam se candidatar sem abandonar sua atividade original. Podiam participar do capital dessas novas empresas aéreas regionais, além de

---

pessoas físicas e jurídicas, empresas aéreas de âmbito nacional (Arts.3º, 4º, 5º, 8º). O MA limitou a participação das empresas de âmbito nacional a 1/3 do capital das novas empresas regionais (Art.10, §1º e 2º, da Portaria nº 22GM5, de 7/1/76).

Essas empresas eram proibidas de transformar-se em empresas de transporte aéreo regular de âmbito nacional (Art.4º, §2º). O prazo de concessão era de 15 anos, prorrogáveis (Art.8º). Ficou estabelecido um adicional de até 3% sobre as tarifas das passagens aéreas domésticas para crédito do fundo aeroviário para suplementação tarifária das linhas dos Sitar, com regime de aplicação e movimentação definido pelo MA (Arts.6º e 9º). Em 1976, o DAC definiu cinco regiões de Sitar e suscitou a criação das cinco empresas de transporte aéreo regional correspondentes:

- **Região Norte-Oeste**, servida pela **Taba -- Transportes Aéreos da Bacia Amazônica** --, empresa independente das três nacionais, provém da Táxi Aéreo Sagres.

- **Região Centro-Norte**, servida pela **Viação Brasil Central**, inicialmente Votec-Serviços Aéreos Regionais SA, que já existia desde 1966 como táxi aéreo sem ligações com as companhias aéreas regulares, acabou transferindo para a TAM as atividades de transporte regional, com criação de uma nova empresa, a BR-Central, de capital social tripartido, ou seja: 1/3 da Votec, 1/3 da TAM e 1/3 de acionistas privados.

- **Região Nordeste-Leste**, servida pela **Nordeste Linhas Aéreas**, empresa fundada por vários acionistas, entre os quais a Transbrasil, o Estado da Bahia e outros. Posteriormente o Estado da Bahia aumentou sua participação para reter a companhia em Salvador.

- **Região Centro-Oeste**, servida pela **TAM -- Transportes Aéreos Regionais S/A** --, que nasceu da TAM -- Táxi Aéreo Marília -- mais uma participação de 1/3 da Vasp, a qual repassou à nova companhia seis Bandeirantes com apoio das suas tripulações e as linhas regionais interiores de São Paulo que eles serviam e que teriam que ser abandonadas pela Vasp segundo a legislação e regulamentação dos Sitar.

- **Região Sul**, servida pela **Rio-Sul Serviços Aéreos Regionais S/A**, a qual, fundada inicialmente pela Varig, as companhias de seguros Atlântico Boa Vista e Sul América e o Bradesco, está hoje sob total controle do grupo Varig, via participações da Cruzeiro e da Fundação Ruben Berta.

---

Em 1989 a TAM mais a BR-Central transportavam 60% do tráfego regional. Em janeiro de 1986 foram inaugurados os VDC -- Vôos Diretos ao Centro --, entre Rio (Santos Dumont) e Belo Horizonte (Pampulha), reservados às companhias de âmbito regional.

#### **O Problema da Infra-Estrutura Aeroportuária**

Quando se iniciou em 1927 o transporte aéreo de passageiros e carga, a União deixou o ônus da construção, equipamento e administração dos aeródromos às companhias, o que era insustentável economicamente, e levou as primeiras empresas à falência (Aéropostale) ou à utilização de hidroaviões (Sindicato Condor, Varig, Nyrba) ou a utilizar aeródromos militares (Campo dos Afonsos no Rio, Campo de Marte em São Paulo) ou a conseguir participação nestes investimentos, dos municípios e estados interessados no serviço de transporte aéreo para suas sedes, capitais e cidades principais (CAN, Vasp).

Após a Segunda Guerra Mundial, a União retomou o controle dos aeródromos das bases americanas no Nordeste.

Em 1951, a Comissão de Estudo do Plano Nacional de Viação recomenda a realização de um Plano Diretor de Transporte Aéreo e a Lei n° 4.592, de 29/12/64, apresentou a nomenclatura e a relação descritiva dos aeroportos do Plano Nacional de Viação. Em 1966 e 1967 são publicados os Decretos-Leis n° 32 (18/11/66) e n° 234 (28/2/67), dando nova redação ao Código Brasileiro do Ar, o qual define:

- Art.48: "Consideram-se aeroportos os aeródromos públicos dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas."

- Art.50: "Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados diretamente pela União, ou mediante concessão ou autorização, obedecidas as condições nelas estabelecidas."

No ano seguinte o Decreto n° 62.483/68 baixou diretrizes sobre construção, manutenção e exploração de aeródromos públicos, pela União ou mediante concessão.

A partir do Aviso n° 011-GM/7, de 10/7/70, estabelecendo diretrizes para elaboração de um Plano Aeroviário Nacional com horizonte de 10 anos, um grupo de trabalho relacionou 392 aeroportos e os classificou em quatro grupos de prioridade decrescente.

---

Finalmente foi criada , nos termos da Lei nº 5.862, de 12/12/72, a Infraero -- Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária --, empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado, vinculada ao MA.

O Art.4º do Decreto nº 75.070/74 modificou o Decreto nº 62.483/68, especificando que os aeroportos do Grupo I, observado o Art.1º, serão construídos, mantidos, operados e explorados pelo MA ou pela Infraero e suas subsidiárias.

Os anos 70 viram a construção do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro, expansão do Galeão, e em 1985 foi inaugurado o Aeroporto Internacional de São Paulo-Cumbica, em Guarulhos.

Hoje os aeroportos públicos estão sob jurisdição da Infraero (um total de 62 aeroportos), do Governo de São Paulo e de comandos aéreos regionais da FAB.

### **1.2 - Importância Econômica e Características Operacionais do Setor**

Não existindo no Brasil sistema de transporte terrestre de passageiros eficiente para distâncias superiores a 200 km, do tipo dos trens rápidos ou ditos de alta velocidade (acima de 200 km/hora) e o país tendo dimensões continentais, o transporte aéreo de passageiros assume um papel de importância crítica para o seu desenvolvimento econômico e mesmo para a manutenção da sua coesão política.

Isso, mais o fato de que as três principais regiões metropolitanas do país encontram-se distantes mais do que 400 quilômetros, explica por que o Brasil tem o quinto tráfego doméstico mais intenso do mundo e a segunda maior rede aeroportuária no mundo, em 1989 (cf. Tabelas 1 e 2, e Figuras 1 e 2).

Tabela 1

## TRÁFEGO DOMÉSTICO POR PAÍSES - 1989

Países	Passageiros*km	
	Ordem	Bilhões
EUA	1	525,00
URSS	2	196,63
Japão	3	43,60
Canadá	4	21,25
<b>Brasil</b>	5	17,00
França	6	16,30
Austrália	7	12,00
China	8	11,20
Índia	9	8,80
Espanha	10	8,34

Fonte: Oaci - Relatório do Conselho - 1989.

Tabela 2

## MAIORES REDES AEROPORTUÁRIAS NO MUNDO - 1989

Países	Ordem	Nº de Aeródromos Públicos
EUA	1	7.167
<b>Brasil</b>	2	2.269
México	3	2.042
Canadá	4	1.175
Bolívia	5	1.146
França	6	709
Colômbia	7	599
Indonésia	8	521
Zimbábue	9	479
Austrália	10	436

Fonte: Oaci - Relatório do Conselho - 1989.



---

Fig. 1

PÓLOS DE CONEXÃO DA REDE BRASILEIRA  
SERVIÇO NACIONAL



FONTE: D.A.C.

---

Fig. 2

PÓLOS DE CONEXÃO DA REDE BRASILEIRA  
SERVIÇO REGIONAL



FONTE: D.A.C.

---

## O Engajamento Público

Em 1934,<sup>2</sup> a Varig recebe 200 contos de réis do Estado do Rio Grande do Sul; a Aerolloyd Iguassu, 24 e 60 contos de réis dos Estados de Santa Catarina e Paraná, respectivamente; o Sindicato Condor recebe 3 mil réis/km voado na rota São Paulo-Campo Grande até 532 contos anuais; e a Panair também 3 mil réis/km voado para a rota Belém-Manaus até um total de 432 contos para o ano, ambas do governo federal.

Em final de 1956 o governo federal, pela Lei nº 3.039, de 20/12/56, distribui, a fundo perdido, entre as empresas aéreas, proporcionalmente à tonelagem\*km oferecida no ano anterior, uma contribuição financeira de Cr\$ 2.250 milhões, entregue em parcelas anuais durante cinco anos (1957/61), exclusivamente para o reaparelhamento de frota aérea. Essa medida atende ao fato de que se esgotaram os estoques de guerra, e os novos aviões, incorporando novas tecnologias, em particular o motor a jato, no final da década de 50, vêm os seus custos de aquisição aumentar sistematicamente. Em contrapartida, o motor a jato vai permitir a aparição de aviões mais seguros, de capacidade muito maior e com custos operacionais por assento oferecido decrescentes, o que vai permitir, no mundo inteiro, às companhias aéreas saírem do vermelho no início dos anos 60.

No início de 1963, o governo federal criará um novo sistema de subsídio às companhias, operando linhas antieconômicas da RIN -- Rede de Integração Nacional --, a qual visava desenvolver um sistema nacional de rotas aéreas alimentadoras das principais, o que na época beneficiou em particular a Sadia.

Como já vimos, a criação dos Sitar será o momento de introduzir um novo sistema de ajudas ao serviço de linhas regionais alimentadoras, sobretaxando o tráfego nas linhas aéreas regulares.

Atualmente as companhias aéreas do Brasil são beneficiadas com isenção de alíquotas de importação sobre peças de reposição.

## Mercado e Características Operacionais do Setor

Como vimos acima, o mercado do transporte aéreo de passageiros doméstico nacional está dividido entre três grupos: Varig, Vasp e Transbrasil. Há cinco pequenas

---

<sup>2</sup>Segundo as informações prestadas pela diretoria, ainda privada, da Vasp ao Interventor no Estado de São Paulo, citado por Pessoa, 1989.

---

empresas regionais: BR-Central, Nordeste, Rio-Sul, Taba e TAM.

A frota doméstica contava (1989) 146 aviões (20 mil assentos), sem contar os aparelhos das companhias regionais nem os que operavam na ponte aérea Rio-São Paulo. O número de pessoas empregadas é de 40 mil, das quais 19% são pilotos e pessoal de cabine, 19% trabalham na manutenção e os restantes 62%, no tráfego, comercialização e administração.

Os vôos domésticos regulares geraram, em 1989, um volume de vendas de US\$ 1,4 bilhão, entre as três companhias, correspondendo a uma oferta de 21,5 bilhões de assentos\*km e a 14,8 bilhões de passageiros\*km transportados, perfazendo uma taxa de utilização de 69% (Tabela 3). No período 1984/89, a taxa média de crescimento foi de 6% a.a. e a taxa média de utilização foi de 66% da oferta, o que corresponde ao ponto de equilíbrio financeiro da atividade (Tabela 7).

A participação na receita doméstica total do grupo Varig-Cruzeiro, em 1989, foi de 48,8%, correspondentes a 49,5% dos passageiros\*km transportados e 47,9% dos assentos\*km ofertados. A Vasp e a Transbrasil ficaram com 30,1 e 21,1% das receitas, respectivamente (Tabela 5). No primeiro trimestre de 1993, que sinaliza recuperação em relação ao ano anterior, a Varig ofertou 52,4% dos assentos e transportou 54,9% dos passageiros, a Transbrasil 26,4 e 26,7% respectivamente; a Vasp, devido à crise que está atravessando, a qual a levou a retirar 22 aviões das linhas, ofertou somente 21,2% dos assentos e transportou 18,4% dos passageiros.<sup>3</sup>

O mercado do transporte aéreo internacional gera um volume de vendas perto dos US\$ 3 bilhões, dos quais as companhias brasileiras abocanham cerca de 49%. O grupo Varig-Cruzeiro, que ocupava uma posição monopolista neste ramo, realizava 98% da parte brasileira, em 1989 (Tabelas 4 e 6).

A atividade de transporte doméstico de carga aérea é basicamente limitada aos aeroportos de São Paulo, Rio e Manaus e movimenta perto de 500 mil toneladas por ano, o que representa aproximadamente 14% das receitas. É mais significativa nas rotas internacionais, nas quais a sua contribuição nas receitas da Varig subiu a 23%.

---

<sup>3</sup>Segundo R.Thomas, presidente da Varig, à **Folha de S.Paulo**, de 4/4/93.

