



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE E FRONTEIRAS**

CARLOS EMÍLIO BESSA DE BRITO

ASAS AMAZÔNICAS: AVIAÇÃO REGIONAL NO NORTE DO BRASIL

**Boa Vista – RR
2021**

CARLOS EMÍLIO BESSA DE BRITO

ASAS AMAZÔNICAS: AVIAÇÃO REGIONAL NO NORTE DO BRASIL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras – PPGSOF, da Universidade Federal de Roraima, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociedade e Fronteiras, na área de concentração: Sociedade e Política.

Orientadora: Prof. Dra. Ana Lúcia de Sousa

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

B862a Brito, Carlos Emílio Bessa de.
Asas amazônicas: aviação regional no norte do Brasil / Carlos Emílio Bessa de Brito. – Boa Vista, 2021.
132 f. : il.

Orientadora: Prof. Dra. Ana Lúcia de Sousa.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Roraima,
Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras.

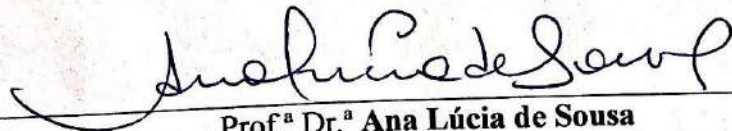
1 – Aviação Regional. 2 – Amazônia. 3 – Desenvolvimento.
4 – Regulação. 5 – Transporte. I – Título. II – Sousa, Ana Lúcia de (orientadora).

CDU – 656.73(81)

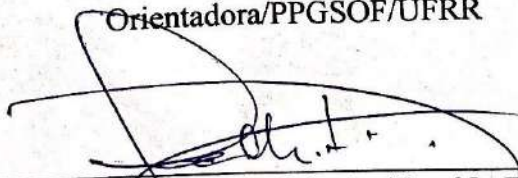
CARLOS EMÍLIO BESSA DE BRITO

ASAS AMAZÔNICAS: AVIAÇÃO REGIONAL NO NORTE DO BRASIL

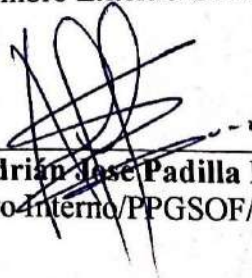
Dissertação apresentada como pré-requisito para conclusão do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima. Área de concentração: Sociedade e Fronteiras na Amazônia. Linha de Pesquisa: Sociedade e Política. Defendida em 31 de março de 2021 e avaliada pela seguinte banca examinadora:



Prof.^a Dr.^a Ana Lúcia de Sousa
Orientadora/PPGSOF/UFRR



Prof.^a Dr.^a Mádiana Valéria de Almeida Rodrigues
Membro Externo/UFRR



Prof. Dr. Adrián José Padilla Fernández
Membro Interno/PPGSOF/UFRR

Uma vez que você tenha experimentado voar, você andará pela terra com seus olhos voltados para o céu, pois lá você esteve e para lá você desejará voltar.

John H. Secondari.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, por acreditar que seria capaz de concluir mais essa etapa e pelo apoio necessário em todos os momentos.

Estendo a gratidão à Universidade Federal de Roraima (UFRR), por acreditar e promover a ciência.

Ao Programa de Pós-graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF), por oferecer qualificação aos que buscam aprendizado e conhecimento.

Aos professores do Programa por compartilharem a experiência e o saber que em muito contribuíram no processo de pesquisa, e por trabalhar, em cada mestrando, a capacidade de olhar o outro com mais humanidade e equidade.

À minha orientadora Prof. Dra. Ana Lúcia de Sousa, pela paciência, compreensão, orientações na dissertação e, sobretudo, por ter aceitado, desde o início, o desafio de contribuir comigo em um assunto que muito me fascina. Deixo aqui todo o meu reconhecimento ao seu trabalho frente a minha orientação.

À Prof. Dra. Madhiana de Almeida Rodrigues, pela inestimável contribuição na minha pesquisa, especialmente com a sua Tese de Doutorado intitulada: *“Deus é Brasileiro e só voa com a Varig: cultura, identidade e nação numa época de incertezas e de rápidas transformações mundiais”*. E por ter feito parte da minha Banca de Qualificação.

Ao Prof. Dr. Adrián Padilla Fernandez, por compartilhar comigo sua valorosa visão e também ter engrandecido minha Banca de Qualificação com a sua presença.

A todas as pessoas que se dispuseram a conversar comigo acerca do meu tema, compartilhando suas histórias e vivências.

Deixo aqui, portanto, meus sinceros agradecimentos a todos que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho.

Obrigado!

RESUMO

Alguns acham que perdemos a perspectiva do quão extraordinário é o fato de podermos chegar a tantos lugares do mundo de maneira tão rápida, segura e eficiente. Esse fenômeno é graças a Aviação, que exerce um verdadeiro fascínio para muitos. A sua contribuição ao longo da história é inquestionável: se no início do século XX, voar era um privilégio para poucos abastados, hoje ela contribui para conectar o mundo de forma mais abrangente. Nesse contexto, considerando a grandiosidade territorial do nosso País, a necessidade de interligar os mais diversos lugares, especialmente a vasta região amazônica, nos coloca frente ao segmento da Aviação Regional. Assim, esta dissertação tem por objetivo apresentar um panorama desse setor, analisando o mercado e os processos de (des) regulamentação, as políticas públicas e ações governamentais voltadas ao mesmo. Buscamos entender quais os desafios que a aviação de pequeno porte tem de enfrentar para operar nos rincões amazônicos. Para tanto, foi adotada como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental acerca do tema, com documentos dos órgãos reguladores, periódicos acadêmicos, revistas especializadas, e para compor a última parte do trabalho, uma pesquisa de campo acerca da única empresa aérea regional com sede em Roraima. Também nos servimos de entrevistas com agentes de viagem que atuaram no estado com vasta experiência no setor. A partir do estudo realizado nesta pesquisa foi possível verificar que a atenção dispensada ao setor pelos diversos governos, ao longo do tempo, de diferentes espectros ideológicos, se restringe, basicamente, a aviação regular nacional. Enquanto que o setor regional, salvo raros programas que tiveram sua implantação efetiva, como o SITAR, não tem a devida atenção. Os desafios são diversos: desde a infraestrutura na Amazônia, concorrência desleal com as grandes companhias, falta de subsídios e políticas fiscais, desempenho da economia e principalmente, de uma política regulatória que as diferencie das demais empresas do mesmo segmento, garantindo equidade no tratamento e a continuidade de suas operações. O Brasil inteiro dispõe, em 2021, de apenas duas companhias aéreas regionais regulares. Um cenário bastante diferente da segunda metade da década de 2000, quando o País contava com doze companhias aéreas regionais ativas no mercado, sendo metade delas operando regularmente na Amazônia.

Palavras-chaves: Aviação Regional. Amazônia. Desenvolvimento. Regulação. Transporte.

ABSTRACT

Some feel that we have lost perspective on how extraordinary it is that we can get to so many places in the world so quickly, safely and efficiently. This phenomenon is thanks to Aviation, which is a real fascination for many. Its contribution throughout history is unquestionable: if at the beginning of the 20th century, flying was a privilege for a few wealthy people, today it contributes to connecting the world in a more embracing way. In this context, considering the territorial grandeur of our country, the need to interconnect the most diverse places, especially the vast Amazon region, places us in front of the Regional Aviation segment. Thus, this dissertation aims to present an overview of this sector, analyzing the market and the processes of (de) regulation, public policies and government actions aimed at it. We seek to understand what challenges small aviation has to face in order to operate in the corners of the Amazon. For this purpose, bibliographic and documentary research on the topic was adopted as methodology, with documents from regulatory agencies, academic journals, specialized journals, and to compose the last part of the study, a field research on the only regional airline based in Roraima. Were also used interviews with travel agents who have worked in the state with extensive experience in the sector. From the study carried out in this research it was possible to identify that the attention given to the sector by the different governments, over time, from different ideological spectra, is basically restricted to the national regular aviation. While the regional sector, with the exception of a few programs that had their effective implementation, such as SITAR, does not have due attention. The challenges are many: from infrastructure in the Amazon, unfair competition with the large companies, lack of subsidies and fiscal policies, economic performance and, above all, a regulatory policy that differentiates them from other companies in the same segment, ensuring equity in treatment and the continuity of their operations. The whole of Brazil has, in 2021, only two regular regional airlines. A very different scenario from the second half of the 2000s, when the country had twelve regional airlines active in the market, half of which operated regularly in the Amazon.

Keywords: Regional Aviation. Amazon. Development. Regulation. Transport.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Imagem comparativa da malha aérea doméstica do Brasil e EUA...	13
Figura 2 – Envelope de passagem aérea da VARIG.....	24
Figura 3 – O Mercado antes da desregulamentação.....	48
Figura 4 – Sistema Point-to-point.....	60
Figura 5 – Aeroporto de Eurinepé.....	63
Figura 6 – Aeroporto de São Gabriel da Cachoeira.....	64
Figura 7 – Aeroporto Internacional de Boa Vista.....	65
Figura 8 – Boeing 747-200 da Focus Air.....	66
Figura 9 – Aeronaves no pátio do Aeroporto de Boa Vista.....	66
Figura 10 – Boeing 737-300 da Sideral.....	76
Figura 11 – Distribuição de Demanda (RPK)	77
Figura 12 – Dados da MAP Linhas Aéreas.....	77
Figura 13 – Dados da Passaredo Linhas Aéreas.....	78
Figura 14 – Demanda do Mercado em 2006.....	80
Figura 15 – Folheto promocional da Rico Linhas Aéreas.....	81
Figura 16 – Bilhete de passagem da Rico Linhas Aéreas.....	81
Figura 17 – Boeing 737-200 da Rico Linhas Aéreas.....	82
Figura 18 – Gráfico demonstrando a queda na demanda.....	100
Figura 19 – Bilhete de passagem da Meta Linhas Aéreas.....	105
Figura 20 – Bilhete de passagem da Meta Linhas Aéreas em 2000.....	106
Figura 21 – Folheto promocional da Meta Linhas Aéreas.....	106
Figura 22 – Hangar da Meta Linhas Aéreas.....	108
Figura 23 – Reportagem do Jornal Folha de Boa Vista.....	110
Figura 24 – Aviões da Meta Linhas Aéreas em Boa Vista.....	112

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais acontecimentos do setor aéreo (1910-2020)	25
Quadro 2 – Distribuição das empresas pelo SITAR.....	51
Quadro 3 – Aeroportos do Amapá.....	55
Quadro 4 – Aeroportos de Roraima.....	68
Quadro 5 – Principais gargalos do setor aéreo regional.....	72
Quadro 6 – Empresas aéreas regulares em 2020.....	74
Quadro 7 – Empresas aéreas regulares em 2006.....	78
Quadro 8 – Companhias aéreas extintas que operavam na Amazônia.....	84
Quadro 9 – ICMS sobre o querosene de aviação (QAV)	96
Quadro 10 – Medidas emergenciais contra a Covid-19 na aviação.....	103

LISTA DE SIGLAS

ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ASK	Assentos por quilômetro oferecido
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CINA	Comissão Internacional de Navegação Aérea
CINDACTA	Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo
CBA	Código Brasileiro de Aeronáutica
CAB	Civil Aeronautics Board
CENIPA	Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos
CONAC	Conselho de Aviação Civil
CONAC	Conferência Nacional de Aviação Civil
CONAERO	Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias
DAC	Departamento de Aviação Civil
DECEA	Departamento de Controle do Espaço Aéreo
DEE	Departamento de Estudos Econômicos
EMB	Embraer
IATA	International Air Transport Association
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ICAO	International Civil Aviation Organization
LAS	Linha Aérea Sistemática
MP	Medida Provisória
NYRBA	New York-Rio-Buenos Aires Line
OACI	Organização da Aviação Civil Internacional
PAN	Plano Aeroviário Nacional
PDAR	Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNAC	Programa Nacional de Aviação Civil
PANAM	Pan American World Airways
QAV	Querosene de Aviação
RAB	Registro Aeronáutico Brasileiro
RBHA	Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica
RPK	Passageiros por quilômetro transportado
SITAR	Sistemas Integrado de Transporte Aéreo Regional
SAC	Secretaria Nacional de Aviação Civil
TCD	Termo de Compromisso de Desempenho
TPS	Terminal de Passageiros
VARIG	Viação Aérea Rio-Grandense

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO I	
1.1 A evolução da aviação no mundo: o Brasil estreando suas asas na Aviação Civil...15	
1.1.1 Primeiras Linhas Aéreas de passageiros e Indústria Aeronáutica.....17	
1.1.2 Nasce a Aviação no Brasil.....19	
1.2 Arcabouço Normativo do Transporte Aéreo no Brasil.....26	
1.3 A Regulamentação e o Mercado: As Falhas de Governo e as Falhas de Mercado...32	
1.4 Desregulamentação da Aviação Civil.....42	
1.5 Aviação Regional e os Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional - (SITAR).....49	
1.6 As ações governamentais para a Aviação Regional (2000-2020)52	
1.7 Infraestrutura Aeroportuária na Amazônia.....59	
CAPÍTULO II	
2.1 Estrutura e Evolução do Mercado.....72	
2.2 Controle do CADE no Mercado de Transporte Aéreo Civil.....88	
2.2.1 Aquisição das regionais pelas grandes empresas do setor na Amazônia e os acordos operacionais de parceria (Code-Share)92	
2.3 O custo do Querosene de Aviação (QAV) na região Norte interfere na redução da passagem?.....95	
2.4 Os efeitos da Pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) na Aviação brasileira e as medidas adotadas.....99	
CAPÍTULO III	
3.1 META: A regional genuinamente roraimense!.....104	
3.2 A percepção dos agentes de viagens acerca das companhias aéreas regionais e da Regulação do Mercado.....113	
Considerações Finais.....118	
Referencias.....120	

1 INTRODUÇÃO

Sabemos que o transporte aéreo tem importância ímpar no desenvolvimento econômico e social de qualquer nação. E desde o início, ainda no começo do século XX, atraía milhares de pessoas fascinadas pela nova possibilidade de se deslocar, em que pesem as desigualdades no acesso a essa modalidade de transporte. Com o avanço tecnológico, especialmente após a Segunda Grande Guerra, a aviação se consolidou como um dos principais meios de transporte em todo mundo. No Brasil, em virtude da sua geografia, o território do país apresenta uma ampla gama de adversidades, especialmente na região amazônica, com densas florestas tropicais e muitos municípios que não contam com acesso por via terrestre. Dessa forma, a aviação regional é um meio de locomoção mais eficiente e, de certa maneira, o único para garantir a integração rápida das localidades mais afastadas.

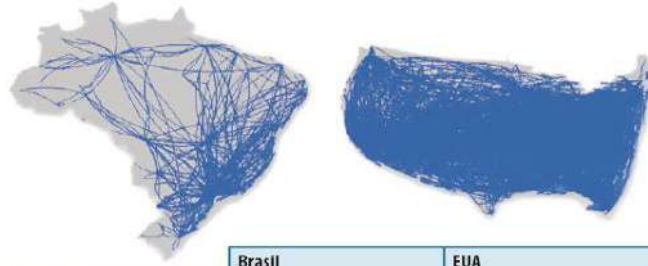
O termo aviação regional, empregado neste trabalho é amplamente aceito na academia, assim como pelas instituições que regulam o setor, deve ser entendido como: *“a operação aérea regular de transporte de passageiros que interliga cidades de pequeno e médio porte entre elas ou a grandes centros”*. Nessa perspectiva, podemos considerar também, as companhias regionais de acordo com o equipamento que estas predominantemente utilizam, que normalmente possuem menos de 100 assentos. O que corrobora com um dos critérios de Oliveira e Silva (2008), para quem a definição de aviação regional, deve ser feita: com base na companhia aérea, com base na aeronave, nos aeroportos em que opera e com base na ligação aérea.

No Brasil podemos observar que há ainda uma divisão entre as ligações aéreas regionais, que apresenta claramente maior densificação na região Sudeste, se caracterizando por ter no modal aéreo uma forma de conexão rápida e eficiente, para fins econômicos e de negócios. Diferentemente da região Norte, por exemplo, que em muitas das suas localidades necessita deste modal como meio de locomoção fundamental, de modo que na maior parte das vezes contribui para a diminuição do isolamento e a integração territorial na região. Para fins de comparação, em número de aeroportos, os Estados Unidos estão em primeiro, o Brasil vem logo em seguida, no entanto, a diferença entre regiões cobertas pelo modal aéreo nos dois países é expressiva, como pode ser observada na figura com os dados comparativos abaixo:

Figura 1: Imagem comparativa da malha aérea doméstica do Brasil e EUA.

Território grande, malha doméstica pequena

Com uma população 57% maior que a brasileira, EUA tem 3,5 vezes mais cidades servidas por voos regionais e mais de 10 vezes o número de aeronaves em serviço



	Brasil	EUA
População	200 milhões	315 milhões
Área	8,5 milhões Km ²	9,3 milhões Km ²
Aeronaves em serviço	460	5.190
Cidades servidas	105	390
Mercados servidos	450	3.000

Fonte: Aviação regional conectando o Brasil, Secretaria de Aviação Civil

Fonte: Aviação Regional Conectando o Brasil/ Secretaria de Aviação Civil (2017)

Logo, este segmento, por todas as suas peculiaridades, necessita de atenção especial das autoridades governamentais, com incentivos e até subsídios em algumas regiões. Ao longo do século passado, foram implantados alguns desses programas, dentre os quais, podemos destacar, a Rede de Integração Nacional (RIN), criada entre os anos de 1962 e 1968, que passou a conceder subsídios especiais para as companhias que utilizassem aeronaves de porte maior como os DC-3 ou *Catalina*¹, nas rotas de menor densidade de tráfego, que não eram economicamente viáveis (BNDES, 2002). Em 1975, quando o mercado estava concentrado em apenas quatro empresas: VARIG, TRANSBRASIL, CRUZEIRO DO SUL e VASP, o Governo Federal decidiu implantar os Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional (SITAR). O programa dividiu o país em cinco regiões semelhantes de tráfego e paralelo a isso, foi implantado um Adicional Tarifário fixado em 3% sobre o valor dos bilhetes das linhas aéreas domésticas (BNDES, 2002). A arrecadação desse valor tinha o propósito de suplementar as linhas do Sistema. Inicialmente obteve êxito, contudo, posteriormente, as empresas começaram a utilizar aeronaves maiores, buscando a maximização dos lucros, de modo que com o ganho de autonomia obtido pelos jatos, muitas cidades ficaram sem a opção do transporte aéreo regular. Em ambos os casos, isso nos mostra que o setor aéreo de pequeno porte é um setor que apresenta certa volatilidade, logo, necessita uma agenda regulatória eficaz.

¹ O avião Douglas DC-3 era robusto, e maior que seus antecessores, também operava em pistas curtas e tinha um alcance de 1.500 milhas, equipado com motores que permitiam alcançar 207 km/h, o que, embora lento nos termos de hoje, foi muito impressionante para um avião de seu tamanho na década de 1930. Já o Catalina foi um hidroavião bimotor de uso militar durante a Segunda Guerra, originalmente desenhado para transporte e vigilância aérea, que passou a ser utilizado na aviação comercial pela praticidade do pouso na água. (Fonte: Portal AeroIn)

Diante desse contexto, no presente trabalho vamos apresentar um panorama **da aviação regional** com foco naquelas que operam na região amazônica. A pesquisa foi dividida da seguinte forma: são três capítulos, o primeiro trata da Aviação Comercial e a Regulação do Transporte Aéreo, neste capítulo mostramos como ocorreu a evolução da aviação no mundo e no Brasil. Nossa intenção em apresentar inicialmente a evolução histórica da aviação de modo geral se baseia no sentido de contextualizar o leitor acerca do tema. Há também no Capítulo I, os processos de desregulamentação do mercado, o arcabouço normativo do transporte aéreo no país, infraestrutura aeroportuária na região e as ações governamentais para o setor regional.

No Capítulo II, fizemos uma análise do mercado aéreo civil, fazendo um estudo comparativo entre o ano de 2019 com o ano de 2006, de modo a explicar as causas da queda expressiva de operações das companhias regionais e entender como está distribuído o setor atualmente, junto a isso o controle do CADE sobre as fusões e aquisições, bem como os processos de concorrência. Este capítulo II conta, também, com um estudo acerca da interferência do custo do querosene da aviação (QAV) no preço da passagem após a redução do ICMS, pelos estados da região Norte. E finaliza com as medidas adotadas pelas autoridades para contornar os efeitos da Pandemia de Covid-19 no setor aéreo.

Dedicamos a última parte do trabalho, o Capítulo III, para falar sobre a META Linhas Aéreas, a única companhia aérea regional que teve sede em Roraima. Entrevistamos a filha do fundador da empresa que o sucedeu na administração, para saber como funcionava o dia a dia de uma empresa baseada no extremo Norte do país e as razões que podem explicar a paralisação de suas atividades. Na oportunidade visitamos o local aonde os aviões da companhia se encontram atualmente e o hangar, no aeroporto de Boa Vista. Neste capítulo, entrevistamos também, alguns agentes de viagem com larga experiência no mercado, que atuam em Roraima desde o período anterior a desregulamentação do transporte aéreo. Oportunidade em que questionei o posicionamento destes acerca desse processo de abertura do mercado, assim como, a concorrência predatória entre as grandes empresas e as menores, regionais.

Fazendo um panorama geral do setor, podemos, a partir desse estudo, avaliar os fatores que podem explicar o declínio do setor, bem como a políticas públicas voltadas a esse segmento. De modo a compreender o comportamento desse mercado e os fatores externos que impactam as operações da aviação comercial de pequeno porte.

CAPÍTULO I

1.1 A EVOLUÇÃO DA AVIAÇÃO NO MUNDO: O BRASIL ESTREANDO SUAS ASAS NA AVIAÇÃO CIVIL

No início do século XX o mundo era um lugar um tanto diferente. E é nesse período que começamos a contar a história da aviação, mais especificamente no ano de 1906, no campo de Bagatelle, em Paris, França, quando o brasileiro Alberto Santos-Dumont conseguiu a proeza de decolar, planar e pousar, ainda que por um curto espaço de tempo, um objeto que viria a se consagrar como o protótipo do que chamaríamos mais tarde de avião (GRANT, 2017).² Essa paixão por voar do “Pai da Aviação” já era notada a alguns anos antes. Em 1901, Santos-Dumont voou com seu dirigível do subúrbio parisiense de Saint-Cloud em volta da Torre Eiffel e voltou em menos de trinta minutos para receber um prêmio de cem mil francos pela proeza do voo (GRANT, 2017). Rodrigues (2007), diz que *“por suas boas ações, logo se tornou um mito carismático, humano e afeito à caridade, e aberto à disposição gozosa pelas coisas da vida (p.105)”* e *“ao contrário dos irmãos Wright, ele jamais patenteou suas invenções pois considerava seus inventos um patrimônio da humanidade (p.105)”*.

A partir, então, da segunda metade da década de 1900, o mundo conheceria aquilo que mudaria para sempre o fator do transporte. Visto na época como uma das maravilhas da ciência, o primórdio da aviação atraía milhares de pessoas fascinadas pelo novo jeito de se deslocar. Na Europa a atividade logo se expandiu, incentivada muito pela realização de feiras. Com o início da Primeira Grande Guerra em agosto de 1914, houve então uma rápida expansão, a batalha pela produção se intensificou junto com a frente de combate (GRANT, 2017). O crescimento em larga escala na produção de motores e fuselagem ocorreu de forma rápida: para se ter uma ideia, a empresa francesa Nieuport viu seu volume de negócios crescer de 285.000 francos em 1914 para 26,4 milhões de francos dois anos depois, em 1916. Novas empresas entraram na indústria de produção de motores aeronáuticos, notadamente aquelas que fabricavam automóveis, como Renault e Fiat (GRANT, 2017). Com isso, a indústria aeronáutica tomou um novo rumo que marcou definitivamente a importância do modal aéreo. Os pilotos deixavam a imagem de artistas com suas façanhas nos planadores e dirigíveis no início do século, para se transformarem em verdadeiros heróis de guerra. Com o fim da guerra, as fabricantes de

²Nos Estados Unidos e em outros países, essa autoria da criação de um “meio de transporte mais pesado que ar” é dada aos Irmãos Wright (SILVA; SANTOS, 2009).

aeronaves sofreram um grave baque por conta da recessão do pós-guerra e a grande depressão que se seguiu no fim da década de 1920, nos Estados Unidos. Com a demanda em colapso, o mercado ficou sobrecarregado de aeronaves militares. Muitos pilotos, mesmo determinados a continuar ganhando a vida voando, enfrentavam muitas dificuldades, pois os tempos do pós-guerra ofereciam principalmente empregos precários, muito devido as condições em que a aviação comercial se encontrava nessa época.

Com o final da guerra, as potências aliadas resolveram se reunir para regulamentar, do ponto de vista internacional, o regime da navegação aérea, por meio da “*Convention Portant Réglementation de la Navegation Aérienne*”, assinada em 13 de outubro de 1919, em Paris, e entrando em vigor três anos depois, em 1922. Esta regulamentação foi baseada fundamentalmente, nas leis marítimas já existentes (SÁ MARCIAL, 2019). A Convenção de Paris que vigorou até a assinatura da Convenção de Chicago, em 1944, teve três características: I – consagrava a soberania completa e exclusiva dos Estados sobre seu espaço aéreo; II – estabeleceu o princípio da nacionalidade das aeronaves, e III – instituiu uma organização incumbida de regular, por meio de normas comuns, a navegação aérea internacional, idealizando a Comissão Internacional da Navegação Aérea (CINA), que mais tarde viria a ser a precursora da atual Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO³), possuía poderes bastantes amplos e técnicos na seara aeronáutica, aplicáveis aos Estados membros.

Segundo Miranda (2014), a CINA tinha como função primordial padronizar o emprego de tecnologia da navegação aérea internacional, o órgão regulador podia inclusive alterar as normas da Convenção com os votos de pelo menos $\frac{3}{4}$ dos membros, desde que em matéria técnica pertinente a navegação. A autora ressalta ainda que a Convenção de Paris foi a primeira grande reunião multilateral no domínio do direito aéreo e constituiu, por meio do seu texto e da experiência na sua aplicação, uma enorme contribuição na preparação da Convenção de Chicago em 1944.

Em 1929, ocorreu a Convenção de Varsóvia, que tratou sobre as responsabilidades do transportador aéreo no caso de acidente, ou de descumprimento do contrato de transporte aéreo, assim como padronizou o bilhete de passagem⁴. Essa Convenção Internacional visava principalmente unificar as normas internas dos seus Estados signatários, foi também quando se conceituou o termo “transporte aéreo”. Foi atualizada pela Convenção de Montreal (1999), a

³ICAO, sigla em Inglês para Organização da Aviação Civil Internacional.

⁴A padronização do bilhete de passagem foi feita no sentido de unificar e facilitar o controle e a operacionalização das viagens entre os países signatários do acordo.

qual deu especial atenção à segurança de voo, e a construção e manutenção de aeronaves (CARREIRA, 2016).

Em 7 de dezembro 1944 ocorreu a Convenção de Chicago, considerada pelos estudiosos do meio aéreo como a mais importante até hoje. Constituiu um marco fundamental na evolução das normas de navegação aérea, pois instituiu a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) e, num momento em que o mundo acordava lentamente do pesadelo da II Grande Guerra, coube a essa conferência estabelecer um novo esquema no tratamento jurídico internacional do tráfego aéreo mundial. Os debates na conferência giravam em torno de duas posições de política internacional aérea: I – por um lado, os Estados Unidos que pretendiam a implantação de um sistema de total liberdade na navegação e utilização do espaço aéreo; II – por outro lado, Reino Unido e Canadá defendiam a conveniência de limitar uma eventual liberdade excessiva (GOUVEIA, 2005).

O resultado final da Convenção veio a ser mais próximo da segunda posição, aceitando a liberdade de navegação, mas ao mesmo tempo submetendo-a a diversos limites, surgindo assim a tese da “liberdade controlada”.

1.1.1 PRIMEIRAS LINHAS AÉREAS DE PASSAGEIROS E INDÚSTRIA AERONÁUTICA

O primeiro serviço de passageiros na era pós Primeira Guerra foi feito pela companhia *Deutsche Luft-Reederei*, em 5 de fevereiro de 1919, quando a companhia voou entre Weimar, onde a Assembleia da nova república alemã estava sediada, e a capital Berlim. A partir daí a Alemanha dos anos 1920 desenvolveu uma rede de rotas aéreas comerciais, estendendo-se até o Norte, na Escandinávia, Polônia na recém-formada União Soviética, e para o sul nos Balcãs e no Mediterrâneo (GRANT, 2017).

Nesse período essas rotas estavam sendo operadas por apenas duas companhias, uma de propriedade da Junkers e outra financiada por companhias de navegação e banqueiros, onde em 1926, o governo alemão forçou a fusão das duas em uma companhia aérea nacional única, transformando em *Deutsche Luft Hansa* (DHL)⁵ (GRANT, 2017). Contudo, ainda em 1919, mais precisamente no dia 7 de outubro, segundo o site da própria companhia holandesa KLM (2020), foi fundada a “*Koninklijke Luchtvaart Maatschappij*”, na tradução para o português “*Companhia Real de Aviação*”, ou simplesmente, KLM.

⁵ A partir de 1934, a companhia passa a se chamar Lufthansa.

A companhia aérea holandesa foi ideia do piloto do exército Albert Plesman que fez de sua empresa uma presença notável na aviação mundial. Com uma parceria que viria a durar incríveis 97 anos com a Fokker, na época uma grande fabricante holandesa de aeronaves. A grandiosidade nas operações pode ser notada em 1929, quando a KLM operava regularmente uma rota de oito dias, da Holanda para Batávia, nas Índias Orientais Holandesas (hoje Jacarta), num serviço que na época era o mais longo do mundo (GRANT, 2017).

O período conhecido como entre guerras (1918 – 1939), deu início a chamada “Era de Ouro da Aviação”, onde ocorreram incontáveis avanços tecnológicos que possibilitaram o planejamento e construção de aeronaves maiores, capazes de percorrer longas distâncias e maiores altitudes, chegando até a 320km/h (ROSA et al., 2015).

Entretanto, a aviação civil alcançou um desenvolvimento maior a partir da II Guerra, de modo que a indústria aeronáutica passou a criar modelos de aeronaves específicas para voos comerciais de passageiros. Na época, para superar as longas distâncias, empresas americanas desenvolveram turboélices capazes de gerar mais de três mil cavalos de força, mas coube aos britânicos a produção do primeiro avião a jato comercial da história, o Havilland Comet, em 1952; contudo, devido a uma série de acidentes, o avião não obteve o êxito desejado (ROSA et al., 2015). Ainda assim, a era da propulsão a jato veio para ficar, e após diversos estudos na questão da segurança, levou a fabricante americana Boeing com o seu 707 à liderança mundial no mercado de aviões comerciais a jato, e por sua vez as outras duas fabricantes que restaram, Douglas e McDonnell Aircraft⁶, acabaram por serem adquiridas pela gigante americana Boeing posteriormente. A necessidade das companhias aéreas era grande, de modo que a Boeing introduziu em 1970 o gigantesco 747, o Jumbo, modelo perfeito para inaugurar a era dos “Widebody⁷”, que eram aviões de grande porte, com dois corredores ao invés de um. Tal modelo foi superado somente em 2007, com a entrega do primeiro Airbus A380, que acomodaria até 870 pessoas em classe única (GARGIULO, 2008).

A velocidade e capacidade de carga e passageiros aumentou consideravelmente entre os anos de 1930 e 1950 (RODRIGUES, 2007). Com uma diferença notável, no início a capacidade média de transporte era de 20 pessoas, após a II Grande Guerra, a aviação passou a contar com

⁶Foi uma fabricante de aviões americana resultante da fusão da McDonnell e da Douglas em 1968. Entre as décadas de 1950 e 1960 a Douglas era uma das maiores fabricantes de aviões comerciais do mundo. Já a McDonnell era uma fabricante de aviões militares. Ambas as companhias se fundiram devido a problemas econômicos da Douglas. (Fonte: Paulo Gala, 2019)

⁷Wide body significa “fuselagem larga” e é uma característica dada aos aviões comerciais que possuem em sua cabine de passageiros três fileiras de assentos, duas próximas às janelas e uma terceira no meio. Possuindo, desta forma, dois corredores. (Fonte: Aeroflap, 2020)

aparelhos que conseguiam transportar centenas de pessoas, a velocidades altíssimas para a época, inclusive supersônica. Esse crescimento pode ser representado pelo Concorde⁸, criado em 1976, por uma fabricante francesa, que deixou de voar no início do século XXI, por seu alto consumo de combustível (RODRIGUES, 2007).

No Brasil a indústria aeronáutica iniciou entre os anos de 1960 e 1970, com a intenção de chegar a uma produção em larga escala, de modo que em 1969 houve a criação da Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), empresa estatal, idealizada para a produção de três tipos de aeronaves planejadas pelo CTA⁹ (ANDRADE, 1976). Entretanto, a indústria aeronáutica no Brasil depende de insumos importados o que dificulta a formulação de uma política própria e independente (RODRIGUES, 2007). Rodrigues (2007, p.97), observa ainda que *“a tecnologia aeronáutica nos países que a detém, sobretudo, a produção e comercialização de aeronaves, seguiu um projeto de hegemonia [...]”*. Causando dessa forma uma dependência aos países desenvolvidos como os Estados Unidos, fazendo do Brasil refém de uma tecnologia que ainda não alcançou, como a fabricação de turbinas para as aeronaves¹⁰.

1.1.2 NASCE A AVIAÇÃO NO BRASIL

A aviação, além de agilizar a locomoção de pessoas e mercadorias com eficácia, contribui também para o crescimento de todos os outros setores do país, inclusive, por ser também incluído, oficialmente, como segmento estratégico para o Estado (RODRIGUES, 2007).

Dada essa importância, podemos destacar que a aviação no Brasil começou quase que junto com Santos-Dumont, ou mais precisamente com aquele que fora seu mecânico, pois em 1911, Edmond Plauchut decolou de seu planador da Praça Mauá, voando sobre a avenida Central, caindo no mar, da altura de 80 metros, ao chegar à Ilha do Governador (MIRANDA, 2014). No mesmo ano o Governo Federal criou a Inspeção Geral de Navegação. E em 1919,

⁸Avião comercial supersônico de passageiros, que foi produzido entre abril de 1965 (fabricação da primeira peça) e o final de 1978, pelo consórcio formado pela britânica British Aircraft Corporation (BAC) e a francesa Aérospatiale. (Fonte: Museu Aeroespacial de Le Bourget)

⁹Centro Técnico de Aeronáutica, antiga denominação do atual DCTA, órgão do Comando da Aeronáutica. (Fonte: COMAER)

¹⁰ A empresa Polaris, fundada por engenheiros vindos da Embraer, criou em 2013 a primeira turbina aeronáutica brasileira. Batizada de TJ-1000, trata-se de um modelo de pequeno porte, para uso em mísseis ou em aviões não tripulados, os chamados drones – embora seja descendente de uma turbina de grande porte, hoje parada no estágio de protótipo por falta de verbas para certificação. De modo que o país ainda não desenvolveu capacidade para construção de turbinas aeronáuticas em série. (Fonte: ÉPOCA NEGÓCIOS, 30/01/13)

o governo deu início aos estudos para implantação da legislação específica para o transporte aéreo, devidamente regulamentado em 1925 (MIRANDA, 2014).

Eis que chegamos ao emblemático ano de 1927, ano em que começou a operar a primeira empresa de transporte aéreo de passageiros no Brasil, a Sindicato Condor, realizando os voos no hidroavião Atlântico, ainda mantendo sua matrícula de origem alemã. Nesse período, a viagem de avião era uma novidade um tanto precária, até o final da década de 1920, os voos eram realizados apenas com hidroaviões.

Com a falta de infraestrutura os voos eram somente visuais, sem equipamentos que auxiliassem os pilotos na decolagem ou no pouso, que quando feitos no período noturno eram difíceis e arriscados, pois não havia iluminação ou área demarcada, apenas a escuridão das águas (VARIG, [s.d]). Surgiu então na mente de um alemão o interesse em fundar uma companhia aérea brasileira: o ex-oficial da Aviação Real Prussiana, que emigrou para o Brasil em 1921, Otto Ernest Meyer Labastille, que após algumas tentativas frustradas de criar uma empresa aérea no Recife e no Rio de Janeiro, conseguiu o apoio necessário em Porto Alegre. Fez um acordo com a companhia aérea alemã Condor Syndikat, no qual a empresa forneceria um avião e os funcionários para operar a aeronave em troca de 21% da futura companhia aérea brasileira (VARIG, [s.d]), surgindo assim, a VARIG.

De acordo com Rodrigues (2007 p. 128), naquela época, a única alternativa para qualquer empresa brasileira que quisesse se lançar no mercado da aviação comercial era associar-se ao capital estrangeiro para adquirir tecnologias inovadoras, alterando o modelo econômico do país, pela intervenção do capital estrangeiro.

Oficialmente a VARIG foi constituída no dia 7 de maio de 1927, reunindo acionistas de diversas cidades do Rio Grande do Sul. Rodrigues (2007), observa que talvez, por essa razão, o orgulho de pertencer a VARIG, o ser “*variguiano*” assumia um discurso mais contundente naquele estado da federação do que nos outros. De fato, dos seus oito primeiros presidentes, apenas dois não eram gaúchos, mas possuíam fortes ligações comerciais com o estado. Na década de 1930, o país começava a entrar na era das aeronaves terrestres e a VARIG, foi a responsável por construir o primeiro aeroporto do Rio Grande do Sul, ainda que uma infraestrutura um tanto rudimentar (OLIVEIRA, 2011).