Tabela 3

## MERCADO DO TRANSPORTE AÉREO DOMÉSTICO

Item	Unid.	1988	1989
VARIG			
Vendas	US\$ milhão	477	429
Ass./km	milhão	5.599	6.021
Pass./km	milhão	3.677	4.288
T./km/s	milhão	932	1.006
T./km/t	milhão	476	581
CRUZEIRO			
Vendas		276	255
Ass./km		4.006	4.302
Pass./km		2.639	3.062
T./km/s		500	555
T./km/t		259	320
VASP			
Vendas		438	422
Ass./km		6.677	6.870
Pass./km		3.808	4.529
T./km/s		753	807
T./km/t		394	491
TRANSBRASIL			
Vendas		314	296
Ass./km		4.404	4.381
Pass./km		2.672	2.963
T./km/s		695	686
T./km/t		344	392
TOTAL			
Vendas		1.506	1.403
Ass./km		20.686	21.573
Pass./km		12.800	14.842
T./km/s		2.880	3.054
T./km/t		1.472	1.785

Fonte: Castro (1992).

Tabela 4

## MERCADO DO TRANSPORTE AÉREO

Item	Unid.	1988	1989
VARIG			
Vendas	US\$ milhão	1.464	1.254
Ass./km	milhão	15.703	17.126
Pass./km	milhão	10.242	12.127
T./km/s	milhão	3.166	3.416
T./km/t	milhão	1.785	2.056
CRUZEIRO			
Vendas		67	58
Ass./km		812	850
Pass./km		492	571
T./km/s		98	100
T./km/t		47	54
VASP			
Vendas		8	7
Ass./km		225	131
Pass./km		169	109
T./km/s		25	13
T./km/t		17	10
TRANSBRASIL			
Vendas		18	18
Ass./km		300	588
Pass./km		211	383
T./km/s		78	89
T./km/t		43	37
TOTAL			
Vendas		1.557	1.337
Ass./km		17.040	18.696
Pass./km		11.114	13.190
T./km/s		3.366	3.618
T./km/t		1.890	2.158

Fonte: Castro (1992).

Tabela 5

## PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DOMÉSTICO

Companhia	1988	1989
VARIG	31,7	30,6
CRUZEIRO	18,4	18,2
VASP	29,1	30,1
TRANSBRASIL	20,9	21,1
TOTAL	100,0	100,0

Fonte: Castro (1992).

Tabela 6

## PARTICIPAÇÃO NO MERCADO INTERNACIONAL

Companhia	1988	1989
VARIG	94,0	93,8
CRUZEIRO	4,3	4,3
VASP	0,5	0,5
TRANSBRASIL	1,2	1,4
TOTAL	100,0	100,0

Fonte: Castro (1992).

---

Nos anos mais recentes houve uma queda substancial na receita unitária (isto é, por passageiro\*km) nos três mercados: doméstico, internacional e regional (Tabelas 7, 8 e 9, respectivamente).

Em 1989, a comparação das estruturas de receitas e custos das três transportadoras nacionais revela, no mercado doméstico, que a Vasp, à véspera de sua reprivatização, embora com um nível de receitas globais um pouco inferior ao da Varig (US\$ 422 milhões contra 429), tinha custos diretos superiores a US\$ 20 milhões, provenientes em particular das despesas com tripulações e com manutenção, e despesas operacionais superiores a US\$ 43 milhões às da Varig e da Cruzeiro somadas, com ênfase para as despesas de administração, quase 2,5 vezes maiores que as da Varig (Tabelas 10 e 11); e no mercado internacional, que a Varig investe significativamente mais nas despesas comerciais com passageiros e carga do que as demais companhias brasileiras; em todos os outros itens de custos a comparação proporcional lhe é vantajosa (Tabelas 12 e 13).

### **Sistema Aeroportuário**

Os 62 mais importantes aeroportos do país são administrados pela Infraero. Destes, 48 são deficitários. As tarifas aeroportuárias, de armazenagem e capatazia, de pouso, permanência e embarque fornecem 35% das receitas da empresa, 24% provêm da exploração comercial aeronáutica e 20% da exploração comercial não-aeronáutica. O restante são receitas financeiras e recursos da União. A empresa conta atualmente perto de 9 mil empregados. Em 1992, segundo os dados do balanço das receitas operacionais brutas da Infraero, as receitas aeroportuárias formaram 73% e as receitas comerciais totais 27%.

Existem 25 aeroportos no país com mais de 11 mil aterrissagens/decolagens por ano. Os quatro maiores aeroportos (Rio de Janeiro, São Paulo-Guarulhos, Brasília e São Paulo-Congonhas) são responsáveis por mais de 50% do total das operações (900 mil aterrissagens/decolagens anualmente). Os espaços e balcões nos aeroportos são atribuídos às companhias em função das suas participações passadas nos mercados de passageiros e prestações de serviços. Isto é, as alocações de espaços reforçam as condições de mercado já estabelecidas, proporcionando mudanças muito pequenas de um ano para o outro.



Tabela 7

## EVOLUÇÃO DO MERCADO AÉREO DOMÉSTICO (MILHÕES)

Item	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Vendas	1.251	1.622	1.712	1.672	1.506	1.403
Despesas op.	1.174	1.512	1.629	1.628	1.576	1.640
Result. op.	76	110	83	44	-71	-238
Ass.-km	16.116	16.080	19.308	20.378	20.686	21.573
Pass.-km	9.375	10.402	14.006	13.557	12.800	14.842
T. aprov. (%)	58	65	73	67	62	69
Receita unit.	0,13	0,16	0,12	0,12	0,12	0,09

Fonte: Castro (1992).

Tabela 8

## EVOLUÇÃO DO MERCADO AÉREO INTERNACIONAL (MILHÕES)

Item	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Vendas	1.269	1.551	1.700	1.521	1.557	1.337
Despesas op.	1.206	1.544	1.561	1.506	1.514	1.395
Result. op.	64	8	139	15	43	-58
Ass.-km	12.136	13.081	13.971	14.664	17.040	18.696
Pass.-km	7.721	8.305	9.682	9.199	11.114	13.190
T. aprov. (%)	64	63	69	63	65	71
Receita unit.	0,16	0,19	0,18	0,17	0,14	0,10

Fonte: Castro (1992).

Tabela 9

## EVOLUÇÃO DO MERCADO AÉREO REGIONAL (MILHÕES)

Item	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Vendas	151	128	144	146	139	125
Despesas op.	147	141	146	152	148	168
Result. op.	4	-13	-2	-6	-9	-43
Ass.-km	785	671	799	912	1.028	1.042
Pass.-km	351	305	487	500	506	621
T. aprov. (%)	45	46	61	55	49	60
Receita unit.	0,43	0,42	0,30	0,29	0,27	0,20

Fonte: Castro (1992).

Tabela 10

## ESTRUTURAS DE RECEITAS E CUSTOS DOMESTICOS POR COMPANHIA - 1989

(US\$ milhões)

Item	Varig	Cruzeiro	Vasp	Transbrasil	Total
<b>VENDAS</b>	429	255	422	296	1.403
Passageiros	317	219	351	219	1.107
Bagagem	2	2	3	3	10
Carga	84	29	54	29	195
Correio	0	0	4	0	5
Pass. charter	1	0	5	1	7
Carga charter	25	5	5	44	78
Outro	0	0	1	0	1
Custos diretos	276	188	296	198	957
Pilot./eng.	48	32	60	40	180
Assist.bordo	27	17	39	23	107
Combustível	70	46	67	40	224
Depreciação	43	12	39	10	103
Manutenção	50	35	65	29	179
Seguros	1	1	1	2	5
Leasing/aviões	21	34	10	44	109
Taxas-pouso	6	4	6	4	20
Taxas-navegação	10	6	9	6	31
Custos indiretos	80	52	67	51	251
Despesa operacional	93	60	196	82	432
Comercial/pass.	51	35	94	31	211
Comercial/carga	8	3	12	10	33
Administração	35	23	90	41	188
Custos totais	450	300	559	331	1.640

Fonte: Castro (1992).

Tabela 11

ESTRUTURAS DE RECEITAS E CUSTOS DOMÉSTICOS POR  
COMPANHIA - 1989 (%)

Item	Varig	Cruzeiro	Vasp	Transbras.	Total
VENDAS	100	100	100	100	100
Passageiros	74	86	83	74	79
Bagagem	0	1	1	1	1
Carga	20	11	13	10	14
Correio	0	0	1	0	0
Pass. charter	0	0	1	0	0
Carga charter	6	2	1	15	6
Outro	0	0	0	0	0
Custos diretos	61	63	53	60	58
Pilot./eng.	11	11	11	12	11
Assist.bordo	6	6	7	7	7
Combustível	15	15	12	12	14
Depreciação	9	4	7	3	6
Manutenção	11	12	12	9	11
Seguros	0	0	0	1	0
Leasing/aviões	5	11	2	13	7
Taxas-pouso	1	1	1	1	1
Taxas-navegação	2	2	2	2	2
Custos indiretos	18	17	12	15	15
Desp. operacional	21	20	35	25	26
Comercial/pass.	11	12	17	9	13
Comercial/carga	2	1	2	3	2
Administração	8	8	16	12	11
Custos totais	100	100	100	100	100

Fonte: Castro (1992).

Tabela 12

ESTRUTURAS DE RECEITAS E CUSTOS INTERNACIONAIS POR  
COMPANHIA - 1989

(US\$ milhões)

Item	Varig	Outros	Total
VENDAS	1.253	83	1.337
Passageiros	921	64	985
Bagagem	14	1	16
Carga	290	5	295
Correio	17	0	17
Pass. charter	9	14	23
Carga charter	1	0	1
Outro	0	0	0
Custos diretos	666	59	725
Pilot./eng.	110	9	119
Assist.bordo	97	7	104
Combustível	222	13	236
Depreciação	83	6	89
Manutenção	64	8	72
Seguros	2	0	3
Leasing/aviões	30	9	38
Taxas-pouso	26	3	29
Taxas-navegação	32	3	34
Custos indiretos	194	16	210
Despesa operacional	434	27	461
Comercial/pass.	257	17	273
Comercial/carga	73	1	74
Administração	104	9	114
Custos totais	1293	102	1395

Fonte: Castro (1992).

Tabela 13

ESTRUTURAS DE RECEITAS E CUSTOS INTERNACIONAIS POR  
COMPANHIA - 1989 (%)

Item	Varig	Outros	Total
VENDAS	100	100	100
Passageiros	73	76	74
Bagagem	1	2	1
Carga	23	5	22
Correio	1	0	1
Pass. charter	1	16	2
Carga charter	0	0	0
Outro	0	0	0
Custos diretos	51	58	52
Pilot./eng.	9	9	9
Assist.bordo	7	7	7
Combustível	17	13	17
Depreciação	6	6	6
Manutenção	5	8	5
Seguros	0	0	0
Leasing/aviões	2	9	3
Taxas-pouso	2	3	2
Taxas-navegação	2	3	2
Custos indiretos	15	16	15
Despesa operacional	34	26	33
Comercial/pass.	20	16	20
Comercial/carga	6	1	5
Administração	8	9	8
Custos totais	100	100	100

Fonte: Castro (1992).

---

## Estrutura da Oferta e da Demanda

Uma observação mais criteriosa revela a concentração da demanda e a repartição dos vôos entre origens e destinos O/D. A informação básica disponível é o número de passageiros que voaram entre um par O/D, em um único vôo, e o número de vôos efetuados entre os pares O/D. Isto significa que, se um passageiro tomou dois vôos para chegar à sua destinação final, a sua viagem aparecerá uma primeira vez entre a origem e o lugar em que mudou de vôo, e a segunda vez entre este e o seu destino final.

A Tabela 14 mostra os 100 pares O/D mais densos do mercado doméstico brasileiro, os quais concentram 81% do número total de passageiros transportados (1989, excluída a aviação regional). Naquele ano, o número total de vôos ficou próximo de 500 mil, servindo 594 pares O/D e transportando perto de 16 milhões de passageiros.

Nas colunas seguintes, apresenta-se o cálculo do número de passageiros por dia, assumindo seis vôos por semana ou 313 vôos por ano, e o cálculo do número de vôos diretos teoricamente necessários para transportar a demanda do par O/D, admitindo a operação de um típico B 737/200, com uma taxa de ocupação de 65%. Segue-se a percentagem no número total de passageiros para cada par O/D e o acumulado. Finalmente, temos o número médio de passageiros por vôo realizado entre cada par O/D.

A Tabela 15 mostra a distribuição dos pares O/D, de acordo com o número de passageiros transportados por dia, em 1989. É evidente a predominância de pares O/D de baixa densidade, servidos por transportadores nacionais. Quase 50% dos pares O/D tiveram 10 ou menos passageiros por dia e somente 19% (112 pares O/D) apresentaram passageiros suficientes o bastante para encher diariamente um B 737/200, com 115 lugares, seis dias por semana. Deve ser ponderado, porém, que estes dados não implicam, necessariamente, que os aviões estejam voando entre pares O/D, com apenas cinco ou 15 passageiros, isto porque existe um número relativamente pequeno de vôos diretos. Por outro lado, sendo que o menor avião operado pelas transportadoras **nacionais** é o Boeing 737/200, com 109/118 assentos, seria impossível organizar uma estrutura de rotas e uma alocação de aviões sem ter vôos com baixíssimos coeficientes de ocupação e/ou paradas intermediárias com poucos passageiros embarcando ou desembarcando.

Tabela 14

## TRAFEGO ORIGEM/DESTINO DAS COMPANHIAS AÉREAS NACIONAIS - 1989

Origem	Destino	Vôos Efetuados	Passageir. em 1989 (total)	Passageir. Por Dia (313.Days)	Vôos 737/200 (lf.=65%)	Mercad. Part. (%)	Mercad. Part. (cum.)	Passageir. Por Voo
	TOTAL	477.735	15.974.387	51.036	683	100	medi.>	33
1	SANTOS DUMONT SÃO PAULO	12.969	996.161	3.183	43	6	6	77
2	SÃO PAULO SANTOS DUMONT	12.956	985.863	3.150	42	6	12	76
3	RIO DE JANEIRO GUARULHOS	11.132	435.237	1.391	19	3	15	39
4	GUARULHOS RIO DE JANEIRO	11.002	419.493	1.340	18	3	18	38
5	PORTO ALEGRE GUARULHOS	5.389	359.992	1.150	15	2	20	67
6	GUARULHOS PORTO ALEGRE	5.383	356.145	1.138	15	2	22	66
7	RIO DE JANEIRO BRASÍLIA	5.626	332.779	1.063	14	2	24	59
8	BRASÍLIA RIO DE JANEIRO	5.214	325.145	1.039	14	2	26	62
9	BRASÍLIA GUARULHOS	6.149	323.288	1.033	14	2	28	53
10	GUARULHOS BRASÍLIA	6.460	310.754	993	13	2	30	48
11	GUARULHOS CONFINS	3.399	228.759	731	10	1	32	67
12	CONFINS GUARULHOS	3.361	222.226	710	9	1	33	66
13	CURITIBA GUARULHOS	3.424	213.080	681	9	1	34	62
14	GUARULHOS CURITIBA	3.669	208.465	666	9	1	36	57
15	SALVADOR GUARULHOS	5.211	203.711	651	9	1	37	39
16	RIO DE JANEIRO SALVADOR	3.718	203.354	650	9	1	38	55
17	GUARULHOS SALVADOR	5.468	201.980	645	9	1	40	37
18	SALVADOR RIO DE JANEIRO	3.704	197.163	630	8	1	41	53
19	CONFINS RIO DE JANEIRO	3.197	193.013	617	8	1	42	60
20	RIO DE JANEIRO CONFINS	3.274	193.001	617	8	1	43	59
21	RIO DE JANEIRO PORTO ALEGRE	3.674	159.734	510	7	1	44	43
22	PORTO ALEGRE RIO DE JANEIRO	3.789	158.231	506	7	1	45	42
23	RECIFE GUARULHOS	3.916	136.462	436	6	1	46	35
24	GUARULHOS RECIFE	4.032	135.494	433	6	1	47	34
25	GUARULHOS FOZ DO IGUAÇU	2.415	135.354	432	6	1	48	56
26	FOZ DO IGUAÇU GUARULHOS	2.313	134.641	430	6	1	49	58
27	RECIFE RIO DE JANEIRO	4.030	127.060	406	5	1	49	32
28	RIO DE JANEIRO RECIFE	3.953	120.982	387	5	1	50	31
29	MANAUS BRASÍLIA	1.736	118.507	379	5	1	51	68
30	RIO DE JANEIRO VITÓRIA	1.428	111.322	356	5	1	52	78
31	BRASÍLIA MANAUS	1.840	109.994	351	5	1	52	60
32	BRASÍLIA CONFINS	2.043	107.485	343	5	1	53	53
33	CONFINS BRASÍLIA	2.099	105.583	337	5	1	54	50
34	SALVADOR RECIFE	3.491	105.105	336	4	1	54	30
35	RECIFE SALVADOR	3.499	104.435	334	4	1	55	30
36	BELEM MANAUS	2.489	103.685	331	4	1	56	42
37	VITÓRIA RIO DE JANEIRO	1.424	102.653	328	4	1	56	72
38	FORTALEZA RECIFE	3.648	98.859	316	4	1	57	27
39	MANAUS BELEM	2.278	97.056	310	4	1	57	43
40	GUARULHOS MANAUS	476	95.044	304	4	1	58	200
41	MANAUS GUARULHOS	443	94.015	300	4	1	59	212
42	RECIFE FORTALEZA	3.782	92.970	297	4	1	59	25
43	RIO DE JANEIRO SÃO PAULO	1.389	91.533	292	4	1	60	66
44	MACAPÁ BELEM	1.277	90.006	288	4	1	60	70
45	GUARULHOS FLORIANÓPOLIS	2.132	88.887	284	4	1	61	42
46	FOZ DO IGUAÇU RIO DE JANEIRO	1.966	88.666	283	4	1	61	45
47	GOIÂNIA GUARULHOS	1.896	87.844	281	4	1	62	46
48	BELEM MACAPÁ	1.285	86.979	278	4	1	63	68
49	FLORIANÓPOLIS GUARULHOS	2.196	86.978	278	4	1	63	40

Origem	Destino	Vôos Efetuados	Passageir. em 1989 (total)	Passageir. Por Dia (313 Days)	Vôos 737/200 (lf.=65%)	Mercad. Part. (%)	Mercad. Part. (cum.)	Passageir. Por Voo
50	GUARULHOS FORTALEZA	3.448	85.220	272	4	1	64	25
51	GUARULHOS GOIÂNIA	2.043	85.131	272	4	1	64	42
52	RIO DE JANEIRO CURITIBA	2.117	83.566	267	4	1	65	39
53	FORTALEZA GUARULHOS	3.362	82.906	265	4	1	65	25
54	CURITIBA RIO DE JANEIRO	1.962	79.437	254	3	0	66	40
55	RIO DE JANEIRO FOZ DO IGUAÇU	1.892	79.110	253	3	0	66	42
56	BRASÍLIA SALVADOR	1.517	76.101	243	3	0	67	50
57	SALVADOR BRASÍLIA	1.505	76.066	243	3	0	67	51
58	GUARULHOS CAMPO GRANDE	2.031	75.135	240	3	0	68	37
59	CAMPO GRANDE GUARULHOS	2.062	72.488	232	3	0	68	35
60	SÃO PAULO RIO DE JANEIRO	1.250	65.557	209	3	0	69	52
61	FORTALEZA RIO DE JANEIRO	2.335	65.019	208	3	0	69	28
62	GUARULHOS CUIABA	2.116	64.661	207	3	0	69	31
63	CUIABA GUARULHOS	2.145	64.269	205	3	0	70	30
64	RECIFE NATAL	2.293	60.755	194	3	0	70	26
65	RECIFE MACEIÓ	1.334	60.539	193	3	0	70	45
66	RIO DE JANEIRO FORTALEZA	2.302	57.922	185	2	0	71	25
67	NATAL FORTALEZA	1.544	56.913	182	2	0	71	37
68	BRASÍLIA GOIÂNIA	2.385	56.745	181	2	0	72	24
69	NATAL RECIFE	1.934	56.184	180	2	0	72	29
70	RIO DE JANEIRO BELÉM	2.455	55.219	176	2	0	72	22
71	BELÉM BRASÍLIA	1.515	55.195	176	2	0	73	36
72	PORTO VELHO MANAUS	1.241	53.519	171	2	0	73	43
73	MACEIÓ RECIFE	1.250	53.423	171	2	0	73	43
74	SANTARÉM BELÉM	1.077	52.871	169	2	0	74	49
75	SALVADOR MACEIÓ	2.155	52.257	167	2	0	74	24
76	NAVEGANTES GUARULHOS	926	52.018	166	2	0	74	56
77	BRASÍLIA BELÉM	1.637	51.676	165	2	0	75	32
78	BELÉM RIO DE JANEIRO	2.163	50.954	163	2	0	75	24
79	BRASÍLIA FORTALEZA	1.644	50.680	162	2	0	75	31
80	MACEIÓ GUARULHOS	1.775	50.658	162	2	0	76	29
81	PORTO ALEGRE CURITIBA	1.266	50.052	160	2	0	76	40
82	MANAUS PORTO VELHO	1.260	49.724	159	2	0	76	39
83	FORTALEZA BRASÍLIA	1.715	49.636	159	2	0	76	29
84	SALVADOR CONFINS	1.077	49.549	158	2	0	77	46
85	CONFINS SALVADOR	1.076	49.377	158	2	0	77	46
86	RECIFE BRASÍLIA	1.814	48.766	156	2	0	77	27
87	GUARULHOS NAVEGANTES	939	48.372	155	2	0	78	52
88	RIO DE JANEIRO MACEIÓ	2.192	47.697	152	2	0	78	22
89	BELÉM SANTARÉM	1.088	47.607	152	2	0	78	44
90	BRASÍLIA RECIFE	1.820	47.542	152	2	0	79	26
91	SALVADOR ARACAJU	1.872	47.239	151	2	0	79	25
92	ARACAJU SALVADOR	1.862	47.158	151	2	0	79	25
93	MANAUS RIO DE JANEIRO	1.082	47.139	151	2	0	79	44
94	CURITIBA PORTO ALEGRE	1.326	47.030	150	2	0	80	35
95	MACEIÓ SALVADOR	2.113	46.888	150	2	0	80	22
96	FORTALEZA NATAL	1.241	46.719	149	2	0	80	38
97	MACEIÓ RIO DE JANEIRO	2.238	43.932	140	2	0	81	20
98	GUARULHOS VITÓRIA	1.364	43.431	139	2	0	81	32
99	GUARULHOS MACEIÓ	1.851	42.980	137	2	0	81	23
100	FORTALEZA MANAUS	1.408	42.705	136	2	0	81	30

Fonte: Castro, N. de:



Tabela 15 - Distribuição dos Pares O/D segundo o Número de Passageiros por Dia (1989)

Passageir. Por Dia Classe	Número De Pares O/D Cada Classe	Acumulado Número De Pares O/D	Acumulado Número De (%)
até 2	2	142	24
2 a 3	3	27	28
3 a 4	4	18	31
4 a 6	6	42	39
etc.	10	56	48
"	15	49	56
"	25	41	63
"	40	40	70
"	70	38	76
"	115	29	81
"	160	32	87
"	250	25	91
"	350	24	95
"	600	11	97
"	1.000	11	98
"	1.500	7	100
"	2.000	0	100
"	3.000	0	100
"	5.000	2	100
maior do que 5000	0	594	100

Tabela 16 - Distribuição dos Pares O/D Segundo o Número de Passageiros por Voo (1989)

Passageir. Por Voo Classe	Número de Pares O/D Cada Classe	Acumulado Número De Pares O/D	Acumulado Número De (%)
até 2	2	65	11
2 a 3	3	45	19
3 a 4	4	30	24
4 a 6	6	47	31
etc.	8	39	38
"	10	35	44
"	15	68	55
"	20	45	63
"	25	46	71
"	30	38	77
"	40	51	86
"	50	30	91
"	60	24	95
"	70	16	97
"	80	8	99
"	90	3	99
"	110	1	99
"	150	1	100
"	200	1	100
maior do que 200	1	594	100

Fonte: Castro, N. de:

---

No outro extremo da distribuição da demanda, depara-se com outro padrão de má alocação de aviões: pequenos B 737 em rotas densas. Por exemplo, Viton (1986) mostra que o avião ótimo para rotas norte-americanas com mais de 500 passageiros/dia é o Airbus A300-B, com 340 lugares, para as etapas até 3.200 km e o Lockheed Tristar L-1011, com 400 lugares, para as etapas maiores. No Brasil, porém, a regra é a utilização de Boeing 737, sem escala, entre densos pares O/D (por exemplo, oito ou nove vôos diários **non-stop**, de Rio a Salvador, eram realizados em B 727 ou B 737, em março de 1990; isto é, num par O/D de 650 passageiros/dia).