Já outra empresa ainda pouco conhecida foi a NYRBA¹¹, fundada em 1929, que devido à quebra da bolsa de valores de Nova York, nos Estados Unidos, naquele ano, sofreu uma séria

¹¹ O nome NYRBA eram as iniciais de (New York-Rio-Buenos Aires Line), empresa que posteriormente viria a se tornar Panair do Brasil (FERREIRA, 2017).

crise e acabou por ser absorvida pela gigante Pan American Airways (PANAM). Sob o controle da PANAM, a empresa teve seu nome alterado para Nyrba do Brasil S.A. e posteriormente para PANAIR do BRASIL em 1930, operando no país e para não concorrer com a sua controladora a empresa não voava para os Estados Unidos, mas operava na Europa e Oriente Médio (OLIVEIRA, 2011). Posteriormente, a PANAIR foi aos poucos se desligando da sua controladora americana e seu capital foi sendo transferido a empresários brasileiros, que se posicionaram contrários ao Golpe Militar de 1964. Oferecendo um serviço requintado e modernos equipamentos, em 1965, o Regime Militar, cassou, arbitrariamente, as operações da companhia e as transferiu imediatamente para a VARIG. Fato reconhecido, inclusive, pela Comissão Nacional da Verdade (CNV)¹², em 2014, quando tornou público um relatório no qual afirma que a empresa foi liquidada por motivos políticos e não financeiros, como fora, então, alegado pelo Estado. (ÉPOCA, 2015).

De acordo com Oliveira (2011), no final da década de 1930, as companhias aéreas brasileiras atravessavam uma crise. Com isso, o Estado desempenhou um relevante papel na manutenção e desenvolvimento dos transportes aéreos no país, por meio de incentivos. Na época, a maior companhia era o Sindicato Condor (subsidiária da empresa alemã) – que mais tarde se tornaria Cruzeiro do Sul –, e em segundo vinha a Panair do Brasil. Um bom exemplo desse papel do Estado foi que nesse mesmo período, devido a essa crise pela qual as empresas estavam passando, a VASP, fundada em 1933, e que passava por sérios problemas financeiros, mesmo operando a super-rota Rio-São Paulo¹³, foi adquirida pelo governo de São Paulo (OLIVEIRA, 2011).

E vale ressaltar que a década de 1930 foi marcada também pelo início da interiorização do transporte aéreo no Brasil, o que podemos considerar como a **linha regional pioneira no país**, que se tratava da rota Corumbá – Cuiabá, operado pelo Sindicato Condor com o avião Junkers-F 13, o “*Pirajá*”, no interior do então estado do Mato Grosso, com frequência semanal.

Desde a inauguração, em setembro de 1930, a rota se expandiu e três anos depois alcançou sua configuração final Cuiabá-São Paulo, com escalas em Porto Jofre, Corumbá,

¹² Colegiado instituído pelo governo Brasileiro para investigar as violações de direitos humanos ocorridas entre 18 de setembro de 1946 e 5 de outubro de 1988. A comissão foi criada pela Lei 12528/2011 e instituída em 16 de maio de 2012.

¹³A “Ponte Aérea” permitiu uma reorganização dos horários dos voos entre as três companhias participantes na época (Varig, Cruzeiro e Vasp), marcada pela facilidade no endosso dos bilhetes. Durou até 1999 com a seguinte reserva de mercado: no início das operações a Varig ficou com 52%, a Vasp com 22%, a Cruzeiro do Sul com 19% e a Sadia [posteriormente Transbrasil] com 7% (BETING, 2007).

Miranda, Aquidauana, Campo Grande, Três Lagoas, Araçatuba, Penápolis, Lins e Bauru (BALSTER, 2016).

Outra companhia com destaque para a operação de linhas alimentadoras ¹⁴ foi a Panair do Brasil, uma vez que teve suas primeiras operações voltadas para a região norte, operava hidroaviões *Consolidated Commodore* e *Sikorsky S-38*, em virtude do grande número de rios na Amazônia. Em outubro de 1933, teve início a rota Belém-Manaus, Balster (2016) detalha o percurso:

[...] partia de Belém, ponto de conexão da Pan American Airways com a Panair do Brasil, até Manaus ao longo do Rio Amazonas, com paradas intermediárias em cidades localizadas às margens do rio. A partir de Manaus, capital do estado do Amazonas, a linha se dividia em outras duas linhas que funcionavam como alimentadoras da linha Belém – Manaus. Partindo da capital do Amazonas, os pontos terminais destas duas linhas alimentadoras eram as cidades de Tabatinga, no Amazonas, e de Rio Branco, no Acre. Este processo de extensão das rotas foi realizado com a aquisição de dois hidroaviões Fairchild 91 (BALSTER, 2016 p. 26)

Entre 1943 e 1945 houve a criação de um grande número de companhias aéreas no Brasil. Conforme Sonino (1995), isto só foi possível pela facilidade de aquisição de aviões de transporte de tropas utilizados na II Grande Guerra, associado aos relativamente baixos investimentos, como o custo de aquisição de um avião DC4 e, muitas vezes, com a contratação de um único piloto.

Fundada em 1945, a REAL¹⁵ adquiriu outras empresas menores para aumentar a sua participação no mercado, dentre elas a Aerovias, vindo a se tornar o Consórcio Real-Aerovias-Nacional. Se transformou no principal concorrente da VARIG nos voos para os Estados Unidos, mas por conta de problemas na gestão, a companhia acabou sendo adquirida pela Varig, que iniciou a partir dali o monopólio do transporte aéreo internacional no Brasil.

Contudo, ao analisar os Decretos governamentais publicados nas décadas de 1950 e 1960, observamos que foram concedidos diversas autorizações e concessões de exploração de linhas aéreas. Inclusive, de empresas estrangeiras, das quais eram exigidas que mantivessem um representante legal no país e se submetessem à jurisdição brasileira (LAPLANE, 2005). Ainda segundo Laplane (2005), na época as autorizações eram assinadas pelo Ministério do

¹⁴Ocorre quando uma companhia aérea forma bases ao longo de uma linha troncal e após isso começa a estabelecer linhas alimentadoras, que conectam com a linha principal (BALSTER, 2016)

¹⁵Sigla de Redes Estaduais Aéreas Ltda, posteriormente Real Aerovias Transportes Aéreos.

Trabalho, Indústria e Comércio, e qualquer modificação nos seus respectivos estatutos deveriam ser comunicados as autoridades brasileiras.

Foi aprovado também nessa época, um número substancial de subsídio e adiantamentos para as companhias aéreas brasileiras, condicionadas: (1) a voarem um número mínimo de quilômetros; (2) se submeterem à prestação de contas ao Ministério da Aeronáutica; (3) adquirissem aeronaves específicas; e (4) expandissem as suas rotas ou iniciassem a exploração de uma nova ligação (LAPLANE, 2005).

Isso era de fato necessário, pois a quantidade de municípios brasileiros atendidos regularmente pela aviação civil atingiu seu ápice por volta de 1950, quando foram atendidas 358 cidades no país. Naquela época, o setor chegou a contar com 34 empresas aéreas, na sua maioria com estrutura econômica e administrativa precária em um mercado pouco regulado (BNDES, 2002). Para fins de comparação, de acordo com a Secretaria de Aviação Civil (SAC), atualmente o Brasil tem apenas 140 cidades atendidas pelo transporte aéreo (2019).

Dentre as companhias regionais que operavam na Amazônia destacava-se a SAVA S.A. (Serviços Aéreos do Vale Amazônico), fundada em 1949, sediada em Belém, que conseguiu a concessão presidencial para voos regulares de passageiros e cargas, devido a relação de amizade entre o seu fundador, o Comandante Raymundo Muniz, e o Brigadeiro e futuro Ministro da Aeronáutica, Eduardo Gomes (MIRANDA, 2014). A empresa operava com o *Consolidated Catalina PBY-5A*, inicialmente a rota levava passageiros e cargas de Belém para a Ilha do Marajó, e regressava com carne para abastecer a capital. Em seguida, a linha se expandiu para localidades no Sul do Pará e Norte de Goiás. Quando se iniciou a exploração dos garimpos no Leste do Pará e começou a atrair muitos garimpeiros que iam de avião à região, a linha partia de Belém e executava uma autêntica “maratona de regatão” pelo interior, quase sempre encerrando a rota em Jacareacanga (PA). Em 1963, a empresa interrompeu suas operações devido a uma crise financeira e falta de recurso para reequipar a frota.

No final dos anos de 1960, observamos a primeira formação de um oligopólio¹⁶ na aviação comercial no Brasil, um grupo composto por quatro grandes empresas (VARIG, VASP, CRUZEIRO DO SUL E TRANSBRASIL). Com destaque para VARIG, que na época detinha o monopólio das linhas internacionais, tanto era o prestígio que seus escritórios eram considerados uma espécie de “embaixada informal” do Brasil no exterior. Na figura abaixo é

¹⁶ É um mercado composto de poucas empresas que dominam o mercado. Por não estar em um cenário de ampla concorrência, um oligopólio permite que estas poucas empresas possam elevar os seus preços no mercado, aumentando o lucro do negócio. (Fonte: Diário Financeiro)

possível observar um envelope de passagem com o contato da empresa em diversos países do mundo.

Figura 2: Envelope de Passagem Aérea com o contato da empresa no exterior.



(Foto do Autor, 2020)

Nas décadas seguintes, podemos destacar também, a criação da estatal INFRAERO, em 1985, e a instituição do Código Brasileiro de Aeronáutica, no ano seguinte. Nesse período, o Governo Federal implementou uma política de controle no mercado (ver seção 1.4 deste capítulo) que perdurou até 1990, quando se iniciou uma política de desregulamentação gradativa. Nesse mesmo ano, na esteira dessa nova política, ocorre a privatização da VASP, e a expansão da frota aérea brasileira de 80 para mais de 200 aeronaves. Já na década de 2000, o mercado é marcado pela estreia da GOL Linhas Aéreas e a falência das três companhias tradicionais: TRANSBRASIL, VASP e VARIG. Há também, a criação da ANAC, em 2006, o ingresso da AZUL, em 2008, e o lançamento da Política Nacional de Aviação Civil, em 2009. A década seguinte é marcada pela implantação da Secretaria de Aviação Civil, instituição do PDAR para incentivo à aviação regional, e pelo início do Plano de Concessões dos Aeroportos.

Em julho de 2018, a fabricante de aviões americana Boeing e a brasileira Embraer fizeram um acordo no qual, por meio de uma “joint venture” chamada “Boeing-Brasil Commercial”, a gigante americana pagaria cerca de 4,2 bilhões de dólares e ficaria com 80% de participação. No entanto, dois anos depois, em 2020, a Boeing, que passava por uma crise com um de seus produtos de maior venda, o 737 MAX, desistiu da transação. Após o fim do acordo o presidente Jair Bolsonaro manifestou a intenção de negociar a venda da Embraer para outra empresa (VALOR, 2020).

Quando chegamos à 2020, o setor aéreo global é impactado como nunca antes visto pela pandemia do Novo Coronavírus (ver seção 2.4), resultando no fechamento do espaço aéreo de diversos países. O quadro 1 abaixo, apresenta uma tabela resumida dos principais acontecimentos no setor do transporte aéreo brasileiro no período de 1910 a 2020.

Quadro 1

1910	- Criação da Inspeção Geral de Navegação (1911) - Voo de Edmond Plauchut (1911)
1920	- Primeira legislação do transporte aéreo (1925) - Sindikat Condor (1927) - Varig (1927)
1930	- Panair do Brasil (1930) - Departamento de Aeronáutica Civil (DAC) (1931) - Vasp (1933)
1940	- Real Transp. Aéreos (1945) - Aerovias Brasil (1943) - Linhas Aéreas Brasileiras (1946)
1950	- SAVA Transp. Aéreos (1950) - Paraense Transp. Aéreos (1954) - Sadia (1954)
1960	- Intervenção na Panair (1965) - Rede de Integração Nacional (1965) - CONAC I, II e III (1961, 1963, 1968)
1970	- SITAR – (1975) - Concentração do mercado com a formação de oligopólio - Monopólio das rotas internacionais pela VARIG
1980	- Infraero (1985) - Código Brasileiro de Aeronáutica (1986) - IV CONAC (1986)
1990	- V CONAC, início do processo de desregulamentação do setor. (1991) - Privatização da VASP (1990) - Expansão da frota de 80 para mais de 200 aeronaves.
2000	- Gol Linhas Aéreas (2001) - Falência da Transbrasil (2001), VASP (2006), Varig (2007) - Agência Nacional de Aviação Civil ANAC (2005) - Política Nacional de Aviação Civil (2009) - Azul Linhas Aéreas (2008)
2010	- Secretaria de Aviação Civil (2011) - Fundo Nacional de Aviação Civil (2011) - Plano de Desenvolvimento da Aviação Regional – PDAR (2012) - Início das Concessões Aeroportuárias (2012) - Permissão de 100% de capital estrangeiro nas aéreas (2019)
2020	- Transporte aéreo sofre uma grave crise devido a Pandemia do Novo Coronavírus e IATA projetou uma queda de 66% na demanda global pelo transporte aéreo. (2020)

	<p>- Boeing rescinde contrato de joint venture com a Embraer anunciado em 2018. E fabricante brasileira abre processo de arbitragem. (2020)</p> <p>- Maior companhia aérea regional da Europa (Flybe) decreta falência. (2020)</p>
--	--

Fonte: Elaboração própria

1.2 ARCABOUÇO NORMATIVO DO TRANSPORTE AÉREO NO BRASIL

O transporte aéreo no Brasil como sabemos trata-se de uma concessão pública, ou como define Rodrigues (2007), “*é um serviço público de responsabilidade da União, a qual transfere a outros [...], o direito de executar em seu lugar. Ao Governo cabe o compromisso de fiscalizar, fixar tarifas e fornecer infraestrutura aeroportuária ao setor (p. 86)*”. Posição expressa na Constituição Federal de 1988 que trata da aviação em três dispositivos:

Art. 21. Compete à União:

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

Portanto, para que uma empresa brasileira possa explorar serviços aéreos públicos, dependerá sempre de previa *concessão*, quando se tratar de transporte aéreo regular, e de *autorização* no caso de transporte aéreo não-regular ou de serviços aéreos especializados. Os serviços aéreos públicos são definidos pelo Artigo 175, do Código Brasileiro de Aeronáutica:

Os serviços aéreos públicos abrangem os serviços aéreos públicos especializados e os serviços de transporte aéreo público de passageiro, carga ou mala postal, regular ou não-regular, doméstico ou internacional (CBA, Artigo 175).

A aviação comercial é regida pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), instituído pela Lei nº 7.565, de 1986, e alterado por leis posteriores, bem como dos regulamentos de

homologação aeronáutica brasileiros (RBHA) e instruções normativas, que seguem práticas e recomendações internacionais.

Esse setor abrange um conjunto de atividades, dentre eles o segmento mais importante que podemos destacar é o transporte aéreo, que como exposto no CBA, se subdivide em passageiros, carga ou mala postal, podendo ser regular ou não-regular. As operações regulares são as linhas permanentes e as não-regulares são aquelas que tem um caráter esporádico, sendo normalmente voos charter¹⁷ ou taxi aéreo.

A classificação do setor do transporte aéreo, realizada pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), divide-se em três níveis: Aviação de 1º nível: É aquela empregada no serviço aéreo internacional; Aviação de 2º nível: Empregada no serviço aéreo doméstico; e a Aviação de 3º nível: que é aquela empregada no serviço aéreo regional.

Como o segundo país no mundo em número de aeroportos, o Brasil tem 2.499 aeródromos registrados pela ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil), sendo 1.911 privados e 588 públicos. Dos públicos, 10 foram concedidos à iniciativa privada e outros 13 estão em processo de concessão (MINISTERIO DA INFRAESTRUTURA, 2018).

Os órgãos e entidades públicas responsáveis pela gestão da aviação civil no Brasil são: o Conselho Nacional de Aviação Civil (CONAC); a Secretaria de Aviação Civil (SAC), do Ministério da Defesa; a Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias (CONAERO); o Departamento de Controle de Tráfego Aéreo (DECEA); a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), que ainda administra alguns aeroportos, mas que de acordo com o representante do setor no governo federal, poderá ser extinta até 2021¹⁸. A seguir, contextualizamos com o histórico e a atuação de cada órgão:

O Conselho Nacional de Aviação Civil, foi criado por meio do Decreto nº 3.564, de 2000, e serve para assessorar o Presidente da República na formulação das políticas públicas em aviação civil. Tem como obrigação elaborar um relatório anual com a avaliação das atividades desenvolvidas pelo setor da aviação civil no país (CONAC, 2020). O CONAC é composto por sete ministros e presidido pelo Comandante da Aeronáutica (SENADO, 2008).

¹⁷Voo Charter é uma operação de transporte aéreo comercial público e não regular, cujo horário, local de partida e de destino são ajustados em função da demanda (Fonte: ANAC)

¹⁸Em entrevista à Folha de São Paulo, Ronei Glanzmann, secretário de Aviação Civil do Governo Federal, garantiu que durante a gestão Bolsonaro, a estatal Infraero vai ser fechada, segundo ele, a estatal será extinta após a concessão de todos seus aeroportos. (Fonte: Jornal Folha de São Paulo 21/01/19)

A **Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC)** é um órgão subordinado ao Ministério da Infraestrutura, foi criada por meio da MP 527, editada pela então Presidente Dilma Rousseff em 18 de março de 2011, posteriormente convertida na Lei nº 12462/2011 com a finalidade de coordenar e supervisionar ações voltadas para o desenvolvimento estratégico do setor da aviação civil e da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica no Brasil.

Na época a Secretaria foi implantada com a finalidade de transferir a administração da aviação civil, que pertencia ao Ministério da Defesa, e passar diretamente ao Presidente da República. Contudo, em maio de 2016 foi extinto o *status* de ministério da Secretaria devida a reforma ministerial feita pelo então Presidente interino Michel Temer, logo após a sua posse. A partir de 2019, já na gestão de Jair Bolsonaro passou a fazer parte do Ministério da Infraestrutura.

A **Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias (CONAERO)** foi criada em 2011, por meio do Decreto nº 7.554, que estabeleceu um fórum consultivo e deliberativo formado por representantes de nove órgãos do governo federal que trabalham na gestão dos aeroportos do País, sob coordenação da Secretaria de Aviação Civil. A principal função da Comissão é tornar os aeroportos mais eficientes na percepção do passageiro, de modo que supervisiona e avalia decisões e medidas estratégicas a serem tomadas ou executadas pelas autoridades aeroportuárias (MINISTERIO DA INFRAESTRUTURA, 2020).

Para começarmos a falar da **Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC)** é necessário recordar quando esta ainda era Departamento de Aeronáutica Civil (DAC), criado no dia 22 de abril de 1931, por meio do Decreto nº 19.902, assinado pelo Presidente Getúlio Vargas. O órgão era subordinado ao então Ministério da Viação e Obras Públicas, em 1941 passou para o Ministério da Aeronáutica e, mais tarde em 1969, seu nome foi modificado para Departamento de Aviação Civil (DAC) (SILVA; SANTOS, 2009). O DAC permaneceu sob o Comando da Aeronáutica até março de 2006, quando foi substituído pela Agência Nacional de Aviação Civil.

A ANAC foi instituída pela Lei nº 11.182, de 2005, para regular e fiscalizar as atividades da aviação civil e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no Brasil. Embora instituída em 2005, só começou a atuar em 2006 substituindo o antigo Departamento de Aviação Civil. Com a mudança de nomenclatura, no entanto, não houve uma mudança de função, tanto que as licenças do DAC foram automaticamente convertidas para CANAC¹⁹ quando da passagem para a ANAC. Não havendo, portanto, descontinuidade. A Agência é uma autarquia federal de

¹⁹O CANAC é a identificação do Aeronauta junto à ANAC. A ele estarão vinculadas todas as licenças e habilitações que seja detentor.

regime especial e está vinculada ao Ministério da Infraestrutura (ANAC, 2020). De acordo com a Lei nº 11.182, suas principais competências são:

- Representar o Brasil junto a organismos internacionais de aviação e negociar acordos e tratados sobre transporte aéreo internacional.
- Emitir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis.
- Conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos e de infraestrutura aeroportuária.
- Estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária.
- Administrar o Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB).
- Homologar, registrar e cadastrar os aeródromos.
- Emitir certificados de aeronavegabilidade atestando aeronaves, produtos e processos aeronáuticos e oficinas de manutenção.
- Fiscalizar serviços aéreos e aeronaves civis.
- Certificar licenças e habilitações dos profissionais de aviação civil.
- Autorizar, regular e fiscalizar atividades de aeroclubes e escolas e cursos de aviação civil.
- Reprimir infrações às normas do setor, inclusive quanto aos direitos dos usuários, aplicando as sanções cabíveis.

Com a instituição da Agência, todas as atividades de autoridade aeronáutica que eram realizadas pelo DAC, como: planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas com a aviação civil passaram para a responsabilidade da ANAC. E com o propósito de diferenciar as competências da Agência Reguladora das reservadas ao Comando da Aeronáutica, a Lei adotou a denominação de “autoridade de aviação civil” para designar a ANAC, e “autoridade aeronáutica” para o Comando.

Com a criação da agência foram transferidos o acervo técnico e patrimonial, obrigações, direitos e receitas do DAC, e embora compõem a infraestrutura aeronáutica, foram excluídos da competência da ANAC o *controle de tráfego aéreo*²⁰, correspondente a “*proteção do voo*”²¹, a que se refere o CBA, e a *investigação e prevenção de acidentes*, que está a cargo do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA). Contudo, a ANAC deverá

²⁰O Controle de Tráfego Aéreo é de responsabilidade da Aeronáutica.

²¹As Atividades de Proteção ao Voo abrangem a coordenação de busca, assistência e salvamento.

ser “*previamente consultada sobre a edição de normas e procedimentos de controle do espaço aéreo que tenham repercussão econômica ou operacional na prestação de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária*” (art. 8º, § 2º) (SENADO FEDERAL, 2008).

O **Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA)** é uma organização subordinada ao Comando da Aeronáutica (COMAER), criado pelo Decreto nº 3.954, de 5 de outubro de 2001, e tem por finalidade planejar, gerenciar, e controlar as atividades relacionadas com controle do espaço aéreo, com a proteção do voo, com o serviço de busca e salvamento e com as telecomunicações do Comando da Aeronáutica (DECEA, 2020).

No Brasil, o controle aéreo assume proporções gigantescas, o que o torna uma atribuição estratégica e de segurança nacional, confiada por lei a uma das Forças Armadas. Tendo em vista que o espaço aéreo sob responsabilidade do país estende-se além de suas fronteiras, ultrapassa a área sobre seu território e alcança uma significativa parte do Oceano Atlântico, perfazendo um total de 22 milhões de km², sobre terra e mar, todos acordados em tratados internacionais (DECEA, 2020). E o DECEA é a organização do Comando da Aeronáutica responsável pelo controle desta área. O fluxo de tráfego aéreo é controlado diariamente por quatro grandes bases operacionais, que são subordinadas ao DECEA: os centros integrados de defesa aérea e controle de tráfego aéreo, também conhecidos como CINDACTA. Eles atuam sobre subdivisões de espaço aéreo denominadas regiões de informação de voo, ou FIR do inglês *Flight Information Region*, conforme nomenclatura oficial. O centro integrado responsável pela maior parte da região amazônica é o CINDACTA IV, localizado em Manaus (AM).

Estes Centros Integrados unem o controle do tráfego aéreo civil e as operações militares de defesa aérea. Um processo de integração que foi recomendado pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), uma vez considerado como modelo de economia de meios, integração e segurança operacional (DECEA, 2020). Outra unidade do DECEA é o Centro de Gerenciamento da Navegação Aérea²² (CGNA) para assegurar o equilíbrio entre a capacidade e a demanda nos aeródromos e setores de controle.

Outra entidade que compõe a gestão da aviação civil é a **Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO)**, que surgiu num momento em que a indústria

²²O CGNA opera sob uma lógica de decisão colaborativa, na qual representantes de empresas aéreas, administradoras aeroportuárias, organizações reguladoras, entre outros, são partícipes e estão, diariamente, expondo informações e compartilhando responsabilidades. É uma espécie de gestor operacional dos fluxos de voo do País, onde todos os movimentos aéreos são monitorados 24 horas por dia, de modo a viabilizar a circulação aérea, garantindo a eficácia e a segurança operacional do transporte aéreo (Fonte: DECEA, 2020).

aeronáutica crescia a passos largos e clamava por melhorias na infraestrutura²³. A empresa foi idealizada durante o Regime Militar, proposta pelo tenente-brigadeiro do ar Joelmir Campos de Araripe Macedo, em 14 de novembro de 1972, por meio da Exposição de Motivos 364, resultando na Lei no 5.862/72, que autorizou a sua criação. De modo que em 31 de maio de 1973, a Infraero iniciava sua missão na gestão de aeroportos (INFRAERO, 2013). No artigo 4º do Estatuto da empresa consta o objeto social:

Art. 4º A Infraero tem por objeto social:

I- implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária e de apoio à navegação aérea; e II- prestar consultoria e assessoramento em suas áreas de atuação e na construção de aeroportos.

Parágrafo único. A Infraero poderá, para a consecução do seu objeto social, constituir subsidiárias, assumir o controle acionário de empresa e participar do capital de outras empresas, relacionadas ao seu objeto social, conforme expressamente autorizado pela Lei nº 5.862, de 1972.

Quando implantada iniciou a administração de dois aeroportos, em Brasília (DF) e Ponta Pelada – Manaus (AM). Inclusive, é importante destacar que alguns aeroportos que a empresa ainda administra estão na Amazônia, além dos grandes hubs operacionais²⁴ em Manaus e Belém, está presente também em áreas isoladas e pouco povoadas como a comunidade indígena de Laraueté²⁵, localizada no município de São Gabriel da Cachoeira, no extremo noroeste do Amazonas na fronteira com a Colômbia, numa região conhecida como “Cabeça do Cachorro”(INFRAERO, 2013). O aeroporto que conta com uma pista de 1.600m é administrado pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), contudo a INFRAERO auxilia o pouso e a decolagem dos aviões por meio de uma Estação de Prestação de Serviços de Telecomunicações e Tráfego Aéreo (EPTA), o chefe da estação, inclusive, é membro da comunidade e fala a língua Tukano, tradicional na região (INFRAERO, 2013).

Segundo a Constituição Federal, a administração e a exploração de aeroportos é prerrogativa da União, porém, há o princípio da descentralização que é amplamente utilizado e previsto no Código Brasileiro de Aeronáutica e na legislação do setor. Até 2020, a INFRAERO, administrava 09 dos 20 maiores aeroportos do país: Curitiba (PA), Vitoria (ES), Maceió (AL),

²³Em Congonhas (SP), não havia esteiras de bagagens. Em Fortaleza (CE) faltavam detectores de metal, de modo que precisavam ser separados homens e mulheres para passar pela revista manual. No terminal de Curitiba (PR), não havia telefone público. Em Natal (RN), existiam apenas quatro pequenos sofás no saguão. A maioria dos aeroportos não tinha painéis de voos ou carrinhos de bagagem. (Fonte: INFRAERO)

²⁴Hub operacional é o centro de distribuição e conexão de voos de companhias aéreas (Fonte: ANAC)

²⁵A maioria dos 4 mil habitantes da comunidade não fala português. São integrantes das comunidades dos Tarianos, dos Tukanos, dos Wananos e dos Arapasos, entre outras. O lugarejo está localizado na reserva indígena Alto Rio Negro, dentro do município de São Gabriel da Cachoeira (AM).

Goiânia (GO), Manaus (AM), Santos Dumont (RJ), Congonhas (SP), Cuiabá (MT), Belém (PA) (INFRAERO, 2020).

Contudo, o futuro da estatal está incerto, uma vez que, de acordo com o que foi noticiado pela mídia, o governo federal pretende, após o Plano de Concessão dos Aeroportos, encerrar as atividades da empresa ou ainda colocar a estatal para administrar apenas aeroportos regionais. De acordo com o Ministro da Infraestrutura, Tarcísio de Freitas, em entrevista à Revista Época, edição online do dia 06 de setembro de 2019, as próximas duas rodadas de concessões terão 22 aeroportos²⁶ e devem marcar o encerramento da estatal na administração aeroportuária até o ano de 2022. Cada uma dessas rodadas – a primeira ocorreu em outubro de 2020 e a segunda está prevista para acontecer entre o final de 2021 e o primeiro trimestre de 2022 – terão cada uma, três blocos. Os dois finais, encabeçados pelos aeroportos Santos Dumont, no Rio de Janeiro, e Congonhas, em São Paulo, os mais lucrativos do país (ÉPOCA, 2019).

Os passos que o governo federal pretende tomar com relação à INFRAERO ainda não estão muito claros, tendo em vista que inicialmente a proposta era privatizar por completo a empresa, depois veio a ideia de sua extinção. A última proposta que o governo está ventilando, pode ser observado na entrevista ao Portal Aeroflap (2019), no qual o Ministro da Infraestrutura diz que pretende “*mudar a vocação da empresa, voltando-a a aviação regional*”, de acordo com ele, isso deve ocorrer após as concessões aeroportos mais movimentados, de modo a concentrar a empresa estatal na administração dos aeroportos regionais, em parceria com estados e municípios (2019). No entanto, até a presente data, em dezembro de 2020, não há nenhum projeto em andamento no Ministério da Infraestrutura com relação a nova designação da estatal para a administração dos aeroportos regionais.

1.3 A REGULAMENTAÇÃO E O MERCADO: as Falhas de Governo e as Falhas de Mercado

Vamos iniciar esse debate destacando a diferença entre os termos *Regulação e Regulamentação*. Partimos então do entendimento de Maria Silvia Zanella Di Pietro (2003),

²⁶O edital de leilão e as minutas de contrato para a licitação são dos aeroportos de: Curitiba/PR, Foz do Iguaçu/PR, Navegantes/SC, Londrina/PR, Joinville/SC, Bacacheri/PR, Pelotas/RS, Uruguaiana/RS e Bagé/RS, formando o Bloco Sul; dos aeroportos de Goiânia/GO, São Luís/MA, Teresina/PI, Palmas/TO, Petrolina/PE e Imperatriz/MA, formando o Bloco Central; e dos aeroportos de Manaus/AM, Porto Velho/RO, Rio Branco/AC, Cruzeiro do Sul/AC, Tabatinga/AM, Tefé/AM e Boa Vista/RR, formando o Bloco Norte. Após a deliberação da ANAC, o processo segue para análise do Tribunal de Contas da União (TCU) antes da publicação definitiva. (Fonte: ANAC, 2020)

que apresenta o conceito de Regulação Econômica no âmbito administrativo: como sendo *o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade privada do Estado, com o propósito de estabelecer o funcionamento equilibrado do mercado*. Da mesma forma quando a autora define o conceito no âmbito jurídico: *conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada e das atividades sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público* (2003).

A partir desses conceitos, podemos concluir que o termo Regulação diz respeito a todo tipo de intervenção que o Estado faz na atividade econômica pública e privada, ora para controlar e orientar o mercado, ora para proteger o interesse público.

E quanto a Regulamentação, para tornar o entendimento mais claro é relevante analisar o artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal, onde afirma que a atividade de regulamentação é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não sendo passível de delegação, que por sua vez, tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Administrativo, possuem competência para expedir regras regulatórias através de suas entidades pertencentes à administração direta ou indireta. Logo, podemos considerar que a Regulação (é uma atividade atribuída ao órgão regulador) e Regulamentação (é de competência do Chefe do Executivo).

No entanto, na terminologia consagrada pelo Direito brasileiro a expressão regulamentação corresponde ao detalhamento da aplicação de uma norma de cunho abstrato e geral (JUSTEN FILHO, 2002). Dessa forma, utilizaremos neste trabalho a terminologia consagrada no Direito brasileiro ao se referir ao Estado, como ente regulador.

Inclusive, essa ideia de regulação está contida na Constituição Federal, no seu artigo 174:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

No Texto Constitucional atual, a regra do sistema econômico é a **livre iniciativa**. Entretanto, assim como outros direitos, esta **liberdade não é absoluta**. Deve ser regrada na medida dos demais princípios constitucionais, nos termos que disciplina a Constituição. Assim como expresso no Art. 174, onde define o Estado como *agente normativo e regulador da atividade econômica*, esta deve ter como finalidade assegurar a toda sociedade existência digna, seguindo aos preceitos da justiça social, de acordo com a observância dos princípios constitucionais econômicos expressos na Carta Magna.

Marques Neto (2005), apresenta duas visões para a regulação: quando adotamos a visão mais restritiva, visa garantir, exclusivamente, o equilíbrio do mercado, uma vez que coíbe as práticas nocivas dos agentes econômicos assegurando o equilíbrio interno do sistema regulado. Já em uma visão mais ampla, a função reguladora deve atuar na manutenção do funcionamento do mercado, de forma a introduzir e conduzir objetivos de ordem geral, que não seriam alcançados, exclusivamente, pelo setor privado (MARQUES NETO, 2005).

Segundo Alan Lemos (1999), o Estado liberal possui dois mecanismos que podem induzir o comportamento das pessoas, no primeiro: “*o poder público pode fazer o uso dos próprios mecanismos de mercado, outorgando incentivos de modo que os indivíduos reajam positivamente aos mesmos (p. 1)*”. Entretanto, o autor pontua que, “*deve-se assegurar que os incentivos devem ser concedidos na medida correta, de modo, que os agentes econômicos racionais se comportem de modo a maximizar os benefícios desse sistema (p. 1)*”. E o outro mecanismo é a regulação, onde o poder público atua criando restrições que visam a impedir um comportamento que seja considerado socialmente indesejado. Aqui a regulação está no sentido de minimizar o impacto social (ou reduzir suas externalidades²⁷), como, por exemplo, as indústrias altamente poluentes (LEMOS, 1999)

Com a crise que assolou o mundo capitalista, a partir da segunda metade do século XIX, se impõe e acelera o debate sobre o “livre mercado” por um lado, e “regulação social”, por outro. Os defensores do livre mercado insistiam em defender contra qualquer tipo de regulação, insistindo na tese do “*laissez-faire*” e no chamado “Estado mínimo”, ou seja, um Estado restrito a atividades mínimas para garantir o funcionamento do sistema.

Por outro lado, o economista John Maynard Keynes insistia na necessidade de envolvimento do Estado no sentido da regulação do mercado, de forma que propôs um modelo de intervenção para promover o pleno emprego e o controle social por meio de políticas públicas. Nesse contexto, na proposta de Keynes (2007), no âmbito de suas teses sobre o funcionamento do sistema capitalista, o Estado seria, novamente, a “*boia de salvação*” das irresponsabilidades vindas de um sistema financeiro desregulado. Ainda que isso viesse a representar, na verdade, a busca em salvar o capitalismo da crise. Esse contexto surge nos idos da Grande Depressão, nos anos de 1930, que afetou diretamente todas as grandes economias capitalistas (HUNT, 1981), e segundo Brue (2005):

A grande estagnação secular ou a taxa decrescente de crescimento. As economias sólidas das empresas privadas do mundo ocidental ficaram

²⁷A externalidade surge quando as empresas ou indivíduos realizam ações que levam em consideração somente os benefícios e os custos privados, e não os custos e benefícios sociais. (CAMPOS, 2008)

menos vigorosas depois da Primeira Guerra Mundial; a maior parte do mundo já tinha sido colonizada, parecia não haver espaço para mais expansão demográfica; a produção parecia exceder o consumo à medida que as rendas e as poupanças cresciam e não havia novas invenções para estimular grandes investimentos de capital. (BRUE, 2005, p. 417).

Para Keynes (2007), deveria haver uma coordenação, que seria nada mais que uma ação de política econômica em sintonia com aquilo que fosse necessário para cooperar com a iniciativa privada. Uma vez que o Estado é o ente social capaz de reunir o maior número de informações disponíveis. Cabendo-lhe, portanto, consciente dos principais problemas do sistema capitalista e dos riscos da instabilidade que lhe acomete, coordenar a atividade econômica. Desse modo, rejeitando o liberalismo na sua linha mais pura, o *laissez-faire*, ele propõe então um capitalismo regulado no sentido de que as disfunções (falhas) do mercado fossem suprimidas pela intervenção do Estado, garantindo o pleno emprego e detendo o alto grau de concentração de riqueza.

Sousa (2003), observa que no pós-guerra houve a consolidação do fordismo como forma de organização do trabalho e modo de acumulação, associado ao denominado keynesianismo, no qual o Estado deveria dar sustentação e promover a reprodução capitalista garantindo à criação de uma infraestrutura básica para o crescimento da produção e do consumo, além de atuar no sentido de controlar a força de trabalho, com o chamado “*salário social*” – que abrangia as políticas de seguridade social, assistência médica, educação, habitação, entre outras. Desse modo, houve uma elevação seletiva do padrão de vida, o aumento e consolidação do consumo, o que conteve as tendências de crise do sistema capitalista.

Vimos, portanto, o papel do Estado como regulador e controlador atuando por meio de políticas fiscais e monetárias, além das políticas sociais. A rigidez da regulação promovida pelo Estado era sistemática. Queiroz (2010), afirma que esse processo se dava por meio da negociação coletiva, socializando o bem-estar social, estabilizando a economia internacional com acordos multilaterais, sendo centralizador, intervindo de forma indireta nos mercados por meio de políticas de renda e de preços, políticas regionais e nacionais.

No entanto, em que pese a melhoria das condições de vida da população nos países ricos, dominantes do ponto de vista da economia capitalista os benefícios reais, de acordo com Sousa (2003), foram em sua maioria, para os empresários capitalistas, com o alto grau de produtividade e, portanto, com a elevação dos lucros auferidos. Outro ponto importante, é que os chamados “países do terceiro mundo”, ficaram de fora desse processo. Nos países de economia periférica, do ponto de vista do capitalismo global, as políticas que chegaram na

esteira do Keynesianismo/Fordismo, foram as políticas desenvolvimentistas, cujo resultado de acordo com Queiroz (2010), foi a destruição das culturas locais, a opressão e dependência para com os países desenvolvidos. Um modelo de desenvolvimento que estagnou a sociedade das ex-colônias, no qual poucos conseguiram fatias do “bolo” de desenvolvimento (QUEIROZ, 2010).

No fim da década de 1960, principalmente a partir da crise do petróleo em 1973, o fordismo começa a mostrar a sua fragilidade em conter as contradições do capitalismo, tais como a incapacidade de conter as desigualdades sociais, mesmo nos países mais desenvolvidos, mas particularmente as assimetrias no sistema capitalista mundial, com as desigualdades regionais, além da dependência do petróleo, dado seu caráter fóssil, associada à necessidade permanente de se expandir. As empresas se encontravam ociosas, com grande capacidade de produção disponível. Grandes multinacionais direcionavam parte da sua manufatura para outras regiões, o Japão intensificava o processo de competição internacional e começava a se afirmar como grande polo industrial e tecnológico (SOUSA, 2003). A crise estava implantada e segundo Harvey (1992), o sistema capitalista estava entrando em decadência devido a diversos fatores como: o excesso de fundos, poucas áreas produtivas, forte inflação, crise mundial dos mercados imobiliários, dificuldades das instituições financeiras, o aumento do preço do petróleo, o embargo desse combustível para o Ocidente, a instabilidade dos mercados financeiros mundiais, e a crise fiscal. E com isso as pressões por programas de assistência social aumentaram.

Nesse contexto, a partir do fim da década de 1970, ocorre um período de reestruturação econômica e reajuste político e social em diversas partes do mundo. Sousa (2003), exemplifica que a resposta do capital a crise está no processo de descentralização da produção, por meio da sua transnacionalização, com a transferência de alguns setores do sistema mundial de produção para os países periféricos, especialmente das partes de maior intensidade de trabalho. Nesses países, segundo Boaventura Santos (1998), havia redução de custos e maior disciplina de trabalho, de modo que esse processo resultou na industrialização segmentada desses países periféricos.

Período de reajuste social e político em que Harvey (1992) denomina de acumulação flexível, no qual se diferencia da rigidez do fordismo. No plano econômico, inicia-se um processo de flexibilidade, em que Sousa (2003) define como: flexibilidade do processo produtivo e sua adaptação às flutuações do mercado e a consequente flexibilização da organização do trabalho, logo, do próprio trabalhador; e flexibilização dos produtos e dos padrões de consumo. Os padrões passaram então a exercer maior pressão no controle do

trabalho, de modo que houve o enfraquecimento do sindicalismo da classe trabalhadora, aumentando o desemprego nos países desenvolvidos, pressionado, também pelo avanço tecnológico. Esse modelo de organização do processo produtivo foi denominada de *Just in time*²⁸.

Nesse momento, observamos que surge uma hegemonia das empresas multinacionais, que são fortemente beneficiadas com a desregulamentação dos mercados financeiros e a diminuição do poder do Estado. De acordo com Sousa (2003):

[...] a hegemonia das empresas multinacionais enquanto agentes do “mercado global”, fortemente beneficiadas com a desregulamentação dos mercados financeiros, que elas próprias provocaram, e com o desenvolvimento das comunicações transcontinentais. A reorganização do sistema financeiro global fez com que o equilíbrio entre poder financeiro e poder do Estado, que foi sempre instável, fosse fortemente abalado, com larga vantagem para o poder financeiro. A criação de um mercado mundial global trouxe a introdução do tempo futuro no tempo presente, com a formação de mercados futuros de mercadorias globais, de acordos de compensação recíproca de taxas de juros e moedas, ou seja, a criação de um mercado mundial de dinheiro e de crédito (SOUSA, 2003. p.14).

E para dar suporte teórico ideológico a essas mudanças na economia, com a flexibilização dos métodos de organização da produção e do trabalho, ganham força, no campo político, as ideias e práticas neoliberais, cujas diretrizes estavam presentes já em 1944, na obra de F. Hayek “O Caminho da Servidão”. Desta forma, estavam postas as diretrizes para a inserção da nova concepção na prática: o livre comércio internacional, a liberalização e desregulamentação dos mercados, a privatização e o estímulo à entrada de capital estrangeiro, que constituem a síntese da política neoliberal. Sendo, portanto, o contraponto ao protecionismo, regulação, estatização ou qualquer concepção em que o Estado se apresente como ente participativo no controle do mercado financeiro.

Hayek (1987), precursor do ideal neoliberal, coloca que qualquer tentativa de regulação das “leis” da oferta e da procura é considerada por ele como uma intervenção indevida, que leva ao que denomina como o “caminho da servidão”. De acordo com autor, o intervencionismo do Estado “suprime” a liberdade dos indivíduos, e impossibilita a constituição de “civilizações livres”.

²⁸Na organização *just in time* produz-se apenas o que tem demanda, evitando-se com isso os grandes estoques, eliminando desperdícios e reduzindo o tempo de rotação do capital. (Fonte: SOUSA, 2003)

Esse neoliberalismo que foi apresentado ao mundo por meio das políticas econômicas de ícones liberais como Ronald Reagan, nos EUA e Margareth Thatcher, no Reino Unido, logo após se disseminaram pelo mundo. No Brasil, o governo Collor de Melo deu início a implantação desse modelo²⁹ que teve seu auge no governo de Fernando Henrique Cardoso. Uma concepção segundo a qual deve haver ampla liberdade do indivíduo, inclusive frente ao Estado, cuja intervenção passa a ser mínima nas questões sociais sem, contudo, deixar de ter seu papel na economia, particularmente no sentido de proteção dos interesses do mercado. Foi justamente na década de 1990, que se deu início aos processos de privatizações, e a intervenção do Estado no domínio econômico começou a ser alterada.

Com isso, a atuação estatal ativa, por meio da oferta de serviços públicos pelo próprio Estado, começa a ser substituída por uma atuação estatal fiscalizatória e normativa sobre a iniciativa privada que passa a explorar a prestação dos serviços públicos concedidos pelo Estado (MELO, 2014). São as chamadas concessões públicas. Nesse momento observamos que se desenha um novo modelo de Estado, em substituição ao Estado Social, no qual, em vez de prestar diretamente serviços públicos e executar atividades econômicas, o Estado assume as funções de planejamento, regulação e fiscalização, sendo chamado agora de “Estado Regulador” (MELO, 2014). E para exercer a função regulatória, são criadas as Agências Reguladoras, as quais se tornaram o novo instrumento de atuação do Estado no domínio econômico. Melo (2014), coloca ainda que tais agências atuam em setores complexos, organizados e poderosos da economia nacional.

Em tese, esse Estado Regulador precisa ter como objetivo contínuo a repressão ao abuso do poder econômico. Deve ser o ente que conduz o poder econômico em prol da coletividade, ou seja, no desenvolvimento econômico e social do país. Inclusive, a abordagem normativa da regulação está alinhada com essa visão de proteção do interesse público. Tal como sucinta Diógenes Gasparini (2002):

O interesse público está consubstanciado na transferência da execução e exploração do serviço público a terceiro, livrando-se a Administração Pública dos custos decorrentes de sua execução, mantendo, no entanto, a titularidade do serviço público transferido e o controle da prestação aos usuários (GASPARINI, 2002 p. 297).

Segundo Campos (2008), a abordagem normativa do processo de regulação está baseada numa linha de pensamento que visa a proteção do interesse público, uma vez que, a regulação

²⁹Foi no governo Collor que se iniciou a desregulamentação do transporte aéreo, iniciada em 1991.

é instituída com o propósito de defender o interesse público contra *perdas de bem-estar associadas às falhas de mercado e a barganhas individuais*. Tal pensamento está alinhado a tese de Marx Weber (1994), que acredita que a barganha é um traço imprescindível na caracterização do fenômeno específico do mercado. O autor coloca o mercado como o “arquetipo de toda ação societária racional”, de modo que só ocorre onde há uma pluralidade de interessados na troca.

Uma abordagem crítica desse modelo mostra que, ao contrário do que afirmam seus defensores, trata-se de, mais uma vez, assegurar os interesses do mercado, ciosos das possibilidades de lucro provenientes da oferta dos serviços sociais, antes a cargo do Estado, como Saúde, Educação e Previdência social. Trata-se, portanto, de um mero arcabouço ideológico que busca dar sustentação ao processo de desmonte dos serviços públicos em benefício dos interesses mercantis.

Nesse debate, é importante ter em conta que o cenário apresentado pelos defensores do neoliberalismo, tanto para as ações do governo como do mercado, se dão de forma hipoteticamente perfeitas, desconsiderando as contradições presentes na realidade, marcada por interesses múltiplos e, em regra, divergentes.

Considerando que o presente trabalho trata da análise do mercado de um determinado setor da economia, seguiremos nesta abordagem normativa, ressaltando que um dos fundamentos que ampara o Estado em regular a economia é na resposta estatal às falhas de mercado. Que serão explicitadas mais à frente. Mas antes, vamos tratar daquilo que alguns autores denominam de **falhas de governo**. Geralmente, a regulação, inspirada na teoria econômica neoclássica, segundo Dilmária Silva e Meirelles (2010), “*é desenhada como resposta às falhas de mercado, que consistem em discrepâncias em relação ao ideal de um mercado competitivo, principalmente, nos setores de bens públicos (p. 1)*”. Entretanto, os autores colocam que a regulação também é sujeita a falhas, denominadas “falhas de governo”; ou seja, o governo falha na tentativa de corrigir as falhas de mercado.

Resende (1997), diz que essas falhas de governo são resultados de três aspectos: I - a assimetria de informações; II – os custos de transação; e III – as restrições administrativas e políticas. No primeiro, ocorre que na maioria das vezes a firma regulada tem mais informações que o regulador quanto à sua estrutura de custos e sua eficiência produtiva, e isso gera incertezas quando este vai definir as tarifas. Além de incertezas, a assimetria de informações gera custos de transação.

Rezende coloca que as restrições políticas e administrativas da ação do regulador apresentam questões burocráticas como: rigidez dos procedimentos administrativos,

dificuldades referentes à definição das esferas de atuação de diferentes agências governamentais e, até mesmo, ingerências de caráter político (REZENDE, 1997). Isso nos leva a questionamentos dicotômicos como: a falha do mercado poderia ser compensada com a atuação do Estado regulador? E a falha de governo não está relacionada com a dinâmica própria do mercado?

Superadas as falhas de governo, passemos às de mercado. Contudo, quando buscamos apresentar as chamadas falhas de mercado, devemos ressaltar também que para cada uma dessas falhas existe uma extensa e complexa literatura associada. Dessa forma, não é nossa intenção nesta dissertação discutir exaustivamente cada uma delas ou propor a correção para suprimi-las. Desse modo, a seguir apresentaremos as principais *falhas de mercado*.

Monopólio: na caracterização do modelo econômico perfeito (Arrow-Debreu), uma das principais premissas é a competição perfeita, onde o mercado é caracterizado por firmas competitivas “formadoras de preços”. Segundo Silva (2010):

O modelo de concorrência perfeita, assenta-se em supostos irrealistas sobre o funcionamento dos mercados. As hipóteses de homogeneidade dos produtos e livre entrada e saída dos mercados, somadas às de atomismo, resultam na conhecida caracterização desse tipo de mercado, como sendo aquele em que cada produtor é tão pequeno, frente ao tamanho do mercado que suas ações não afetam os demais participantes senão de forma insignificante (infinitesimal, como aprecia, e na verdade exige, o método marginalista de determinação de equilíbrio, por aproximações sucessivas e imperceptíveis) (SILVA, 2010, p. 31)

Na firma monopolista essa premissa é violada, uma vez que, ela sozinha consegue ditar os preços do mercado. Segundo Silva (2008), suas características principais são: a existência de uma única empresa do lado da oferta; muitos compradores de pequena dimensão; inexistência de substitutos próximos; a existência de informação perfeita (os consumidores estão perfeitamente informados sobre o preço e as características do produto do monopolista); e a existência de barreiras à entrada de natureza estrutural (legal) e de natureza estratégica que impedem a entrada de rivais.

Portanto, no monopólio existe apenas um produtor que tem poder de mercado pois domina totalmente o lado da oferta, não tendo nenhum concorrente. Logo, o monopolista fixa o preço de mercado (*price-maker*) ou a sua quantidade.

Rent Seeking (lobby): ou caça à renda (na tradução do Inglês), é quando um grupo econômico usa a sua influência junto ao governo para obter vantagens, em detrimento dos demais agentes da sociedade. Segundo Monteiro (2007), a obtenção de benefícios por via governamental tem o poder de criar atendimentos que não estão disponíveis por via de outro

mecanismo que não o das escolhas públicas; ou ainda, que sejam mais baratos do que aqueles que são obtidos por decisão política.

Externalidades: são os fenômenos externos onde as empresas levam problemas ao seu entorno ou ao ecossistema, como por exemplo, a poluição de lagos, superfícies e rios, pelas grandes indústrias. Segundo Campos (2008), a externalidade surge quando as empresas ou indivíduos realizam ações que levam em consideração somente os benefícios e os custos privados, e não os custos e benefícios sociais. As externalidades podem ser negativas, como a poluição, por exemplo, ou positivas, como as inovações tecnológicas.

Quando esses efeitos ocorrem, eles geram “custos sociais”, Iorio (2012), diz que isso tem levado muitos críticos do livre mercado a argumentarem em favor da intervenção do Estado, no sentido de punir os responsáveis pela produção de “incômodos”, seja proibindo sua produção, seja tributando-os, de modo a compensar as vítimas, ou criando legislação no sentido de que os custos gerados para terceiros sejam “**internalizados**”. No entanto, o autor pondera que *“a simples proibição da produção de bens cuja produção cause incômodos para terceiros pode, além de exigir mais burocracia, impedir que bens necessários (isto é, para os quais existe demanda) deixem de ser produzidos, o que prejudicaria os consumidores (p. 28)”* (IORIO, 2012).

Em algumas dessas *falhas de mercado*, vamos encontrar também o *abuso de poder de mercado*. Como no monopólio, onde não há possibilidade de concorrência, e a concentração de mercado que resulta na redução da produção, no aumento de preços e impede o lançamento de novos produtos e serviços. Logo, por isso, notemos que o abuso de poder está teoricamente vinculado ao aumento do grau de concentração da oferta (SANTACRUZ, 2009).

Por esse motivo, que a Lei Antitruste brasileira (Lei 8.884/94), no seu artigo 54, determina que os “*atos concentradores de mercado*”³⁰ sejam submetidos à apreciação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). De modo que, quando um acordo, seja ele aquisição, fusão, ou qualquer outra associação entre concorrentes “que envolva empresas detentoras de mais de 20% de participação de mercado, o CADE precisa ser consultado para ratificar ou não a validade do ato”. Esse é o propósito da prevenção antitruste, impedir a ação concentradora de mercado que cria ou reforça o poder de mercado, ou seja, quando permite a elevação de preços no mercado (SANTACRUZ, 2009). Essa atuação do órgão

³⁰De acordo com o artigo 90 da Lei 12.529/2011, os atos de concentração são as fusões de duas ou mais empresas anteriormente independentes; as aquisições de controle ou de partes de uma ou mais empresas por outras; as incorporações de uma ou mais empresas por outras; ou, ainda, a celebração de contrato associativo, consórcio ou *joint venture* entre duas ou mais empresas.

antitruste brasileiro no mercado aéreo civil, será analisado na seção 2.2 do segundo capítulo deste trabalho.

Por fim, ressaltamos que, independente das falhas de mercado, a atuação do Estado tem a finalidade de regular os ciclos econômicos e a intercorrência de concorrência predatória³¹, assim como o predomínio de grupo econômico e o abuso de poder. De todo modo, a substituição da teoria Keinesiana pelos pressupostos neoliberais, pautados na ideia de autorregulação do mercado, tem mostrado, de forma clara, que o Estado não está, como nunca esteve ausente da vida econômica. Em que pese a ideia em voga de “Estado mínimo” ou “Estado enxuto”, essa limitação em torno das ações públicas tem se mostrado mais evidente no campo das políticas públicas sociais, uma vez que permanece inalterada sua participação na economia, seja no sentido de regular ou de desregular áreas específicas do mercado. O que tem ocorrido, nessa nova forma de organização do mundo capitalista, pautada na hegemonia do capital financeiro, é que os processos de regulação/desregulação de mercados acontecem por meio da ação do Estado, mas com forte – em geral determinante – interferência do poder econômico global.

1.4 DESREGULAMENTAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL

Como dito anteriormente, o fator da regulamentação governamental da atividade produtiva tem sido debatido, justificado e defendido pela teoria econômica liberal, nos casos em que determinadas falhas no mecanismo de mercado impedem a realização de resultados competitivos (RODRIGUES, 1994).

A onda contrária a essa orientação surge a partir da segunda metade da década de 1960, quando se inicia um movimento político questionando os processos de regulamentação e defendendo a desregulamentação. Surgiram então crescentes objeções à regulamentação econômica, argumentando no sentido de que, em muitos casos a tese da regulação funcionava não em benefício do consumidor ou da sociedade em geral, mas sim em favor de grupos de interesse, da própria indústria ou do setor regulamentado.

Como vimos anteriormente, esse movimento a favor da desregulamentação surge na esteira da reestruturação produtiva no mundo capitalista, em que foi substituído o modelo de

³¹É a prática deliberada de preços abaixo do custo visando eliminar concorrentes para, posteriormente, explorar o poder de mercado angariado com a prática predatória. Como a venda de produtos abaixo do custo significa prejuízo para a empresa que adota preços predatórios, do ponto de vista econômico essa prática só faz sentido se a empresa puder recuperar tal prejuízo em um segundo momento. A conduta ocorre se essa obtenção de lucro decorrer da eliminação de seus concorrentes. (Fonte: CADE)

organização produtiva Taylorista/Fordista pelo modelo que Harvey (1992) denominou de acumulação flexível.

Tendo como suporte, o amplo desenvolvimento tecnológico, capaz de revolucionar as TIC's (Tecnologias de Informação e Comunicação) e a própria forma e condição de produção de mercadorias no mundo, a ideia de um Estado regulador precisava ser substituída e a desregulação dos mercados passa a ser a tônica dos debates econômicos e políticos. Nesse contexto, as ações dos Estados nacionais passaram, cada vez mais, a serem definidas a partir das referências globais, cuja hegemonia tem sido dada pelos interesses do capital financeiro internacional. No Brasil, o processo de regulação da aviação civil manteve-se forte até a década de 1980, quando então se inicia o debate sobre a desregulamentação.

Nesse período, segundo Rodrigues (1994), não raro, o próprio setor regulado era quem pedia o estabelecimento da regulamentação, como forma de burlar a concorrência. Os grandes grupos econômicos se uniam aos governos com propósito de se apropriarem dos benefícios da regulamentação. E isso pode ser observado no fim da década de 1960, quando as empresas aéreas e o governo brasileiro se reuniram para discutir as políticas para o setor da aviação. Bielschowsky e Custódio (2011), explicam o *lobby* entre as grandes empresas (*stakeholders*)³² e o Estado regulador nesse período:

Após décadas de crescimento consistente, o setor de transporte aéreo começou a sentir os efeitos da crise do início da década de 1960. As pressões das empresas do setor aéreo na crise da década de 1960 foram atendidas pelo estado a partir de 1968. O período que se estendeu de 1968 até o início da década de 1980 assistiu a um forte crescimento das empresas, estimuladas pelo aumento da demanda e protegidas por uma regulação de mercado destinada a garantir a rentabilidade das empresas [...]. Na ocasião, a baixa rentabilidade impulsionava o lobby das grandes empresas no sentido de chamar a atenção das autoridades quanto ao risco inerente à manutenção da regularidade dos serviços. O lobby era uma potencial fonte de captura do regulador, no sentido de usar suas prerrogativas para suavizar as pressões competitivas do mercado (BIELSCHOWSKY E CUSTÓDIO, 2011 p.78,79).

As reuniões entre empresas aéreas e membros do governo foram denominadas Conferências Nacionais de Aviação Civil (CONAC). A primeira foi realizada em 1961, e as demais, em 1963 e 1968. Dessas conferências resultaram a formulação de políticas de estímulo

³²O termo foi criado por Robert Freeman, em 1963, stakeholder faz referência a todo grupo ou indivíduo que influencia ou é influenciado pelo alcance dos objetivos da organização. Pode ser entendida também como Grupos de Interesse. (Fonte: Portal Administração)

à fusão de empresas, além da implantação do regime de competição controlada³³ (BNDES, 2002). Outro ponto importante é que além da crise que as empresas tradicionais enfrentavam, a introdução de jatos com grande autonomia de voo resultou na eliminação das paradas para reabastecimento, o que provocou o declínio do número de cidades atendidas, de cerca de 400 no início da década de 1960, para menos de 100 em meados dessa década (BIELSCHOWSKY; CUSTÓDIO, 2011).

Devido a esses fatores o governo federal passou a regular fortemente as atividades das companhias aéreas, desde a escolha de linhas até a fixação do valor da tarifa. Essa política de forte controle pelo governo se estende até os anos de 1980, com a IV CONAC. No final da década de 1980, então, o Brasil, assim como a América Latina foi tomado pelas ideias neoliberais, segundo as quais o Estado deve ser mínimo, ou seja, não intervir na economia, tendo como pressuposto a ideia de que o mercado se autorregula. Tais ideias penetraram com força no governo brasileiro, tanto no âmbito da formulação de políticas públicas como na relação com a área econômica.

Segundo Gouveia (2016), predominava um pensamento liberal que questionava e subjugava as ações do Estado, associando-o às crises recorrentes da economia brasileira³⁴ e, mais especificamente, à baixa eficiência do transporte aéreo nacional, que apresentava altos custos operacionais e elevados preços ao consumidor final.

Numa demonstração de clara adesão do governo federal as políticas neoliberais, o então Departamento de Aviação Civil (DAC) conduziu preliminarmente, em 1989, uma política de “Flexibilização Tarifária”, que consistia em liberalizar os preços das passagens aéreas para estimular a competição e, posteriormente, remover as restrições de rotas a serem operadas pelas empresas. Entretanto, essa política se acentua com o início do governo Collor de Melo, quando este implementa o Programa Federal de Desregulamentação³⁵ (Decreto 99.179, de 15 de março de 1990).

³³O regime de competição controlada foi ratificado por meio do Decreto 72.898, de 9 de outubro de 1973, que estabeleceu um arcabouço oficial de “4 companhias nacionais e 5 regionais”, no qual às quatro grandes companhias aéreas de âmbito nacional atuantes no período (Varig, Vasp, Cruzeiro do Sul e Transbrasil) foi explicitamente atribuída toda a operação do sistema. (Fonte: BIELSCHOWSKY; CUSTÓDIO, 2011)

³⁴As condições macroeconômicas no Brasil se deterioraram rapidamente no início da década de 1980, por força da combinação dos efeitos do 2º choque do petróleo, do aumento dos juros nos EUA, e do recrudescimento da inflação no Brasil. A partir de 1985, o problema da aceleração inflacionária tornou-se a principal preocupação dos formuladores da política econômica brasileira. Após as frustradas tentativas de conter a inflação em 1985 seguiu-se a adoção do Plano Cruzado em 1986, do Plano Bresser (1987), e posteriormente o Plano Verão, em 1989, todos fracassados. Levando a economia brasileira a hiperinflação em 1989. (Fonte: BIELSCHOWSKY; CUSTÓDIO, 2011)

³⁵O Programa foi conduzido por uma Comissão Especial presidida pelo secretário-geral da Presidência da República e integrada por representantes de todos os Ministérios Civis e Secretarias da Presidência. No transporte

Inicialmente a liberalização possibilitou a abertura do mercado para a entrada de novas empresas no setor, de modo que, em 1990, além das seis empresas em operação, onze novas surgiram até o final de 1991 e mais seis até 1995. Essa onda crescente totalizou 41 empresas em 2001 (GOVEIA, 2016). A partir de 1993, podemos observar o surgimento de novas empresas regionais, estimuladas pela desregulamentação do setor, especialmente na região Norte. As empresas TAVAJ, RICO, PENTA e META, além da TABA, passaram a operar em algumas rotas amazônicas.

Ocorre que o processo de desregulamentação levado a cabo nesse período não considerou a situação das empresas brasileiras num ambiente de concorrência internacional, o que pode ser observado na questão das rotas internacionais. No Brasil, quando a VARIG perdeu o monopólio das linhas internacionais, entraram na competição VASP e TRANSBRASIL, que pouco tempo depois, sem estrutura e *expertise*, abandonaram as linhas, de modo que a VARIG passou a competir sozinha, devido a lei da reciprocidade, com as gigantes e novatas no mercado brasileiro: American Airlines, Delta e United. Competição desigual, haja vista que a companhia brasileira era tributada e regulada no país e seus ganhos não eram em dólar. A desregulamentação, portanto, de acordo com Levi (2014), não foi devidamente planejada, no sentido de proteger as empresas brasileiras da concorrência desleal.

Ainda segundo Gouveia (2016), a expansão da oferta de voos regionais multiplicou-se por sete entre os anos de 1991 e 1999 e a frota de aviões subiu de 80 para mais de 200 aeronaves, e muitas delas operando equipamentos a jato, sem contar a operações internacionais que também dobraram. Já na virada para o século XXI, a situação econômica do setor se agravou e algumas empresas sucumbiram: TABA, TAVAJ e PENTA, outras se reestruturaram: RICO e META (ALVES; AMARAL, 2012).

Gouveia (2016), aponta uma queda brusca nas operações a partir de 2001, de 41 para 20 empresas autorizadas a operar, mas apenas oito estavam ativas no mercado. Nesse período houve a última onda liberalizante, que determinou o fim de qualquer regulação sobre o preço das tarifas, essa fase promoveu uma forte “guerra de preços” no mercado doméstico. Gouveia (2016) observa que o resultado dessa política foi o aumento dos prejuízos e taxas de ocupação muito baixas, potencializados ainda pela disparada do dólar em 2002. Não diferente do que

aéreo, foram adotadas medidas que permitiram o lançamento de descontos e tarifas promocionais. Foi eliminada a necessidade de autorização prévia para mudança de equipamento, cancelamento de voo e fretamento de aeronaves, - foi estabelecido o regime de tarifas liberadas, - e foi eliminado o número máximo de empresas auxiliares de transporte aéreo nos aeroportos (serviço de rampa e pista, limpeza e apoio a aeronaves, - transporte de bagagens de passageiros, reabastecimento de água e alimentos) (RODRIGUES, 1994)

ocorrera em 1999, ainda no Governo de Fernando Henrique Cardoso, quando o câmbio “explodiu”, passando de R\$ 1 para R\$ 3 o dólar, triplicando a dívida das companhias aéreas, o que desestabilizou o setor.

Isso vem a consolidar o estudo do IPEA (2003), o qual constata que o mercado de transporte aéreo é, de fato, sujeito a flutuações cíclicas que, de maneira geral, refletem a evolução da economia como um todo, de modo que a demanda por serviços de transporte aéreo tende a se contrair nas fases de declínio da atividade econômica. Isso demonstra que o setor de transporte aéreo no Brasil apresenta certa vulnerabilidade econômica. Zimmermann e Oliveira (2012), buscam explicar essa particularidade econômica das empresas aéreas brasileiras:

O setor de transporte aéreo doméstico de passageiros no Brasil apresenta uma particularidade econômica importante, cuja identificação permite maior entendimento das questões que afetam a conjuntura desta indústria e dos setores relacionados: a alternância entre crescimento e crise das operadoras. De fato, o que se vem observando ao longo das décadas é um setor cujo desempenho é extremamente vulnerável a condições exógenas que ora induzem as companhias aéreas para um estado com operações rentáveis, de maior aproveitamento de voo, e gerando inclusive gargalos que sinalizam a necessidade de ampliação de frota e forte utilização da infraestrutura aeroportuária e do espaço aéreo, e ora empurram as mesmas para situações de baixa demanda, excesso de capacidade, pressão em custos, e até estados pré-falimentares (ZIMMERMANN e OLIVEIRA, p. 84/85, 2012)

Nesse escopo, a partir de 2003, com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva ao governo, houve uma reinterpretação no sentido de reconhecer que o Estado deve ser um indutor de desenvolvimento do setor, com isso o governo estabelece novas regras que consistiram em reorganizar a oferta de voos no mercado doméstico, permitindo fusões entre as empresas, notadamente devido à gravidade financeira delas, principalmente a VARIG que planejou uma fusão com a TAM ³⁶ para enfrentar a crise.

Essa orientação pode ser vista na portaria 243/GC5 que expressamente *“dispõe sobre as medidas destinadas a promover a adequação da indústria de transporte aéreo à realidade*

³⁶O contrato de associação entre as duas empresas foi assinado em setembro de 2003. Definia a participação da VARIG na nova companhia em 5% e deixava em aberto a participação da TAM, que deveria ser de, no máximo, 35%. VARIGLOG, a empresa de transportes, Varig Engenharia e Manutenção, e Sata, responsável pela logística nos aeroportos, teriam exclusividade nas relações comerciais com a nova aérea pelo prazo de sete anos. No caso da Varig Engenharia e Manutenção (VEM), haveria um prazo de 18 meses para que a manutenção das aeronaves da TAM fosse absorvida por ela. E a manutenção dos aviões em pista, que representava cerca de 17% do total, ficaria fora do contrato de preferência, assim como a manutenção de turbinas. A Sata teria exclusividade nos aeroportos em que opera. Nos novos aeroportos, preferência. A VARIGLOG teria preferência no uso dos porões das aeronaves. (Fonte: EPOCA, Ed. Nº 278, 2003)

do mercado”, o DAC passa a exercer uma função moderadora, de “adequar a oferta de transporte aéreo, feita pelas empresas aéreas, à evolução da demanda”, com a “finalidade de impedir uma competição danosa e irracional, com práticas predatórias de consequências indesejáveis sobre todas as empresas” (ZIMMERMANN e OLIVEIRA, 2012). Em 2004, iniciou-se o acompanhamento das tarifas vendidas em 67 linhas aéreas domésticas de passageiros, e a partir de 2010, esse acompanhamento foi aplicado a todas as linhas aéreas doméstica de passageiros (ANAC, 2018)

Foi então denominado de “Re-regulação” esse período, uma vez que os pedidos de importação de novas aeronaves, novas linhas, e até mesmo a entrada de novas companhias aéreas voltaram a exigir estudos de viabilidade econômica previa. O que diferenciava esse modo de controle dos anteriores foi que o governo usou de mecanismos discricionários de controle, ao invés do uso de regras explícitas de regulação, uma vez que as portarias não previam exatamente quando estariam dadas as condições para que o regulador utilizasse seus poderes de arrefecimento da competição via congelamento de oferta – deixando a questão para a livre interpretação do próprio regulador (ZIMMERMANN e OLIVEIRA, 2012).

No entanto, no episódio da crise da VARIG, o Governo Federal, talvez com receio de ser taxado de intervencionista, não levou em conta o desejo – dos membros mais à esquerda do próprio partido do governo - de intervenção na companhia. Segundo Levi (2014), se o fizesse não haveria problema, estaria amparado legalmente, uma vez que detinha a concessão do serviço público, e era, na ocasião, o principal credor da empresa³⁷, dono de 62% de tudo que a VARIG devia naquele momento, algo em torno de R\$ 7 bilhões. Na figura abaixo podemos observar como se compunha o mercado, por meio dos Bilhetes de Pesagem das principais companhias aéreas que operavam antes da desregulamentação.

Figura 3: O mercado antes da desregulamentação representado pelos Bilhetes de Passagem das principais companhias que operavam naquela época.

³⁷Na época, a VARIG devia taxas aeroportuárias a Infraero, querosene à BR Distribuidora, e outras taxas e tributos federais. O que fazia do Governo Federal um dos maiores credores da empresa, uma vez que essas empresas para as quais a VARIG devia eram estatais. (Fonte: LEVI, 2014)



(Foto do Autor, 2020)

Até aqui tratamos de questão da regulamentação no âmbito geral do setor da aviação. A seguir daremos foco na aviação regional.

De modo geral, é perceptível que os processos de desregulamentação tiveram impactos significativos nas empresas regionais, com a criação de novas empresas. A maior parte das novas empresas que entraram no mercado eram regionais³⁸. Outro ponto importante foi a expansão de rotas, devido à revogação da limitação geográfica de operação imposta pelo SITAR, que estudaremos no item 1.5. Dessas empresas que foram criadas na época do SITAR, podemos destacar as duas principais regionais que foram TAM e RIO SUL (do grupo VARIG). Nishime (1996), aponta que a TAM obteve condições extremamente favoráveis em termos de preço e condições de pagamento, incluindo carências, nos arrendamentos dos aviões *Fokker-100* junto ao próprio fabricante e, também beneficiada pela recessão do mercado mundial no início da década de 1990. Para se contrapor a todo esse crescimento da concorrente, a VARIG forneceu toda a sua infraestrutura de manutenção com o objetivo de introduzir na sua subsidiária RIO SUL os Boeing 737-500, contribuindo assim para diminuir os custos de operação, uma vez que esse modelo de aeronave é bastante semelhante aos 737-300 operado pela VARIG (NISHIME, 1996).

Por fim, esse processo de desregulamentação foi ampliado com a abertura ao capital estrangeiro das companhias brasileiras. A partir da publicação da Lei nº 13.842/2019, não houve mais limitações à entrada de capital estrangeiro no transporte aéreo, que antes limitava-se a 20%. Com as alterações feitas ao Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) passaram a autorizar

³⁸Depois da liberação na entrada de novas companhias regionais surgiram (até 1995): Pantanal, Abaeté, Helisul, Inter Brasil Star, Passaredo, Tavaj, TAF, Total, Penta, Presidente, além da Atlântico. (Fonte: NISHIME, 1996)

a participação de 100% de capital estrangeiro em empresas prestadoras de serviços de transporte aéreo público regular e não regular.

1.5 AVIAÇÃO REGIONAL E OS SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE AÉREO REGIONAL – SITAR

“Operação aérea regular de transporte de passageiros que interliga cidades de pequeno e médio porte entre elas ou a grandes centros” assim é definida a aviação regional. Tal conceito, adotado nesta dissertação, é amplamente aceito pela academia e pelas instituições legais que regulam a atividade.

Embora existam diferentes definições acerca da aviação regional, há também outros critérios possíveis para definir seu modelo como: (1) o faturamento e a capacidade da companhia aérea; (2) aeronave, as dimensões do equipamento que normalmente apresenta menos de 100 assentos; (3) aeroportos e seu fluxo de passageiros, que refletem as concentrações de população e de riquezas no território (TUROLLA, 2011; CAMILO PEREIRA, 2016). De forma simplificada, podemos afirmar que as linhas aéreas regulares domésticas são aquelas que interligam os grandes centros financeiros e populacionais, enquanto que as linhas regulares regionais “são aquelas consideradas complementares e de afluência, fazem a ligação entre cidades de pequeno e médio portes com aquelas cidades servidas pelas linhas aéreas domésticas nacionais.” (BNDES, 2002).

Dada a sua importância, segundo Frederico Turolla, Maria Fernanda Lima e Thelma Ohira (2011, p. 188), *“o transporte aéreo regional mitiga o isolamento territorial e inclui cidades em eixos de desenvolvimento econômico”*. Os autores destacam também dois aspectos específicos: I - possibilidade de criação de concorrência no setor aéreo por meio do reforço da aviação regional; e II - geração de empregos e sustentação das diversas economias regionais.

Essa perspectiva está ligada à possibilidade da atividade de ressaltar as propensões regionais para negócios, que acabam ganhando maior espaço com um transporte que permita agilidade na locomoção de passageiros e cargas, em menor escala. Tal possibilidade ganha maior destaque na Amazônia, face a geografia da região, composta de um vasto território e um grande número de rios, contudo, sofre com o regime de chuvas que impede sua navegação em largos períodos de tempo. De modo que a aviação regional desponta como uma alternativa viável para ligar os rincões amazônicos.

Historicamente com o avanço da tecnologia a partir dos anos 1960, a era dos DC-3 (aeronave de baixa autonomia) foi ficando para trás³⁹, de modo que aeronaves maiores foram criadas e necessitavam de maior infraestrutura por parte dos aeródromos. Ocorreu que muitas cidades não possuíam recursos nem demanda que justificassem tal investimento (ALVES; AMARAL, 2012). Para contornar essa situação o Governo brasileiro criou, em 1962, a Rede de Integração Nacional (RIN), com o propósito de estimular as empresas a retomarem suas operações nas cidades do interior⁴⁰ por meio de subsídios. Contudo, os recursos não foram suficientes e as cidades com infraestrutura deficitária foram gradativamente excluídas da escala e o sistema foi extinto em 1969 (ALVES; AMARAL, 2012). Após esse período quando a aviação comercial brasileira entra de fato na era dos jatos, um grande número de cidades pequenas, que até então eram atendidas, deixaram de contar com linhas aéreas regulares. Ou seja, houve o ganho de autonomia das aeronaves, já que não necessitavam parar para reabastecer, permitindo voos mais longos, o que deixou muitas cidades sem a opção do transporte aéreo.