A Tabela 16 mostra a distribuição dos pares O/D, de acordo com o número de passageiros por vôo. O resultado reforça a evidência apresentada na Tabela 15: 71% dos vôos realizados entre pares O/D levavam, em média, 25 passageiros ou menos, e somente 1% levava 80 passageiros ou mais. Estes números espelham o tipo de estrutura de rotas, frota ou alocação de aviões escolhidos pelas transportadoras.

É surpreendente que se encontram apenas dois pares O/D com mais de 150 passageiros por vôo realizado (cf. Tabela 14). É importante notar que estes dois pares têm Manaus por origem ou destino. Dois fatores concorrem para isso: a) o isolamento geográfico desta capital obriga a vôos **non-stop**; e b) a distância entre Manaus e as maiores metrópoles do Sudeste, que limita o uso de aviões menores (o raio de ação máximo de um B 737/200 é 2.800 km).

A lição mais importante que pode ser tirada das evidências apresentadas acima é que os pares O/D de alta densidade de tráfego estão, provavelmente, subsidiando uma importante parcela dos custos de transporte de passageiros nos pares O/D de baixa densidade e que estas **altas densidades** de passageiros estão fortemente concentradas em poucas rotas.

### **Tarifas**

Desde junho de 1991, o mandato de estabelecer as tarifas foi transferido do Ministério da Economia voltando para o DAC. De 28 de junho a 27 de setembro, o DAC reajustou as tarifas básicas em 100% ante uma inflação acumulada de 63% (IGP-M de junho a setembro), o que demonstra a firme intenção em recuperar os níveis de tarifas e reverter as perdas financeiras que as transportadoras haviam incorrido desde 1989.

Comparações internacionais dos níveis de rentabilidade são particularmente difíceis no Brasil, devido a inflação alta, variações da-taxa real de câmbio e de

---

outros preços importantes (salários, combustíveis, taxas de juros). Por exemplo, a taxa de inflação prevista para o próximo mês situa-se entre 25 e 30%. Isto significa que as passagens vendidas durante este mês vão gerar recebimentos que podem ser 10 a 15% inferiores, em termos reais. Por outro lado, salários e suprimentos são também pagos, geralmente, vários dias após terem sido efetivamente prestados ou fornecidos, o que significa uma redução nos custos. Na área do câmbio, é suficiente mencionar os 16% de desvalorização do cruzeiro, em 30 de setembro de 1991 (o que resultou em 34% de desvalorização total, em setembro, se incluída uma taxa média de inflação de 16%).

Apesar disso, as tarifas domésticas comparam-se favoravelmente em nível internacional. A Tabela 17 mostra a tarifa básica, para os vôos domésticos, em dólares (a tarifa básica regional é fixada, pelo DAC, em 30% acima para as mesmas distâncias).

Os números foram convertidos em dólares pelo câmbio de 8 de outubro de 1991 (Cr\$ 554,35/US\$ 1), o dia em que precisamente ocorreu um aumento de tarifa (+9,11%). Este ajuste foi justificado sobre a base da **mididesvalorização** de setembro. Nos cálculos, não foi feita dedução visando contabilizar a erosão inflacionária das receitas a receber; a tarifa é, portanto, mostrada no seu pico. A tarifa básica é também computada de ambas as maneiras: líquida e incluindo o valor do imposto estadual (6%) e os 3% de adicional que alimentam o fundo para subsidiar a aviação regional.

A estrutura de tarifa apresenta uma **curva belga standard** dada por:

$$\text{Tarifa(US\$)} = 0,6816 * \text{Distância} + 0,000129 \text{ (em km)}$$

Estimativas para o mercado norte-americano em 1983, isto é, após desregulamentação, são também apresentadas na Tabela 17, em valores nominais e corrigidos da inflação (índice de preços por atacado 1990/1983=1,18).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Estimação para tarifas de Moore. Os resultados da regressão são dados por  $F = 23,85 + 0,253 * M - 0,0000436 * M^2$  mais diversos para destinos específicos e para rotas com mais de quatro companhias (F = tarifa de ida; M = distância de vôo; M<sup>2</sup> = M ao quadrado). Resultados similares para o mesmo ano podem ser encontrados em Morrison e Winston (1989).

Tabela 17

## TARIFAS AEREAS DOMESTICAS BRASILEIRA E NORTE-AMERICANA

Distância voada (até km)	Tarifa Domestica Basica Lid. (US\$)	Tarifa Domestica Basica (US\$)	Tarifa US em 1983 (US\$)	Tarifa US Adjustado a 1991 (US\$)	JS 1983/ Brasil Ratio
101	33	36	40	46	1,09
111	35	38	41	48	1,07
121	37	41	43	50	1,05
131	39	43	44	52	1,04
141	41	45	46	54	1,03
151	42	46	47	55	1,02
176	47	51	51	60	1,00
201	50	55	55	64	0,99
226	54	59	58	69	0,98
251	58	63	62	73	0,98
276	61	67	66	77	0,98
301	65	71	70	82	0,98
326	68	74	73	86	0,99
351	71	78	77	90	0,99
376	74	81	80	95	0,99
401	77	84	84	99	1,00
451	83	91	91	107	1,01
501	88	97	98	115	1,02
551	93	102	105	124	1,03
601	99	108	112	132	1,04
651	103	113	119	139	1,05
701	108	119	125	147	1,06
751	113	124	132	155	1,07
801	117	129	138	163	1,08
851	122	134	145	170	1,08
901	126	138	151	178	1,09
951	130	143	157	185	1,10
1.001	135	147	163	192	1,11
1.101	143	156	175	206	1,12
1.204	151	165	187	220	1,13
1.301	158	173	198	233	1,15
1.401	165	181	209	246	1,16
1.501	172	189	220	258	1,16
1.601	179	196	230	270	1,17
1.701	186	204	240	282	1,18
1.801	193	211	249	293	1,18
1.901	199	218	259	304	1,19
2.001	205	225	267	314	1,19
2.101	212	232	276	324	1,19
2.201	218	239	284	334	1,19
2.301	224	245	292	343	1,19
2.401	230	252	299	351	1,19
2.501	235	258	306	360	1,19
2.601	241	264	313	367	1,18
2.701	247	270	319	375	1,18
2.801	252	276	325	382	1,18
2.901	258	282	330	388	1,17
3.001	263	288	336	395	1,16
3.101	268	294	341	400	1,16
3.201	274	300	345	406	1,15
3.301	279	306	349	411	1,14
3.401	284	311	353	415	1,13
3.501	289	317	357	419	1,13
3.601	294	322	360	423	1,12
3.701	299	328	362	426	1,11
3.801	304	333	365	429	1,10
3.901	309	338	367	431	1,08

---

Os resultados mostram que a tarifa brasileira corre de 2% abaixo até 19% acima da tarifa norte-americana correspondente de 1983, dependendo da distância do voo. Note-se que não foi levada em conta a erosão da tarifa real devido à inflação brasileira. Uma outra evidência do nível relativamente baixo das tarifas aéreas que prevaleciam em meados de 1991 era de que o nível das tarifas promocionais ou com desconto especial encontrava-se ligeiramente acima da tarifa de ônibus (leito) para viagens de longa distância; e a tarifa aérea podia ser paga em três vezes sem juros. Deve ser lembrado, no entanto, que as transportadoras suportaram pesadas perdas financeiras durante o primeiro semestre de 1991.

Baseado nestas comparações de médias, poder-se-ia argumentar que os regulamentadores brasileiros seriam capazes de estabelecer níveis de tarifas adequadas sem o inconveniente da competição. Deve-se considerar, no entanto, que: a) os custos brasileiros, especialmente salários, taxas de pouso e decolagem, uso de pátio e de navegação, podem ser menores do que em países desenvolvidos -- a parte de salários no total dos custos pode passar dos 40% (ver Tabelas 10 e 11); e b) uma tarifa média adequada não garante que um segmento específico do mercado tenha uma tarifa adequada. A esse respeito, é provável que passageiros de rotas de alta densidade e/ou longa distância estejam subsidiando passageiros das rotas de baixa densidade e/ou curta distância.

## **2 - A REGULAMENTAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO SETOR ATÉ 1989**

O transporte aéreo de passageiros encontra-se regido basicamente pelo Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei nº 7.565, de 19/12/1986, revogando o precedente Código Brasileiro do Ar (Decreto-Lei nº 32/1966 e Decreto-Lei nº 234/1967). Este código contém matéria relativa à navegação aérea, tráfego aéreo, infra-estrutura aeronáutica, tripulação, aeronave, serviços aéreos, contratos de transporte aéreo, responsabilidade civil de transportador aéreo, infrações e providências administrativas, e prazos extintivos, distribuídos em 325 artigos. Examinaremos particularmente o que nele diz respeito aos serviços aéreos e ao sistema aeroportuário, e a regulamentação afim e subsequente.

### **2.1 - Os Serviços Aéreos Regulares de Passageiros**

O Art.175 (§1º e 2º) define que a relação jurídica entre a União e o empresário que explora os serviços aéreos públicos pauta-se pelas normas estabelecidas nesse código e legislação complementar e pelas condições da respectiva concessão ou autorização,

---

enquanto a relação jurídica entre o empresário e o usuário ou beneficiário dos serviços é contratual, regendo-se pelas respectivas normas previstas neste código e legislação complementar, e também nos tratados e convenções no caso de transporte público internacional.

O Título VI, **Dos Serviços Aéreos**, passou de 11 para 48 artigos, divididos em seis capítulos, entre o Código de 1966 e o de 1988, ilustrando o crescimento regulamentista no período.

A exploração de serviços de transporte aéreo público regular de passageiros depende sempre de concessão prévia do Poder Público. Esta concessão somente será dada a pessoa jurídica brasileira com sede no Brasil, pelo menos 4/5 do seu capital votante em mãos de brasileiros e direção confiada exclusivamente a brasileiros. Estas condições são controladas semestralmente (Arts. 180 a 185).

As empresas concessionárias de serviços aéreos de qualquer natureza não podem impetrar concordata e o Poder Executivo poderá intervir nelas se a sua situação operacional, financeira ou econômica ameaçar a continuidade dos serviços, a eficiência ou a segurança do transporte aéreo. Essa intervenção durará enquanto necessário para o restabelecimento da normalidade; se este não acontecer, será determinada a liquidação extrajudicial ou requerida a falência. Nestes casos a União reserva-se à adjudicação dos aviões e produtos aeronáuticos, à compra dos quais terá participação total ou parcial (Arts. 187 a 190).

#### **A Doutrina da Competição Controlada**

Os Arts. 192 e 193 reproduzem os Arts. 73 e 74 do Código de 1966, os quais estabeleciam o "regime de competição controlada", enunciando que "os serviços aéreos de transporte regular ficarão sujeitos às normas que o governo estabelecer para impedir a competição ruínosa e assegurar o seu melhor rendimento econômico", podendo, a qualquer tempo, o DAC modificar rotas, frequências, horários e tarifas de serviço e quaisquer outras condições de concessão.

A fixação das tarifas dos transportes aéreos nas linhas regulares domésticas e internacionais continuou regulada pelo Decreto nº 38, de 19/12/1961. Este estabelece que:

- As tarifas dos transportes aéreos nas linhas regulares serão aprovadas pelo DAC, de acordo com critérios fixados pelo MA- (Art.1º) e as tarifas

---

internacionais, conveniadas entre as empresas que exploram linhas internacionais regulares, só terão aplicação no território nacional quando aprovadas total ou parcialmente pelas autoridades brasileiras (Art.6°);

- Os critérios de cálculo dos índices tarifários domésticos serão definidos mediante proposta do DAC, que fixará os índices tarifários e procederá à sua revisão sempre que, a seu juízo, se tornar necessário (Arts.3° e 4°);

- É proibida às empresas a concorrência através da concessão de descontos, abatimento ou qualquer redução de tarifa (Art. 8°). Também a venda de passagens através de crediários ou de sistema análogo dependerá de prévia aprovação do DAC (Art. 9°). Assim como não foi revogado, pelo Código de 1988, o Decreto-Lei nº 29, de 14/11/66, que suprimiu a concessão de abatimentos sobre as tarifas de passagens e fretes aéreos.

Os Arts. 41 e 42, da Portaria nº 50, de 6/5/1975, aprovando as condições gerais de transporte, proibiram celebrar cláusula de preferência, privilégio ou exclusividade com pessoas jurídicas de direito público interno e de entidades de direito privado e entre transportadores, bem como entre estes e terceiros, para impedir a formação de clientelas cativas.