Devido a esse fator, o Governo brasileiro editou o Decreto 76.590, de 11 de novembro de 1975, na qual foi criado o **Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional (SITAR)**. O Decreto estipulava a criação de linhas aéreas para atender localidades de baixa e média demanda, no caso, funcionariam como linhas alimentadoras às linhas tronco operadas pelas grandes companhias (BALSTER, 2016). De fato, o termo *aviação regional* apresentou significado próprio no período que se sucedeu ao SITAR (1975-1992), período em que foi implantada a política de diferenciação (BNDES, 2002).

Eis que o programa dividiu o país em cinco áreas homogêneas de tráfego, nas quais apenas uma única companhia aérea regional estava autorizada a operar. O governo ainda estipulou a aeronave que as empresas deveriam utilizar: aptas a operarem em pistas curtas e por vezes não pavimentadas; com capacidade de assentos compatível com a demanda das linhas servidas (GOMES et al., 2002). Essa limitação do equipamento foi vista como forma de obrigar as empresas a utilizarem o pioneiro EMB-110⁴¹, o Bandeirante, desenvolvido pela fabricante brasileira Embraer, em 1971, e que havia sido um sucesso com as regionais no exterior.

³⁹A disseminação do uso do Douglas DC-3, aeronave norte-americana, robusta e de baixa autonomia, vendida como excedente de guerra, popularizou o transporte aéreo operando em pistas rústicas pelos quatro cantos do território nacional. (ALVES; AMARAL, 2012)

⁴⁰As empresas da época contempladas no programa eram VARIG, Cruzeiro do Sul e Sadia.

⁴¹A EMBRAER inicia suas operações em 2 de janeiro de 1970 e, enquanto os dois protótipos do Bandeirante (EMB-100) acumulavam horas de voo, a equipe de projetistas produzia uma terceira unidade. Paralelamente à produção, novos estudos constataram que as condições de mercado introduzidas haviam se modificado e os oito

Essas empresas tinham de seguir alguns critérios como: poderiam participar do capital das companhias regionais pessoas físicas, jurídicas e empresas aéreas nacionais, essas últimas, porém, com uma limitação de um terço (1/3) do capital total das regionais e as empresas aéreas regionais eram proibidas de se transformar em empresas nacionais (BALSTER, 2016).

As diretrizes determinadas pelo governo iam do prazo de concessão das rotas por um período de 15 anos, a cobrança de um adicional tarifário de 3% incidente sobre as rotas domésticas no país, com o propósito de manter o Fundo Aeroviário, que fomentavam as linhas aéreas do SITAR (CASTRO & LAMY, 1993). A distribuição das empresas conforme a região pode ser observada no quadro abaixo:

Quadro 2: As cinco áreas homogêneas de tráfego definidas no âmbito SITAR, com as respectivas empresas autorizadas a operar naquela área, em 1975.

Região	Empresa
Região Norte-Oeste	TABA – Transportes Aéreos da Bacia Amazônica, empresa independente das três nacionais, provém da Táxi Aéreo Sagres.
Região Centro-Norte	Viação Brasil Central, inicialmente VOTEC – Serviços Aéreos Regionais S/A, 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	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. Em 10 de janeiro de 1995, a RIO-SUL assumiu o controle da NORDESTE.
Região Centro-Oeste	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

lugares que o avião oferecia já não eram suficientes para a demanda das companhias regionais. (Fonte: EMBRAER)

	serviam e que teriam que ser abandonadas pela VASP segundo a legislação e regulamentação dos SITAR.
Região Sul	RIO-SUL Serviços Aéreos Regionais S/A, fundada inicialmente pela VARIG, e pelas companhias de seguros Atlântico Boa Vista e Sul América e o Bradesco

Fonte: (CASTRO & LAMY, 1993).

O que se percebeu ao longo dos anos foi que, na prática, as regionais na sua maioria, não respeitavam as diretrizes impostas pelo governo, por meio do DAC, no que se refere a ideia de estabelecer linhas alimentadoras para as linhas troncos, exceto pela VARIG-RIO SUL, uma vez que ainda cumpria a integração proposta pelo programa.

Além disso, as empresas regionais começaram a concentrar suas operações em rotas mais rentáveis dos seus respectivos sistemas, o que resultou em menor frequência de voos, e com o passar dos anos, abandonaram também o requisito de limitação do equipamento. Somados esses fatores, reduziu-se, consideravelmente o propósito de criação do SITAR (GOMES et al., 2002).

Ainda que as companhias não respektassem integralmente os requisitos impostos pelo governo, entre 1976 a 1992 (ano de extinção do SITAR), o número de cidades atendidas cresceu em média 3% ao ano (BALSTER, 2016). Definitivamente o fim do SITAR se deu com a gradativa desregulamentação do setor, a contínua revogação de suas portarias, e a pressão das companhias para voar fora de suas regiões determinadas. O que resultou também no fim de algumas empresas regionais, que deixaram de trabalhar na integração com o interior e passaram a concorrer entre si e com as demais empresas que surgiam no mercado.

1.6 AS AÇÕES GOVERNAMENTAIS PARA A AVIAÇÃO REGIONAL (2000 A 2020)

Como dito anteriormente, com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva ao governo, houve uma mudança na orientação, no sentido de o Estado atuar estabelecendo novas regras no mercado doméstico. Alguns discursos do presidente davam a ideia de estímulo a aviação regional, como pode ser observado no discurso que o então presidente proferiu no dia 21 de agosto de 2007, ao lado do então Ministro da Defesa, Nelson Jobim:

[...] porque algumas [empresas] também vão se convencer que não precisa colocar avião de 200, 300 passageiros para lotar. Às vezes pode colocar um pouco menos porque o brasileiro está recuperando a

sua renda. Está podendo viajar um pouco mais e as empresas se turismo para que as pessoas paguem pela possibilidade de viajar. Essa combinação pode significar uma revolução no conceito da aviação brasileira. (LULA DA SILVA, G1/ SÃO PAULO, 21/08/07)

Em outra oportunidade, numa conferência internacional de turismo, o presidente Lula disse que o governo tinha a intenção de retomar a política de aviação regional em cidades de médio porte, como alternativa ao desenvolvimento do turismo:

“Estamos discutindo com os governadores uma política de regionalização da aviação. As empresas grandes querem ganhar dinheiro fazendo viagens de capital para capital, mas cidade média também precisa ter transporte para outra cidade média. A nossa aviação regional já foi infinitamente melhor. Tomamos a decisão de recuperar a aviação regional. ” (LULA DA SILVA, G1/ SANTA CATARINA, 14/05/09)

O viés do Estado como garantidor se fazia presente no discurso do presidente, nessa ocasião, Lula disse ainda que o governo poderia subsidiar essas linhas inicialmente: *“Temos que criar condições, até subsidiando e criar linhas que, no começo, serão deficitárias, mas, depois, muito lucrativas. As pessoas têm o direito de ir e vir e cabe aos estados garantir isso”*. A intenção do governo de reestruturar a aviação regional incluiu, inclusive, reuniões com empresários do setor⁴², para a criação de uma política específica para a área.

No entanto, se pensarmos na situação do Setor aéreo, de modo geral, podemos perceber que esses discursos não se refletiram em ações concretas, tendo em vista que em 2006 eclodiu o chamado “apagão do transporte aéreo”, iniciado com a crise da VARIG, que em poucos meses deixou de operar rotas domésticas e internacionais, e outras companhias demoraram para absorver esses passageiros. Devemos ressaltar ainda, que em nenhum momento o Governo Federal, à época, se empenhou em, pelo menos, discutir a proposta de estatização da companhia⁴³, sendo que este era seu maior credor, em vista de salvá-la, assim como ocorreu com a *Aerolíneas Argentinas*, em 2008, nacionalizada pelo governo argentino, reestruturada e

⁴²O Presidente Lula recebeu do presidente da TRIP Linhas Aéreas, Jose Mario Caprioli, em julho de 2009, um plano de três pontos para estimular a aviação regional. O plano consistia em equalizar o sistema de financiamento da aviação; dar isonomia de tratamento quanto a infraestrutura dos aeroportos regionais; e a adoção de uma política de incentivos fiscais ao setor. (Fonte: ESTADÃO, 21/07/09)

⁴³O 13º Encontro Nacional do PT rejeitou a proposta que defendia a estatização da VARIG. Na ocasião, para evitar a aprovação da tese apresentada pelo dirigente Marcos Sokol, o presidente do PT, deputado Ricardo Berzoini, teve de apresentar junto com dirigentes gaúchos do partido uma moção em apoio ao tratamento que o governo vinha dando à crise da VARIG. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva repetiu, na ocasião, que o governo não colocaria dinheiro público na empresa. (Fonte: PORTAL UOL, 29/04/2006)

ainda hoje em operação. De modo que, o colapso no setor se tornou visível após o acidente com o voo 1907 da GOL, em 29 setembro de 2006.

A crise colocou os controladores de tráfego aéreo como protagonistas centrais, que “sob suspeita de falha funcional e difícil comunicação com as autoridades do setor” reagiram por meio de uma estratégia de “operação-padrão⁴⁴”. Essa situação, somada à escassez de pessoal, provocou, de novembro de 2006 até meados de 2007, o descontrole operacional dos principais aeroportos do país, com grandes prejuízos aos usuários (OLIVEIRA; ONUKI; AMORIN, 2009). O presidente, na ocasião, em reunião com assessores, indagou se o país estaria “*refém dos controladores*”.

A reação efetiva – a longo prazo – do governo veio em 2009, por meio do Decreto 6.780/09, que implementou a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), que foi formulada pelo Conselho de Aviação Civil (CONAC) sendo implementada pela ANAC, INFRAERO e órgãos vinculados ao Ministério da Defesa. O plano correspondia a um conjunto de diretrizes estabelecendo objetivos e ações estratégicas para o setor. De fato, o plano correspondia, ao menos em parte, as necessidades do setor, contudo, sofreu críticas pelo fato de a ANAC ter assumido um papel central na formulação de políticas, o que deveria ser exclusivo do CONAC, composto por várias pastas do governo. As críticas se estenderam também à gestão da Agência com a implantação de regras que levariam à abertura total e irrestrita do mercado de transporte aéreo. No texto de introdução do Decreto, ressaltava a “*importância de que a PNAC fosse observada pelos governos federal, estadual e municipal, bem como demais responsáveis pelo desenvolvimento da aviação civil, de forma a ser implementada harmônica e coordenadamente por todos*”. No entanto, a falta de planejamento entre os diferentes níveis de governo não possibilitou a implementação efetiva do PNAC.

Mas talvez o plano mais ambicioso para a aviação regional que podemos destacar, veio em 2012, já no governo Dilma Rousseff: o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR), com o propósito de “elevar o número de frequências das rotas regionais operadas regularmente e aumentar o número de cidades e rotas atendidas por transporte aéreo regular de passageiros, com prioridade aos residentes nas regiões menos desenvolvidas do País” (MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2018).

⁴⁴Em 28 de outubro, os controladores de tráfego aéreo do Cindacta I, que controlavam, à época, 70% do tráfego aéreo nacional, entram em operações-padrão que resultaram em atrasos e cancelamentos de voo no sul e sudeste do país. Em regime de operação-padrão, cada controlador de tráfego aéreo passou a acompanhar no máximo 14 aviões. Este limite era condizente com as normas internacionais de segurança aérea, de acordo com a Federação Internacional dos Controladores de Tráfego Aéreo. (Fonte: OLIVEIRA; ONUKI; AMORIN, 2009).

Segundo o ministério, o texto previa o subsídio de 50% da ocupação da aeronave ou até 60 passageiros em todo o país (à exceção da Amazônia Legal); e subsídios nas tarifas e rotas em aeroportos com movimentação anual de 600 mil passageiros (800 mil na Amazônia Legal), previa também, investimentos em 270 aeroportos. No entanto, a Lei 13.097, que trata justamente dos subsídios às regionais e que foi sancionada em 2015, ainda espera por regulamentação.

O ano de 2016 foi marcado pela mudança de governo, com o conturbado processo de impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff e o vice Michel Temer assumindo a presidência. Temer decidiu, então, criar o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, que eliminou 85 aeroportos dos 270 que inicialmente receberiam investimento, alegando “serem inviáveis, em razão da proximidade de aeroportos preferenciais, baixa demanda de passageiros, e falta de interesse das companhias aéreas”. Com relação aos 185 aeroportos restantes, o ministério apenas recomendou investimentos, condicionados a “disponibilidade de recursos e ao interesse dos próprios estados em assumir os projetos”. (ESTADÃO, 24/08/16).

No entanto, um ponto que merece destaque é que todos os Estados foram contemplados com a “revisão” do programa no governo Temer, exceto Roraima, Amapá, Sergipe e o Distrito Federal, que preferiram priorizar o investimento em outros modais de transporte. Uma decisão no mínimo questionável, uma vez que o estado de Roraima conta com um aeroporto internacional e oito aeroportos regionais.

O Amapá, que igualmente possui um número importante de aeroportos regionais, como pode ser observado no quadro abaixo, optou por receber recursos para o transporte rodoviário, com a construção da ponte binacional Brasil-Guiana Francesa.

Quadro 3

AEROPORTO	IATA	ICAO	MUNICÍPIO
Aeroporto Internacional de Macapá – Alberto Alcolumbre	MCP	SBMQ	Macapá-AP
Aeroporto de Amapá		SBAM	Amapá-AP
Aeroporto de Calçoene		SNCC	Calçoene-AP
Aeroporto de Oiapoque	OYK	SBOI	Oiapoque-AP
Aeroporto de Porto Grande		SNPG	Porto Grande-AP

Fonte: FlightMarket e Airport Nav Finder

Além da gestão equivocada de alguns governadores da região, a demora em regulamentar as leis que beneficiariam o setor levaram a uma queda acentuada no número de cidades que seriam atendidas por linhas regionais, isso é visível na aplicação do PDAR, que em tese poderia beneficiar o setor.

Com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, o governo ultraconservador alinhado ao liberalismo, muda por completo a estratégia de gestão da aviação regional. Deixa os subsídios de lado, e aposta na redução de tributos. Segundo a Secretaria de Aviação Civil (2019), o planejamento do novo governo é investir três bilhões de reais até 2022, e reformar 59 aeroportos, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, consideradas as mais carentes (SAC, 2019). Devemos destacar também que a SAC publicou a Portaria nº 537⁴⁵, instituindo o Plano Aeroviário Nacional – PAN, que tem como premissa “*desenvolver a integração nacional, regional e internacional*”. O PAN apontou 167 aeroportos para a classificação de investimentos.

Porém, estudos constataam que o grande gargalo da aviação regional é a questão do combustível⁴⁶, em vista disso, a Secretaria de Aviação Civil estuda mudar o tipo de combustível usado no Brasil, do tipo Jet A-1⁴⁷, para o Jet A, de padrão mundial (O GLOBO, 2020). A proposta foi alvo de crítica por parte da Associação Brasileira de Aviação Geral (ABAG) que segundo a associação poderia trazer prejuízo devido ao ponto de congelamento do Jet A1 ser menor que o do Jet A. No entanto, todas essas medidas não ocorreram de fato, até a presente data. Na seção 2.3 desta dissertação tratamos da interferência do querosene da aviação no preço das passagens na região Norte.

Para compor esta pesquisa foram solicitadas informações ao Ministério da Infraestrutura acerca do investimento no setor aéreo regional, que por meio do Despacho 236 (3536631), o Departamento de Investimentos em Aeroportos Regionais da SAC, disse que “*realiza a execução dos investimentos no PINAR (Programa de Investimentos na Aviação Regional) com base no planejamento do setor colocado no Plano Aeroviário Nacional – PAN [...]*” (DESPACHO 236 (3536631)). Já o Departamento de Políticas Regulatórias (DPR) foi taxativo quanto à principal política pública adotada pelo Governo Federal que é “*o programa de*

⁴⁵A Portaria nº 537, de 21 de novembro de 2018, institui o Plano Aeroviário Nacional – PAN como instrumento que consolida as ações de planejamento para o setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, e orienta o seu desenvolvimento a médio e longo prazo. (Fonte: SAC)

⁴⁶De acordo com estudos da IATA (Associação Internacional de Transporte Aéreo), o consumo de combustível representa o segundo maior componente dos gastos das empresas, cerca de 20% a 40%, atrás apenas dos custos de mão de obra.

⁴⁷É o combustível preparado para aguentar temperaturas baixíssimas sem congelar e, por isso, é usado em voos sobre regiões polares (BR AVIATION)

concessões [dos aeroportos] à inicia privada”. E prossegue dizendo que “*Muito embora não seja uma política pública para o setor aéreo regional, as últimas rodadas vêm abarcando tais conjuntos de aeroportos [...]*” (DPR/SAC, 2020). Sem, contudo, mostrar de que forma o programa de concessões dos aeroportos vem beneficiar a aviação regional. Como observado não há uma política pública específica dirigida ao setor da aviação de pequeno porte. O investimento se limita ao chamado PINAR, que passa quase despercebido no Plano Aeroviário Nacional.

O governo Bolsonaro, que conta com o apoio dos altos executivos das grandes companhias aéreas, em função da agenda liberal, mudou regras no setor em diversas áreas: às tarifas aeroportuárias e de bagagem, à participação acionária de estrangeiros nas empresas aéreas e ao projeto de privatização dos aeroportos. Contudo, nenhuma dessas medidas afetaram de modo direto as companhias regionais, pelo contrário, a falta de investimentos em aeroportos na Amazônia ainda causa diversos transtornos aos usuários.

No Senado Federal alguns projetos como o Projeto de Lei do Senado (PLS) 428/2016, de autoria do senador acreano Jorge Viana podem ser destacados como propostas importantes que visem o estímulo ao desenvolvimento da aviação civil na Amazônia. Especificamente, esse projeto altera duas leis para garantir mais recursos para a aviação regional na Amazônia legal⁴⁸. O PLS altera a Lei 13.097/2015, para ampliar de 800 mil para 1,2 milhão de passageiros por ano o limite de enquadramento como aeroporto regional na Amazônia legal, dentro do PDAR (AGENCIA SENADO, 2016). A proposta acrescenta também que o governo deverá priorizar as rotas com origem ou destino nessa região na alocação de recursos desse programa. Outra lei que o projeto altera é a Lei 12.462/2011, para destinar os recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil⁴⁹ (aqueles destinados à infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civil), sejam alocados prioritariamente pela União na área da Amazônia legal (AGENCIA SENADO, 2016).

Entretanto, apesar de positiva, a proposta esbarra novamente na burocracia e na lentidão do Congresso Nacional em analisar e dar andamento ao processo. Numa consulta ao site do Senado, o referido Projeto de Lei (PLS), está parado na Comissão de Assuntos Econômicos

⁴⁸A região da Amazônia Legal é integrada pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão (a oeste do meridiano 44°). Essa área corresponde a 59% do território brasileiro (5 milhões de km²) e abriga 56% da população indígena do país. (IPEA)

⁴⁹É um fundo de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério da Infraestrutura, criado pelo Art. 63 da Lei nº 12.462 de 04 de agosto de 2011. O FNAC tem como missão fomentar o desenvolvimento do sistema nacional de aviação civil. (Fonte: MIN. INFRAESTRUTURA, 2020)

desde o dia 22 de outubro de 2019, cujo relator é o senador de Roraima Chico Rodrigues⁵⁰ (SENADO, 2020).

Outro que merece destaque é o PLS 673/2015, do senador do Amapá Randolfe Rodrigues, que altera as Leis (10.560/2002 e 10.336/2001), que isenta de PIS/Pasep, Cofins e CIDE, combustíveis o querosene de aviação vendido para a aviação civil na Amazônia Legal. Do mesmo modo que o projeto anterior, encontra-se com status “em tramitação”, desde o dia 21 de dezembro de 2018, na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (SENADO, 2020).

Como visto, após esse apanhado das ações das autoridades e instituições públicas do setor para região, apesar dos discursos das autoridades no sentido de investir na aviação regional o que vemos, de fato é a terceirização do investimento e a morosidade burocrática nas ações. E com a terceirização pode ocorrer a diminuição do controle operacional, uma vez que haverá sempre o risco do não cumprimento da obrigação contratada. Assim como a contratação de empresa desqualificada para executar os serviços.

Há no Brasil uma deficiência histórica na formulação de políticas públicas para o setor, esse comportamento difere de outros países com extensão territorial parecida. Na União Europeia, por exemplo, se nenhuma empresa tem interesse em operar uma rota considerada essencial para o desenvolvimento econômico da região, o Estado-Membro pode restringir o acesso a apenas uma empresa no mercado específico por um período de no máximo quatro anos, ressarcindo seus prejuízos operacionais (Regulação 1008/2008) (RAGAZZO e ALBUQUERQUE, 2014).

Nos EUA, existe um programa de desenvolvimento do serviço aéreo em pequenas comunidades, criado em 2000, conhecido como “*Small community air service development program*”, mais abrangente e que concede linhas de crédito passíveis de financiar desde programas de marketing, contratação de pessoal e estudos em aeroportos (RAGAZZO e ALBUQUERQUE, 2014).

Com a concentração das decisões em Brasília tudo se torna mais demorado. Devemos reconhecer, contudo, que tais decisões não dependem somente das autoridades, mas também é resultado de um “emaranhado legal” que vai desde a concepção do projeto até a liberação pelos órgãos competentes. Essa situação ocorreu, por exemplo, em Rondônia, em 2013, onde o governo do estado por meio do DER/RO⁵¹ tentou fazer obras de manutenção preventiva e corretiva para garantir a segurança na pista do aeroporto José Coletto, em Ji-Paraná. Com

⁵⁰Chico Rodrigues (DEM-RR), então vice-líder do governo Bolsonaro no Senado, foi flagrado pela PF com R\$ 33 mil na cueca em operação sobre supostos desvios na Saúde em RR. (Fonte: G1.com/política 16/10/20).

⁵¹Departamento de Estradas e Rodagens de Rondônia.

recursos próprios o DER/RO, pediu a emissão do Notam⁵², que previa o fechamento da pista por 60 dias. Entretanto, o Ministério Público Federal (MPF) expediu uma recomendação para que o governo não realizasse obras sem autorização da ANAC.

Acontece que para esse tipo de obra não é preciso a autorização prévia da ANAC, uma vez que o Código Brasileiro de Aeronáutica e a Resolução nº 158/2010/ANAC estabelecem a obrigatoriedade da autorização prévia apenas para obras que *modifiquem o aeroporto*. E quando se faz a solicitação dessa autorização prévia, a ANAC estabelece o prazo de até 90 dias para a análise, de acordo com a Portaria nº 1227/SIA/2010.

Sem contar que, um ano antes, a SAC já havia feito uma visita onde constatou diversas irregularidades na pista, atestando a existência de “trincas por fadigas (couros de jacaré), trincas por envelhecimento, desagregação do revestimento e remendos” (PGR, 2013), motivos pelos quais se fazia necessária à sua reforma.

E quando se pensa em investimento estatal no setor, Alessandro Oliveira e Lucia Helena Salgado (2008), dizem que ele se caracteriza pela necessidade estratégica de garantir que esse serviço seja prestado, citam como exemplos, justamente, as áreas de fronteira, regiões inacessíveis sem outros meios de transportes como a Amazônia, e em zona rural (2008).

Ainda que ações mais concretas esbarram na histórica burocracia brasileira, uma vez que sua implantação depende de disputa de agentes públicos e privados, contudo, alguns instrumentos legais podem ser aplicados para melhoria da competitividade na aviação regional. Devemos ressaltar que alguns instrumentos legais podem ser facilitados, como resoluções que aceleram a regularização ambiental ou a implementação do modelo de simplificação tributária que não se aplica às empresas de menor porte, mas que constituiria em importante alento financeiro às empresas.

1.7 INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA NA AMAZÔNIA

A infraestrutura aeroportuária dita o quanto a atividade do setor pode crescer. Mais especificamente ela determina se aquele local tem condições de receber uma determinada linha

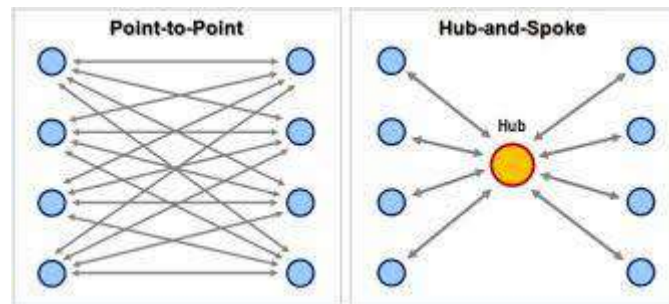
⁵²É a sigla para “Internacional Notice to Airmen” – aviso que tem por finalidade divulgar, antecipadamente, toda informação aeronáutica que seja de interesse direto e imediato à segurança, regularidade e eficiência da navegação aérea. (Fonte: ICA/COMAER)

aérea, assim como, o número de companhias que podem atuar nesse aeroporto⁵³, suas respectivas rotas, bem como aeronaves e os passageiros transportados pela companhia.

Segundo Santacruz (2009, p.10), “a indústria do transporte aéreo de passageiros utiliza uma rede técnica para a prestação dos seus serviços”. De modo que, “*produtores e consumidores estão interligados através de uma infraestrutura física organizada na forma de rede*” (p.10). De acordo com Santacruz, os aeroportos “*são os nós e os voos são os elos da rede*” (p.10). Logo, o serviço oferecido pelo setor consiste no transporte entre dois pontos geográficos distintos. O serviço pode ser oferecido nas duas direções entre dois nós quaisquer, o que significa que o setor de transporte aéreo possui uma rede bidirecional (2009).

Um conceito que é importante destacar, pois interfere diretamente na infraestrutura, é o sistema de organização das rotas, que podem ser nas formas *hub-and-spoke* ou *point-to-point*. O primeiro centraliza os voos de aeroportos secundários de uma região para um aeroporto central. Já no segundo, os aeroportos se conectam entre si. E quando tratamos da Amazônia, de fato, o sistema *point-to-point* ou ligação *ponto-a-ponto*, é mais eficaz no sentido de abranger uma distribuição melhor do transporte regional. A representação dos sistemas pode ser observada na figura 5, logo abaixo.

Figura 4. Representação dos sistemas *Point-toPoint* e *Hub-and-Spoke*



(Fonte: Yu Zhang/University of South Florida, 2014)

Segundo Horonjeff e Mckelvey (1994), no caso da infraestrutura aeroportuária a escolha do local para a implementação de novos aeroportos deve sempre levar em consideração os indicadores técnicos e de demanda. Entre os indicadores técnicos podemos citar aqueles correspondentes ao relevo adequado da área, a disponibilidade do espaço, e os impactos ambientais. Os indicadores de demanda estão na proximidade ao centro gerador de demanda.

⁵³Aeroportos são os aeródromos públicos dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas. (Fonte: ANAC)

Todos esses indicadores devem ser observados, tendo em vista o planejamento a longo prazo, uma vez que um aeroporto geralmente, necessita de um alto investimento, de modo que seus riscos devem ser criteriosamente avaliados.

Os critérios técnicos são importantes, pois a identificação da região que será afetada com o empreendimento permite fazer uma análise de viabilidade socioeconômica, assim como, detectar vias com possíveis focos de congestionamento e as características da população que mora nos locais afetados pelo Polo Gerador de Viagens (PGV) (TORRES; PORTUGAL e SANTOS, 2015).

De acordo com o estudo de Marchetti et, al. (2001) a infraestrutura aeroportuária é dividida em três áreas de zoneamento:

Área 1	Pista de pouso e decolagem, pista de táxi e a faixa de pista no prolongamento das cabeceiras.
Área 2	Área terminal, que é composta pelos sistemas: terminal (terminal de passageiros e de carga, com respectivos pátios de estacionamento de aeronaves e área de estacionamento de veículos) e de apoio composto pelo núcleo de proteção ao voo (órgãos de proteção e os auxílios à navegação e à iluminação da área de movimento), serviços de combate ao incêndio, posto de abastecimento de aeronaves e outros serviços de apoio à aviação regular.
Área 3	Áreas de hangaragem, manutenção de aeronaves e de estadia, assim como as áreas verdes e reservadas ao arrendamento comercial.

Fonte: Marchetti et, al. (2001)

Com a sanção da Lei nº 13.097/2015 que implementou o PDAR⁵⁴, no Governo Dilma Rousseff, ficou definido no Artigo 115, da referida Lei, o significado legal para aeroporto regional e rotas regionais, nos seguintes termos:

I – aeroporto regional: aeroporto de pequeno ou médio porte, com movimentação anual (passageiros embarcados e desembarcados) inferior a 600.000 (seiscentos mil) passageiros.

II – rotas regionais: voos que tenham como origem ou destino aeroporto regional”. Por último, em parágrafo único, a Lei aborda que “Na região da Amazônia Legal, o limite de que trata o inciso I será ampliado para 800.000 (oitocentos mil) passageiros por ano (BRASIL, 2015).

⁵⁴Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional

Portanto, colocados os termos em uma normativa legal, facilita a elaboração de políticas específicas a esse setor. Entretanto, quando falamos da infraestrutura de transporte aéreo na Amazônia, há algumas considerações a tecer. A primeira, é a peculiaridade da região. Tiramos como exemplo, o **Amazonas**, que tem uma população estimada em 3, 874 milhões de habitantes (IBGE, 2014) e possui a maior extensão territorial de um estado da federação. Detém o oitavo maior Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil (IBGE, 2020), devido à Zona Franca de Manaus, e ao Polo Industrial de Manaus (PIM) que necessita escoar os produtos a outras localidades do país.

Ainda assim, a localidade é desfavorecida pela situação logística. A malha rodoviária não é suficiente, uma vez que possui somente duas rodovias federais: a BR-174 originada no estado do Mato Grosso e termina na fronteira com a Venezuela em Pacaraima (RR); e a BR-319 que faz a ligação da capital amazonense até Porto Velho (RO); assim como duas rodovias estaduais: a AM-010 ligando Manaus ao município de Itacoatiara; e a AM070 que une a capital do estado ao município de Novo Airão (GUIMARÃES, et al., 2013). Fator que levou a construção de aeródromos⁵⁵ e pistas, além do aeroporto Eduardo Gomes, na capital em 1976. De acordo com dados do VII Comando Regional da Aeronáutica, o Amazonas possui 60 aeródromos públicos e 51 aeródromos particulares (2010).

Embora possamos pensar que a quantidade de aeródromos (111 no total), que o estado dispõe sejam suficientes para a operação regular de passageiros que comporte o estado de forma homogênea, alguns fatores esbarram diretamente contra essas operações como: *o combustível*, onde em muitos municípios amazonenses não há a possibilidade de reabastecimento nesses aeródromos; assim como, *a manutenção das aeronaves; os custos; e a demanda de voos* para essas localidades.

Essa precariedade culminou com a interdição parcial, em 2019, de oito aeroportos no interior do estado pela ANAC, que aplicou multa e ameaçou cassar o certificado de operação por problemas nos aeroportos, que iam desde a falta equipamentos meteorológicos à ausência de cercas para impedir a entrada de animais na pista (VALOR, 2019). A situação foi contornada em dezembro do mesmo ano, com uma alternativa peculiar: a ANAC firmou um compromisso com a MAP Linhas Aéreas, para que a empresa gerenciasse integralmente os fatores de risco

⁵⁵Aeródromo é toda área destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves. Podem ser classificados em civis (quando destinados ao uso de aeronaves civis) e militares (quando destinados ao uso de aeronaves militares). (Fonte: Código Brasileiro de Aeronáutica)

das operações para voltar a operar nesses trechos⁵⁶. E o governo federal, por meio da SAC prometeu investimentos de mais de R\$ 193 milhões em 16 aeroportos do Amazonas até 2022, especialmente os aeroportos de Eurinepé (AM) e São Gabriel da Cachoeira (AM) (AEROFLAP, 2019).

Tais aeroportos se constituem em importantes pontos de ligação regional, devido à localidade. Eurinepé, localizado em área de floresta, não tem acesso a outras localidades por via terrestre, de modo que a ligação à capital ou a municípios vizinhos se dá apenas por meio fluvial ou aéreo.

Figura 5: Mapa do Aeroporto Regional de Eurinepé (AM).



Fonte: Google Earth, 2020

São Gabriel da Cachoeira, está localizado na tríplice fronteira (Brasil-Colômbia-Venezuela), onde nove entre dez habitantes são indígenas (IBGE, 2018). Considerado área de relevância estratégica onde está localizada a 2ª Brigada de Infantaria de Selva; Comando de Fronteira Rio Negro; 5º Batalhão de Infantaria de Selva; 21ª Companhia de Engenharia de Construção. E onde está localizado o Parque Nacional do Pico da Neblina.

Figura 6: Mapa do Aeroporto Regional de São Gabriel da Cachoeira (AM).

⁵⁶A empresa MAP voltou a operar no interior do Amazonas após assinar um compromisso operacional entre a MAP e a Agência Nacional de Aviação Civil ANAC, a fim de a empresa gerenciar integralmente os fatores de riscos das operações e permitir o retorno imediato dos trechos. As operações estavam suspensas temporariamente nas cidades de Carauari, Coari, Eurinepé e Lábrea devido a restrições na infraestrutura dos aeroportos, que se encontravam a cargo da administração aeroportuária. (D24AM, 10/12/19)



Fonte: Google Earth, 2020

No **Acre**, que conta com nove aeroportos regionais além dos dois internacionais (Rio Branco e Cruzeiro do Sul), houve a assinatura do acordo, em 2014, de regularização dos terminais de Feijó, Xapuri, Tarauacá, Porto Walter e Marechal Thaumaturgo, que a partir daquele ano passaram a ser administrados pelo governo do estado do Acre, num contrato de concessão de 35 anos. Esse acordo possibilitou que a ANAC reclassificasse os aeródromos para que possam operar voos regulares (ALN, 2014).

Entretanto, cinco anos depois, nos aeródromos de Santa Rosa do Purus e Marechal Thaumaturgo ainda não há estrutura para operação com o Bandeirante ou até mesmo com o Caravan, que são aeronaves de características regionais. Apenas o modelo Minuano⁵⁷ tem a capacidade de pousar nos dois aeródromos. Em julho de 2019, o Deracre⁵⁸ iniciou uma “minirreforma” no aeroporto de Feijó a pedido do governador Gladson Cameli, que apesar de já ter sido deputado e senador, só percebeu a precariedade dos aeroportos regionais na campanha ao governo em 2018. O serviço de recuperação em Feijó, foi feito em concreto com areia, brita e cimento, em seguida foi feita a pintura do terminal. Da mesma forma foi feito em Tarauacá (AGENCIA ACRE, 2019). As obras em Feijó continuam em 2020, os serviços estão sendo realizados com recursos do município e do Estado, segundo o Governo do Acre (2020), o Deracre está fazendo a recuperação da pista e a iluminação, enquanto que a Secretaria de Infraestrutura do estado realiza a manutenção do terminal de passageiros e a construção de cerca de proteção.

No Acre há ainda um projeto do Governo do Estado que prevê a captação de R\$ 50 milhões em recursos para deixar os aeroportos operando no inverno e verão, todos com concreto armado, cerca de contenção e terminal de transbordo. De acordo com o Departamento de Estradas e Rodagem (AC), os 50 milhões estão na Comissão de Aeroportos da Região

⁵⁷Aeronave de pequeno porte, produzida pela Embraer com capacidade máxima de 5 passageiros.

⁵⁸Departamento de Estradas e Rodagem, Infraestrutura, Hidroviária e Aeroportuária do estado do Acre.

Amazônica (COMARA) desde 2012 para serem aplicados nos aeroportos dos municípios isolados do Acre (AGENCIA ACRE, 2019).

Em **Roraima**, a infraestrutura aeroportuária é composta por um aeroporto internacional e oito regionais⁵⁹ (AEROPORTOS DO BRASIL, 2020). O aeroporto principal, Atlas Cantanhede (SBBV) fica a 3,5 km do centro da cidade, movimenta anualmente a média de 366.622 passageiros, 6.451 voos e 617.690 kg de carga aérea. Tem capacidade de receber 1,4 milhão de passageiros ao ano, com um sítio aeroportuário de 11.236 milhões de metros² (INFRAERO, 2014).

Figura 7: Mapa do Aeroporto Internacional de Boa Vista.



Fonte: Google Earth, 2020

O aeroporto, devido a sua localidade (único no hemisfério norte) serve frequentemente como parada para abastecimento de aeronaves que chegam ao Brasil, de carga ou de passageiros. Com uma pista de 2.700m de comprimento (INFRAERO), sua estrutura comporta a operação de grandes aeronaves, como o Boeing 747-200, o “Jumbo”. Na figura abaixo podemos observá-lo nesse registro feito em abril de 2006, em uma parada para abastecimento, vindo da Florida (EUA), com destino ao Aeroporto de Viracopos, em Campinas (SP).

Figura 8: Boeing 747-200 da Focus Air em Boa Vista.

⁵⁹Aqui a denominação “aeroporto” pode ser considerada o aeródromo com pista. Definida pela ANAC como toda área destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves. (Fonte: ANAC)



(Foto do Autor, 2006)

Apesar da alta capacidade, o terminal teve movimentação de 344,3 mil passageiros em 2019 (INFRAERO, 2020) abaixo da média, e bem distante da capacidade máxima. No aeroporto em Boa Vista, há outra peculiaridade, o pátio de aeronaves (Área: 78.490,00 m²), conta com 14 aeronaves de pequeno porte no setor de estacionamento, que estão desde 1990, quando foram apreendidas pela Polícia Federal em operações contra o garimpo ilegal.

Figura 9: Aeronaves estacionadas no pátio do Aeroporto em Boa Vista.