Os Arts. 183 e 193, que davam ao Poder Executivo autoridade para regulamentar as concessões, não foram seguidos de decisões normativas, continuando vigente o Decreto nº 72.898, de 9/10/1973, que regulamentava a concessão ou autorização de serviço aéreo de transporte regular, prorrogando apenas as concessões das quatro companhias então existentes (Varig, Cruzeiro, Vasp e Transbrasil), eliminando assim por completo a possibilidade de surgimento de novas competidoras. Em 1988 venceu o prazo de 15 anos das concessões de 1973, que foi prorrogado por igual, consolidando assim o oligopólio que se tinha reforçado com a tomada de controle da Cruzeiro pela Varig, em 1975.

A participação histórica (via subvenções e financiamentos a fundo perdido) à viabilidade econômica das companhias poderia explicar a pouca simpatia do Poder Público para a possibilidade de aparição de situações de concorrência desenfreada entre as companhias e sua prudência no que diz respeito à desregulamentação.

## **2.2 - O Sistema Aeroportuário**

Esta matéria passou de 16 para 23 artigos entre o Código de 1966 e o de 1988. As definições vão se

---

aperfeicoando e simplificando, assim, no último código, "o sistema aeroportuário é constituído pelo conjunto de aeródromos brasileiros (...)" e "aeródromo é toda área destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves" (Arts. 26 e 27). Mas a doutrina mudou.

Enquanto o Art. 50 do Código de 1966 rezava que "os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados diretamente pela União, ou mediante concessão ou autorização, obedecidas as condições nelas estabelecidas", o Art. 36 do novo código regula: "Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados: I -- diretamente, pela União; II -- por empresas especializadas da administração federal indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao MA; III -- mediante convênio com os estados ou municípios; IV -- por concessão ou autorização. A fim de assegurar uniformidade de tratamento em todo o território nacional, a construção, administração e exploração sujeitam-se normas, instruções, coordenação e controle da autoridade aeronáutica. A operação e a exploração de aeroportos e heliportos, bem como dos seus serviços auxiliares, constituem atividade monopolizada da União, em todo o território nacional, ou das entidades da administração federal indireta a que se refere este artigo, dentro das áreas delimitadas nos atos administrativos que lhes atribuírem bens, rendas, instalações e serviços."

A nova doutrina visa explicitamente garantir a atividade da Infraero criada em final de 1972, como já referenciamos, mas o próprio estatuto da empresa nacional é bem restritivo no que diz respeito à sua autonomia em relação ao MA.

Este estatuto, na sua formulação de 4/8/88 revista em 19/4/89, contém, entre outras, as incumbências seguintes:

- promover a constituição de subsidiárias para gerir unidades de infra-estrutura aeroportuária, cuja complexidade exija administração descentralizada (Art. 5º, III);

- manter sempre, no mínimo, 51% de capital votante da União (Art. 9º);

- compete à diretoria submeter à aprovação do MA:

. orçamentos-programas das atividades da empresa e subsidiárias;

. planos-diretores para desenvolvimento de aeroportos sob sua jurisdição;



- 
- . propor constituição de subsidiárias;
  - . propor medidas para desapropriação de áreas (Art. 22, IV, V, VI, VII);
  - os aeroportos são dirigidos por uma administração (Art. 25);
  - na forma do contido no Decreto nº 93.216/86, a Infraero obriga-se a encaminhar à Sest -- Secretaria Estatal de Controle das Empresas Estatais -- toda a documentação requerida sobre sua atividade.

Como se vê, a Infraero dispõe de um grau de autonomia significativamente inferior ao que dispunha a dissolvida Portobrás, para administrar os portos marítimos. A noção de concorrência entre aeroportos é inadmissível.

### 3 - AS REFORMAS INTRODUZIDAS A PARTIR DE 1990

"O Programa Federal de Desregulamentação foi instituído pelo Decreto nº 99.179, de 15 de março de 1990, fundamentando-se no respeito à liberdade individual e objetivando o fortalecimento da iniciativa privada, redução da interferência do Estado na vida e nas atividades do indivíduo, maior eficiência e redução dos custos dos serviços prestados pela Administração Pública Federal e atendimento satisfatório aos usuários desses serviços". As diretrizes básicas do programa são: "a manutenção apenas dos controles e formalidades imprescindíveis; e deixar a atividade econômica reger-se, basicamente, pelas regras do livre mercado." [Coimbra (1991)].

Durante o ano de 1990, o Ministério da Aeronáutica vai implementar as Recomendações da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, editadas em novembro de 1989. Por conta dessas vão ser introduzidas várias inovações:

- . A Transbrasil e a Vasp recebem permissão para operar vôos internacionais (Orlando, Nova Iorque, Los Angeles-São Francisco, Miami, respectivamente e, de início, quebrando o monopólio da Varig neste mercado);

- . O sistema VDC -- Vôos Diretos ao Centro -- é estendido ao trecho Rio-São Paulo (Santos Dumont-Congonhas), que passa a ser servido também pela Rio-Sul, TAM e BR-Central com aviões turboélices F27, mas com a mesma tarifa que a ponte aérea;

- . A permissão dada às companhias de criar novas modalidades de tarifas, com confirmação caso a caso

---

pelo DAC, para permitir a ampliação do uso do transporte aéreo: tarifas para idosos, jovens, estudantes em viagens de pesquisa, **stand by** etc..

É somente no final do ano de 1990 que a política de desregulamentação, propriamente dita, iniciou-se no setor de transporte aéreo de passageiros, com a publicação do Decreto nº 99.677, de 8/11/1990.

O novo decreto revoga o Decreto nº 72.898, de 9/10/73, que regulamentava a concessão ou autorização de serviço aéreo de transporte regular e, na verdade, tinha restringido o acesso ao transporte aéreo de âmbito nacional e internacional às três companhias já existentes, conforme visto anteriormente.

Tendo em vista o disposto nos Arts. 183 e 193 do CBA -- Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/86) --, fica delegado ao Ministro da Aeronáutica a responsabilidade de expedir instruções, na forma do mesmo Art.193, para a exploração de serviços aéreos regulares e para a constituição de novas empresas a eles dedicadas.

O Art. 183 do CBA reza: "As concessões ou autorizações serão regulamentadas pelo Poder Executivo (...)" e o Artigo 193: "Os serviços aéreos de transporte regular ficarão sujeitos às normas que o governo estabelecer para impedir a competição ruinosa e assegurar o seu melhor rendimento econômico podendo, para esse fim, a autoridade aeronáutica, a qualquer tempo, modificar frequências, rotas, horários e tarifas de serviços e outras quaisquer condições da concessão ou autorização."

Em aplicação ao Decreto nº 99.677/90, o MA publica, 12 dias mais tarde, a Portaria nº 789/GM5, de 20/11/90, que define as condições a serem observadas no processamento de pedidos de **autorização** para funcionamento de sociedades que se proponham a explorar os serviços de transportes aéreos regulares.

Essa portaria vem regulamentar o Art. 183 do CBA, mas, curiosamente, o faz especificando **autorização**, que constitui um elemento de delegação a título precário, elevando os riscos dos investimentos privados para o transporte aéreo regular, do qual a exploração deveria depender de **concessão**, que constitui um contrato bilateral no qual ambas as partes assumem deveres e obrigações mútuas em condições preestabelecidas, segundo o Art. 180 do mesmo CBA. Portanto, a Portaria nº 789/GM5/90, desrespeitando o Art. 180 do CBA, não tem respaldo legal, o que a torna inoperativa na prática.

---

Essa portaria, na realidade, bloqueia novamente, enquanto não for revogada, o mecanismo de entrada no mercado de novas companhias, que o Decreto nº 99.677/90 desbloqueava, permitindo a regulamentação do assunto via portarias ministeriais. A figura da **autorização**, embora mais coerente com o espírito da desregulamentação, não deixa de tornar a Portaria nº 789/GM5/90 inconsistente perante a lei.

Originária da Medida Provisória nº 276, de 5/12/90, é publicada a Lei nº 8.158, de 8/1/1991, que institui normas e cria mecanismos para a defesa da livre concorrência e a liberdade da iniciativa privada dentro de uma economia de mercado. A nova lei define como delito qualquer prática econômica assimilável a **dumping**, cartel e açambarcamento, estabelecimento de situações de oligopólio ou monopólio e modifica o Art.74 da Lei nº 4.137/62 relativa a práticas de abuso do poder econômico. Institui, em particular, a obrigação de submeter à aprovação da SNDE -- Secretaria Nacional de Direito Econômico -- do Ministério da Justiça, "qualquer forma de concentração econômica (...), cuja consequência implique a participação da empresa ou grupo de empresas resultante em vinte por cento de um mercado relevante de bens ou serviços" (na nova redação do Art.74, Lei nº 4.137/62). A partir desta lei o transporte aéreo deverá encontrar, com a ajuda da sua autoridade de tutela, o caminho certo entre a **competição ruinosa** e a livre concorrência. Não se trata mais de seguir, apenas, um programa de governo instituído por decreto, mas, antes, de obedecer à lei.

#### **A Flexibilização Tarifária**

Em 26 de junho de 1991 o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, que centralizava o sistema de controle de preços, devolve ao DAC, pela Portaria nº 566/91, o poder de reajustar as tarifas aéreas. Este, aproveitando a oportunidade, consolida e aperfeiçoa uma nova estrutura de preços da indústria do transporte aéreo com a Portaria nº 196/DGAC, de 27/6/91. O novo sistema institui:

. um índice de preço do quilômetro voado, decrescente em função da distância percorrida, levando em conta que os vôos mais curtos são também os de maior tráfego;

. fatores de ponderação que vão definir uma escala fixa de variação em torno de uma tarifa básica com peso igual a 1.

São fixadas em torno da tarifa básica:

---

. uma tarifa especial com peso 0,7 para passagens pagas à vista e com reserva confirmada 15 dias antes do início da viagem;

. uma tarifa de primeira classe com peso 1,2;

. uma forquilha para tarifas promocionais com peso de 0,5 a 0,9;

. uma tarifa básica regional com peso 1,3 sobre a qual as companhias de âmbito regional poderão aplicar a forquilha para tarifas promocionais já definidas; sendo especificado que as tarifas promocionais serão determinadas, em todos os aspectos, por empresa concessionária, nacional ou regional.

Posteriormente, a Portaria n° 247/SPL, de 7/8/1991, virá especificar no seu Art. 3° que esse novo sistema não se aplica à ponte aérea Rio-São Paulo.

Um mês e meio depois, a Portaria n° 322/SPL, de 25/9/1991, vem consolidar o princípio da faixa tarifária, dentro da qual as companhias podem livremente diferenciar os seus preços de passagens. Estabelece um limite superior de +0,32 e inferior de -0,50 em relação à tarifa básica nacional igual a um e à básica regional igual a 1,3, e que as empresas deverão propor, individualmente, a aplicação de qualquer tarifa dentro da faixa determinada, especificando os trechos em que será aplicada e as condições de aplicação a ela associada (Arts. 2° e 3°).

Finalmente, a Portaria n° 75/GM5, de 6/2/1992, institui a liberação monitorada das tarifas aéreas domésticas, ficando para o DAC estabelecer as regras de funcionamento do regime tarifário, proceder ao monitoramento das tarifas praticadas pelas empresas e intervir sempre que estivessem ultrapassados os limites estabelecidos (Art. 2°).

#### **A Gradual e Progressiva Livre Competição**

Além da instalação do sistema de flexibilização das tarifas, o MA vai consolidar, por via de um conjunto de cinco portarias, todas publicadas em 15 de setembro de 1992, várias medidas tomadas, sobretudo, a partir do início do Governo Collor. São elas:

- A Portaria n° 686/GM5/92, que vem oportunamente substituir a inconsistente Portaria 789/GM5/90, desta vez respeitando todos os termos do Capítulo III, Seções I e II do CBA. Ela permite que realmente novas empresas se candidatem para explorar serviços de transporte

---

aéreo público, regular de âmbito nacional ou regional e não-regular.

- A Portaria nº 687/GM5/92, que reestrutura o Sistema de Transporte Aéreo Regular, dando definição às linhas aéreas regulares e fixando as condições ao seu acesso, e cancelamento do mesmo, pelas companhias aéreas nacionais ou regionais.

Além das linhas internacionais, abertas nos termos de acordos bilaterais, nacionais e regionais, fixa-se o conceito de "linhas aéreas especiais", que "ligam, sem escalas, dois aeroportos centrais ou um aeroporto central com a capital federal, a fim de atender essencialmente ao transporte executivo", sendo aeroportos centrais: Santos Dumont (SBRJ), Congonhas (SBSP), Pampulha (SBBH) (Art. 6º e parágrafo único).