(Fotos do Autor, 2020)

Essas aeronaves estão sob bloqueio judicial desde quando foram apreendidas. Apesar de grande parte já ter virado sucata, são aeronaves pequenas que poderiam servir em ligações interestaduais, fortalecendo o setor regional. Inclusive, em 2014, o aeroporto de Caracaraí, na região centro-sul de Roraima, recebeu a visita de técnicos da SAC, que produziram um relatório com as informações operacionais do aeroporto o qual foi enviado ao Banco do Brasil, com a

intensão de iniciar o processo licitatório e de viabilidade para as obras de reforma e ampliação. Nesse mesmo ano, a Secretaria de Aviação Civil (SAC) realizou os trâmites para a definição junto as prefeituras de Bonfim e Rorainópolis para delimitar as áreas adequadas para a construção de um aeroporto em cada município (MINISTERIO DA INFRAESTRUTURA, 2014). Ao todo o investimento nos três aeroportos de Roraima somaria R\$100 milhões em recursos oriundos do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC). No entanto, o planejamento do Governo Federal não caminhou junto com o das prefeituras e o projeto de ampliação e reforma dos aeroportos regionais está parado atualmente. Mesmo após a escolha dos locais para a construção, em 2014, até 2020 o projeto ainda não havia passado do estudo de disponibilidade e viabilidade técnicas. A segunda etapa seria o detalhamento das necessidades do aeródromo, e a terceira, o licenciamento ambiental. Concluída a terceira etapa, o processo licitatório seria aberto, bem como a liberação da primeira parte do recurso para posterior início das obras.

Há de ressaltar ainda que o município de Rorainópolis, na região sul, tem a segunda maior densidade demográfica do estado de Roraima (0,72 hab./km²), com uma população estimada em 30.163 habitantes (IBGE, 2019). De igual importância o município de Bonfim, com 10.943 habitantes (IBGE, 2019), localizado estrategicamente na fronteira com a Guiana que poderia ter seu PIB de R\$ 22.359,75 (IBGE, 2017) elevado consideravelmente com a construção do aeroporto.

De todo modo, devemos levar em consideração alguns pontos com relação à potencialidade do setor regional. O primeiro é que a ausência de um histórico de aviação regular no interior Roraima nos leva a necessidade de buscar, além da pesquisa de campo, um outro referencial de informações. O segundo são as questões técnicas de potencialidade. Os municípios de Mucajaí e Alto Alegre, por exemplo, se ligam à capital, Boa Vista em menos de 90 km, por rodovias asfaltadas. E nesse caso o modal rodoviário exerce grande efeito inibidor sobre uma eventual ligação aérea regular entre a capital e essas localidades. Mas não impede esses municípios de terem ligações aéreas sistemáticas por Táxi-aéreo, por exemplo.

Assim como os municípios de São Luiz do Anauá e São João da Baliza, que estão separadas por uma distância, em linha reta, de 30 km. Quando isso ocorre as populações das duas cidades são somadas de modo a compor um único subsistema (PAERR 1998). Atualmente o estado de Roraima conta com um aeroporto na capital, Boa Vista e oito aeroportos/aeródromos, conforme o quadro abaixo:

Quadro 4: Aeroportos registrados em Roraima

AEROPORTO	IATA	ICAO	MUNICÍPIO
Aeroporto Internacional de Boa Vista – Atlas Brasil Cantanhede	BVB	SBBV	Boa Vista-RR
Aeroporto de Caracaráí		SWQI	Caracaráí-RR
Aeroporto Surucucu		SWUQ	Alto Alegre-RR
Aeroporto Uaicas		SWAE	Alto Alegre-RR
Aeroporto Auaris		SWBV	Amajari-RR
Aeroporto de Mucajaí		SWMV	Mucajaí-RR
Aeroporto de Pacaraima		SWMU	Pacaraima-RR
Aeroporto de Normandia		SWNM	Normandia-RR
Aeroporto de Novo Paraíso		SWNP	Caracaráí-RR

Fontes: Aeroportos do Brasil/ FlightMarket/ Plano Aeroviário de Roraima (PAERR)

O estado do **Pará**, que tem a segunda maior dimensão territorial do país, conta com 15 aeroportos regionais e um internacional (AEROPORTOS DO BRASIL, 2020). Dos quais 5 administrados pela INFRAERO⁶⁰, (Belém, Marabá, Carajás, Santarém, Júlio Cesar) (PAEPA, 2001). O estado, com sua larga extensão territorial e vasta vegetação, tem diversos pontos cuja infraestrutura deixa a desejar. Em Almeirim, município localizado ao norte do Pará, à 470 km de Belém, as margens do rio Amazonas, por exemplo, o acesso se dá praticamente por via fluvial ou aérea, pois a maioria de suas rodovias encontram-se inconclusas.

O Plano Aeroviário do Pará foi elaborado em 2001, e compreende todos os aeródromos do estado, suas condições físicas e técnicas. Foi elaborado visando os 19 anos seguintes (2002-2021). No entanto, somente 15 anos depois, em 2017, foi lançado pelo governo do estado o *Programa Voe Pará*, com objetivo de ampliar a malha aérea paraense. A primeira regional a participar do programa foi a TOWFLEX⁶¹, operando voos para Soure, Breves e Paragominas (SETUR/PA, 2017). Mas atualmente o Programa que foi destinado ao incentivo do setor regional não tem prestado efetivamente esse papel, ainda mais após a aquisição da TOWFLEX pela AZUL, beneficiando exclusivamente esta última. O caso das aquisições das regionais pelas

⁶⁰Os demais aeroportos nos municípios de: Altamira; Conceição do Araguaia; Itaituba; Monte Dourado; Ourilândia do Norte; Porto Trombetas; Redenção; Santana do Araguaia e São Félix do Xingu são administrados pelas respectivas prefeituras. (Fonte: ANAC)

⁶¹Em maio de 2020 a AZUL adquiriu a companhia aérea regional paraense TOWFLEX. O preço de compra total foi de R\$ 123 milhões e a transação foi aprovada sem restrições pelo CADE em 27 de março. (Fonte: PANROTAS, 2020)

grandes companhias será aprofundado no Capítulo dois deste trabalho, no item sobre a “estrutura de mercado”.

O último debate acerca da infraestrutura aeroportuária no estado se deu em junho de 2019, em uma reunião entre o governador Helder Barbalho, a INFRAERO e a SAC. Para tratar de parcerias para a conclusão dos aeroportos de Breves, Paragominas, Itaituba e Redenção, além da readequação do aeroporto Brigadeiro Protásio, em Belém (SEPLAN/PA, 2019). Na ocasião o governador destacou a necessidade do deslocamento aéreo nessas regiões:

No caso de Breves, estamos falando de 400 km, 300 km sem qualquer alternativa e sem nenhuma operação noturna no Marajó. A opção de deslocamento é hidroviária, então em qualquer situação de emergência, não há o que fazer. Já há duas pistas asfaltadas, faltaria apenas adequação e ampliação. Paragominas atenderia a região Nordeste do Estado, enquanto que Itaituba, que também já opera, seguiria acompanhando o crescimento da BR-163 e do setor portuário, por conta da escoação de soja. (HELDER BARBALHO, 12/06/2019)

O aeroporto de Breves atende um importante núcleo turístico do Pará, se caracteriza como o principal terminal aéreo da região da Ilha do Marajó, e por conta dos empecilhos técnicos, não dispõe atualmente de operações aéreas noturnas, ficando dependente apenas do deslocamento hidroviário nesse período, o que torna arriscado em situações de emergência.

Rondônia, é um estado considerado área de fronteira agrícola, articulando-se com os Estados do Acre, Amazonas e os da Região Centro-Sul, passando por Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Tem uma posição de destaque no quadro econômico da região Norte, sendo o segundo maior produtor de cereais e grãos dessa região (PAERO, 1999). Possui um aeroporto internacional na capital Porto Velho, e mais dez aeroportos regionais, nos municípios de Cacoal, Ariquemes, Vilhena, Guajará Mirim, Ji-Paraná, Jaru, Rolim de Moura, Pimenta Bueno, Costa Marques e Ouro Preto d’Oeste (ANAC).

Na formulação do Plano Aeroviário de Rondônia, em 1999, foram considerados os aeroportos regionais de Ji-Paraná e Vilhena com o potencial “muito alto”, e “alto” os de Ariquemes e Cacoal. Em 5 de março de 2020, ou seja, 21 anos depois recebeu o aval do Ministério da Infraestrutura, para execução das obras de melhoria nos aeroportos de Cacoal, Ji-Paraná, Vilhena e Ariquemes, com vistas a ampliar a logística aeroviária.

No município de Cacoal a obra contempla: a reforma e ampliação do terminal de passageiros (TPS); mobiliário e equipamentos, ajustes do sistema viário de acesso e nas vias de serviços internas no pátio, estacionamento, reforma do sistema de balizamento luminoso (SIBRA/RO, 2020).

Em Ji-Paraná, no aeroporto José Coletto, ocorreu uma situação inusitada, que foi o uso particular de área pública no local. Familiares que tem residência nas adjacências do aeroporto e moram na área que fica próxima à pista, impediam que fosse construída cerca ao redor do aeroporto, com isso não havia a liberação para operações noturnas (SIBRA/RO, 2020). Embora de acordo com a classificação dos aeródromos pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) “*propriedades vizinhas aos aeródromos públicos estão sujeitas a restrições especiais, em relação ao plano básico de zona de proteção de aeródromos e ao plano de zoneamento de ruídos*” (Lei nº 7.565). Ou seja, esse impedimento não poderia ocorrer, pois há legislação regulando essa questão.

Para resolver o imbróglio, numa reunião, em fevereiro de 2020, entre DER/RO⁶², AGU⁶³, SPU⁶⁴, e o representante da parte que utiliza a área, foi acordado que a área em litígio fosse designada para construção da cerca (SIBRA/RO, 2020). Fora o problema da cerca o projeto básico da INFRAERO engloba: ampliação da pista de pouso e decolagem, sinalização horizontal; reforma do Sistema de Balizamento Luminoso; regularização das faixas de pista; implantação das RESAs (áreas de segurança de fim de pista) (INFRAERO, 2019). No aeroporto de Ariquemes serão feitos apenas serviços complementares.

O estado do **Tocantins** tem uma situação que podemos considerar que se destaca em meio aos seus pares do Norte, tem 15 aeroportos regionais (AEROPORTOS DO BRASIL, 2020), dos quais três públicos e sendo apenas o Aeroporto Internacional Lysias Rodrigues na capital Palmas, de responsabilidade administrativa da INFRAERO.

O principal terminal do estado está situado na região central, e conta com mais dois terminais importantes, um ao norte do estado, no município de Araguaína e outro na região sul, em Gurupi. No primeiro a administração foi terceirizada pela prefeitura e atualmente é gerido pela empresa ESAERO (GOVERNO DO TOCANTINS) e em Gurupi a prefeitura faz a gestão por meio de convênio com o governo do estado. De modo que podemos considerar o sistema aeroviário tocantinense como enxuto, pois responde adequadamente a sua demanda. O que corrobora com um estudo feito em 2014 pela empresa de inteligência de mercado *Urban Systems*, sobre os aeroportos regionais, no qual colocou os dois aeroportos do Tocantins no ranking dos 100 mais promissores do país. Foram Araguaína, no norte do estado, na 43ª posição

⁶²Departamento de Estradas e Rodagem do estado de Rondônia.

⁶³Advocacia-Geral da União.

⁶⁴Superintendência do Patrimônio da União em Rondônia.

e Gurupi, na região sul, na 92ª posição, após a avaliação de 270 aeroportos de todo o país (2014). O estudo foi apresentado na abertura da *Feira Internacional Airport Infra Expo*, em São Paulo.

Entretanto, cabe destacar que o Plano Aeroviário do Tocantins (PAETO) foi elaborado no ano de 1995, e naquele ano, o estudo de infraestrutura aeroportuária do estado concluiu que, “quanto as condições físicas e operacionais, a infraestrutura aeroportuária [...], não apresenta nenhuma unidade classificada como excelente [...]”. E prossegue, “a maioria das unidades aeroportuárias teve seus níveis de infraestrutura classificados como fraco, com pistas praticamente inoperantes” (PAETO, 1995. p. 71). Isso nos leva a considerar que as deficiências apresentadas no plano naquela época foram em grande parte sanadas. E um dos fatores que contribuíram com essa melhora, além do cumprimento das obrigações técnicas do Plano Aeroviário, podemos creditar também como fator a localização geográfica privilegiada, no sudeste da região Norte, fazendo fronteira com Bahia, Piauí, Maranhão, Pará e Mato Grosso, o que favorece a demanda aérea tanto para deslocamento de turismo e negócios.

Após esse apanhado pela situação da região, resta perceptível a existência de aeródromos em quantidade suficiente, o que em tese, significa a possibilidade de retomada e desenvolvimento dos voos regionais. Precisamos considerar, contudo, que os aeroportos precisam atrair e manter os serviços das companhias aéreas com infraestrutura adequada, uma vez que só assim, a demanda poderá ser fomentada.

Segundo o BNDES (2001), os aeroportos são elementos fundamentais para o desenvolvimento econômico de uma comunidade, por fatores como: o aumento da acessibilidade, a vantagem competitiva à região, a indução de negócios e novos empreendimentos, ampliação das relações comerciais e, também, pela possibilidade de expansão das atividades de turismo e lazer e suas externalidades positivas sobre o emprego local (2001). Um estudo da Eurocontrol (2011), prevê que, em 2030, os principais aeroportos da Europa estejam saturados e, com isso, vem estimulando não só a aviação regional, mas também o que ela chama de Aeroportos Secundários, com o intuito de conectar pequenas e médias cidades a mercados globais.

Torres e Portugal (2013), consideram que delimitar o número de aeroportos regionais que um país deve ter não é o foco de um elo tão importante no sistema de aviação, mas sim “aerportos devidamente localizados, que atendam sua função e onde exista demanda de ida e volta que, após investimento, justifique e sustente uma infraestrutura aeroportuária na localidade”. Essa é uma questão importante pois, como vimos, a região Norte tem uma quantidade que poderíamos considerar grande de aeroportos, sem, contudo, significar um

projeto minimamente organizado de desenvolvimento regional. Uma vez que essa região é a que mais sofre com problemas de infraestrutura aeroportuária.

Atualmente mais de 90% da movimentação de passageiros no país ocorre por meio de grandes aeroportos. Segundo um relatório da Câmara Federal (2013) apesar de o Brasil possuir a segunda maior frota de aviação geral do mundo, com aproximadamente 12 mil aeronaves, na Amazônia Legal operam apenas 1.774 desses aviões. Os problemas são diversos, no entanto, os principais expomos resumidamente no quadro abaixo.

Quadro 5: Resumo dos principais gargalos que afetam as empresas regionais na Amazônia

A carência de normas regulatórias com características especiais, fator necessário para que sejam compatíveis com as limitações existentes na Amazônia.
Grande dificuldade das prefeituras em administrar os aeroportos, custeando a adequação das instalações, assim como a manutenção de pistas, terminais e funcionários.
Falta de uma política viável de incentivo e subsídio às empresas regionais para a operação nessas localidades, que concorrem com modais mais acessíveis (rodoviário e fluvial).
A dificuldade de acesso e o preço do querosene de aviação (QAV), principalmente em localidades mais afastadas dos centros (Manaus e Belém), bem como o impasse nas negociações.

Quadro: Elaboração Própria, 2020

Ou seja, embora a região conte com aeródromos em quantidade suficiente para atender de maneira eficaz a demanda, fica demonstrado a falta de planejamento nessa área, não existe, como apontamos acima, uma organização no sentido de coordenar ações que possam articular desenvolvimento econômico e a questão do transporte aéreo regional.

CAPÍTULO II

2.1 ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DO MERCADO DE TRANSPORTE AÉREO CIVIL

Para tratar da estrutura e desenvolvimento de mercado, além de dados estatísticos é preciso descrever algumas variáveis e termos que vamos utilizar. Os conceitos e definições que serão apresentados a seguir estão dispostos nas Portarias ANAC nº 3.506 e 3.507 (2019) e no site da Agência reguladora. Os Dados são semelhantes ao programa estatístico da *International*

Aviation Organization (ICAO), especialmente no significado das variáveis que serão apresentados em inglês também, para facilitar a comparação.

Embora o presente trabalho concentre o foco nas empresas aéreas regionais de transporte regular, cabe destacar também a definição dos **serviços de táxi-aéreo**, uma vez que estes atuam também na região. Segundo a ANAC, são serviços que constituem modalidade de transporte público aéreo não regular, de passageiro ou carga, mediante remuneração convencionada entre o usuário e o transportador e visando a proporcionar atendimento imediato, independente de horário, percurso ou escala. E como se trata de transporte aéreo não regular, não necessita de concessão, apenas de autorização por parte da agência reguladora.

Natureza do Voo, refere-se à natureza das etapas, e possui o valor “Doméstico” caso as etapas tenham o pouso e a decolagem realizados no Brasil e sejam operadas por empresas brasileiras ou possuem o valor “Internacional” caso contrário.

Tipo de voo, indica o tipo de operação das etapas: **Regulares** (*Scheduled revenue flights*): são as etapas remuneradas regulares que são realizadas conforme previsão no Sistema de Registro de Operações (SIROS). Recebem esse nome pois possuem a característica de serem realizadas regularmente; **Não Regulares** (*Non-scheduled revenue flights*): são as etapas remuneradas não caracterizadas como regulares. Recebem esse nome pois possuem a característica de serem realizadas de forma não continuada, como por exemplo, os voos charter e de fretamento.

ASK (*Available seat kilometer*): refere-se ao volume de Assentos Quilômetros Oferecidos, ou seja, a soma do produto entre o número de assentos oferecido e a distância das etapas.

RPK (*Revenue seat kilometer*): refere-se ao volume de Passageiros Quilômetros Transportados, ou seja, a soma do produto entre o número de passageiros pagos e a distâncias das etapas.

Assentos: é o número de assentos disponíveis em cada etapa de voo de acordo com a configuração da aeronave na execução da etapa.

Ligação Aérea Sistemática (LAS): é o serviço aéreo doméstico, equiparado a serviço aéreo regular, realizado por empresa de táxi-aéreo devidamente certificada. Tem como principais características: a ligação que tem de ser entre duas ou mais localidades dentro do território brasileiro que não estejam sendo atendidas por linha aérea doméstica regular; a operação deve ter frequência mínima de 1 (uma) ligação e máxima de 15 (quinze) frequências semanais; e a empresa tem que ter o compromisso de manter índices de pontualidade e regularidade que atendam aos interesses dos usuários.

E por fim, o **Slot Aeroportuário**, é a permissão dada para que uma operação de pouso e decolagem planejada por uma empresa aérea possa usar a infraestrutura aeroportuária necessária para chegar ou sair de um aeroporto congestionado, em data e hora específicas. A alocação de slots serve, basicamente, para gerenciar a capacidade de aeroportos congestionados, como Congonhas (SP) ou Guararapes (RE), por exemplo.

Apresentados, portanto, os termos e variáveis que serão utilizados na análise. Para melhor compreensão das empresas analisadas neste capítulo, elaboramos um quadro com as *empresas aéreas nacionais de transporte aéreo regular*, com registro ativo (em 2020) na ANAC.

Quadro 6: Empresas aéreas regulares com registro ativo em 2020, na ANAC.

RAZÃO SOCIAL	ATIVIDADE	CIDADE	VALIDADE OPERACIONAL
ABSA - Aerolinhas Brasileiras S.A	Transporte Aéreo Regular	Campinas (SP)	23/04/2025
ASTA Linhas Aéreas Ltda (Ex - América Do Sul Linhas Aéreas Ltda.)	Serviços Aéreos Públicos, Transporte Aéreo Regular	Várzea Grande (MT)	07/05/2024
ATA - AEROTÁXI ABAETÉ LTDA.	Táxi-aéreo, Transporte Aéreo Não Regular, Transporte Aéreo Regular	Salvador (BA)	*não disponível pela Agência
AZUL Linhas Aéreas Brasileiras S/A	Transporte Aéreo Regular	Barueri (SP)	21/11/2028
GOL Linhas Aéreas S.A. (Ex- VRG Linhas Aéreas S.A.)	Transporte Aéreo Regular	Rio de Janeiro (RJ)	*não disponível pela Agência
MAP Transportes Aéreos Ltda.	Transporte Aéreo Regular	Manaus (AM)	17/08/2022
MODERN Transporte Aéreo De Carga S.A	Transporte Aéreo Regular	Jundiaí (SP)	02/06/2027
PASSAREDO Transportes Aéreos S.A.	Transporte Aéreo Regular	Ribeirão Preto (SP)	*não disponível pela Agência

SIDERAL Linhas Aéreas Ltda.	Transporte Aéreo Não Regular, Transporte Aéreo Regular	São José dos Pinhais (PR)	06/03/2025
TAM Linhas Aéreas S.A.	Transporte Aéreo Regular	São Paulo (SP)	09/11/2021
TOTAL Linhas Aéreas S.A.	Transporte Aéreo Regular	Curitiba (PR)	*não disponível pela Agência
TWO Taxi Aéreo Ltda.	Aerolevanteamento, Aeropublicidade, Ligação Aérea Sistemática Regular, Táxi-aéreo, Transporte Aéreo Regular	Jundiaí (SP)	19/10/2021

Quadro: Elaboração Própria / Fonte: ANAC (Registro de Empresas Aéreas), 2020

Os gráficos aqui apresentados foram retirados do Relatório de Demanda e Oferta do Transporte Aéreo⁶⁵, disponibilizado pela ANAC. Atualmente, como consta no quadro acima, existem no Brasil 12 empresas nacionais de transporte aéreo regular de passageiros registradas na ANAC. Das quais apenas 3 com operações nacionais (LATAM, GOL e AZUL) e 2 com operações regionais regulares (MAP e PASSAREDO)⁶⁶ (ANAC, 2020), apesar de haver outras companhias de menor porte registradas como *transporte aéreo regular*, estas não estão operando de fato nessa condição, como a Total Linhas Aéreas, que teve as operações absorvidas pela TRIP no fim de 2007; esta, por sua vez, foi fusionada com a AZUL, em 2014. Após a fusão, de acordo com dados da ANAC, as duas companhias passaram a cobrir 316 rotas e 96 cidades brasileiras operando 837 voos diários, equivalentes a 29% do total do país (2014).

No Amazonas, a APUÍ Taxi Aéreo, uma empresa de táxi-aéreo (RBAC 135)⁶⁷ opera voos em caráter sistemático (LAS), ou seja, voos previamente programados e abertos ao público

⁶⁵O Relatório de Demanda e Oferta do Transporte Aéreo tem o objetivo de permitir o acompanhamento da variação da oferta e da demanda de passageiros e de carga no modal aéreo, da taxa de aproveitamento das aeronaves e da participação de mercado das empresas de serviços de transporte aéreo público, assim como subsidiar a realização de estudos sobre o setor. (Fonte: ANAC)

⁶⁶Verificar sobre a fusão da MAP e PASSAREDO, no item 2.2.2 deste capítulo.

⁶⁷É a sigla para Registro Brasileiro de Aviação Civil. No caso do 135, são requisitos utilizados pelas empresas de táxi-aéreo, de acordo com parâmetros estabelecidos pela ANAC, se a empresa utilizar uma aeronave (avião ou helicóptero) propelida a hélice ou jato, com até 19 assentos de passageiros (TCDS) e até 3.400 Kg de carga paga, os requisitos de aeronavegabilidade e de operações estarão previstos no RBAC nº 135. Já se a empresa fizer uso de um avião, e neste caso apenas avião, propelido a hélice ou jato, com mais de 19 assentos (TCDS) e acima de 3400 Kg de carga paga, os requisitos de aeronavegabilidade e de operações estarão previstos no RBAC nº 121. Que é o requisito utilizado pelas empresas regionais e demais companhias regulares. (Fonte: ANAC)

em geral. Atualmente a APUÍ opera três frequências semanais para Manicoré e três para Apuí, nos mesmos dias (Terças, Quintas e Sábado), as duas cidades no interior do Amazonas.

Em março de 2020, a ANAC concedeu a outorga de operação de transporte aéreo regular para a ABAETÉ e SIDERAL. A primeira operava apenas linhas aéreas não regulares com voos charter e táxi-aéreo e a segunda atua no ramo de transporte aéreo não regular de cargas, recebeu autorização para operar serviço de transporte aéreo público regular de cargas e mala postal. A ANAC concedeu também à SIDERAL, outorga para explorar o serviço de transporte aéreo público não regular de passageiros. A empresa atua também realizando voos fretados para Boa Vista (RR), no processo de interiorização dos refugiados venezuelanos (ANAC). Abaixo podemos observar a aeronave de matrícula PR-SDO que realiza alguns desses voos, estacionada na área remota do Aeroporto de Boa Vista, aguardando para decolagem.

Figura 10: Boeing 737-300 da SIDERAL estacionado no aeroporto de Boa Vista.



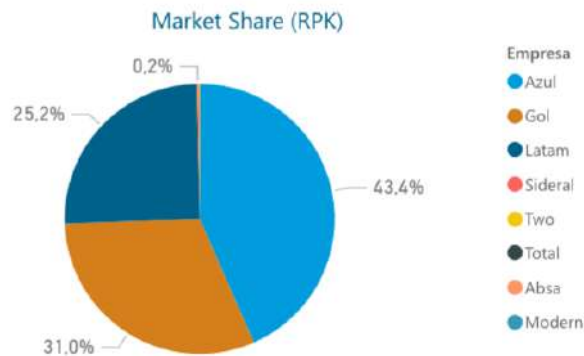
(Foto do Autor, 2020).

No cenário nacional, o que observamos é a **concentração do mercado** em três empresas (LATAM, GOL e AZUL), situação que não se difere muito da de 2008, por exemplo, quando TAM e GOL/VARIG dominavam 97,76% do mercado doméstico. Nos dados disponibilizados pela ANAC, em outubro de 2019⁶⁸, a AZUL detinha uma participação de 25,6% nos voos domésticos do Brasil, enquanto LATAM e GOL registraram 37,5% e 36,7%, respectivamente, no entanto, no mês seguinte, a AZUL registrou um crescimento de 30,6% ante o 6,3% da GOL e 19,1 da LATAM.

⁶⁸Optamos por utilizar como referência o ano de 2019 por dois motivos: os dados referentes ao ano de 2020 ainda não foram disponibilizados pela Agência na data (12/20) e com a Pandemia do COVID-19 o mercado do transporte aéreo foi diretamente afetado com acentuada queda na demanda.

Conforme os dados mais atuais da participação de mercado, usando como referência o mês de março de 2020, a demanda foi distribuída da seguinte forma:

Figura 11: Distribuição da demanda (RPK), usando como referência o mês de março de 2020.



Fonte: ANAC, 2020.

É importante ressaltar que no gráfico acima não aparece a participação das empresas MAP e PASAREDO, uma vez que não informaram à agência seus dados estatísticos referentes ao mês de março de 2020. Contudo, considerando que os dados dessas empresas sejam imprescindíveis à nossa pesquisa por se tratarem de companhias regionais, buscamos então os dados individuais, tabelados pela agência. Devemos considerar também que as empresas MODERN, ABSA e TOTAL que aparecem no gráfico acima, são companhias que operam somente o transporte de carga e malotes.

Começaremos com os números da MAP, usando como referência ao ano de 2019, a empresa teve uma queda na demanda (RPK) em -29,6%, e a participação de mercado em RPK, de 0,1%, o que corresponde a -16,3%, do acumulado.

Figura 12: Dados da MAP, usando como referência o ano de 2019.

Empresa	RPK (mil)	Var % RPK	ASK (mil)	Var % ASK	Aproveitamento (RPK/ASK)	Var % Aprov.	Part. de Mercado RPK	Var %
Gol	31.100.326	-11,0%	37.674.523	-12,0%	82,6%	1,1%	38,2%	5,8%
Latam	29.697.142	-4,1%	36.245.226	-4,2%	81,9%	0,2%	36,5%	14,1%
Azul	20.192.818	4,1%	24.637.742	3,8%	82,0%	0,3%	24,8%	23,8%
Passaredo	232.491	-11,9%	351.634	-13,8%	66,1%	2,3%	0,3%	4,8%
MAP	51.434	-29,6%	97.954	-13,1%	52,5%	-19,0%	0,1%	-16,3%
Total	23.427	-31,5%	28.651	-24,5%	81,8%	-9,2%	0,0%	-16,5%
Sideral	9.977	188,2%	17.425	50,7%	57,3%	91,3%	0,0%	242,7%
Two	6.891	95,9%	19.138	120,8%	36,0%	-11,3%	0,0%	133,0%
Onni	5.212		10.248		50,9%		0,0%	
Total	81.320.599	-15,9%	99.064.182	-16,0%	82,1%	0,1%	100,0%	0,0%

Fonte: ANAC, 2019.

A regional PASSAREDO, usando também como referência o ano de 2019, teve uma queda na demanda (RPK), em -11,9%, com uma participação de mercado em 4,8%, no acumulado. Como visto, as duas principais regionais do país tiveram queda na demanda e consequentemente na participação de mercado.

Figura 13: Dados da PASSAREDO, usando como referência o ano de 2019.

Empresa	RPK (mil)	Var % RPK	ASK (mil)	Var % ASK	Aproveitamento (RPK/ASK)	Var % Aprov.	Part. de Mercado RPK	Var %
Uol	31.100.326	-11,0%	37.674.523	-12,0%	82,6%	1,1%	38,2%	5,8%
Lufthansa	29.697.142	-4,1%	36.245.226	-4,2%	81,9%	0,2%	36,5%	14,1%
Azul	20.192.818	4,1%	24.637.742	3,8%	82,0%	0,3%	24,8%	23,6%
Passaredo	232.491	-11,9%	351.634	-13,8%	66,1%	2,3%	0,3%	4,8%
MAP	51.434	-29,6%	97.954	-13,1%	52,5%	-19,0%	0,1%	-16,3%
Total	23.427	-31,5%	28.651	-24,5%	81,8%	-9,2%	0,0%	-18,5%
Subtotal	9.977	188,2%	17.425	50,7%	37,3%	91,3%	0,0%	242,7%
Taxi	6.891	95,9%	19.138	120,8%	36,0%	-11,3%	0,0%	133,0%
Classe	5.212		10.248		50,9%		0,0%	
Total	81.320.599	-15,9%	99.084.182	-16,0%	82,1%	0,1%	100,0%	8,0%

Fonte: ANAC 2019.

Apesar de usar como referência o ano de 2019, esses dados corroboram com um estudo do CADE (2017), onde diz que o mercado de transporte aéreo de passageiros no Brasil, sofreu profundas mudanças ao longo da última década, em um período relativamente curto, houve a estruturação da regulação econômica, a reformulação da gestão pública no setor, a entrada de administradores aeroportuários privados, assim como, o estabelecimento de alianças (incluindo a constituição de *joint ventures*⁶⁹) das mais diversas ordens e a fusão/aquisição de diversas empresas aéreas (2017). Toda essa mudança reflete diretamente na oferta do serviço disponível, principalmente na região amazônica, quando fazemos um levantamento comparativo, no ano de 2006, onde dispúnhamos de 21 empresas aéreas, atuando ativamente no mercado doméstico, de acordo com o Anuário do Transporte Aéreo (ANAC, 2006).

Quadro 7: Companhias aéreas ativas no mercado em 2006. Fonte: ANAC.

CÓDIGO	EMPRESA
(ABJ)	ABAETÉ
(BRB)	BRA

⁶⁹Refere-se a um tipo de associação econômica ou acordo comercial em que duas entidades ou empresas que se juntam para tirar proveito de alguma atividade, por um tempo limitado, sem que cada uma delas perca a identidade própria. (Fonte: IPEA)

(GLO)	GOL
(MEL)	MEGA
(MSQ)	META
(NES)	NORDESTE
(ONE)	OCEANAIR
(PLY)	PUMA AIR
(PYB)	PASSAREDO
(PTN)	PANTANAL
(RLE)	RICO
(RSL)	RIO SUL
(TAM)	TAM
(TIB)	TRIP
(TSD)	TAF
(TTL)	TOTAL
(TUS)	ABSA
(VLO)	VARIG LOG
(VRG)	VARIG
(VRN)	VRG LINHAS AÉREAS
(WEB)	WEBJET

Quadro: Elaboração Própria / Fonte: Anuário do Transporte Aéreo de 2006

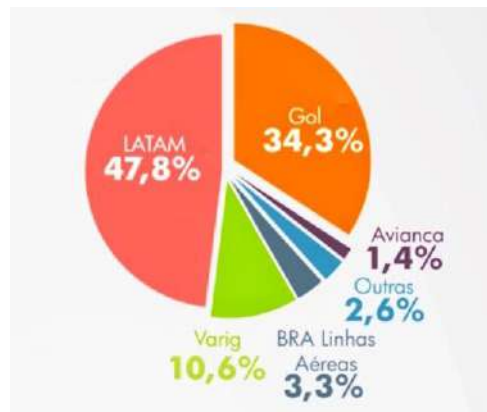
Um quantitativo alto de empresas operantes. Perfazendo um total de 21 empresas ativas naquele ano, ou seja, nove companhias a mais que nos dias atuais operando no mercado. No entanto, para melhor compreender esse levantamento comparativo, vamos **contextualizar historicamente o mercado aéreo brasileiro, no ano de 2006.**

Aquele ano, foi marcado pela crise com o Grupo VARIG, que culminou com a paralização das empresas do grupo: em meados de junho foi a RIO SUL e a NORDESTE, e em dezembro, a VARIG. No transcorrer do ano, entretanto, surgiram novas empresas no mercado: a MASTER TOP Linhas Aéreas, especializada no transporte de cargas, iniciou suas operações no mês de maio; a gaúcha NHT Linhas Aéreas Ltda e a mineira AIR MINAS Linhas Aéreas Ltda, iniciaram suas operações no mês de agosto, ambas atendendo ao mercado regional.

Em agosto, foi a vez da SETE Linhas Aéreas iniciar suas operações transformando suas linhas sistemáticas de taxi aéreo em rotas regulares. A empresa operava nas regiões Centro-

oeste e Norte. Em dezembro, a VRG Linhas Aéreas S/A, empresa que arrematou o direito de uso da marca VARIG no leilão realizado no âmbito do Processo de Recuperação Judicial iniciou suas operações. Com relação ao tráfego doméstico, houve um crescimento da **demanda (8,7%)**, em 2006, que foi de um ponto percentual acima do crescimento da **oferta (7,7%)**, o que proporcionou um aproveitamento de 72% dos serviços (ANAC, 2006). Em 2006, a demanda se apresentava da seguinte forma:

Figura 14: Demanda do Mercado Doméstico em 2006.



Fonte: Anuário do Transporte Aéreo/2006.

Considerando que o mercado do transporte aéreo está ligado diretamente à situação econômica do país, quando este vai bem, ou seja, tem uma demanda crescente, gera uma “estabilidade no mercado”. O que faz com que, muitas empresas, consigam se manter com o fluxo de caixa positivo. Isso é refletido também nas regionais. Pegamos como exemplo, a RICO, empresa regional que teve uma das maiores redes de operações aéreas no interior do Amazonas, 16 ao total. Na imagem abaixo é possível observar o folheto promocional da empresa no ano de 2006, mostrando suas rotas disponíveis.

Figura 15: Folheto da Rico com suas rotas em 2006.



(Foto do Autor, 2006)

Em 2006, a empresa embarcou **280.960 passageiros pagos**, com **3.921.130Km Voados**, obtendo um **aproveitamento de 64%** (ANAC, 2006). São números impressionantes, frente à situação atual, hoje não há nenhuma empresa, exclusivamente regional, que transporte essa quantidade de passageiros ao ano. Vale ressaltar também o modelo de aeronave que a empresa utilizava nas rotas amazônicas. Operava o Boeing 737-200, o “*Breguinha*”, com capacidade para 85 a 135 passageiros em rotas para: Tefé, Tabatinga, Cruzeiro do Sul, Rio Branco e Porto Velho com alta taxa de ocupação. A figura abaixo mostra a imagem do 737-200 (matricula PR-RLA) estacionado em Manaus.

Figura 16: Bilhete de Passagem com o Boeing 737-200 da Rico.



(Foto do Autor, 2020)

Quando a RICO adquiriu este Boeing que pertenceu à VARIG, em 2003, ganhou a matrícula PR-RLA, a empresa obteve um bom aproveitamento em rotas para o interior do Amazonas, a companhia chamou a atenção das grandes empresas que não tardaram em colocar voos nos mesmos trechos e quase nos mesmos horários, com aviões mais novos e tarifas propositalmente mais baixas. A concorrência pesada aliada ao alto custo dos antigos jatos fez a companhia amazonense amargar prejuízos. E ao entrar na era do jato, a RICO teve de mudar o patamar operacional, operava segundo o Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica (RBHA) 121, e com a introdução de jatos a empresa teve de se adaptar ao RBHA-135. Isso significou o aumento de quadros em 25%, além da necessidade de um novo modelo gerencial. Vários funcionários foram mandados ao Rio de Janeiro e a Porto Alegre para capacitação e treinamento com a VARIG e sua divisão de manutenção, a VEM (BETTING, 2019).

Até que em 2004, um avião de pequeno porte da companhia que voltava para Manaus, proveniente de Tefé, caiu nas proximidades do aeroporto Eduardo Gomes, causando a morte de 33 pessoas (30 passageiros e 3 tripulantes) (TRIBUNA, 2013). Somando-se a isso, três anos depois, a crise cambial, a alta no preço dos combustíveis, mais a concorrência direta com a GOL que fazia promoções até então nunca antes vista como a passagem a R\$ 1,00⁷⁰ mais a forte presença da TRIP na região, fizeram com que os jatos, que foram outrora o orgulho da companhia, ficassem estacionados ao relento em Manaus. Ao todo a empresa operou com sucesso três aeronaves do modelo 200, por aproximadamente cinco anos

Figura 17: Boeing 737-200 da RICO em Manaus.



(Foto: Maykson Santos / set. 2017)

⁷⁰A promoção consistia no cliente pagar a tarifa normal (cheia) na ida, e a volta saia por R\$ 1,00. Ou seja, obrigatoriamente o trecho teria que ser (ida e volta). Isso fazia com que o valor da volta, conseqüentemente estivesse embutido na passagem de ida. Desse modo, com o custo de operação bastante reduzido, bem menor que a concorrente regional, a GOL passou a operar os trechos de maior rentabilidade da companhia amazonense, o que contribuiu para o fim das suas operações em algumas cidades da região Norte.

A queda foi gradativa: em 2007, de acordo com dados da ANAC, a empresa transportou 228.538 passageiros. Já em 2008, enfrentado diversas dificuldades, decidiu suspender as operações com jatos, e operar apenas turboélices. A malha de voos foi drasticamente encolhida, naquele ano transportou apenas 79.516 passageiros (ANAC), uma redução expressiva frente ao ano anterior. Com a demanda despencando, em 2010, a companhia encerra suas atividades regulares. Um ano depois, em 10 de junho de 2011, a ANAC cassou a concessão para exploração de serviço de transporte aéreo de passageiros e cargas da empresa (BETTING, 2019). Atualmente a RICO mantém apenas operações de fretamento e táxi-aéreo no Amazonas, com uma aeronave Bandeirante e um Anfíbio.

A história da RICO representa claramente esse declínio das operações regionais no Norte do país, tendo em vista que no ano de 2000, as companhias aéreas voavam para 189 cidades e de acordo com dados do Anuário do Transporte Aéreo, hoje não passa de 130 (ANAC), mais distante ainda, dos cerca de 400 municípios atendidos na década de 1960. Da mesma forma, quando analisamos o número de empresas aéreas com voos regulares, comparando com dados de 2010 a 2018 (Anuário mais recente), temos uma redução igualmente expressiva. Em 2010, o Brasil tinha 23 empresas de transporte comercial de passageiros, no fim de 2018, eram apenas 12 (ANAC).

Neste período, no *mercado nacional* o que vimos foram muitas aquisições e fusões: no início de 2010, a TAM comprou 100% das ações da **PANTANAL**; **WEBJET** foi adquirida pela GOL, em 2011; e a **TRIP**, se fundiu à AZUL, em maio de 2012. No *mercado regional*, a situação foi ainda pior, vimos o fim das operações da paraense **PUMA AIR** e a pernambucana **NOAR** que deixou de voar após um acidente com um de seus aviões, no Recife. A mineira **AIRMINAS** também teve as operações suspensas, em 2010; no mesmo ano, a cuiabana **CRUISER** e a cearense **TAF** tem o mesmo fim; 2011, a roraimense **META** deixa de voar, assim como a amazonense **RICO**, no mesmo ano; a paranaense **SOL** Linhas Aéreas, teve o certificado suspenso pela ANAC, em maio de 2012. No mesmo ano, houve também a extinção da carioca **TEAM** Linhas Aéreas. Em 2013, foi a vez da gaúcha **BRAVA** (ex-NHT linhas aéreas) encerrar as operações. Por fim, a goiana **SETE** Linhas Aéreas suspendeu suas operações em 2016. Destas, quatro operavam linhas na região amazônica⁷¹.

⁷¹Todas as empresas que estão em negrito encerraram suas operações ou foram fusionadas com outras companhias.

Para compreender melhor elaboramos um quadro resumido, com o histórico de algumas companhias aéreas regionais que operavam na Amazônia, as rotas, e os fatores que levaram o fim de suas operações.

Quadro 8: Companhias aéreas regionais extintas que operavam na Amazônia (2008 a 2018).

EMPRESA	HISTÓRICO E ENCERRAMENTO	DESTINOS
PUMA AIR	Com sede em Belém, foi fundada em 2002, operando voos fretados e charter, com um EMB-120, e posteriormente com um Boeing 737-300. Após uma crise financeira e duas paralisações (2008 e 2011), teve sua falência decretada pela justiça em 8 de fevereiro de 2012. Na ocasião, o juiz da 13ª vara cível de Belém, ponderou que “manter uma sociedade em crise econômico-financeira a qualquer custo significa permitir que os demais agentes econômicos, que negociam com esta, em função do inadimplemento das obrigações contratadas com a referida sociedade, venham a enfrentar problemas econômicos e mesmo a quebrar.”	Macapá / Belém / Santarém / Manaus / São Luís / Fortaleza / São Paulo
META	Com sede em Boa Vista, foi fundada em 1997 operando linhas sistemáticas, anteriormente operava apenas como táxi-aéreo. Recebeu o primeiro EMB-120, naquele ano, e o segundo em 2000. No ano seguinte teve o melhor desempenho da sua história, onde transportou 65.320 passageiros com 62% de aproveitamento. Em 2011, após o assassinato do seu fundador e proprietário a empresa começou a apresentar problemas o que culminou com a intervenção da ANAC resultando no encerramento das atividades.	Boa Vista / Manaus / Santarém / Itaituba / Oriximiná / Macapá / Belém / Altamira / Monte Dourado / Breves / Parintins. <i>Rotas Internacionais</i> Guiana / Suriname
RICO	A história da companhia começa nos idos de 1960, quando ainda era a Taxi-Aéreo Rondônia e operava serviços para a mineração em Porto Velho. Só começou a operar em como linha aérea regional a partir	Rio Branco / Manaus / Tarauacá / Cruzeiro do Sul / Porto Velho / Lábrea / Humaitá / Eurinepé / Caruarí /

	de 1996, e em 2005 se tornou a maior regional do Brasil, voando com 2 Boeing 737-200. No entanto, veio a crise de 2008, que reduziu drasticamente as operações da companhia, combinada com a concorrência pesada com as grandes empresas. Em 2010, suspendeu suas atividades regulares e no ano seguinte a ANAC cancelou sua licença de operação. Hoje a empresa opera apenas táxi-aéreo e fretamento.	Tabatinga / São Paulo de Olivença / Fonte Boa / Tefé / Barcelos / Santa Isabel / São Gabriel da Cachoeira / Boa Vista / Parintins / Itaituba / Santarém / Altamira / Belém / Carauacá / Coari / Maués / Borba / Manicoré
SETE	Seu nome representa a sigla para Serviços Especiais de Transportes Executivos (SETE) foi uma companhia aérea regional com sede em Goiânia, no Aeroporto Santa Genoveva na capital de Goiás. Foi fundada em 1976 pelo Comandante Rolim Amaro, sendo que em 1980 ela foi vendida para o Comandante Luiz Vilella. Além de Goiás a empresa operava no Distrito Federal, no Tocantins, no nordeste do Mato Grosso, no Pará, no Amapá e no Maranhão, sendo a principal companhia aérea regional das regiões central e centro-norte do Brasil. Foi também a companhia com o maior número de destinos no estado do Tocantins. Contava com três hangares em Goiânia, com uma área de 55.000m ² possuía uma das melhores estruturas físicas em seu segmento. No fim de 2015, a companhia após amargar meses de prejuízo com a ocupação somado ao alto custo do combustível, a crise economia e a concorrência, naquele ano suspende suas operações regulares permanecendo somente com o segmento de táxi-aéreo.	Goiânia / Palmas / Marabá / Belém / Brasília / Gurupi / Imperatriz / Araguaína / Altamira / Barra do Garças / Rondonópolis / São Luís / Cuiabá* / Redenção / Conceição do Araguaia

Quadro: Elaboração Própria / Fonte: Periódicos Especializados

O que observamos nos quatro casos foi uma crise que em determinado momento se abateu sobre essas empresas. Embora os fatores que culminaram com o encerramento das atividades sejam diferentes entre as companhias, há alguns fatores que convergem entre as quatro: (1) *o preço e a possibilidade de negociação do QAV (combustível), na Amazônia* (ver seção 2.4 deste capítulo); (2) *problemas de gestão como (Falta de informação, Estrutura de*

custos e despesas inadequadas, Carência tecnológica, Modelo de gestão inadequado); (3) *concorrência predatória das grandes empresas do setor*; (4) *falta de uma política efetiva de incentivo ao setor regional*, e quando dizemos isso, nos referimos, sim, a subsídios governamentais. Principalmente nas linhas de baixa demanda que ligam as cidades no interior da Amazônia.

São fatores sensíveis a qualquer empresa aérea pequena, e corrobora com Barat (2008), no sentido de que a aviação regional é guiada pelo mercado, assim como também, pelas oportunidades surgidas com o “deslocamento da fronteira econômica” e com os novos polos produtivos. Barat (2008), coloca ainda que devemos considerar a importância da aviação regional de atendimento às necessidades de âmbito estadual ou de pequenas regiões, também movida pelo mercado, mas necessitando de algum apoio ou estímulo, principalmente em termos de infraestrutura. Por fim, o autor diz que a aviação regional amazônica, precisa de maior apoio e, mesmo, de subsídio.

Um dos principais fatores de extinção das regionais é a concorrência com as grandes empresas, como dito no fator (4) acima. Segundo um estudo do IPEA (2010), as **vantagens que favorecem as grandes companhias, tem um efeito cumulativo, em detrimento das empresas menores**, dentre as mais relevantes, citamos:

- *Sistemas de reservas dominantes, altamente informatizados;*
- *Ofertas diversificadas de serviços conjuntamente com as reservas de passagens aéreas;*
- *Disponibilidade de bancos de dados acoplados aos sistemas de reservas, que permitem maior previsibilidade no comportamento dos usuários, fidelização da demanda e oferta de descontos;*
- *Disponibilidade de maior volume de recursos para a promoção de campanhas publicitárias.*
- *Maior capacidade de obtenção de leasing⁷² de novas aeronaves – especialmente as de grande capacidade wide-bodies– e de permanente atualização tecnológica, inclusive obtendo descontos junto aos fabricantes.*
- *Maior inserção nas rotas e grandes polos geradores de tráfego aéreo de negócios e turismo.*

Dentre essas vantagens, percebemos claramente que quando tratamos das companhias menores, estas não possuem tais condições. A obtenção do *Leasing*, por exemplo, é algo extremamente raro às regionais, tanto que quando estas paralisam suas atividades, suas

⁷²O leasing aeronáutico é o arrendamento ou “aluguel” de aeronaves por um período considerável tempo, suportado por um contrato específico. Apesar de ainda não ser algo barato, permite que as companhias estruturarem melhor seu fluxo de caixa, sem “travar” seus recursos, gastar milhões numa compra antecipada ou arcar com a depreciação. As empresas de leasing, são conhecidas como *lessors*. (Fonte: Portal AeroIn)

aeronaves ficam estacionadas nos aeroportos do país, muitas vezes tendo como destino final, o desmonte. Essa situação pode ser vista com os aviões da META, em Boa Vista. Os da RICO, em Manaus e o Boeing da PUMA AIR no pátio do aeroporto de Belém. Ressaltamos que essa não é a única peculiaridade do segmento regional.

Nosso país possui regiões com distintas peculiaridades que definem o setor de transporte aéreo regional de forma diferenciada. Algumas regiões têm na via aérea uma forma de conexão rápida e necessária aos fatores de deslocamentos com fins econômicos, de negócios, entre outros, como na região Sudeste; outras regiões necessitam deste modal como fundamental meio de locomoção, ou seja, como forma de se integrar territorialmente ao restante do país, sendo que na maioria das vezes esse modal se caracteriza como intrínseco à “diminuição” do isolamento territorial, como por exemplo, na Região Norte (PEREIRA, 2016).

O Brasil criou uma dependência pela região sudeste, especificamente São Paulo, o estado concentra o hub das três maiores companhias aéreas do país. A LATAM utiliza o aeroporto de Guarulhos, a GOL, de Congonhas e Galeão (RJ) e a AZUL, o aeroporto de Viracopos, em Campinas. Isso é uma falha na construção da malha aérea brasileira, pois a maioria dos voos, obrigatoriamente tem de passar por SP ou algum outro hub no Sudeste. Fato que reforça a importância da aviação regional.

A alternativa a esse problema seria a ligação ponto-a-ponto ou *point-to-point* (ver seção 1.6), que faz uma melhor integração do território nacional. Essa ligação direta vem com o intuito de diminuir o tempo e encurtar as distâncias, quesitos importantes para interligar o quinto maior país do mundo em extensão territorial. Considerando o processo de concessão e isso está inserido na concessão dos aeroportos à gestão privada, uma vez que não é uma obrigação do investidor privado fazer política pública na medida em que se privatiza tudo, fica cada vez mais difícil desenvolver aeroportos (ou linhas) regionais que atualmente não são rentáveis, mas que podem vir a ser no longo prazo.

Outra opção seria o subsídio, assim como ocorreu nos EUA, no cenário do *New Deal*, onde foi criado o *Civil Aeronautics Board (CAB)*. De acordo com Silva (2013), o órgão que praticava a regulação econômica estipulou, implicitamente, mecanismos de “subsídio cruzado”, de forma que as rotas mais longas (e mais rentáveis) sustentavam financeiramente rotas locais mais curtas, deficitárias. Contudo, tal política regulatória não necessariamente tinha conexão com os custos das companhias, de modo que não induzia a eficiências de redução de custos ou de maximização de lucros.

Como visto, o setor do transporte aéreo apresenta falhas congênitas de mercado, o que de fato o impede de atender um maior número de cidades. Soma-se a isso, o folego econômico

reduzido das poucas regionais existentes, o que limita ainda mais a oferta do serviço. Seja porque as margens de lucro são reduzidas, ou os custos estruturais de operação são elevados, resultando a preços menos competitivos, assim como, a concorrência predatória praticada pelas empresas estabelecidas.

A ampliação do seguimento regional depende, além da solidez financeira das empresas, de fatores que interferem na economia de modo geral, ou seja, a garantia de um ambiente econômico estável, taxa de câmbio competitiva, inflação sob controle e crescimento econômico. Isso depende exclusivamente da atuação do Estado, como o regente maior, regulando e coibindo praticas que podem levar esse setor à extinção.

2.2 CONTROLE DO CADE NO MERCADO DO TRANSPORTE AÉREO

A Constituição Federal apresenta um capítulo inteiro dedicado à atividade econômica⁷³. Nele inseriu-se a livre concorrência como um dos fundamentos basilares, ao mesmo tempo que determina *a repressão ao abuso do poder econômico que visa eliminar concorrência, dominar o mercado ou aumentar arbitrariamente os lucros* (CADE, 2016).

Essa é a principal função do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). O órgão foi criado pela Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962, e regulamentado pelo Decreto nº 52.025, de 20 de maio de 1963, quando o conselho foi finalmente implantado⁷⁴. No entanto, a primeira iniciativa para coibir o abuso do poder econômico no país data de 1945, foi o Decreto-Lei nº 7.666, que ficou conhecido como Lei Malaia, de autoria do ministro Agamenon Magalhães, foi promulgado em 22 de junho de 1945 e revogado em 9 de novembro do mesmo ano (ABREU; FGV, 2009).

As práticas que são consideradas lesivas à livre concorrência ou aos consumidores recebem sanções que vão desde multa até a cisão da sociedade. E para subsidiar essa ação de controle, o CADE dispõe de uma gama de poderes, podendo solicitar informações às empresas quando desejar, examinar a contabilidades destas e aplicar sanções caso não seja atendido. Pode ainda solicitar a assistência e a colaboração das autoridades e serviços federais ou autárquicos, sujeitando-os à pena de suspensão ou demissão caso venham a dificultar ou retardar sua ação.

⁷³Princípios Gerais da Atividade Econômica, são os artigos 170 e seguintes da Constituição Federal.

⁷⁴O conselho era composto de cinco conselheiros nomeados pelo presidente da República e aprovados pelo Senado Federal, com mandato de quatro anos, um dos quais era escolhido para ocupar a presidência. O primeiro presidente do CADE foi Lourival Fontes. Após a promulgação da Lei 8.884, o plenário do CADE passou a ser composto por um presidente e seis conselheiros, e o período do mandato de cada um deles foi reduzido para dois anos, permitida uma recondução. (Fonte: FGV, 2009)

Conta com o apoio da Secretaria de Direito Econômico (SDE), do Ministério da Justiça, e da Secretaria de Assuntos Econômicos (Seae), do Ministério da Economia (ABREU; FGV, 2009).

Num contexto de acentuadas mudanças no mercado do transporte aéreo, como o ocorrido nas últimas duas décadas, a atuação do CADE tem sido manifestada uma média anual de aproximadamente 10 processos abertos por ano sobre assuntos relacionados com empresas aéreas (CADE).

Uma delas foi após a edição da MP 863/2018, que retirou a limitação ao capital estrangeiro em empresas aéreas. O texto da Medida Provisória promoveu alterações no Código Brasileiro de Aeronáutica, que eliminou o limite máximo de 20% do controle das aéreas brasileiras por estrangeiros. Na época, a medida foi vista como um importante avanço, na medida em que tende a estimular a competitividade no setor de aviação.

Contudo, essa visão não foi compartilhada pelo CADE. O Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do Conselho elaborou uma nota técnica avaliando que “ *o transporte aéreo brasileiro apresenta características suficientes para levantar preocupações concorrenciais. O setor possui particularidades que levam à limitação da competição, como barreiras legais à entrada, barreiras de infraestrutura em aeroportos e altos níveis de investimento para a operação, o que, conjuntamente, torna o mercado bastante concentrado*” (Nota Técnica 11/2019/DEE/CADE).

Ocorre que a preocupação do CADE não estava no sentido de retirar a limitação do controle do capital por estrangeiros, mas as modificações propostas pelos parlamentares à MP 863/2018. Especialmente ao PL de Conversão 6/2019, do senador Roberto Rocha, que propôs como modificação a inclusão da franquia de bagagem despachada e a obrigação de realização de 5% de voos regionais no Brasil pelas empresas estrangeiras. O conselho disse que a obrigação de operar rotas regionais “*pode afastar investimentos no setor aéreo do país, uma vez que obriga empresas a operarem mercados que não lhes sejam atrativos*” (Nota Técnica 11/2019/DEE/CADE).

Ainda que reconhecendo a concentração do mercado brasileiro, e tendo uma ampla gama de poderes de controle, o CADE, permitiu fusões importantes, que afetaram o mercado e acentuaram a concentração. Em 2012, aprovou com restrições, a incorporação da WEBJET pela GOL. Na ocasião, a aprovação do ato de concentração foi condicionada à assinatura de um Termo de Compromisso de Desempenho (TCD), no qual a GOL se comprometeria a manter critérios mínimos de eficiência no Aeroporto Santos Dumont (RJ). Após a fusão, a Gol passou a ter 36% dos slots em Santos Dumont (pouco mais de 140), enquanto a TAM, na época líder no mercado, detinha 24% (CADE, 2012).

Inicialmente o CADE suspendeu o processo de fusão, em 2011, para evitar uma maior polarização com a principal concorrente TAM, na época. No entanto, no ano seguinte, em 2012, “aprovou com restrições”. Como resultado, um mês após a fusão, a GOL encerrou a marca WEBJET, e demitiu 850 dos 1.500 funcionários da empresa. O que motivou a irritação do Sindicato Nacional dos Aeronautas (SNA). Os voos foram interrompidos e os passageiros foram deslocados para os voos da GOL. Contrariando o que disse o presidente da companhia antes da aprovação da fusão, na ocasião, Constantino Junior, quando disse que a WEBJET poderia ser uma bandeira “*ultra low cost*” (ESTADÃO, 2012).

A WEBJET, que naquela época, detinha 5,5% do mercado doméstico, teve suas operações encerradas pela nova empresa controladora. Da mesma forma, quando a GOL, em março de 2007, adquiriu a “parte rentável” da VARIG, por 275 milhões de dólares, o maior negócio do setor já anunciado, à época. O que a fez se aproximar ainda mais da sua concorrente TAM. Ao aprovar essa fusão, o CADE, mesmo reconhecendo que a compra geraria concentração e problemas na concorrência, ressaltou que: “os remédios que poderiam ser impostos” *não dariam a certeza de que os efeitos na ampliação da concorrência seriam os esperados* (CADE).

Na ocasião, no Conselho, onde foi votada a fusão, entre os cinco votos, houve um único favorável a imposição ao negócio da devolução à ANAC de dez pares de *slots* no Aeroporto de Congonhas, foi do Conselheiro Paulo Furquim. No entanto, a maioria decidiu pela não devolução dos *slots*, “*pois a medida não seria eficiente e poderia causar prejuízo às duas empresas*” (CADE). Com a fusão, VARIG e GOL ficaram com 47% dos *slots* de Congonhas, contra 42% da concorrente TAM.

Por falar na TAM, a companhia também teve sua fusão com a regional PANTANAL aprovada pelo órgão antitruste brasileiro por unanimidade, em 2010. Para o relator do caso, à época, conselheiro Ricardo Ruiz, a aquisição da empresa não representou uma aquisição convencional, pois a PANTANAL estava em recuperação judicial, e foi arrematada por meio de um leilão que teve apenas a participação da TAM. Ademais a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) já havia dado seu aval para a operação porque entendeu que a operação não traria prejuízos à concorrência, haja vista a ausência de *sobreposição horizontal*. Ou seja, as empresas não compartilhavam as mesmas linhas tronco. Com a compra a TAM voltou a liderar o mercado no aeroporto de Congonhas, incorporando os *slots* da PANTANAL.

Pouco depois de assumir a empresa, a TAM transferiu dezessete voos regionais para Guarulhos, utilizando os *slots* de Congonhas para destinos mais concorridos. A transferência se

deu, segundo a empresa, em virtude dos prejuízos causados em decorrência das substituições da frota. Na ocasião, a mudança gerou revolta nos consumidores, porém as alterações não configuraram irregularidade, já que as companhias são livres para estabelecer suas malhas – desde que haja horário disponível nos aeroportos (PORTAL JM, 2011).

Da mesma forma, o ato de concentração das empresas AZUL e TRIP, foi aprovada, em 2013, e considerada *pró-competitiva* pelo Tribunal do CADE. Nesse caso, os conselheiros entenderam que juntas, AZUL e TRIP teriam melhores condições de concorrer com as líderes do mercado nacional, à época, TAM e GOL. A aprovação da fusão foi condicionada à assinatura de um Termo de Compromisso de Desempenho (TCD), no qual o CADE determina o fim do acordo de compartilhamento de voos (*codeshare*) que a TRIP possuía com a TAM. O TCD também impôs às empresas fusionadas o compromisso de usar com a intensidade de pelo menos 85% seus horários de pousos e decolagens no aeroporto Santos Dumont (RJ) (CADE, 2013). Contudo, antes de ser adquirida pela AZUL, a TRIP se fundiu com a regional TOTAL, no intuito de formar a maior companhia aérea regional da América do Sul, inclusive, com a intenção de promover, ligações regionais no cone-sul. O pedido de incorporação das operações regulares de passageiros entre TOTAL e TRIP foi feito a ANAC ainda em 2007.

Esses diversos atos de concentração (fusão, incorporação), devem passar não só pelo CADE, mas pela ANAC também. Não só as alterações societárias como as operações entre as companhias aéreas precisam ser aprovadas pela agência reguladora em diversos aspectos: tanto jurídicos (para verificação da regularidade jurídica e fiscal⁷⁵ das empresas envolvidas), econômicos (como a idoneidade econômico-financeira da adquirente), regulatórios (em atendimento ao Código Brasileiro de Aeronáutica) e também relativos à operação (ANAC, 2012).

No entanto, a ANAC, por meio de Reunião Deliberativa da Diretoria, costuma aprovar esses processos de alteração societária antes mesmo do CADE, como ocorreu no caso AZUL e TRIP, em 2012. O que observamos nesses casos é que mesmo admitindo que o mercado do transporte aéreo doméstico do Brasil se caracteriza por ser concentrado, a mesma autoridade antitruste, no caso o CADE, e a autoridade reguladora, a ANAC, aprovam as fusões e incorporações no setor. Seja com restrições ou não, de modo que o mercado se torna ainda mais concentrado. Ou seja, são não apenas coniventes, mas corresponsáveis por essa concentração. Outro ponto que chama à atenção, é que sempre o que está em disputa são o direito de pouso e

⁷⁵A 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região decidiu que a ANAC não pode exigir certidão fiscal como condição para fusão de aéreas. (Fonte: CONSULTOR JURÍDICO, 2019)

decolagem (slots) nos aeroportos do Sudeste, notadamente Congonhas (SP) e Santos Dumont (RJ), e não o interesse em explorar possibilidades de voos regionais.

E isso interfere de modo direto nas operações de empresas regionais que operam nas outras regiões, uma vez que quando se aprova uma fusão, o mercado se torna menos competitivo, principalmente quando envolve uma empresa pequena que não tem o mesmo capital financeiro das empresas estabelecidas. Abrindo caminho, assim, para concorrência ruinosa e práticas predatórias.

2.2.1 AQUISIÇÕES DAS REGIONAIS PELAS GRANDES EMPRESAS NA AMAZÔNIA E OS ACORDOS OPERACIONAIS DE PARCERIA (CODE-SHARE)

Como dito acima, a empresa TRIP, antes de ser adquirida pela AZUL, se fundiu com a regional TOTAL, que chegou a transportar 721 mil passageiros, em 2007, um número bastante superior aos 67.474 passageiros transportados em 2017 (ANAC). Ou seja, dez anos após a aquisição pela TRIP, as operações daquela que já foi uma das maiores regionais do país caiu consideravelmente. Atualmente a Total presta serviço de fretamento em algumas cidades do interior do Amazonas, com uma aeronave ATR-42, e tem um contrato de transporte de malotes para os correios, o que garante alguma estabilidade nas finanças da companhia. No entanto, como foi dito, apesar de a empresa estar registrada também como *transporte aéreo regular*, ela presta somente *serviço de transporte de malotes e fretamentos* (ANAC, 2020).

Quando falamos de aquisições de companhias regionais temos de frisar que quando isso ocorre o impacto no mercado e, em geral, na sociedade é imediatamente sentido, principalmente na Amazônia. Como dito no início desse capítulo, MAP e PASSAREDO, estão registradas na ANAC e de fato operando linhas de caráter regional. No entanto, em agosto de 2019, a regional paulista PASSAREDO comprou 100% das ações da amazonense MAP. Ocorre que a MAP era a única regional a cobrir de forma relevante o estado do Amazonas até então (operava em Manaus, Parintins, Lábrea, Carauari, São Gabriel da Cachoeira, Barcelos, Tefé, Eirunepé e Coari), mas em julho de 2019 a ANAC concedeu à empresa 12 slots que pertenciam a AVIANCA BRASIL, em decorrência da falência desta, no concorridíssimo aeroporto de Congonhas (SP) e, inesperadamente no mês seguinte a empresa foi vendida para a PASSAREDO – que detinha 14 slots. Ao todo, a nova empresa, que teve o nome alterado para VOEPASS, ficou com 26 slots (ANAC).

Apesar de adquirir uma companhia rentável e estruturada na Amazônia, ao que parece a principal intensão da PASSAREDO estava em aumentar a participação em Congonhas, mas

com a aquisição, a ANAC exigiu que os voos em SP fossem operados com as aeronaves da MAP (empresa adquirida), sob pena de multa por descumprimento. Desse modo, os aviões da MAP foram deslocados das rotas do Amazonas e Pará para São Paulo. Para compensar a perda dos voos na região, a VOEPASS contratou a empresa OMNI Taxi Aéreo para suprir a demanda. Poucos dias depois, no entanto, a OMNI teve a autorização para operar suspensa pela ANAC e os voos foram cancelados (VALOR, 2019).

O caso foi parar no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), onde já há uma avaliação preliminar apontando para o questionamento do negócio entre a MAP e PASSAREDO, uma vez que esta empresa atua no país com parcerias com as gigantes GOL e LATAM (VALOR, 2019). Há suspeitas de que o negócio tenha violado as regras do mercado para beneficiar a GOL. Pois a venda ocorreu em agosto, mas foi anunciado em setembro⁷⁶, já com as novas linhas que a companhia faria (Bauru, Uberaba e Ribeirão Preto, em São Paulo, e Macaé, no Rio de Janeiro) sem, contudo, possuir novas aeronaves para cumprir tais linhas. As suspeitas permeiam também, o fato de que a PASSAREDO comprou a companhia amazonense, dias depois da ampliação dos voos da MAP para o Sudeste. E logo após, repassou os slots para a GOL. O caso ainda está tramitando por meio do Procedimento Administrativo para Apuração de Ato de Concentração (APAC) aberto pelo CADE.

No Pará a história se repete, no início desse ano (2020), a regional TWO FLEX que tinha 18 aeronaves Cessna Grand Caravan e alta frequência de voos no Pará, foi comprada pela AZUL em um negócio avaliado em R\$ 123 milhões, que deu à AZUL 36 novos destinos regionais (G1/ECONOMIA, 14/01/2020). A compra foi aprovada pelo CADE, em 27 de março, sem restrições. Após a aquisição a empresa foi rebatizada de AZUL Conecta.

Ocorre que a TWO FLEX nesse período, estava aumentando sua participação no mercado regional Norte e Centro-Oeste, já operava em 39 destinos, além do transporte de cargas. Tanto que fez um acordo de *code-share*⁷⁷ com a GOL, em 2019, para operar os serviços desta nos estados do Amazonas, Pará e Mato Grosso (GOL, 2019). Esse tipo de acordo será melhor debatido no fim desse tópico.

⁷⁶Foi aberto Procedimento Administrativo para Apuração de Ato de Concentração (APAC), autuado sob o número nº 08700.005816/2019-62, para investigar a razão da não notificação da operação indicada, assim como outros aspectos concorrenciais que podem eventualmente surgir no período de tramitação do referido procedimento (Fonte: AEROFLAP, 2019)

⁷⁷Codeshare é um acordo de cooperação onde uma companhia aérea transporta passageiros cujos bilhetes tenham sido emitidos por outra companhia parceira. Esse acordo possibilita a emissão de uma só passagem, em vez de precisar comprá-las separadamente quando uma viagem envolve duas companhias (Fonte: AIRINSP)

Neste acordo, os passageiros adquiriam o bilhete de qualquer destino operado pela GOL, com conexão nos aeroportos de Belém e Manaus para as seis cidades atendidas na região Norte pela TWOFLEX: Monte Dourado, Almeirim, Porto de Moz e Breves, no Pará; e Maués e Parintins, no Amazonas. Partindo de Cuiabá, no Centro-Oeste, os voos da TWOFLEX tinham como destino os municípios de Água Boa, São Félix do Araguaia, Tangará da Serra e Juína, no Mato Grosso (GOL, 2019).

Na mesma situação da compra da MAP no Amazonas, essa aquisição da TOWFLEX no Pará beneficiou a AZUL com linhas extras em São Paulo e Rio de Janeiro. Uma vez que a regional paraense conseguiu em setembro de 2019, licença da ANAC para operar voos entre o aeroporto de Jacarepaguá, na Barra da Tijuca (RJ), e o terminal de Congonhas (SP). Mais uma aquisição de uma regional amazônica!

Isso nos leva a questionar, se essas aquisições por grandes empresas do setor trazem algum benefício aos usuários da região Norte, uma vez que nos dois casos (MAP e TOWFLEX) ao que parece, o investimento foi somente para aumentar a participação das empresas nacionais nos grandes centros do Sudeste.

Diferente das aquisições, os **acordos de code-share** entre as regionais e nacionais trazem um ganho maior aos usuários. De acordo com Bittar (2008), esse tipo de acordo se tornou uma opção muito utilizada na indústria do transporte aéreo, principalmente entre as companhias vinculadas às grandes Alianças mundiais. O acordo permite a compra de um único bilhete a ser utilizado por mais de uma companhia aérea.

Etimologicamente o termo vem de *compartilhamento de código*. Esse código é uma denominação referente a dois algarismos concedidos pela IATA⁷⁸, que identifica a companhia aérea junto com o número do voo. Essas letras e números vem expresso no momento da compra e no próprio bilhete. Segundo Espirito Santo (2000), foi seguindo a linha de internacionalização de bens e serviços, ocorrido a partir dos anos 1970, que as empresas aéreas americanas com impulso expansionista começaram a investir pesado em tecnologia. Como resultado, em menos de cinquenta anos, o transporte aéreo internacional avançou significativamente em termos tecnológicos, como a introdução dos sistemas de reserva computadorizados (CRS), que facilitava o cadastro e a emissão do bilhete, assim como os programas de fidelidade. Foi nesse ínterim que surgiram também os acordos de compartilhamento de voo.

Geralmente, o code-share leva à expansão da malha aérea das empresas parceiras, sem que seja necessário a aquisição de novas aeronaves. Santacruz (2009), diz que “*algumas*

⁷⁸International Air Transportation Association (IATA)

alianças em code-share podem beneficiar seus consumidores mais do que outras, na medida em que suas malhas de voo sejam mais complementares do que sobrepostas entre si (p. 12 e 13) ”.

Goh & Yong (2003), ao avaliarem esse tipo de acordo, com relação ao custo das empresas aéreas observaram que o code-share pode aumentar a eficiência, permitindo que as companhias racionalizem sua estrutura de rede e explorem economia de escala⁷⁹ e de escopo⁸⁰.

Um exemplo recente do acordo de code-share foi assinado entre as empresas LATAM e AZUL, no último 16 de junho de 2020. O acordo começou a funcionar efetivamente em agosto do mesmo ano. O co-fundador da AZUL, John Rodgerson, em entrevista ao Portal Neofeed (2020), se mostrou otimista com a retomada dos voos pelo acordo de compartilhamento com a LATAM:

A Latam tem acesso a muitos clientes, é muito mais poderosa em São Paulo do que a Azul. A Azul é mais poderosa no interior de São Paulo. A Latam tem muito mais clientes no programa de fidelidade do que a gente, eles são mais velhos. Esse *codeshare* é muito benéfico. É muito melhor ter uma aeronave no ar do que duas no chão, que é o que estava acontecendo. Será o maior *codeshare* do mundo (JOHN RODGERSON. Portal Neofeed, 22/10/2020)

A parceria abrange cinquenta rotas domésticas que são complementares entre as duas empresas ligando aos pontos *hubs* (Brasília, Campinas, Guarulhos, Belo Horizonte, Recife, Curitiba, Porto Alegre). No caso, a compra do bilhete poderá ser feita nos dois sítios de ambas as companhias e ao fazer o check-in o passageiro já receberá os dois cartões de embarque, e só precisará retirar a bagagem no final do trecho. E nesse caso, o passageiro poderá ainda escolher em qual programa de fidelidade deseja acumular seus pontos.

2.3 O CUSTO DO QUEROSENE DE AVIAÇÃO (QAV) NA REGIÃO NORTE INTERFERE NA REDUÇÃO DA PASSAGEM?

De acordo com IATA⁸¹, o **querosene da aviação** ou (**QAV**) representa o segundo maior componente de gastos das empresas. Desse modo, as regionais são mais afetadas porque o custo

⁷⁹Economia de Escala é um termo da Economia cujo significado é a possibilidade de reduzir o custo médio de um determinado produto pela diluição dos custos fixos em um número maior de unidades produzidas. Ou seja, as economias de escala são aquelas onde o aumento na produção tem consequência em uma queda no custo médio do produto. (Fonte: Giovanna Campos. E.C. Brasil)

⁸⁰A economia de escopo acontece quando a redução nesse custo médio é devida a produção conjunta de mais de um produto ou serviço. (Fonte: Giovanna Campos. E.C. Brasil)

⁸¹Associação Internacional do Transporte Aéreo (IATA, da sigla em Inglês)

por quilômetro voado é inversamente proporcional ao tamanho do trecho. Quando a empresa opera um voo de longa distância, os custos fixos se diluem, uma vez que o maior gasto de combustível ocorre na decolagem e no pouso, dessa forma o custo do combustível tende a ser relativamente mais elevado quando a aeronave é usada para cobrir distâncias mais curtas, ou seja, em voos regionais (REVISTA EM DISCUSSÃO, 2010). Outro desafio é a localidade de produção do querosene de aviação, produzido principalmente nas refinarias do Sudeste, próximos aos aeroportos de maior demanda. Soma-se a isso a dificuldade das regionais em negociar com as distribuidoras, e chegam a pagar pelo litro do querosene um valor quase 30% maior que o pago por uma empresa de grande porte (REVISTA EM DISCUSSÃO, 2010).

O que mais pesa no custo final do querosene é o ICMS⁸² cobrado sobre o querosene nos estados, uma vez que cada um pode adotar uma alíquota diferente. No Amapá, por exemplo, o governo conseguiu aprovação do Confaz⁸³ para reduzir o ICMS sobre o querosene (QAV) de 25% para 3%. No Amazonas a redução atingiu o mesmo patamar, 3%. Em Roraima, o governador assinou o Decreto 24.852 E, em março de 2018, que reduz a base de cálculo do ICMS de 18% para 3%, nas operações internas com o querosene de aviação (QAV). Como visto, a disposição dos governadores da região é evidente no sentido de atrair mais linhas regionais (e nacionais) aos seus respectivos estados. O Quadro 10, traz a base de cálculo do ICMS sobre o querosene (QAV) nos estados da região Norte no ano de 2020.

Quadro 9

ESTADO	% DO ICMS SOBRE O (QAV)
Roraima (RR)	de 18% para 3%
Amapá (AP)	de 25% para 3%
Amazonas (AM)	de 0% a 12%
Pará (PA)	3%
Rondônia (RO)	3%
Acre (AC)	de 25% para 3%
Tocantins (TO)	de 14% para 3 a 7%

Quadro: Elaboração própria/ Dados: Empresas e Imprensa Oficial

⁸²Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)

⁸³Conselho Nacional de Fazenda (CONFAZ), umas de suas atribuições é o controle do preço dos combustíveis.