Toda companhia de aviação regular deverá ter um **plano básico de linhas** (Art. 7º) que será aprovado pelo DAC, assim como cada alteração, levando em conta cinco aspectos econômicos e técnicos (Art. 8º, II); também o aumento de oferta numa linha aérea regular deverá ser autorizado a partir da análise de quatro requisitos de tráfego, na mesma (Art. 9º). Para operacionalizar todo esse processo, o DAC disporá de um órgão colegiado: a CLA -- Comissão de Linhas Aéreas --, de caráter consultivo, integrada por membros do próprio DAC, representantes de todas as companhias de transporte aéreo regular, da Infraero e da DEPV -- Diretoria de Eletrônica e Proteção ao Voo (Art. 11).

Fixa, também, a participação de uma empresa ou associação de empresas na **oferta autorizada** ao segmento de transporte que explora (nacional ou regional) no máximo 50%. E por fim revoga, entre outras, a Portaria nº 022/GM5/76, que regulamentava o Decreto nº 76.590/75 de criação do Sitar (cf. Subseção 1.1 deste trabalho), tirando a proibição teórica (cf. caso Varig-Rio Sul) feita às companhias de âmbito nacional, de controlar mais de 1/3 do capital votante das companhias regionais.

- A Portaria nº 688/GM5/92 estabelece as Linhas Aéreas Especiais:

- . Congonhas-Pampulha-Congonhas;
- . Congonhas-Brasília-Congonhas;
- . Pampulha-Brasília-Pampulha;
- . Santos Dumont-Pampulha-Santos Dumont;

---

. Santos Dumont-Congonhas-Santos Dumont (Art.1°).

Essas linhas poderão ser exploradas pelas companhias regulares, com prioridade para as de âmbito regional, à exceção da linha Santos Dumont-Congonhas-Santos Dumont, que será explorada, prioritariamente, pelas companhias de âmbito nacional. Mas para ter acesso a essas linhas, as companhias regionais deverão ter uma participação mínima na oferta global de transporte aéreo regional (linhas especiais excluídas) igual a 15% (Art. 2°, **caput** e §1°).

O equipamento aéreo para operar essas linhas deverá ser adequado à infra-estrutura dos aeroportos centrais -- desaparece aqui a obrigação de uso de aviões turboélices de menor capacidade, conforto e velocidade (Art.3°).

Os serviços regulares das linhas aéreas especiais poderão, eventualmente, ser executados através do sistema de **pool** entre empresas credenciadas (Art.4°), dependendo de autorização do DAC, que determinará também se o **pool** pode ou não oferecer mais de 50% dos assentos\*km. Caso não haja **pool**, o DAC fixará a participação de cada empresa na oferta total de assentos-quilômetro (Art.6°). Os horários para operar sobre as linhas especiais deverão ser requeridos ao DAC via CLA (Art.8°). Enfim, a linha especial é de operação exclusiva, não podendo fazer conexão com vôos nacionais mas apenas regionais (Art.9°).

A linha Santos Dumont-Congonhas, por constituir a tradicionalmente chamada ponte aérea Rio-São Paulo, terá regulamentação específica (Art.12). A Portaria n° 689/GM5/92 dispõe sobre a ponte aérea Rio-São Paulo e institucionaliza, mais uma vez, o **pool** formado entre as três companhias nacionais, deixando a estas a iniciativa de abri-lo a outras ou não, por voto de unanimidade (Art. 8°). Quando a demanda indicar a necessidade de aumento de oferta, este será feito prioritariamente pelo **pool**. Porém, o DAC poderá autorizar outras empresas a operar a ligação, quando este serviço vier a contribuir para a melhoria do atendimento aos usuários (Art. 9°). Como nas demais linhas especiais, o equipamento deverá ser adequado às infra-estruturas dos dois aeroportos.

- A Portaria n° 690/GM5/92 fixa o coeficiente do adicional tarifário, destinado à suplementação tarifária de linhas aéreas regionais, e disciplina a cobrança, o recolhimento e a aplicação do produto de sua arrecadação. Este adicional, criado pelo Decreto n° 76.590/75 que institui o Sitar, mantém-se em 3% sobre a tarifa de todos os bilhetes de passagem das linhas

---

aéreas nacionais e especiais, cabendo ao DAC a fiscalização e o controle do seu recolhimento e da aplicação do seu produto. As novas regras de aplicação da arrecadação do adicional limitam esta a linhas aéreas regionais, operadas por aeronaves cuja configuração básica não exceda de 30 assentos, e sejam:

. linhas aéreas pioneiras (linha não tendo sido operada por companhia regular há pelo menos três anos), as quais terão direito à suplementação por dois anos com renovação possível por mais um, em função dos resultados apresentados;

. linhas aéreas regionais essenciais (ligação entre duas localidades, que não seja executada por qualquer outra companhia regular, com pelo menos uma frequência diária e/ou que não se caracterize como preponderantemente turística), as quais serão suplementadas enquanto se enquadrarem nos critérios do DAC.

Estas cinco portarias foram acompanhadas de cinco outras renovando as concessões das companhias aéreas de âmbito regional, criadas na ocasião da implantação do Sitar. Essas novas concessões estendem-se a todo o território nacional, desaparecendo a noção de regiões de operação, e foram objeto de contratos, no prazo de 30 dias das suas publicações, os quais teriam que seguir pela nova sistemática que acabava de ser introduzida. O Art. 5º de cada portaria de concessão reza que "todos os contratos, convênios, acordos ou ajustes celebrados pela concessionária, com empresas de transporte aéreo, deverão ser aprovados pelo DAC, antes de serem dados à execução, desde que tenham relação direta com as operações de vôos dos serviços concedidos".

Do lado da infra-estrutura aeroportuária, o monopólio estatal continua imutável. O sistema de tarifas de embarque, pouso, permanência e utilização de infra-estruturas continua determinado centralmente pelo DAC (por exemplo, a Portaria nº 230/DGAC, de 23/7/1991), com diferenciação apenas por categoria de aeroporto. A possibilidade de uma flexibilização tarifária entre aeroportos é considerada. Porém, a Portaria nº 96/GM5, de 17/2/1992, permite uma primeira flexibilização nos serviços auxiliares de transporte aéreo nos aeroportos, definidos como: "serviços de rampa e de pista, de apoio às aeronaves, de limpeza, de transporte de bagagem de passageiros, reabastecimento de água e alimentos, facilidades de embarque e desembarque e outros a critério do DAC" (Art. 1º). Esta portaria também elimina o número máximo de empresas prestadoras de serviços auxiliares (as quais incluem as próprias

---

companhias aéreas regulares e de táxi aéreo classe A, para os serviços de rampa e pista) que poderiam operar em um mesmo aeroporto, aumentando as possibilidades de competição entre elas, e simplifica os procedimentos relativos às autorizações a essas empresas, embora continuem centralizados pelo DAC. Empresas aéreas estrangeiras de transporte regular poderão efetuar estes serviços em apoio às suas aeronaves ou às da mesma bandeira, a título de reciprocidade ao mesmo tratamento concedido às empresas brasileiras nos seus países (Art. 2º, §1), e poderão também se associar em forma de **pool** entre elas e/ou com nacionais para operar equipamentos de alto custo (Art. 5º).

#### 4 - IMPACTO DAS REFORMAS

A estrutura regulatória atual gerou uma situação ambígua para as empresas. De um lado, dispõem de relativa flexibilidade tarifária, de outro, permanecem engessadas em um rígido esquema de concessão que limita e inibe fortemente adequações na capacidade ofertada, em qualquer uma de suas dimensões. O resultado é que a estrutura de linhas permanece praticamente inalterada há décadas, não obstante a radical mudança de tecnologia do setor (isto é, de aviões de pequena capacidade para os **wide-bodies**).

A concorrência vai, provavelmente, tomar a forma de uma oferta de mais serviços aos passageiros, como de novas combinações preços/qualidade de serviço.

A tendência dos lucros em serem corroídos pode levar a decisões opostas. As transportadoras, por várias razões, raramente obtiveram o que poderia ser considerado como uma adequada taxa de retorno sobre investimento; e durante estes dois últimos anos todas as companhias incorreram em perdas. Assim mesmo podem conseguir lucros com a desregulamentação, embora alguma resistência possa ser esperada, particularmente da Varig, devido ao seu interesse em proteger as suas linhas internacionais e sua primazia sobre a ponte aérea Rio-São Paulo.

Uma tarifa média adequada não garante que segmentos específicos de mercado tenham tarifas satisfatórias. A este respeito, é altamente provável que as rotas de alta densidade de tráfego e/ou longa distância estejam subsidiando as rotas de baixa densidade e/ou curta distância. Embora não seja possível uma queda consistente das tarifas em todos os segmentos do mercado, a desregulamentação pode trazer uma redução nas rotas de longa distância e/ou alta densidade e um crescimento nas de curta distância e/ou baixa densidade de tráfego. Os sistemas **hub and spokes** deveriam começar



---

a aparecer nas conexões inter-regionais, beneficiando em particular as rotas para e das regiões Sul e Sudeste, e para e das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Como resultado, os Boeing 737, menores, e os obsoletos Boeing 727, que voam nestas rotas, poderiam ser substituídos. Esta combinação de aviões maiores em vôos de longa distância, com liberdade de estabelecer níveis de tarifas e de serviços, pode beneficiar os passageiros que preferem qualidade de serviço e tarifas menores. Muitos destes passageiros potenciais estão estrangulados entre o barato, mas extremamente cansativo e custoso em tempo, ônibus interestadual e o dispendioso avião a jato.

Há indicações seguras de que o número de transportadoras deve crescer, pelo menos inicialmente, em várias rotas. O aumento dos serviços fornecidos pelas companhias regionais nas maiores rotas desde 1989 é uma comprovação desta previsão. Da mesma maneira, as maiores empresas estão concentrando os seus vôos entre um menor número de cidades. Em consequência, novos mercados estão se abrindo para as transportadoras regionais e a demanda de serviços aeroportuários pode se modificar significativamente devido aos sistemas **hub and spokes**.

A pesada regulamentação de atribuição e de eliminação de linhas às companhias as leva a serem extremamente cautelosas em propor qualquer mudança, especialmente em termos de cancelamento de linhas, pois cada mudança pode se tornar permanente. Essa rigidez afeta também a capacidade das companhias em oferecer combinações preço-quantidade que sejam mais adequadas às condições do mercado e aos parâmetros tecnológicos. Isto aplica-se tanto às rotas de alta densidade quanto às de baixa densidade.

#### **4.1 - Primeiras Reações à Desregulamentação**

Apesar das considerações acima, os ensaios de reformas dos anos 1990/91, bem como a sua sistematização em 1992, tiveram algumas repercussões que deixam antever o potencial de uma desregulamentação mais consistente.

a) Tentativa de criação de uma nova companhia aérea regular de âmbito nacional, a Air Brasil, que deu entrada no seu processo de homologação no DAC, no mês de maio de 1991, dentro dos critérios da Portaria nº 789/GM5/90. O projeto foi interrompido em dezembro de 1991. Contava com a participação dos investidores Antígua Comércio e Representações Ltda., sediado no **paraíso fiscal** da ilha da Madeira (Portugal), com 20% do capital; da Líder Táxi Aéreo como principal acionista nacional, com 51% das ações; e de um **pool** de

---

empresas de Belo Horizonte, com os restantes 29% (ver **Gazeta Mercantil**, 4/12/91).

b) No primeiro semestre de 1991, a Vasp, recentemente reprivatizada, tentou recuperar sua participação no mercado aumentando a sua oferta, o que resultou num crescimento de 6,4% do número de passageiros\*km transportados, em comparação ao mesmo período de 1990, contra um aumento de 20,2% do número de assentos\*km oferecidos. Durante o ano de 1992, as companhias foram mais cautelosas e concertaram uma política de limitação de oferta, típica de mercado oligopolístico. Ademais, o tráfego baixou, em média, 20%.

c) As companhias de âmbito nacional multiplicaram as iniciativas na criação de tarifas promocionais, tanto nas linhas domésticas como nas linhas internacionais, durante a baixa estação, no intuito de encher os seus aviões esvaziados pelo Plano Collor I e posteriormente pela tentativa da Vasp de ampliar sua participação no mercado.

d) A combinação de tarifas decrescentes em função da distância com tarifas promocionais fez com que o avião entrasse em competição com o ônibus nos trajetos mais longos. A empresa de ônibus Itapemirim chegou a suspender as suas linhas de ônibus-leito, nas rotas São Paulo-Fortaleza e São Paulo-Recife, tendo em vista que as diferenças tarifárias, entre avião e ônibus, caíram para 6 e 16%, respectivamente (ver **Gazeta Mercantil**, 24/7/91).

e) A criação de uma associação de defesa dos usuários do transporte aéreo, a AVA -- Associação de Vítimas de Atraso Aéreo --, sem fins lucrativos, fundada em São Paulo em setembro de 1992. Essa já ganhou em primeira instância uma ação impetrada por um viajante contra a companhia Aerolíneas Argentinas por **over booking** -- confirmação de reserva acima do número de lugares no avião (ver **Folha de S. Paulo**, 10/12/92).

f) No primeiro reajuste de tarifas após a publicação da Portaria n° 75/GM5/92, em 17 de fevereiro de 1992, a tarifa da Varig apareceu 1,6% abaixo da Vasp, nas ligações Brasília-São Paulo e Brasília-Rio.

g) Em 1991 e 1992, a Vasp e a Transbrasil ficaram negociando um acordo de associação visando à formação de uma **holding** para a gestão conjunta das duas companhias. Em março de 1992, a Vasp mais a Transbrasil somavam 55,4% da oferta e 51,1% do mercado doméstico, o que contrariaria a Lei n° 8.158/91 de defesa da livre concorrência e a Portaria n° 687/GM5/92, Art.14, que limita em 50% a participação de uma empresa ou

---

associação de empresas na oferta autorizada no segmento de transporte que explora (nacional no caso).

h) A Rio-Sul, companhia regional do grupo Varig, começou negociações para a compra da sua concorrente, a Nordeste.