No Amapá, Acre e Tocantins, houve acordos entre os governos estaduais e as empresas aéreas para a redução da alíquota do ICMS sobre o QAV, em contrapartida as empresas se comprometeram no aumento de frequências dos voos nesses estados (VALOR, 2019). Apesar da média da região Norte ficar em torno de 3%, outros estados do Brasil adotam alíquotas diferentes.

Ocorre que, quando há uma disparidade muito grande entre um estado e outro, as empresas adotam a estratégia de encher o tanque nos aeroportos onde o preço do QAV é menor ou, pelo menos, onde há margem para negociar o preço, ainda que o nível de querosene seja superior ao trecho. Essa manobra é conhecida no Brasil como “*tanqueamento de combustível*” ou “*fuel tankering*”. Dessa forma, ao analisar a viabilidade econômica do transporte de combustível extra, de acordo com o tipo da aeronave e a etapa, o planejamento da malha de voos da companhia acaba sendo afetado pelo custo do combustível, o que acaba prevalecendo a conveniência da empresa em detrimento do interesse dos passageiros (REVISTA EM DISCUSSÃO, 2010). Como as empresas regionais operam em rotas menores, mais restritas, essa manobra do “*tanqueamento de combustível*” não tem como ser aplicada, de modo que elas tendem a ficar à mercê dos fornecedores, que impõem preços e condições desfavoráveis.

É importante ressaltar que mesmo com a **redução do ICMS** pelos estados, isso **não significa necessariamente que os usuários serão beneficiados**, uma vez que o setor não está mais sujeito ao controle de preços, não há garantia, portanto, que a redução do custo refletirá na diminuição imediata no preço das passagens. Pois como estamos tratando de um mercado liberal, **as empresas poderão simplesmente optar por incorporar essa diferença nas suas próprias margens de lucro.**

Essa situação foi observada numa simulação de compra de passagem no trecho de ida e volta (Boa Vista – Manaus – Boa Vista). Como em Roraima não mais dispomos de operações de empresas regionais a pesquisa foi feita no site das três principais companhias nacionais (AZUL, GOL e LATAM) que operam linhas no estado, ainda no fim de 2019, após a redução do ICMS em 3%, pelo governo do estado. A ida em 7 de outubro de 2019, e a volta, quatro dias depois, no dia 11 de outubro, pela AZUL, sairia por R\$ 1.265,50, inclusa a taxa de embarque. Ou seja, o que poderia considerar a redução do preço da passagem por conta da nova alíquota do ICMS, não foi.

Pela LATAM, o mesmo trecho, porém, com conexão em Brasília, a opção mais barata, sairia por R\$ 1.337,70 e a viagem durando cerca de 9 horas. Na GOL, que oferece apenas uma opção de voo, com conexão em Brasília, a passagem sairia por incríveis, R\$ 3.199,70, com taxas inclusas e o voo durando cerca de 10 horas. Sendo duas horas e meia de espera na conexão.

A redução no preço da passagem só foi realmente sentida quando o país foi afetado diretamente pela pandemia do Covid-19. Essa diferença pode ser observada quando pesquisamos o mesmo trecho no site Skyscanner, durante a pandemia no ano de 2020. Pela GOL, com ida dia 17 de julho de 2020 e volta dia 24 de julho de 2020, a redução no valor é expressiva, a tarifa sairia a partir de R\$ 266,00.

gol → sex., 17 '17e' jul. BVB → MAO

gol ← sex., 24 '24e' jul. MAO → BVB

a partir de
R\$ 266

GOL Linhas
Aéreas
Com escalas

Reservar →

Já pela AZUL, com ida prevista para o dia 17 de julho de 2020 e a volta para o dia 19 do mesmo mês, o trecho sairia por R\$ 315,00 (sem taxa de embarque).

→ sex., 17 '17e' jul. BVB → MAO

← dom., 19 '19e' jul. MAO → BVB

a partir de
R\$ 315

Azul
Com escalas

Reservar →

Na LATAM não havia disponibilidade de voos nesse período, então buscamos no mesmo site, a mesma rota (Boa Vista – Manaus – Boa Vista), por empresas diferentes, no caso, o trecho ficou, ida pela GOL, no dia 16 de julho de 2020, e volta pela AZUL no dia 19 de julho. Com as duas companhias o preço dos bilhetes sairia a partir de R\$ 319,00.



Ou seja, mesmo com a redução dos tributos que incidem sobre o QAV (combustível) pelos governos estaduais, as grandes empresas não reduziram o preço da passagem aérea, pelo menos não na região Norte. Essa redução só é observada quando entramos no período da pandemia causada pelo novo Coronavírus. Onde houve uma queda brusca na demanda, segundo a ANAC cerca de 90%, e foi somente a partir daí que as companhias de fato, reduziram os preços das passagens, e uma redução substancial como observado acima.

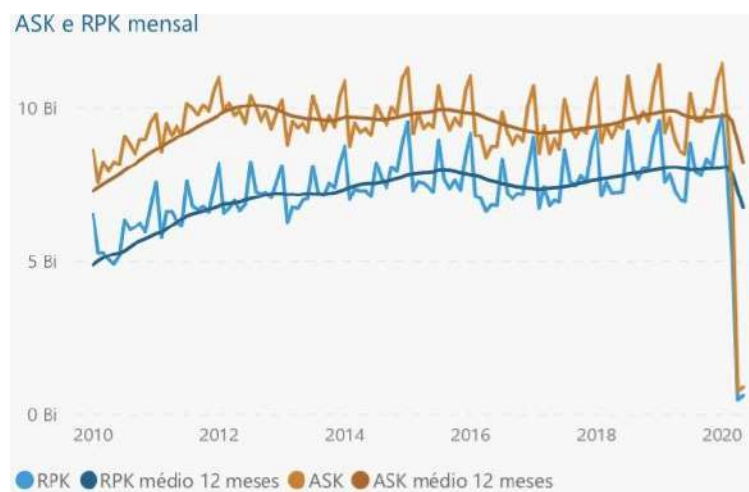
2.4 OS EFEITOS DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID 19) NA AVIAÇÃO BRASILEIRA E AS MEDIDAS ADOTADAS

O ano de 2020 foi de grandes desafios para o mundo todo. Desde o dia nove de janeiro daquele ano, quando a Organização Mundial de Saúde (OMS) alertou pela primeira vez sobre o surgimento de um número elevado de casos de pneumonia em uma cidade na China. Em pouco tempo o mundo se viu obrigado a enfrentar uma doença altamente contagiosa e a subsequente declaração de estado de pandemia pela OMS. Tratava-se do vírus SARS-Cov-2, que levou o nome de Covid-19. A velocidade na propagação do novo vírus provocou impactos significativos em toda sociedade e inúmeros governos adotaram medidas restritivas como forma de controle dos casos. Uma dessas medidas foi o fechamento das fronteiras e do espaço aéreo.

Como era de se esperar, diversas atividades econômicas foram diretamente afetadas, no entanto, o impacto no setor da aviação foi particularmente expressivo, resultado não só das medidas de restrição de voos, mas também pela queda brusca da atividade econômica.

Segundo as estimativas da IATA, as companhias aéreas do mundo perderão 314 bilhões de dólares somente no ano de 2020, o que representa uma queda de 55% na receita de passageiros em comparação com o ano anterior, com um tráfego aéreo 48% menor. No Brasil, não foi diferente, registrou uma queda acentuada na demanda pelo transporte aéreo e na movimentação dos aeroportos, como nunca antes vista.

Figura 18: Gráfico demonstrativo da queda na demanda de voos nos últimos 10 anos, usando como referência o mês de maio de 2020.



(Fonte: ANAC, 2020)

Como se pode observar no gráfico acima, a variação na demanda (RPK), foi uma redução de 91,0%, e na oferta (ASK), uma redução de 89,6%. Quando usamos como referência os últimos 12 meses, temos uma redução de 15,9% da demanda (RPK) e de 16,0% da oferta (ASK) (ANAC).

Em virtude dessa situação, diversas iniciativas tiveram de ser tomadas pelas autoridades no sentido de minimizar os danos ao setor. Tanto no campo econômico para garantir a liquidez às empresas, quanto no âmbito operacional.

Com relação as *medidas de cunho econômico*, podemos destacar a Medida Provisória Nº 925, editada no dia 18 de março de 2020, que dispôs sobre “*medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da covid-19*”. A MP trouxe principalmente uma alteração legal. Buscou aliviar o caixa das empresas de transporte aéreo, dilatando o prazo para reembolso de passagens aéreas de 7 dias para 12 meses, estabelecendo, porém que os consumidores que optassem por manter seus créditos nas companhias não estariam sujeitos a qualquer penalidade contratual (ANESP, 2020).

Uma medida importante, tendo em vista que as companhias já apresentavam receitas negativas diárias, uma vez que não estavam recebendo demanda por novas passagens e tinham que devolver parte do dinheiro das passagens adquiridas nos meses anteriores, um cenário que, sem nenhuma alteração, levaria à quebra das empresas e, em última análise, a não realização de qualquer voo. Junto com ela veio também uma medida de proteção (isenção) aos consumidores

de possíveis penalidades previstas no contrato de transporte aéreo para aqueles passageiros que aceitassem a conversão dos valores dos bilhetes em créditos na companhia para utilização futura (ANESP, 2020). De modo a garantir uma flexibilidade aos usuários em relação ao tempo que perdurar a pandemia.

Em agosto de 2020, o Governo de Jair Bolsonaro sancionou e converteu em lei a Medida Provisória 925/2020 de socorro as companhias aéreas. Nela ficou definido que poderão acessar o crédito do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC)⁸⁴ as empresas concessionárias de aeroportos, as companhias aéreas e as prestadoras de serviço auxiliar de transporte aéreo. Todas devem comprovar terem sofrido prejuízo decorrente da pandemia. O texto também tem outras exigências e define parâmetros para os limites de taxa de juros, carência e prazo de pagamento, que ainda precisarão ser regulamentados pelo governo (AGENCIA ESTADO, 2020). O Pacote de ajuda oferecido as grandes empresas do setor, no entanto, ainda não saiu do papel. Os R\$ 6 bilhões que seriam liberados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) possui regras controversas, como os recursos que não podem ser utilizados para pagamento de dívidas ou compra de aviões, dois dos maiores pesos sobre as contas das companhias. As negociações com o BNDES ainda estão em andamento, mas sem muita expectativa por parte das companhias. Cabe ressaltar também que essa ajuda financeira de 6 bilhões de reais prometida pelo governo federal por meio de consórcio com BNDES, foi oferecida apenas às grandes empresas do setor (GOL, LATAM, AZUL). Deixando as empresas menores novamente em posição secundária.

Quanto as *medidas operacionais*, a ANAC, seguindo orientações da Comissão Nacional das Autoridades Aeroportuárias (CONAERO), negociou com as três maiores companhias aéreas que operam no país para que fosse estabelecida uma malha aérea mínima, no sentido de que todos os estados da federação ficassem ao menos com uma ligação aérea, uma vez que precisam transportar equipamentos e profissionais de saúde.

Em março de 2020, já com a malha mínima ativa, o número de voos domésticos semanais passou de 14.781 para 1.241 (ANAC). É, portanto, uma redução de 91,61% no número de voos realizados pelas companhias em períodos normais. No mercado doméstico, tendo como base as operações das três maiores empresas uma queda de 56,06% das localidades atendidas, passando de 106 para 46 (ANESP, 2020).

Com a redução dos voos, muitas aeronaves precisaram ficar estacionadas nos pátios dos aeroportos. Desse modo, o Comando da Aeronáutica, por meio da Portaria N° 465/GC3, de 13

⁸⁴Atualmente o superávit acumulado do fundo é de aproximadamente R\$ 20,8 bilhões. (Fonte: Agência Estado)

de abril de 2020, resolveu ceder os pátios sob administração militar para acomodar as aeronaves civis enquanto perdurar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19 (MINISTERIO DA DEFESA, 2020). A ANAC também abriu vagas para estacionamento de aeronaves fora de operação, coordenando a “*hangaragem a céu aberto*” com objetivo de facilitar a acomodação das aeronaves não utilizadas em estacionamento contingencial. Ao todo, foram 946 posições homologadas para uso temporário ou estadia em 22 aeroportos (ANAC, 2020).

A Agência reguladora permitiu também, por meio da Resolução nº 560, que operadores de aeronaves de órgãos públicos e de empresas de táxi-aéreo autorizadas a realizar serviço aeromédico possam incluir dispositivos de separação física entre a cabine de comando e a cabine de passageiros, além de incluir a possibilidade de autorizações provisórias de outros dispositivos ainda não previstos no contexto da necessidade da pandemia. As medidas foram aprovadas em caráter excepcional e serão válidas apenas no período em que vigorar a emergência de saúde pública decorrente da transmissão do novo Coronavírus no Brasil (ANAC, 2020).

Quanto as *medidas sanitárias* nos aeroportos e aeronaves, no dia 19 de maio, foram publicadas algumas medidas sanitárias, como o reforço da necessidade de uso de máscara pelos passageiros durante toda a viagem, regras para o serviço de bordo e a manutenção do distanciamento social de, pelo menos, dois metros nos aeroportos. (ANAC, 2020).

Outra decisão, por meio da Portaria nº 880 do dia 29 de março, permitiu o transporte de cargas por empresas de táxi-aéreo sem necessidade de anuência previa, com o objetivo de permitir o transporte aéreo de material perigoso como o transporte de substâncias biológicas (como o álcool gel e líquido) e equipamentos para ações de combate à pandemia pelos órgãos públicos. Uma vez que atualmente cerca de 120 empresas são certificadas pela ANAC para prestar o serviço de táxi-aéreo essas empresas poderão realizar voos com carga biológica desde que sigam todos os requisitos de segurança exigidos pela Agência (ANAC, 2020).

Muitas dessas medidas estão alinhadas com decisões semelhantes adotadas por outras organizações e autoridades de aviação civil do mundo, como a Comissão Europeia, a *European Airport Coordinators Association* (EUACA), e a *Federal Aviation Administration* (FAA), dos Estados Unidos.

Elaboramos um quadro com o resumo das medidas econômicas, operacionais e sanitárias (emergenciais), adotadas pelas autoridades do setor para aviação civil brasileira, durante a pandemia do Covid-19.

Quadro 10: Resumo das medidas emergenciais

ECONOMICA	OPERACIONAL	SANITÁRIA
<p>Medida Provisória N° 925: estendeu a data para o pagamento das contribuições fixas e as variáveis dos aeroportos concedidos e dilatou o prazo para reembolso de passagens aéreas de 7 dias para 12 meses.</p>	<p>ANAC: negociou uma malha emergencial mínima com as três maiores companhias aéreas/ Estendeu por 120 dias, o prazo de validade de comprovação dos requisitos operacionais das aeronaves/ Flexibilizou os requisitos relativos à experiência recente de pilotos de empresas/ Resolução n° 560: incluir dispositivos de separação física entre o <i>cockpit</i> e a cabine de passageiros</p>	<p>ANAC: a agência reforçou da necessidade de uso de máscara pelos passageiros durante toda a viagem, regras para o serviço de bordo e a manutenção do distanciamento social de, pelo menos, dois metros nos aeroportos/ Uso de cápsula de isolamento para o transporte de vítimas da Covid-19.</p>
<p>Ajuda financeira às companhias aéreas por meio do consórcio com o BNDES.</p>	<p>Portaria N° 465/GC3: cedeu pátios sob administração militar para acomodar as aeronaves civis</p>	<p>Portaria n° 880: permitiu o transporte de cargas por empresas de táxi-aéreo sem necessidade de anuência previa.</p>
<p>Resolução n° 565: a medida interrompe o prazo para pagamento de multa nos casos de deferimento de arbitramento sumário</p>	<p>Decreto n° 10.308: trata da requisição de bens e serviços prestados por empresas públicas vinculadas ao Ministério da Infraestrutura.</p>	
	<p>Decisão n° 71 da ANAC: permitiu o transporte de cargas na cabine de passageiros</p>	

Quadro: Elaboração Própria

Há um consenso que além do transporte de passageiros, em tempos de pandemia o transporte de cargas é imprescindível, inclusive, para assegurar, o transporte de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares. Por esse motivo a ANAC editou a Decisão n° 71, que visa permitir temporariamente operações com transporte de carga na cabine de passageiros para viabilizar a rápida entrega de medicamentos, equipamentos de proteção individual, alimentos e demais insumos de saúde (ANAC, 2020). Com essa medida, as empresas aéreas ficaram

possibilitadas para solicitar esse tipo de operação e maximizar sua capacidade de entrega contínua de produtos e insumos essenciais nesse momento de pandemia.

Os governos locais na Amazônia também optaram pela contratação de empresas aéreas para o transporte de carga. Em Roraima, o governo do estado contratou a empresa AZUL Cargo (um contrato no valor de R\$ 796 mil), em caráter emergencial para o transporte de equipamentos e insumos hospitalares. Segundo o governo, o contrato prevê um voo por semana, com o limite de 20 toneladas, e permanecerá até o fim da pandemia. O voo sai de São Paulo com destino à Boa Vista, carregando equipamentos de proteção individual (EPI's), produtos médico-hospitalares e medicamentos para abastecer o estado (PERONNICO, 2020).

Quanto as empresas regionais percebemos que se a atuação destas já era modesta antes, no decorrer da pandemia houve uma diminuição ainda maior. A necessidade por aviões de grande porte para o transporte de insumos não chegou nas regionais que dispõe apenas de aviões com menor capacidade. Sem contar que a ajuda financeira do Governo Federal as grandes empresas nem chegou perto das companhias menores que disputam no mesmo mercado e enfrentam as mesmas dificuldades, se não maiores! Com esse cenário, o segmento regional se apresentar uma recuperação será muito mais lenta que os demais.

O que nós podemos observar quanto ao enfrentamento da pandemia do Covid-19, é que a aviação, apesar dos números ainda é resiliente. Segundo um estudo da IATA intitulado “O que podemos aprender com episódios de pandemia do passado”, no qual abordou a reação do setor durante as pandemias do vírus SARS, em 2003, e a do MERS, que assolou a Coreia do Sul em 2015 (CNT, 2020). A associação concluiu que embora as crises sejam *agudas*, são também *temporárias*. Um acalento em momentos tortuosos como o que estamos vivendo.

CAPÍTULO III

3. UMA PIONEIRA RORAIMENSE E A PERCEPÇÃO DOS AGENTES DE VIAGENS ACERCA DA AVIAÇÃO REGIONAL E DA REGULAÇÃO DO MERCADO

3.1 META: A REGIONAL GENUINAMENTE RORAIMENSE!

A história da META Linhas Aéreas se inicia com a intensificação do garimpo em Roraima. A empresa, pioneira na aviação roraimense, surgiu no fim de 1990, justamente no período em que a atividade garimpeira era intensa no estado. Fato que levou o aeroporto de Boa Vista se tornar um dos mais movimentados do Brasil, em termos de pouso e decolagem. Nos

anos de 1980, o fundador da empresa, Comandante Francisco Mesquita, mais conhecido como Chico da Meta, era piloto que prestava serviços a Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

Enquanto realizava os voos para a FUNAI, ele observou a grande demanda de voos por parte dos garimpeiros. Decidiu então, em companhia de um sócio, comprar a primeira aeronave, à prestação, em São Paulo. Realizada a compra, Chico passou a voar para todas as regiões de alta demanda no garimpo naquela época, principalmente no interior do estado: Mutum, Uiramutã, Suapi, área Yanomami, entre outras.

A partir de 1991, a atividade garimpeira no estado começou a arrefecer, especialmente devido ao decreto do Governo Collor de Melo determinando o fim da atividade. Chico, nesse momento, sabendo que perderia sua principal clientela, decidiu que a empresa passaria a operar como táxi-aéreo. Em novembro de 1998, já mais estruturada, e observando que mesmo com a operação diária da VARIG, esta não supria as necessidades dos passageiros que queriam ir apenas a Manaus, com o propósito de atender essa demanda, conseguiu junto ao DAC, após cumprir os rígidos protocolos do órgão regulador, a concessão para linha aérea regular. Chico passou a ter então além da empresa de taxi-aéreo, uma companhia aérea regular.

Figura 19: Bilhete de Passagem aérea da META com destino a Manaus no ano 2000.



(Foto do Autor, 2020)

Nessa época, ele e o sócio adquiriam um avião produzido pela fabricante brasileira Embraer, era o modelo EMB-110, o Bandeirante, com capacidade para até 18 passageiros. Com esse equipamento iniciou a linha para Manaus, que foi bem-sucedida por alguns anos, alcançando altas de taxas de ocupação. No entanto, após a entrada da TAM e GOL e a consequente saída da VARIG, a concorrência se acirrou, de forma que a META não conseguiu manter a linha viável, suspendendo-a logo em seguida. A empresa só voltaria a operar novamente na capital amazonense em 2010, e por pouquíssimo tempo. O voo saía de Boa Vista as 07:30h e retornava as 18h, depois de Manaus o voo seguia com escalas em Tefé e São Gabriel

da Cachoeira, ambos no Amazonas. A média de preço da passagem girava em torno de R\$ 250,00.

Figura 20: Foto do bilhete de passagem da META na década de 2000.



(Foto do Autor, 2020)

Houve ainda nessa época a intensão de ligar Roraima ao Caribe, com um voo que, a princípio, sairia do estado com destino à Ilha de Margarita, na Venezuela, com escala em Trinidad e Tobago. A rota seria feita com o novo Embraer 120-Brasília, com capacidade para 30 passageiros.

No auge das suas operações, a empresa operou diversos destinos, nos estados de Roraima, Amazonas, Amapá e principalmente, no Pará, onde possuía o maior número de cidades atendidas, tanto que mantinha um hangar de apoio com mecânicos e cogitou, inclusive, mudar a sede operacional para aquele estado. Em 2010, a META voava para Boa Vista, Belém, Altamira, Santarém, Monte Dourado, Oriximiná e Itaituba. Mas tinha uma peculiaridade, a empresa era a única regional do país a ter operações regulares internacionais, voava para Georgetown, na Guiana, e Paramaribo, no Suriname.

Figura 21: Folheto comercial da META, em 2006.



(Foto do Autor, 2020)

Por realizar voos para fora do país a empresa tinha que manter o inglês nível 4⁸⁵ para seus tripulantes, obedecendo as normativas da ANAC. De modo que mandava sua tripulação para treinamento no Sudeste, o que representava um alto custo. Sua frota era composta por dois EMB 120-Brasília e um EMB 110-Bandeirante.

Para saber dessas informações contei com a colaboração inestimável de Andréa Mesquita, filha do Chico da Meta. Foi uma conversa virtual, por conta do distanciamento social, que durou 1:29h., quando ela, entre momentos de emoção, indignação e resiliência me contou sobre os bastidores do funcionamento da META, empresa na qual ela trabalhou e assumiu a gestão após a morte do pai, o Chico da Meta, em 2011⁸⁶.

Andréa é administradora, seu ingresso na área da aviação se deu de forma natural, quando passou a trabalhar com o pai na empresa. No início sua participação se dava em funções mais burocráticas, lidava principalmente com os relatórios da ANAC. Mas com a convivência diária passou a entender melhor como de fato funcionava uma companhia aérea baseada no extremo norte do país. Ela foi gerente comercial da empresa.

A META deixou de operar em 2011, Chico era quem ditava os caminhos da empresa, além dele, a irmã, também desempenhava função na administração da companhia. Andréa assumiu a companhia depois da morte de seu pai, mas nessa época a META já apresentava algumas dificuldades financeiras. A situação se agravou após problemas jurídicos com relação ao hangar-sede da companhia em Boa Vista, quando apareceu um oficial de justiça com uma intimação determinando a desocupação do hangar da empresa de imediato, no que ela questionou: *“mas como vou tirar tudo agora? Aqui temos equipamentos pesados, motores pesados, não podemos fazer isso assim...”*. Com a determinação em mãos e irredutível tiveram que desocupar o hangar, indo para outro, localizado ao lado do hangar do Governo do Estado.

Figura 22: Hangar que foi a sede da META Linhas Aéreas em Boa Vista (19/08/20).

⁸⁵A partir de 5 de março de 2009 a ANAC determinou que todos os pilotos brasileiros que voarem para o exterior deverão apresentar em suas habilitações a proficiência linguística em inglês, no mínimo no nível 4 (o máximo é o nível 6). A exigência foi uma determinação da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) a ser cumprida por todos os países signatários. (Fonte: ANAC)

⁸⁶Chico da Meta foi executado na noite do dia 12 de maio de 2011, por volta das 20h30, com vários tiros de arma de fogo de uso restrito quando chegava ao seu carro estacionado próximo a uma pizzaria onde havia acabado de jantar. De acordo com as investigações o assassinato foi a mando do empresário Vivaldo Nogueira Barros, proprietário da empresa Paramazônia Táxi Aéreo, concorrente de Chico nas licitações da Funasa. O executor dos tiros, Cirilo Barros foi condenado a 21 anos de prisão. O mandante do assassinato Vivaldo Barros morreu no dia 24 de setembro de 2012, em decorrência da queda do avião em que pilotava. (Fonte: Ministério Público/RR e Portal Terra *ed. online* 03/10/2012)



(Foto do Autor, 2020)

Esse hangar que a empresa utilizava era uma concessão, na qual pagava-se determinada quantia à INFRAERO, administradora do aeroporto. No entanto, Chico reformou-o por completo, com objetivo de centralizar os diversos setores da empresa, uma engenharia comum aos grandes hangares, onde todos os setores administrativos ficam dispostos em formato de “U”, permeando o espaço central, dedicado a manutenção dos aviões. Segundo Andréa, os custos de se manter uma companhia aérea regional numa região como a Amazônia são altíssimos, e precisava ter maior apoio dada a importância e sabendo da necessidade dessa atividade, uma vez que para as grandes empresas não é um mercado viável operar em cidades do interior, com baixa demanda e muitas vezes com falta de estrutura. De acordo com ela, por diversas vezes a META transportou pessoas doentes que precisavam de tratamento na capital, em cidades onde o deslocamento por barcos levaria até três dias.

Andréa faz referência, ainda, o que não surpreende, ao fato de que a aviação é um mercado machista. E ela sentiu isso quando teve de assumir a gestão da empresa, tendo alguns funcionários, e até mesmo pilotos questionando sua atuação, demonstrando claramente que não estavam dispostos a serem chefiados por uma mulher, numa dessas ocasiões ela contestou o piloto, *“olha, infelizmente, não é o meu pai que está à frente, mas a partir de agora eu preciso contar com a sua colaboração, para que a gente consiga avançar com a empresa e seguir a diante”*. O problema, segundo ela, foi que esse espírito de união e colaboração não existiu. Em outra ocasião, havia sido contratada uma mulher para chefiar o setor de engenharia na área de manutenção, e, segundo Andréa, ficou perceptível que alguns mecânicos ficaram reticentes em acatarem as ordens da primeira engenheira mulher no setor, outro problema.

Esse problema do machismo na aviação pode ser observado nos números. Embora tenha havido um crescimento, a disparidade ainda é grande. De acordo com a ANAC, o número de mulheres com licença para voar como piloto comercial de avião subiu 64% de 2015 a 2018, passando de 261 para 428 no ano passado. Enquanto as comandantes somam 428 (3%), os comandantes chegam a 13.952 (97%). Um setor extremamente masculinizado, onde raramente se vê mecânicas, chefes de manutenção, ou mulheres que ocupem altos cargos nos setores operacionais de uma companhia. Para se ter uma ideia, na categoria de piloto de linha aérea, considerado o topo da carreira, as mulheres são menos de 1%, apenas 49 do total de 5.211 licenças (ANAC, 2020). Há também o machismo externo à empresa, quando, por exemplo, um passageiro se recusa a voar num avião comandado por uma mulher. O que percebemos, é que, felizmente, tem aumentado o grau de iniciativas por parte das empresas em reconhecer e estimular a participação feminina em setores até então dominados por homens.

Os desafios da META, porém, não estavam restritos ao machismo de uma parcela de seus funcionários. Como sabemos, a cultura organizacional de uma empresa dita o caminho que ela vai seguir. Andréa conta que a empresa passou por momentos complicados quando a ANAC baixou uma normativa, em 2009, exigindo o inglês nível 4 dos tripulantes, para operações internacionais. No que a empresa arcou com todos os custos para o treinamento e certificação e na volta, alguns desses funcionários, já qualificados, saíram da META e foram trabalhar na concorrência. Não havia, segundo ela, por parte de alguns, o comprometimento em fazer a empresa seguir. Na época, trabalhavam na empresa cerca de 80 funcionários. Houve uma situação em que um piloto, por conta das dificuldades financeiras que a empresa estava passando, decidiu simplesmente faltar ao voo para o qual estava escalado e desligar o telefone, causando um sério transtorno para sua substituição.

A questão, entretanto, não se restringiu a problemas com os funcionários. A concorrência desleal era frequente, principalmente quando uma grande companhia observava que em determinado horário a linha tinha uma maior demanda, isso aconteceu algumas vezes, com mais frequência nas rotas com destino ao Pará, na época a META tinha como principal concorrente as grandes TAM e GOL em linhas para Santarém, Belém e Manaus.

A concorrência desleal procede como de praxe, a empresa maior, estabelecida, observa alguma demanda em determinada linha, passa então a operar essa linha com um preço muito abaixo do praticado pelo mercado, uma vez que essa empresa consegue diluir os custos, diferente da regional, que não dispõe desse poder. Obviamente chega num ponto em que a empresa menor não consegue sustentar a linha e deixa de operá-la, de modo que a companhia estabelecida volta com os preços habituais, e muitas vezes sendo a única naquele dia da semana.

Fazendo com que esta aplique os preços (altos) que lhe convém naquela rota. Podemos observar essa situação na figura abaixo, em uma reportagem do Jornal Folha de Boa Vista do dia 01/05/2007.

Figura 23: Reportagem do Jornal Folha de Boa Vista do dia 01/05/2007.



(Foto do Autor, 2020)

Outro ponto crucial era a manutenção. De acordo com Andréa, era ainda mais dispendiosa pelo fato da empresa ter que importar a mão de obra, trazendo técnicos do Rio de Janeiro e São Paulo. Fora os equipamentos de alto custo, que apesar de a META contar com um setor de manutenção equipado no estado, alguns equipamentos tinham de ser montados fora de Roraima. Ela me conta também que outro fator de alto custo para as operações das regionais segue sendo o combustível. No caso da companhia, o QAV (combustível) tinha que ser pago à vista, já no momento do fechamento das notas, no final do dia, junto à Shell. Afirmação que corrobora com aquela já discutida neste trabalho, onde há dificuldade de negociação entre as pequenas empresas e as fornecedoras de combustível. E sabemos que esse tratamento é diferenciado quando se trata de uma grande companhia.

Entre uma questão e outra, Andréa volta a mencionar o pai, fala de sua paixão pela aviação, do modo que ele comandava a empresa, *“papai era fascinado, essa era a vida dele, ele amava, lembro dele parado escutando o barulho do motor do avião na manutenção, conhecia de tudo ali...”*. Quando fala do Chico, demonstra a emoção que sente⁸⁷. Nesse período a META operava com apenas um EMB-120 Brasília e uma malha densa. A partir daí, vieram

⁸⁷Ao que me parece Andréa Mesquita teve de lidar com muitos desafios, de uma forma bastante abrupta. De uma hora para outra foi alçada ao comando da empresa tendo que assumir os meandros da sua administração. Uma vez que antes, era Chico que cuidava da parte administrativa.

vistorias da ANAC, e problemas judiciais que resultaram na suspensão dos voos da companhia em meados de 2011. Andréa, de fato, buscou com todos os esforços reestabelecer a companhia e dar continuidade ao trabalho iniciado pelo seu pai. Mas, assim como observamos ao longo desse trabalho acadêmico, as empresas regionais têm de enfrentar diversas dificuldades para se manterem ativas no mercado, empecilhos que vão desde a infraestrutura, especialmente na região amazônica, até a falta de uma política efetiva de incentivo a esse segmento que poderia prestar um serviço essencial de deslocamento rápido.

Hoje, o hangar que foi da META durante muitos anos já serve à outra empresa. Os dois aviões Brasília estão estacionados ao relento, por conta dos imbróglios judiciais que se arrastam ao longo dos anos, foram trasladados para uma área ao lado do Aeroclube de Roraima, igualmente abandonado, junto ao Aeroporto Internacional de Boa Vista. Esse é um fato corriqueiro que podemos observar em muitos aeroportos brasileiros, quando uma companhia aérea encerra as atividades a morosidade da justiça brasileira com relação a resolução dos conflitos faz com que muitos aviões fiquem estacionados por anos a fio nos aeroportos brasileiros à espera de uma decisão definitiva.

Figura 24: Foto dos aviões da META em Boa Vista (19/08/2020).



(Fotos do Autor, 2020)

Confesso que como entusiasta da aviação, no dia em que fui visitar os aviões da empresa, ao vê-los nesse estado, me doeu. Equipamentos que já transportaram milhares de pessoas, sonhos e histórias. Lembrei das duas vezes em que viajei no Brasília de matrícula PT-LXN para Manaus (o da primeira foto). Esse avião tem um passado que merece destaque, veio de uma companhia chamada DLT, extinta subsidiária regional da gigante alemã Lufthansa, com a matrícula D-CEMG entre 15/07/1987 até 01/11/1989 quando então passou para a Rio Sul, em novembro de 1989 e ficou por lá até setembro de 1997. Nessa época foi encaminhado para a Embraer, que o vendeu para a META, e devido, entre outros fatores, a infundáveis questões judiciais, hoje se encontra assim, sendo consumido vagarosa e diariamente pelas intemperes do tempo, levando consigo a história de uma pioneira, daquela que foi a primeira companhia aérea genuinamente roraimense.

3.2 A PERCEPÇÃO DOS AGENTES DE VIAGEM ACERCA DAS COMPANHIAS AÉREAS REGIONAIS E DA REGULAÇÃO DE MERCADO

Atualmente o profissional agente de viagem sofre a concorrência direta da internet, do acesso rápido, onde o passageiro compra a passagem direto com a companhia aérea. Isso se deveu muito ao avanço tecnológico, a partir dos anos 2000. Por esse motivo, neste trabalho optamos por entrevistar agentes de viagem com largo histórico no setor em Roraima, alguns com mais de 30 anos no mercado. Uma vez que estes tiveram contato direto com as companhias regionais desde o início e nos contam como se dava esse relacionamento.

O primeiro entrevistado é Carlos Dorado, amazonense, chegou em Boa Vista em 1978, trabalhou no antigo Banco Real até 1990, depois ingressou no quadro de funcionários da empresa Cruzeiro do Sul, onde passou dois anos na companhia, após esse período foi morar em São Paulo durante um ano, retornando a Boa Vista em seguida. Trabalhou na VASP, na venezuelana AEROPPOSTAL, e na primeira agência de turismo do estado, a Roraima Turismo Ltda (ROTUR), de onde saiu para se tornar sócio da Anaconda Turismo, onde permanece até 2009, quando abre outra agência de viagens, a Global Turismo. Nesse tempo exerceu a presidência da Associação Brasileira das Agências de Viagem (ABAV-RR), por 2 mandatos.

Dorado trabalhou no setor na época de maior mudança no mercado do transporte aéreo. Quando se deu a desregulamentação, a partir de 1991. Perguntei o que poderia explicar o fim das operações das grandes companhias e como se dava a relação com elas, VARIG, VASP e TRANSBRASIL.

Dorado elenca alguns fatores que, de acordo com ele, explicam esse êxodo das companhias tradicionais do mercado, *“os fatores são muitos que vão desde administração dos gestores até a carga tributária que existe no Brasil, que influencia em todos os serviços, pessoal (mão de obra) e diretamente no querosene de aviação, onde pesa mais que em outros países é bem diferente em relação ao Brasil”*. Quanto ao relacionamento profissional com essas empresas, ele me conta que havia uma parceria:

Em relação a parceria existente na época com o mercado, pode-se dizer que era bom, onde tínhamos mais acessos aos sistemas das companhias aéreas, tínhamos um contato humano mais próximo, apesar de não existir a tecnologia que temos hoje, porém era mais fácil ter um diálogo e muitas situações eram amenizadas. Claro, mesmo nos valores pagos na época tínhamos um serviço de qualidade e bom atendimento ao cliente final que é o passageiro. Isso se referindo as três empresas que voavam. Porém, hoje ainda continuamos pagando valores exorbitantes em bilhetes (trechos) com serviços de péssima qualidade (CARLOS DORADO, 2020)

Como visto, segundo ele, antes o serviço prestado pelas companhias que dominavam o mercado era, apesar de elevado custo, um serviço de qualidade. Diferente daquele oferecido nos dias atuais, onde paga-se caro e o serviço deixa a desejar na qualidade. Entretanto, quando perguntado sobre a aviação regional, e os fatores que contribuíram para a queda expressiva nas operações desse segmento, Dorado, diferente da sua posição favorável a desregulamentação no setor nacional, no regional diz que entre outros fatores carece de regulamentação, *“o fator principal que podemos destacar é a falta de incentivo, a regulamentação [...] a carga tributária que é pesada e os fatores básicos para o funcionamento de uma aérea. Visto que nosso país é intercontinental com regiões e estados grandes”*.

Ele me confirma algo que já constatei na pesquisa, no sentido de que atualmente na Amazônia, praticamente não tem companhia aérea regional. E lembra a aquisição da MAP como uma das responsáveis por essa queda nas operações. *“Hoje a região Norte não tem empresa regional e as que existiam faliram ou foram absorvidas pelas grandes companhias aéreas como a MAP que foi comprada e absorvida pela PASSAREDO devido a conquista da MAP de slots na ponte aérea transformou-se em VOEPASS”*.