Desta série de acontecimentos, três parecem assumir um significado maior de mudança. São esses:

- Após um início de 1991 com tarifas promocionais agressivas, combinadas com aumentos dos serviços de bordo, puxados pela Vasp recém-privatizada, que resultou em aprofundar as perdas das companhias nacionais no primeiro semestre, estas acordaram em limitar serviços e promoções. Os resultados até esta data do esquema de flexibilização das tarifas são fracos porque a estrutura de rotas continua sob um regime de concessão completamente rígido. Na prática as transportadoras não têm o poder de combinar preço e quantidade nas suas decisões. Estima-se, atualmente, a relação entre número de passagens com tarifa inteira e número de passagens com tarifas promocionais em 75 e 25%, respectivamente;

- Ocorreu um interessante fenômeno de competição e substituição intermodal (avião/ônibus) nas longas distâncias;

- Despontou um movimento de organização autônoma dos usuários, em defesa dos seus direitos.

Além destes pequenos sinais, uma desregulamentação coerente tem um potencial de melhoramento do sistema de transporte aéreo de passageiros muito maior, conforme mostra a experiência internacional.

#### **4.2 - Alguns Impactos mais Relevantes da Desregulamentação na Experiência Internacional**

##### **4.2.1 - A Desregulamentação Norte-Americana**

A desregulamentação no transporte aéreo foi introduzida pela primeira vez nos EUA com a publicação do ADA -- Airline Deregulation Act -- pelo Governo Carter, em outubro de 1978. O ADA previa um calendário de retirada dos controles e regulamentos que limitavam as atividades do transporte aéreo e fixava para o final de 1984, a extinção do próprio órgão regulamentador: o CAB -- Civil Aeronautic Board --, com transferência das responsabilidades remanescentes para o Ministério dos Transportes (DOT -- Department of Transportation).

---

O programa começou com uma redução das barreiras à entrada de novas companhias para o transporte aéreo e uma primeira liberação das tarifas. Após 1981, a autoridade do CAB sobre atribuição de rotas domésticas acabou. No início de 1983 terminou seu controle sobre tarifas, fusões e aquisições de companhias. O Ministério da Justiça (DOJ) continuava a fiscalizar o respeito à lei antitruste.

As Tabelas 18 e 19 apresentam a evolução das tarifas e do tráfego em função da política de desregulamentação, segundo vários segmentos do mercado de passageiros norte-americano.

Estes dados mostram (Tabela 18) que houve uma redução da tarifa média nos vôos entre grandes cidades, tão mais importante quanto menor a distância. Ao contrário, as tarifas médias aéreas entre pequenas e grandes cidades cresceram de 50% nos vôos a média distância e de 13% nos vôos a curta distância.

A evolução do número de passageiros, absoluto e por vôo (Tabela 19) mostra um crescimento do tráfego e do número de passageiros por avião (ou vôo) nas rotas longas e médias entre grandes cidades, justificando o emprego pelas companhias de aviões de maiores capacidades e custos por assento menores. Também nos vôos de média distância entre pequenas e grandes cidades, o tráfego cresceu mas com uma redução do número de passageiros por vôo, o que significa que as companhias tiveram de optar pela operação de aviões menores com frequências maiores.

Nos vôos de curta distância, em todos os casos, o tráfego baixou, sobretudo entre pequenas e grandes cidades (menos 60% de passageiros e menos 77% de passageiros por vôo). Devemos lembrar que nesse tipo de vôo o tempo usado para ir até e sair do aeroporto chega a ultrapassar o tempo de vôo propriamente dito e que, no fim dos anos 70, quando foi implementada a desregulamentação nos EUA, iam se multiplicando os serviços de trens rápidos (até 200 km/hora) de passageiros entre cidades grandes e entre pequenas e grandes, e de média distância (até 500 km por via terrestre). Este modal tem a vantagem sobre o avião, nesta faixa de mercado, por ter custos por assento bem inferiores e de sair dos centros das cidades.

A Tabela 18 mostra também que a proporção de vôos oferecendo bilhetes de passagem com desconto cresceu significativamente, com exceção dos vôos entre grandes cidades mais distantes. Nos vôos entre pequenas e grandes cidades as companhias ofereceram, também, um maior número de vôos com primeira classe, configurando

---

uma competição pelo nível de conforto e prestígio, mas sem elas serem realmente correspondidas pelos passageiros. Globalmente, os passageiros preferiram menor qualidade de serviços com tarifas mais baratas, em vez de melhor qualidade e maiores preços.

"Hoje os passageiros deparam com um maior número de opções qualidade/preço. Os portadores das ações das companhias aéreas foram beneficiados. Os empregados das maiores empresas perderam no número de postos de trabalho, mas em contrapartida o total de empregos na indústria aumentou. Certamente, as companhias aéreas estão operando com mais eficiência, transportam mais passageiros a maiores distâncias com aviões maiores e mais bem aproveitados e menos pessoal de bordo" [Moore (1986)].

"Esta desregulamentação beneficiou os passageiros com níveis de renda médios mais do que os de alta renda" [Moore (1986)]. Para comparação, lembremos que a distância aérea Rio-São Paulo é de 350 km, o equivalente à distância Nova Iorque-Washington. O preço-base nos EUA é mais alto -- US\$ 150 (só ida) -- do que a tarifa única brasileira -- US\$ 105 --, mas em contrapartida, fora do horário de pico, as companhias americanas cobram US\$ 70 de pessoas entre 12 e 44 anos e com mais de 65 anos. Nos domingos, até as 14 horas, e nos sábados, o desconto é para todos. É verdade que entre as duas capitais americanas existe um serviço de turbotrem, com velocidade de 200 km/h e preço mais em conta -- US\$ 32 --, que compete com o avião. O sistema da tarifa única na ponte aérea brasileira, pode explicar, em parte, a queda de 12% no tráfego, que correspondeu ao primeiro ano do uso de aviões a jato, embora mais confortáveis do que os velhos Electra.

#### **Conseqüências para as Companhias**

. O tráfego doméstico cresceu a uma média anual superior a 9% entre 1982 e 1989 [Carré (1990)].

. Uma deterioração rápida da receita média por passageiro\*km transportado.

. Resultados financeiros anuais globais bastante insuficientes: o resultado líquido acumulado para a década 1978/87 revela um déficit superior a US\$ 1 bilhão, porém os resultados dos três últimos exercícios foram positivos e esses resultados escondem situações muito variáveis segundo as companhias. Esforços consideráveis são realizados para reduzir custos de operação e aumentar a produtividade.

TABELA 18

## EUA-TARIFAS AÉREAS EM VÁRIOS MERCADOS, ANTES E APOS A DESREGULAMENTAÇÃO (%)

	Entre Grdes. Cidades (>1.200.000 hab.)			Ent.Peq./Grdes. Cidades (<200.000 hab.)	
	Vôos Long. (>1.300km)	Vôos Med. (1.300> >350km)	Vôos Curt. (<350km)	Vôos Med. (1.300> >350km)	Vôos Curt. (<350km)
Evolução Tarifas Médias	-8,7	-12,1	-14,5	53,1	13,2
Vôos c/tarifas+descont.					
1976	77	44	28	11	7
1983	70	52	64	26	56
Vôos c/1ª classe					
1976	100	78	76	32	56
1983	100	78	68	42	63
Passag. clas.eco.+descont.					
1976	27	11	26	6	6
1983	73	70	66	65	36
Passageiros 1ª classe					
1976	9	8	5	2	6
1983	5	2	1	1	2

Fonte: Moore (1986).

(Tarifa média = Receita média/passageiro, deflatada por ind.preços).

Tabela 19

## PASSAGEIROS E VÓOS: TAXAS DE CRESCIMENTO 1976/83 (EM %)

		Nº de Passageiros	Nº de Passag./Vôo
Entre	Vôos longos (>1.300 km)	+63	+20
Grandes	Vôos médios (1.300> >350 km)	+29	+20
Cidades (>1.200.000 habit.)	Vôos curtos (350 km>)	-16	-30
Entre	Vôos médios (1.300> >350 km)	+12	-2
Pequenas (<200.000 hab.) e	Vôos curtos (350 km>)	-60	-77
Grdes. cid.			

Fonte: MOORE (1986).

---

. Uma estrutura de custos em que a comercialização do transporte assume um peso crescente. Os custos indiretos (inclusive comercialização) passaram de 40-45% em 1980 para 55-60% em 1990, a comparar com os 45% das três companhias brasileiras em 1989.

. As maiores procuram ocupar posições dominantes, em matérias comerciais e de anúncios, com a constituição de sistemas integrados de reserva e de oferta global de serviços (exemplos: Sabre, da American; Apollo, da United; System one, da Texas Air).

. A procura de uma posição dominante em matéria de presença sobre o maior número de grandes centros de tráfego, pelas grandes companhias. É a chamada estratégia **hub and spokes**.

. Forte tendência à concentração das companhias após o fracasso da maioria das recém-chegadas e algumas das grandes, como Eastern ou Pan Am.

O número de companhias aéreas de passageiros e carga triplicou praticamente entre 1976 e 1983. As companhias de passageiros eram 28 em 1976 e 61 em 1983, quatro tinham desaparecido, entre as quais a Braniff, e 37 novas tinham se formado [Moore (1986)].

Em 1978, as quatro maiores companhias norte-americanas Eastern, United, American e TWA -- tinham 53% do tráfego. Em 1987, as quatro maiores eram -- Texas Air, United, American e Delta, que detinham 61,5% do tráfego. Curiosamente as três últimas eram do grupo que mais fez oposição à desregulamentação [Carré (1990)].

#### - A Estratégia Hub and Spokes

A experiência norte-americana de desregulamentação mostrou que para melhorar as taxas de ocupação dos seus aviões de maior capacidade (**wide body-twin aisles**, isto é, Jumbo de dois corredores entre os assentos),<sup>5</sup> que têm um custo de operação por assento ofertado mais baixo e oferecem melhor conforto ao passageiro, as companhias abandonaram muitas de suas linhas diretas para concentrar o tráfego sobre uns poucos aeroportos, utilizados como **placas giratórias** -- estas redes de linhas são chamadas **hub and spokes** (o cubo e os raios de uma roda).

---

<sup>5</sup>Com o progresso tecnológico, o custo operacional por assento vai diminuindo quando o número de assentos no avião aumenta. Resta o problema de manter taxas de ocupação elevadas nestes aviões maiores.

---

As principais conseqüências dessa estratégia são:

a) para os usuários

. alongamento dos tempos de percursos entre cidades mais afastadas devido ao aumento do número de escalas;

. redução de tarifas, numa situação de concorrência, já que se conseguiu redução de custos operacionais;

. permite uma maior escolha de horários para destinações mais numerosas;

b) para as companhias

. melhores coeficientes de ocupação dos aviões e melhor otimização da frota, os aviões menores servindo as linhas alimentadoras e redistribuidoras, enquanto os aviões de grande capacidade circulam sobre as troncais;

. aumento do número absoluto de passageiros, em resposta à redução das tarifas e aumento das frequências de vôos;

. reduz a parte de correspondências entre companhias (de 13 para 3% no caso dos EUA);

. faz sobressair uma nova parceria com os aeroportos.

c) para os aeroportos

Observa-se que a dominação de um transportador sobre um **hub** transforma a rede que serve este aeroporto em uma fortaleza dificilmente atacável. Nos EUA, sobre 10 plataformas, uma só companhia chega a controlar mais de 75% do tráfego [Carré (1990)].

Frente a esta nova dinâmica oligopolística, levando a novos aumentos de tarifas, e passada a fase de concorrência provocada pela desregulamentação, os aeroportos devem adotar estratégias próprias, visando:

. atrair as melhores companhias para implantarem uma ou mais redes em estrela;

. evitar a instalação monopolística de um só transportador, mantendo o jogo concorrencial, o que deverá tornar-se complexo, já que aparecerá a concorrência entre aeroportos.

Por sua vez, a estratégia dos aeroportos terá conseqüências na política de investimentos em infra-estruturas e, portanto, para o ordenamento do território. Entre os critérios a levar em conta para



---

escolha de um aeroporto como **hub** estão: características de localização geográfica, capaz de facultar as conexões as mais convenientes para um maior número de rotas, demográficas e econômicas, pois o **hub** deve ser também situado numa aglomeração urbana com forte potencial de geração-atração de tráfego, e finalmente climáticas, condições meteorológicas desfavoráveis levam à multiplicação dos atrasos e fechos dos aeroportos.

Concluindo, o transporte aéreo doméstico norte-americano parece evoluir para uma nova situação de oligopólio que arrisca levar de novo a uma redução da concorrência, o que deverá conduzir os EUA a recorrer novamente à sua legislação antitruste. Porém, observa-se que a desregulamentação extremada provocou uma situação de demanda de neo-regulamentação,<sup>6</sup> no que diz respeito às políticas comerciais, em particular sobre o sistema de reserva e a qualidade do serviço das companhias (execução dos vôos, pontualidade, disponibilidade das capacidades etc.).

#### 4.2.2 - A Formação do Grande Mercado Europeu

A pura e simples aplicação do tratado de Roma, assinado em 1958 e que incluía explicitamente o domínio dos transportes, mas sem regra específica para os transportes aéreo e marítimo, ao contrário dos transportes terrestres, teria levado a uma desregulamentação de tipo norte-americano. Sendo politicamente impossível, preferiu-se responder ao espírito do tratado: aproximar as políticas econômicas dos estados, desenvolver as atividades e intercâmbios, reforçar a estabilidade da comunidade e aproximar os estados. Nesta linha várias etapas foram ultrapassadas:

. em 1974, decisão da Corte de justiça especificando que as regras gerais do tratado de Roma aplicam-se ao transporte aéreo;

. em 1978, o Conselho da Europa estabelece um programa prioritário para a aviação (normas de ruído, normas técnicas, salvamentos, averiguações sobre acidentes, formalidades, subsídios, licenças, condições de trabalho);

. em 1979, publicação, por comissão européia, de um primeiro memorando de avaliação do transporte aéreo insistindo sobre a necessidade de uma política européia comum de transporte aéreo;

---

<sup>6</sup>Confira Viton (1986) e **Folha de S. Paulo**, 10/12/92.

---

. em 1984, publicação de um segundo memorando propondo uma política do transporte aéreo, a meio caminho entre a proteção total e a desregulamentação à norte-americana;

. em 1986, acórdão da Corte de justiça, dito **acórdão Nouvelles Frontieres**, autorizando um transportador a operar a partir de um país da Comunidade que não seja o seu país de origem e reafirmando que o tratado de Roma, na sua íntegra, aplica-se ao transporte aéreo;

. no final de 1987, em consequência do **Ato Único Europeu**, que estabelece a data-limite de 31 de dezembro de 1992 para a implantação do **grande mercado** -- espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação dos bens, das pessoas, dos serviços e dos capitais fica assegurada segundo as disposições do tratado --, é publicado um primeiro pacote [Naveau (1992)] de medidas, que será aperfeiçoado por um segundo pacote, em 1990, e um terceiro, em 1992, este com aplicação prevista a partir do 1/1/1993, mas com um período de transição até 1/4/1997 para a liberação total da **cabotagem** (transporte de passageiros entre duas cidades de um mesmo país, por uma companhia estrangeira).

Estas **diretivas**, de maneira geral, tendem a reduzir o controle dos governos, individualmente, sobre o mercado aéreo (acesso, capacidades, tarifas, condições de concorrência). Os princípios da evolução são os seguintes:

. proibição dos acordos de **pool** e abandono da partilha por igual da oferta entre companhias de dois países no transporte internacional (substituída progressivamente pelo critério da performance comercial);

. liberalização progressiva dos direitos de tráfegos (multidesignação de companhias sobre as linhas interestaduais) e generalização dos direitos de **quinta liberdade**;

. tolerância da cooperação entre companhias, dentro da tabela concorrencial, para harmonizar tarifas, horários e capacidades;

. introdução, como para as demais empresas, da noção de companhia europeia, em função de critérios de tamanho de capital, de europeização da rede operada e do tráfego transportado etc.;

. abertura do mercado aos vôos **charters**;

. elaboração de um **código de conduta** para os sistemas informatizados de reserva; -

---

. harmonização das normas e procedimentos técnicos dos países-membros da Comunidade (em particular no que diz respeito à qualificação do pessoal técnico);

- Primeiras conseqüências:

. para as companhias: procura de reagrupamento, através de acordos, fusão etc.; tentativa de tomada do controle comercial do mercado, via grandes SIR -- Sistemas Informatizados de Reserva (Amadeus com Air France, Lufthansa, Iberia, SAS mais 16 companhias; Galileo com BA, Alitalia, Austrian) com estratégias de alianças em nível mundial (Amadeus com System One de Texas Air; Abacus do Sudeste asiático; Galileo com Apollo da United ...), explosão do tráfego **charter**, que já realiza mais da metade do tráfego intracomunitário, e a conseqüente reativação das filiais **charters** das grandes companhias regulares.

.para os aeroportos: sobretudo uma concorrência crescente entre eles, para se tornar o **hub** europeu em relação aos EUA (Londres, Paris ou Frankfurt) ou **hubs** regionais dentro do sistema de livre cabotagem já anunciado; problemas de capacidades excedentes, com déficit financeiro, ou insuficientes, segundo a redistribuição das redes de rotas das companhias, agravados pelo desenvolvimento da rede européia de trens de passageiros a grande velocidade (incluindo o túnel sob o Canal da Mancha).

Uma das questões mais importantes continua sendo o relacionamento dos europeus com os demais países exteriores à Comunidade.

## 5 - CONCLUSÃO

As Portarias de número: 687, 688 e 689/GM5 de setembro de 1992 são de legalidade duvidosa, tendo em vista que agridem a Lei n° 8.158/92:

. na sua letra, em particular a do seu Art. 3°, incisos II, III e IV, uma vez que:

a) fomenta a criação oficial de conselho de cartel, como é o caso da CLA -- Comissão de Linhas Aéreas --, as companhias opinam sobre pedidos de novas linhas (Portaria n° 687/GM5/92, Art. 11) ou de novo horário (Portaria n° 688/GM5/92, Art.8°), apresentados por uma ou várias dentre elas;

b) pretende autorizar a criação de cartéis (Portaria n° 688/GM5/92, Arts. 4°, 5° e 6°);

---

c) consolidada, em nome da manutenção de uma tradição, economicamente reputada nefasta (Portaria n° 688/GM5/92, Art.12), o cartel das, já oligopolistas, companhias nacionais, na ligação Rio-São Paulo (Santos Dumont-Congonhas) (Portaria n° 689/GM5/92).

. no seu espírito, na medida onde a consolidação do cartel "da tradicionalmente chamada ponte aérea Rio-São Paulo" prejudica a expansão da economia nacional, a qual é altamente dependente da possibilidade de viagens, tão baratas e rápidas quanto possível, a negócio e a turismo, entre os dois principais pólos econômicos do país. Atualmente o transporte de passageiros entre Rio e São Paulo está limitado, por causa deste cartel no transporte aéreo, em duas opções:

a) avião: preço ida/volta = US\$210; tempo de viagem entre pontos de 40 minutos;

b) ônibus: preço ida/volta = US\$20; tempo de viagem entre pontos de seis horas.

Na situação de recessão atual, e mesmo sem ela, é óbvio que o encarecimento artificial da viagem impede grande número de pequenas e médias empresas de expandirem seus negócios para o outro principal pólo do país. O atual sistema de transporte entre as duas metrópoles reprisa a demanda. A proibição da prática de **pool** entre companhias aéreas, de âmbito nacional ou regional, em aplicação da Lei n° 8.158/91, reduziria esta dificuldade.

As estatísticas de tráfego mostram (cf. Tabela 14) que as linhas especiais são as mais freqüentadas. Portanto, suas tarifas deveriam ser, na lógica do mercado, mesmo organizado, as mais concorrenciais, tendendo a se igualar aos custos marginais. A cartelização, nesses casos, configura necessariamente um subótimo econômico, prejudicial à economia nacional.

O MA fez acompanhar a publicação das suas portarias, de setembro de 1992, de um documento intitulado **Política para os Serviços de Transporte Aéreo Comercial** que previa a "livre competição, com a retirada gradual e progressiva da extensa e ampla regulamentação que limita sua exploração" (ver **Gazeta Mercantil**, 23/9/92). A distância, se não a contradição, entre o anunciado e a realidade regulamentar das portarias, vem comprovar, mais uma vez, a incompatibilidade existente entre a cultura do órgão regulamentador e a livre concorrência. Com o reinício do debate sobre a criação no Brasil de um Ministério da Defesa, inovação já introduzida nos grandes países há algumas dezenas de anos, a questão do retorno do DAC para o Ministério dos Transportes volta

---

à atualidade. Como vimos no início deste trabalho, a criação do MA se deu nas circunstâncias da Segunda Guerra Mundial e o ajuntamento numa mesma estrutura das aviações civil e militar foi obrigado pela escassez de recursos técnicos e humanos, que, na época, desaconselhava a sua dispersão entre várias instituições. Hoje as condições e a experiência gerencial e industrial do país são bem diferentes. E uma coordenação intermodal centralizada dos transportes torna-se cada vez mais importante para o país (cf. caso do corredor Rio-São Paulo).

Os exemplos da desregulamentação norte-americana e da experiência européia têm, certamente, lições aproveitáveis para o transporte aéreo de passageiros no Brasil e no principiante Mercosul.

Uma agenda inicial de desregulamentação do setor deveria considerar, entre outros:

- a) a revisão da estrutura tarifária, de maneira a permitir a diferenciação da tarifa unitária entre rotas;
- b) a flexibilização das linhas e rotas, assim como da alocação de aeronaves;
- c) a extinção das operações em **pool** (ponte aérea);
- d) a flexibilização tarifária dos serviços aeroportuários;
- e) a revisão das previsões de investimentos em aeroportos, em função de novos esquemas de rotas aéreas, em um ambiente desregulamentado;
- f) a abertura do mercado nacional aos vôos **charters** e às companhias de âmbito regional.

---

## BIBLIOGRAFIA

- CARRÉ, A.D. **Aéroports et stratégie d'entreprise**. Paris, Presses de l'ITA, 1990.
- CASTRO, N. de. **O setor de transporte aéreo**. Rio de Janeiro, IPEA, 1992, mimeo.
- COIMBRA, M. **Desregulamentação - ano I**. Brasília, Comissão Especial do Programa Federal de Desregulamentação. Presidência da República, 1991.
- LACERDA, J.C. de. **Direito aeronáutico. Curso de direito privado da navegação**. 2ª ed. melh. e atual. Rio de Janeiro, Ed. Livraria Freitas Bastos, v.2, p.296, 1974.
- MOORE, T.G. US airline deregulation: its effects on passengers, capital and labor. **Journal of Law & Economics**, University of Chicago, v. XXIX, Apr. 1986.
- MORRISON, S., WINSTON, C. **Enhancing the performance of the deregulated air transportation system**. Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics, 1989.
- NAVEAU, J. **Droit aérien Européen - les nouvelles règles du jeu**. Paris, Presses de l'ITA, 1992.
- PESSOA, L.T. **História da aviação comercial brasileira**. São Paulo, Ed. Rios, p. 235, 1989.
- VITON, P.A. Air deregulation revisited: choice of aircraft, load factors and marginal cost fares for domestic travel. **Transportation Research**, v.20A, n.5, 1986.