Perguntei a ele também, como se dava a relação com as regionais que operavam em Roraima (RICO, TABA, PENTA e TAVAJ). Sinto que essa pergunta lhe traz uma certa nostalgia ao lembrar esses tempos: *“Ah, a relação era boa, as dificuldades praticamente não existiam, porque essas empresas tinham horários diferenciados em que permitiam os seus clientes voarem em horários diurnos”*. E acrescenta *“isso acabava por ter um melhor aproveitamento principalmente no trecho BVB/MAO/BVB – BVB/BEL como também a chegada (horário) em Manaus nos dava opção de o passageiro voar para outros destinos em horários diurno”*. Como dedico o início deste capítulo a META Linhas Aéreas, decidi fazer esta mesma pergunta só que, especificamente sobre esta empresa, no que ele me apresenta sua visão: *“a META sempre foi uma grande parceira dos agentes de viagens”*. E diz o que, segundo ele, pode explicar o fechamento da empresa, *“[...] na época em que ainda estava vivo o comandante Mesquita, o que se sucedeu depois da tragédia que aconteceu com ele, a meu ver, foi que a nova administração teve certa dificuldade em levar à frente o seu grande projeto de sua empresa se tornar uma grande companhia regional, a mesma veio a fechar um ano depois”*.

Por fim, perguntei se havia, na visão dele, concorrência desleal no mercado, entre as companhias pequenas e grandes do setor. Dorado me dá uma resposta ambígua. Diz que *“sim e não”*. Segundo ele, sim, porque os benefícios dados as grandes empresas é diferenciado de uma empresa regional, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. E não, *“porque o ‘mercado é bem dividido’, hoje sobrevive quem oferece mais serviços com qualidades e também*

os horários estratégicos para sustentar a demanda de um voo”. Como pesquisador, apesar de não concordar com esta última, no sentido de que o mercado é ‘bem dividido’, respeito e agradeço pela entrevista valorosa.

O segundo entrevistado é Ricardo Peixoto, amazonense, que começou sua atividade no turismo ainda em 1972, na empresa EMAMTUR, de Manaus, onde chegou a ser diretor de turismo. Em seguida, passou a agenciar o transporte de carga aérea na GSA da companhia TRANSBRASIL. Com frequências semanais para Boa Vista, conseguiu trazer a segunda linha regular de passageiros para Roraima, quebrando o monopólio da VARIG, naquele período. Após a suspensão da linha da TRANSBRASIL, ele criou a própria agência de turismo no estado, a Transeme. Peixoto foi um dos fundadores da Associação Brasileira de Agências de Viagem (ABAV/RR). Tendo sido seu primeiro presidente.

Com toda essa experiência de mais de 30 anos no setor, Peixoto reconhece a aviação como um setor estratégico no desenvolvimento do país. *“Nós entendemos que esse setor é essencial para a economia de qualquer país, de qualquer estado, portanto, ele precisa de regras claras que permita o Estado ter o controle”*. E me explica como funcionava a dinâmica do mercado antes da desregulamentação, em 1991, uma vez que isso impactava nas rotas regionais *“por exemplo, eu pedia para voar para o Rio de Janeiro, mas, em contrapartida, eu teria que voar para Boa Vista. Ou seja, eu te concedo uma rota rentável, mas também te dou uma rota ‘mais ou menos’, para que haja um equilíbrio econômico, fazendo com que as regiões mais afastadas não ficassem sem assistência”*. Após a abertura do mercado, tudo mudou.

De acordo com ele, atualmente qualquer empresa é livre para voar para onde quiser, *“quero voar para Manaus, se ela tiver avião, simplesmente, encaminha um pedido de HOTRAN⁸⁸ para a ANAC e esta concede a autorização, sem o menor empecilho”*. Não há, segundo ele, um estudo mais criterioso no sentido de buscar saber se nessa linha e horário próximo há uma companhia regional operando.

Peixoto, iniciou no mercado antes mesmo da criação do SITAR⁸⁹, mas recorda que quando havia regulação, o setor regional funcionava com mais eficiência e com uma espécie de proteção da concorrência ruínosa. *“Era maravilhoso, as companhias regionais tinham incentivo, ou seja, ela tinha uma compensação tarifária para voar para aquelas áreas que*

⁸⁸Hotran é o documento aprovado e emitido pela ANAC que formaliza as concessões para a exploração de linhas aéreas regulares pelas empresas de transporte aéreo, com os respectivos horários, números de voos, frequências, tipos de aeronaves e oferta de assentos. (Fonte: DECEA)

⁸⁹Eram os Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional (SITAR), um programa federal de incentivo à aviação regional implementado pelo Governo, em 1975.

ninguém queria voar”. E dá o exemplo de Boa Vista, *“pouquíssimas empresas queriam voar para cá, porque era longe, diziam que era fim de linha, e com isso foi estabelecido que as grandes empresas voariam das capitais para o centro do país e as rotas internas seriam operadas pelas regionais, através da composição tarifária*”. Essa composição a qual ele se refere, diz respeito ao adicional tarifário de 3% que era cobrado nas tarifas das grandes companhias nas rotas domésticas para subsidiar as linhas regionais de menor demanda. E esse sistema de fato funcionava, no que o entrevistado confirma, *“uma regional que opera com um bandeirante, de 12 lugares, tem um custo elevado se comparado a uma empresa que opera um jato, uma vez que esta consegue diluir o custo de forma mais eficiente”*

Segundo ele, isso foi uma das perdas irreparáveis vindas após a desregulamentação, o que levou a uma “quebra generalizada” nas empresas regionais. Cita também, que além da concorrência desleal, tinha o fator do poder econômico. *“As ‘grandes’ faziam as ‘pequenas’ agonizarem, para no fim comprarem a companhia a um preço menor do que ela valia”*. Chegou a um ponto, ele conta, que as ‘grandes’ tinham suas próprias regionais, como foi o caso da VARIG com a RIO SUL e NORDESTE e da TRANSBRASIL com a INTERBRASIL. Nesse ponto, ele lembra de um fato, *“era uma pressão muito grande, havia o trecho Boa Vista – Manaus, operado por companhia regional, com avião turboélice, as 14:15, sendo que as 15:00 saía um Boeing da VARIG, cujo bilhete era a metade do preço, obviamente o cliente vai preferir ir um pouco mais tarde, indo mais rápido e pagando menos”*. Isso aconteceu por diversas vezes com outras grandes companhias também, ele se recorda.

Peixoto lembra da relação com as regionais RICO, TAVAJ, PENTA, TABA, segundo ele, sempre foram relações cordiais, de ajuda mútua, justamente para superar a concorrência com as grandes. Com relação à META Linhas Aéreas, segundo Peixoto, o proprietário da META, Chico Mesquita, *“ele tinha uma visão um pouco diferente do mercado, que não era aquela que nós vivíamos”*, contudo, ele acrescenta, *“mas nada que fosse insuperável, sempre no final conseguíamos manter um certo diálogo, o que não ocorre hoje”*. E finaliza, dizendo que a aviação regional é um tema fascinante, e que levaria horas para discutir, em função do “desmantelo” que foi feito a esse setor, em decorrência da desregulamentação.

A terceira e última entrevistada é Shirley Cabral, iniciou sua carreira no turismo ainda década de 1980, trabalhando na primeira agência de turismo do estado, a Roraima Turismo Ltda (ROTUR). Quando começou pensou que não daria conta, uma vez que era tudo novo. Em seguida foi para a Waymintur, logo depois para a Anauá Turismo, em 1993. Nesse período, sentiu necessidade de abrir a própria agência, junto a um sócio fundou a Anaconda Turismo Ltda, lá trabalhou por dezesseis anos. Foi uma das fundadoras da entidade representativa da

classe, ABAV/RR, mais tarde se tornou Diretora para região Norte para essa entidade nacional. Há 38 anos no mercado, Shirley ingressou, em 2019, no curso de Bacharelado em Turismo, na Universidade Estadual de Roraima – UERR.

Minha primeira pergunta a ela foi com relação com as companhias regionais, questionei como ela poderia explicar essa queda expressiva nas operações das companhias pequenas. No que ela me diz, *“olha eu diria que essa queda se deveu pela tomada do espaço pelas grandes empresas do setor. A exemplo de grandes empresas no mercado ‘low-coast’, que faziam muitas ‘promoções’ e competiam diretamente com as regionais como a RICO, por exemplo, em rotas que esta obtinha alta demanda na Amazônia”*. De fato, o modelo de mercado *low coast-low fare* lançado pela GOL, por exemplo, permitiu que esta fizesse diversas promoções, até então nunca antes vistas, como “passagem a 1 real”, isso sem dúvida, colaborou para o aumento substancial da participação da companhia no mercado.

Shirley cita também que a concorrência predatória foi um dos fatores que podem explicar o fim das regionais. *“[...] muitas vezes as grandes empresas entravam em disputa com a regional e logo após conseguir se estabelecer na rota sem a concorrente menor, ela aumentava o preço ou deixava de operar na localidade [...]”*. Assim como nas outras entrevistas, perguntei como se dava a relação com a META Linhas Aéreas, no que ela me responde, *“era uma relação amigável, com alguns poucos atritos, mas no fim tudo se resolvia”*.

Por fim, perguntei se ela considerava que havia concorrência desleal entre as grandes empresas e as regionais. Inicia sua resposta com um sim categórico, e prossegue, *“a falta de regulação no setor, na minha visão, prejudica as menores e alimenta o capital das grandes. Essa regulamentação é necessária no sentido de incentivar a aviação regional”*. Pergunto de que modo isso poderia ser feito hoje, ela diz *“podendo ser até mesmo com subsídios tarifários como era feito antigamente”*. Agradeço e finalizo a entrevista.

O que percebi durante as entrevistas foi que o profissional agente de viagens, principalmente aquele com muito tempo no setor, fala com certa nostalgia sobre a necessidade da regulação no setor regional. Todos esses agentes de viagem, já trabalhavam nesse segmento quando este era regulado. O SITAR era um exemplo disso. Subsidiava as linhas regionais por meio de um adicional tarifário de 3% cobrado nas rotas domésticas das grandes companhias. Esse mecanismo seria interessante no mercado atual, tendo em vista que nas três entrevistas foram citados casos de concorrência desleal. Lógico, tal medida não poderia ser aplicada de forma isolada, teria de haver um controle efetivo das práticas irregulares de mercado, por parte do órgão antitruste competente. Mas essa medida já daria uma compensação dessas perdas das

pequenas empresas, que continuariam a operar, com linhas subsidiadas e garantindo assim maior oferta no mercado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve a intenção de apresentar um panorama de um setor que está esquecido e pouco valorizado, buscando mostrar o seu imenso potencial e relevância no contexto nacional, no desenvolvimento e na integração do país. Mostrando a necessidade de investimentos específicos nesse modal de transporte, uma vez que a região Norte, pelo tamanho e precariedade rodoviária, muitas vezes dispõe apenas do deslocamento por via aérea ou pelos rios.

Diante disso, o trabalho buscou estudar alguns fatores que influenciam diretamente o mercado aéreo de pequeno porte no país, como: a desregulamentação do transporte aéreo, no sentido de que quando há um mercado desregulado, sem barreiras e sem a presença de um ente regulador que possa garantir o equilíbrio econômico, vemos pequenas empresas sumirem ou simplesmente serem adquiridas pelas grandes do setor, como tem ocorrido várias vezes.

Outro ponto importante a destacar é a infraestrutura. Há tempos tem se discutido a questão da mobilidade na região amazônica, no entanto, como é sabido, o segmento regional que poderia contribuir em muito com essa questão, não recebe a devida atenção, prova disso é que atualmente contamos com apenas uma companhia considerada nos parâmetros desta pesquisa como regional, operando voos regulares, que é a VOEPASS, ainda que outras operem linhas sistemáticas ou sejam subsidiárias de empresas maiores como a AZUL Conecta; o outro ponto são as políticas públicas voltadas ao setor que na maioria das vezes não chegam a se concretizar.

No decorrer do trabalho fizemos um apanhado das ações governamentais para esse segmento aéreo e constatamos que pelo menos, desde o início dos anos 2000, não há a efetivação de uma política pública de incentivo a esse setor. Quando falamos efetivação, estamos nos referindo, basicamente, a sua aplicação integral, como tem que ser feita com qualquer ato da administração pública com começo, meio e fim. No entanto, não é isso que observamos, são infindáveis planos e projetos que prometem desenvolver a aviação regional, e alguns bastante interessantes como o PDAR, desenvolvido no Governo Dilma Rousseff, mas que no decorrer do tempo, por falta de vontade política ou de regulamentação, dentre outras burocracias da nossa República, deixa de acontecer na prática.

Escolhemos para compor esse estudo aquela que foi a primeira companhia aérea regional com sede no estado de Roraima. Por considerar que a história da META Linhas Aéreas

não se difere de muitas das quais citamos aqui. Uma empresa no extremo norte da Amazônia brasileira que tinha de qualificar os funcionários no Centro-Sul do País e administrar a escassez de mão de obra num setor que depende integralmente de técnicos e pessoas qualificadas e em atualização constante. Estas empresas, como vimos, cumprem um papel fundamental no processo de integração regional, tendo em vista que operam em linhas “periféricas”, aquelas que não despertam o interesse das grandes companhias, e na maior parte das vezes é a regional a única a realizar aquela rota, mantendo a localidade distante com ligação aérea.

É inquestionável, como demonstrado ao longo da pesquisa, que a aviação regional não recebe a mesma atenção das autoridades governamentais como as suas congêneres nacionais. Isso fica claro quando vemos que no decorrer da Pandemia, no qual o mercado foi integralmente afetado, uma vez que todas as empresas, das grandes às pequenas, tiveram queda expressiva na demanda e muitas necessitaram de ajuda financeira do Governo para evitar a quebra. Momento no qual o Governo Federal ofereceu um pacote de ajuda econômica somente as três maiores companhias aéreas do país, justamente as que concentram o mercado (LATAM, AZUL e GOL). Nada foi oferecido ou, pelo menos, prometido às regionais, que enfrentam dificuldades iguais ou até maiores, principalmente aquelas que operam na região amazônica.

Sabemos que o mercado do transporte aéreo está associado também ao desempenho da economia, variação cambial, dentre outros, contudo, as empresas aéreas de pequeno porte são as mais afetadas quando a situação no país é agravada, muito devido à situação financeira, ao alto custo para cobrir pequenas distâncias, infraestrutura, mão de obra escassa na região. São situações que as grandes companhias, em tese, não passam, mais capitalizadas, conseguem diluir os custos cobrindo longas distâncias com grandes equipamentos. Enfim, seja por crises econômicas, falta de subsídio ou por questões administrativas, o que se observa é uma alta volatilidade das pequenas empresas. E isto prejudica não só o processo de integração entre as regiões como também o desenvolvimento econômico de todo o país.

As alternativas que poderiam incentivar o segmento regional, são algumas que elencamos como: implementação de subsídios fiscais; suplementação tarifária, que já houve no passado e se mostrou eficaz; Regulação que promova novos mecanismos para consolidação de um ambiente estável, evitando e punindo atos de concorrência predatória; unificar as agendas dos diferentes níveis de governo para dar segmento e concluir as obras de infraestrutura que beneficiem o setor. Junto a isso, é necessário também que haja uma política de regulação, diferenciando os setores nacional e regional, no sentido de fomentar o desenvolvimento de novas rotas regionais reduzindo os riscos e prejuízos dessas empresas de modo a despertar o interesse em operar em novas localidades.

REFERENCIAS

ANDRADE, R. P. A construção aeronáutica no Brasil 1910/1976. São Paulo: Brasiliense, 1976.

ABREU A. A; FGV CPDOC. Conselho Administrativo de defesa Econômica CADE. 2009.

AEROMAGAZINE. As origens da Lockheed. 2014. Edição online. Por Santiago Oliver. Publicado em 29/04/2014.

AEROFLAP. CADE inicia processo de investigação contra o acordo entre Passaredo e MAP. Disponível em: <https://www.aeroflap.com.br/cade-inicia-processo-de-investigacao-contr-o-acordo-entre-passaredo-e-map/>. Acesso em: 4 jul. 2020.

AIRINSP. Code-share, como as parcerias entre as companhias aéreas funcionam. 23/03/2019. Disponível em: <http://www.airinsp.com.br/codeshare-podcast/>. Acesso em: 30 mar. 2020.

ANAC. Histórico da publicação dos dados de demanda e oferta. 2017-2020.

_____, Empresas Aéreas Consulta. Disponível em: <https://sistemas.anac.gov.br/sas/empresasaereas/view/frmEmpresas.aspx>. Acesso em: 20 jun. 2020.

_____, Relatório de Oferta e Demanda 2020.

_____, Principais medidas do setor aéreo após início da pandemia de Covid-19 – Linha do Tempo. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/coronavirus/linha-do-tempo>. Acesso em: 23 jun. 2020.

_____, Descrição de Variáveis. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/descricao-de-variaveis>. Acesso em: 13 mar. 2020.

_____, Painel dos Indicadores do Transporte Aéreo de 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-do-transporte-aereo/painel-de-indicadores-do-transporte-aereo/painel-de-indicadores-do-transporte-aereo-2006>. Acesso em: 6 jul. 2021

_____, Anuário do Transporte Aéreo. Vol. II Dados Econômicos. 2006. Disponível em: <file:///C:/Users/cemil/Downloads/2006DadosEconmicos.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2020.

_____, Aprovado controle societário da Trip pela holding Azul S.A. 21/11/2012. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2012/aprovado-controle-societario-da-trip-pela-holding-azul-s.a>. Acesso em: 27 abr. 2021.

_____, Profissionais da Aviação Civil. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/profissionais-da-aviacao-civil>. Acesso em: 12 dez. 2020.

_____, ICAO. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/profissionais-da-aviacao-civil/meteorologia-aeronautica/icao>. Acesso em: 13 ago. 2020.

ANESP. Aviação civil sofre impactos da pandemia; quais políticas amparam o setor? Autores: Ricardo Sampaio da Silva Fonseca, Karla Andréa Rodrigues dos Santos e Carlos Eduardo Resende Prado. Maio de 2020. Disponível em: <http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2020/5/14/aviao-civil-sofre-impactos-da-pandemia-quais-politicas-amparam-o-setor>. Acesso em: 22 jun. 2020.

AEROFLAP. Ministro da Infraestrutura anuncia ação emergencial na aviação regional no Amazonas. 4 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.aeroflap.com.br/ministro-da-infraestrutura-anuncia-acao-emergencial-na-aviacao-regional-do-amazonas/>. Acesso em: 01 jun. 2020.

_____, carga aérea é fundamental para combater o Covid-19. 2020. Disponível em: https://aeromagazine.uol.com.br/artigo/transporte-aereo-de-cargas-e-fundamental-para-combater-epidemia-do-covid-19_5076.html. Acesso em: 24 jun. 2020.

AEROPORTOS DO BRASIL. Aeroportos de RR, PA e RO. 2020.

ALVES, Cláudio Jorge Pinto; AMARAL, Frank Cabral de Freitas. A situação da infraestrutura aeroportuária na região norte e seu potencial apoio à aviação regional. Journal of Transport Literature Submitted Vol. 6, n. 1, pp. 171-184, Jan 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/jtl/v6n1/v6n1a11.pdf>. Acesso em: 26 maio 2020.

ALN NEWS. Anac poderá autorizar operação de voos comerciais em cinco aeroportos do Acre. 04/06/2014. Disponível em: <https://aerolatinnews.com/brasil/anac-podera-autorizar-operacao-de-voos-comerciais-em-cinco-aeroportos-do-acre/>. Acesso em: 03 jun. 2020.

AGENCIA ACRE. Governo realiza manutenção de aeroportos no interior do Acre. Reportagem: Eudes Góes. 19/09/2019. Disponível em: <https://agencia.ac.gov.br/governo-realiza-manutencao-de-aeroportos-do-interior-do-acre/>. Acesso em: 03 jun. 2020.

AGENCIA SENADO. Projeto traz incentivos para aviação regional na Amazônia Legal. 30/12/2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/30/projeto-traz-incentivos-para-aviacao-regional-na-amazonia-legal>. Acesso em: 30 maio 2020.

_____, Projeto de Lei do Senado nº 428, de 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127625>. Acesso em: 30 maio 2020.

BALSTER, Isaac. O Programa de Aviação Regional e o Desafio da Administração dos Aeroportos Regionais. – Rio de Janeiro: UFRJ/ Escola Politécnica, 2016. Disponível em: <http://monografias.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10018631.pdf>. Acesso em: 08 maio 2020.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Econômico. São Paulo: Celso Bastos, 2003.

BARAT, Josef. O plano de voo da aviação regional. In: Revista Custo Brasil. Rio de Janeiro, Ano 3, n. 17, 2008.

BRASIL, Ministério da Infraestrutura. Transporte Aéreo. Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias (CONAERO). Disponível em: <https://infraestrutura.gov.br/conaero.html>. Acesso em: 07 maio 2020.

_____, Ministério da Infraestrutura. Roraima terá novos aeroportos regionais. Reportagem publicada em 15/04/2014. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-aereo/noticias-aviacao/roraima-tera-novos-aeroportos-regionais>. Acesso em: 16 dez. 2020.

_____, Ministério da Infraestrutura. Subsídios PDAR. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-aereo/subsidios-pdar>. Acesso em: 05 nov. 2020.

_____, Ministério da Infraestrutura. Despacho 236 (3536631) / Despacho nº 236/2020/DINV/SAC. Departamento de Investimentos em Aeroportos Regionais. Disponível em: SEI_50001.046272_2020_76.pdf. Acesso em: 28 dez. 2020.

_____, Ministério da Defesa. PORTARIA Nº 465/GC3, que dispõe sobre a cessão de pátios sob administração militar. DE 13 DE ABRIL DE 2020.

_____, Ministério da Infraestrutura. Aviação regional: SAC recebe 117 estudos de viabilidade técnica. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-aereo/noticias-aviacao/aviacao-regional-sac-recebe-117-estudos-de-viabilidade-tecnica>. Acesso em: 2 mar. 2020.

_____, Secretaria de Aviação Civil SAC. Plano de Aviação Regional prevê investimentos em 270 aeroportos. 2014. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-07/plano-de-aviacao-regional-preve-investimentos-em-270-aeroportos>. Acesso em: 19 abr. 2020.

_____, Secretaria de Aviação Civil SAC. Histórico do transporte aéreo. 2014.

_____, Secretaria de Aviação Civil SAC. Plano Aeroviário Nacional.

BETTING, G. Rico um legado da Amazônia. 2019. Disponível em: <https://www.aviacaocomercial.net/flap/rico.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2020.

BRUE, Stanley L. História do pensamento econômico. 6ed. Editora Thomson, 2005

BNDES. Aviação Regional Brasileira (Modal Aéreo IV). 11/2002. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Transporte_Aereo/200211_4.html. Acesso em: 11 maio 2020.

_____, Infraestrutura Aeroportuária. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/infra/Inf02-50.pdf. Acesso em: 06 abr. 2020.

_____, Informe Infraestrutura, Fator de Competitividade Econômica – Modal Aéreo III, BNDES. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. 2001.

BITTAR, Paulo P. Estudo sobre Code-Share, Superintendência de Relações Internacionais da ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. 2008.

BIELSCHOWSKY, Pablo; CUSTÓDIO, Marcos da Cunha. A Evolução Do Setor De Transporte Aéreo Brasileiro. Revista Eletrônica Novo Enfoque, ano 2011, v. 13, n. 13, p. 72 – 93

CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica). Cadernos do Cade: Mercado de transporte aéreo de passageiros e cargas. Dezembro de 2017.

_____, Cartilha do CADE. 2016

_____, CADE aprova, com restrição, compra da Webjet pela Gol. 2012.

_____, CADE aprova, com restrições, fusão entre Azul e Trip. 2013.

CASTRO, Newton de; LAMY, Philippe. Desregulamentação do Setor Transporte o Subsetor Transporte Aéreo de Passageiros. 1993. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2465/1/td_0319.pdf. Acesso em: 18 maio 2020.

PEREIRA, Ana Paula Camilo. Quem são? Para onde vão?: o segmento aéreo regional no Brasil. *Confins, Revista Franco-brasileira de Geografia*, v. 29, 2016.

CAMPOS, Humberto Alves de. Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. *Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial.*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 341-370, jul./dez. 2008

CÂMARA FEDERAL. Redução dos serviços aéreos é um dos principais problemas do setor. 08/01/2014

CONAC - Conselho de Aviação Civil. Histórico. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br>>> Acesso em: 04 maio 2020.

CONSULOR JURÍDICO. ANAC não pode exigir certidão fiscal como condição para fusão de aéreas. 04/08/2019.

CARREIRA, Tatiana Scaranello. Transporte Aéreo Internacional: evolução através das Convenções Internacionais. Artigo. Aprova-Concurso. 2016

CNT (Confederação Nacional do Transporte). Setor de aéreo mostra resiliência com grandes epidemias. Disponível em: <https://www.cnt.org.br/agencia-cnt/setor-aereo-mostra-resiliencia-com-grandes-epidemias>. Acesso em: 4 out. 2020.

DECEA, Departamento de Controle do Espaço Aéreo do Ministério da Defesa do Brasil. Espaço Aéreo Brasileiro. Disponível em: <https://www.decea.gov.br/?i=quem-somos&p=espaco-aereo-brasileiro>. Acesso em: 08 maio. 2020.

EPOCA. Época Negócios. Governo quer Infraero com aviação regional após terminar concessão de aeroportos até 2022. 06 set. 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2019/09/epoca-negocios-governo-quer-infraero-com-aviacao-regional-apos-terminar-concessoes-de-aeroportos-ate-2022.html>. Acesso em: 10 maio 2020.

_____, Brasil entra para o clube dos fabricantes de turbinas aéreas. Edição online. Reportagem de Marcelo Cabral. 30 dez. 2013. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Inspiracao/Empresa/noticia/2013/12/brasil-entra-para-o-clube-dos-fabricantes-de-turbinas-aereas.html>. Acesso em: 6 jun. 2020.

_____, Comissão da Verdade confirma que Panair foi fechada por motivos políticos. Edição online. Reportagem de Daniel Leb Sasaki. 07 de janeiro de 2015. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Resultados/noticia/2014/12/comissao-da-verdade-confirma-que-aerea-panair-foi-fechada-por-motivos-politicos.html>. Acesso em: 1 abr. 2021.

ESTADÃO. Trip entrega a Lula plano de estímulo a aviação regional. 21/07/09. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,trip-entrega-a-lula-plano-de-estimulo-a-aviacao-regional,406236>. Acesso em: 26 maio 2020.

ESTADÃO. Governo limita alcance do programa de aviação regional a 53 aeroportos. Reportagem de Anne Warth. 24/08/16. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-limita-alcance-do-programa-de-aviacao-regional-a-53-aeroportos,10000071773>. Acesso em: 27 maio 2020.

ESTADÃO. A Webjet pode se tornar uma ultra-lowcost diz Constantino Jr. 15/01/12. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-webjet-pode-se-tornar-uma-ultra-low-cost-diz-constantino-jr,99443e>. Acesso em: 23 jan. 2020

EMBRAER. Embraer completa 40 anos de história. Disponível em: <https://embraer.com/br/pt/noticias?slug=1064-embraer-completa-40-anos-de-historia>. Acesso em: 4 jul. 2020.

EUROCONTROL, White Paper: Roadmap to a Single European Transport Area. Brussels. 2011.

FERREIRA, Josué Catharino. Um breve histórico da aviação comercial brasileira. XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas. 2017.

FILHO, Fernando Ferrari; TERRA, Fábio. As disfunções do capitalismo na visão de Keynes e suas proposições reformistas. Rev. Econ. Contemp., Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 271-295, maio-ago. /2011

Fundação Getúlio Vargas FGV. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. CADE. CPDOC. 2009

G1/ SÃO PAULO. Lula e Jobim defendem a aviação regional. Reportagem de Roney Domingos. 21/08/07. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL91690-5601,00-LULA+E+JOBIM+DEFENDEM+AVIACAO+REGIONAL.html>. Acesso em: 26 maio 2020.

G1/SANTA CATARINA. Lula diz que governo tomou decisão de recuperar a aviação regional. Reportagem de Mariana Oliveira. 14/05/09. Disponível em: http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1126769-9356,00-LULA+DIZ+QUE+GOVERNO+TOMOU+DECISAO+DE+RECUPERAR+AVIACAO+REGIONAL.html. Acesso em: 26 maio 2020.

G1/ECONOMIA. Azul faz acordo para comprar rival TwoFlex por 123 milhões e amplia operações em Congonhas. 14/01/2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/01/14/azul-compra-rival-two-flex-por-r-123-milhoes.ghtml>. Acesso em: 03 jun. 2020.

G1/POLÍTICA. Flagrado com dinheiro na cueca, senador Chico Rodrigues volta ao mandato e envia carta a colegas. 18/02/21. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/02/18/flagrado-com-dinheiro-na-cueca-senador-chico-rodrigues-volta-ao-mandato-e-envia-carta-a-colegas.ghtml>. Acesso em: 2 mar. 2021.

GALA, Paulo. A McDonnell Douglas caiu no colo da Boeing: a vida como ela é na indústria aeronáutica!. Edição online. 22/10/2019. Disponível em: <https://www.paulogala.com.br/lockheed-martin-e-a-industria-aeronautica-americana/>. Acesso em: 04 abr. 2020.

GARGIULO, Flavio Riva. Dissertação: Indústria de Construção Aeronáutica, o Caso da EMBRAER: História e Avaliação. Apresentada ao Mestrado em Finanças e Economia Empresarial. Escola de Pós-Graduação em Economia. Fundação Getúlio Vargas – FGV. Rio de Janeiro, 2008.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2002.

GRANT, R. G. Flight: The complete history of aviation. 4 ed. ed. Dorling Kindersley. 2017.

GOMES, Sérgio Bittencourt Varella; LACERDA, Sander Magalhães; BASTOS, Valéria Delgado; CASTRO, Mariana Servídio de. Aviação Regional Brasileira (Modal Aéreo IV). 2002.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. Os Anexos Técnicos À Convenção De Chicago De 1944 e A Ordem Jurídica Portuguesa (Parecer de Direito). Portugal, Lisboa, 2005.

GOUVEIA, Volney. Artigo: Teorias de Desenvolvimento, Capitalismo e o Transporte Aéreo Brasileiro. 2016 Disponível em: https://volneygouveia.files.wordpress.com/2016/07/artigo-dpp-volney_blog.pdf. Acesso em: 12 maio 2020.

GOL LINHAS AÉREAS. Gol anuncia parceria com a Two-Flex para expansão de malha regional. 2019. Disponível: <https://www.voegol.com.br/pt/a-gol/imprensa/gol-anuncia-parceria-com-a-twoflex-para-expans%C3%A3o-de-malha-regional>. Acesso em: 10 jul. 2020.

GOH, M. e YONG, J. “Impacts of Code-share Alliances on Airline Cost Structure: a Truncated Tird Order Translog Estimation”. Working Paper. University of Singapore and University of Melborne. 2003.

GUIMARÃES et, al. Características dos aeródromos da região amazônica. Teoria e Prática na Engenharia Civil, n.21, Maio, 2013. Disponível em: http://www.editoradunas.com.br/revistatpec/Art5_N21.pdf. Acesso em: 6 jun. 2020.

HARVEY, David. Condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola. 1992.

HAYEK, F. V. O caminho da Servidão. Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1987.

HORONJEFF, R; McKELVEY, F. X. Planning and Design of Airports. 4ª Edição. McGraw-Hill. Nova Yorque. 1994.

HUNT, E. K. História do pensamento econômico. 7ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1981

IBGE. Panorama do Município de Rorainópolis e Bonfim (RR) (2019).

_____, Panorama do Amazonas (2020)

INFRAERO. Infraero impulsiona o desenvolvimento da aviação regional em Rondônia. 11/11/2019. Disponível em: <http://www4.infraero.gov.br/imprensa/noticias/infraero-impulsiona-o-desenvolvimento-da-aviacao-regional-em-rondonia/>. Acesso em: 04 jun. 2020.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Notas Técnicas [2] A Regulação no Mercado de Aviação Civil no Brasil. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5768/1/NT_n02_Regulacao-mercado-aviacao-civil_Dimac_2003-out.pdf. Acesso em: 23 maio 2020

IORIO, Ubiratan J. Artigo: Falha de Mercado versus Falha de Governo. Direito e política econômica. 2012. Disponível em:

<https://direitoepoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/03/falhas-de-mercado-versus-falhas-de-governo.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. O direito das agências reguladoras independentes. São Paulo: Dialética, 2002.

KEYNES, K.M. A Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda. 1ed. São Paulo: Atlas, 2007

KLM. História das aeronaves da KLM. Disponível em:

https://www.klm.com/travel/br_br/plan_and_book/search_a_flight/popupaircraft/index.htm.

Acesso em: 5 fev. 2020.

LAPLANE, Gabriela. Dissertação: Os desafios da regulação do setor de transporte aéreo de passageiros no Brasil. Universidade Estadual Paulista – Unesp Programa de Pós-Graduação em Economia. 2005. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/agenda-pos/economia/24.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2020.

LEMO, AAM. Artigo: Falhas de Mercado, Intervenção Governamental e a Teoria Econômica do Direito. UFS. 1999. Disponível em:

<https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/651/1/FalhasMercadoIntervencao.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2020.

LEVI, Armando. Os abutres e a Varig: a história da destruição da maior companhia aérea de todos os tempos. Ed. e-Press; 1 edição: 24 setembro de 2014.

MARCHETTI, D. S., SOUZA, R. M. A. T., ÁVILA, J. R. G. e CASTRO, M. S. Infraestrutura aeroportuária: fator de competitividade econômica. Modal Aéreo III. Informe Infraestrutura, BNDES, nº 46, 2001.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MELO, Thiago Dellazari. Do Estado Social ao Estado Regulador. Artigo. Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC. 2014. Disponível em:

<file:///C:/Users/cemil/Downloads/1244-Texto%20do%20artigo-2256-1-10-20141208.pdf>.

Acesso em: 17 nov. 2020.

MIRANDA, Maria Bernadete. Aspectos Históricos da Aviação Civil Brasileira. Revista Virtual Direito Brasil – Volume 8 – nº 2 – 2014.

NISHIME, Mauro Jun. Dissertação: Efeitos Da Flexibilização Da Regulamentação Sobre O Mercado De Transporte Aéreo No Brasil. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção – PPGEP. UFRGS. 1996.

_____. O Período da Diplomacia do Ar e a Segurança de Voo no Sistema da Aviação Civil. In Revista Eletrônica Direito, Justiça e Cidadania – Vol. 5, nº 1, 2014 – Faculdade de São Roque. 2014.

MONTEIRO, J. V. *Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa*. Rio de Janeiro: FGV, 2007

OLIVEIRA, M. C. M. (2011). Crescimento e declínio organizacional: o caso VARIG. 405p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto COPPEAD de Administração, Rio de Janeiro, 2011.

OLIVEIRA, Alessandro Vinícius Marques de; SALGADO, Lucia Helena Silva. Constituição do marco regulatório para o mercado brasileiro de aviação regional. Nectar/ABETAR. São José dos Campos/SP, 2008.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina; AMORIM, Sônia Naves David. A crise do transporte aéreo no Brasil 2006-2007. ENAP Casoteca de Gestão Pública. 2009. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/304/13/A%20crise%20do%20transporte%20a%20C3%A9reo%20no%20Brasil%202006-2007.pdf>. Acesso em: 27 maio 2020.

PERONNICO, Expedito. CORONAVÍRUS: Governo de Roraima contrata Azul Cargo por R\$ 796 mil para transportar medicamentos. 21/06/2020.

PEREIRA, Ana Paula Camilo. Quem são? Para onde vão?: o segmento aéreo regional no Brasil. Revista Franco Brasileira de Geografia. CONFINS. N. 29. Ano 2016.

PLANO AEROVIÁRIO DE RONDONIA. 1999. Disponível em:

<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/paero-1999-pdf>.

PLANO AEROVIÁRIO DE RORAIMA, 1998. Disponível em:

<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/paerr-1989-pdf>.

PLANO AEROVIÁRIO DO TOCANTINS, 1995. Disponível em:

<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/paeto-1995-pdf>.

PLANO AEROVIÁRIO DO PARÁ, 2001. Disponível em:

<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/paepa-2001-pdf>.

PORTAL AEROFLAP. Ministro da Infraestrutura quer leiloar 44 aeroportos até 2021. Reportagem publicada em 27 de junho de 2019. Disponível em:

<https://www.aeroflap.com.br/ministro-da-infraestrutura-quer-leiloar-44-aeroportos-ate-2021/>. Acesso em: 07 dez. 2020.

_____, Acordo em Azul e Latam deve agilizar recuperação e não deve afetar o preço. Reportagem: Vinícios Casagrande. 16/06/2020. Disponível em:

<https://economia.uol.com.br/todos-a-bordo/2020/06/16/acordo-codeshare-azul-latam.htm>.

Acesso em: 02 jul. 2020.

PORTAL FLIGHTMARKET. Aeroportos de Roraima. Disponível em:

https://www.flightmarket.com.br/pt/busca/resultado?busca=aeroporto&tipo=avancada&icao=&aeroporto=&cidade=&estado=RR&page=0&results=10&tipo_aeroporto=&pavimentado=&comprimento=. Acesso em: 6 jul. 2020

PORTAL TRIBUNA. Queda de avião mata 33 pessoas em Manaus. 19/01/2013. Disponível

em: <https://tribunapr.uol.com.br/noticias/brasil/queda-de-aviao-mata-33-pessoas-em-manaus/>.

Acesso em: 15 fev. 2020.

PORTAL JM ONLINE. TAM confirma prejuízos em rotas operadas via Pantanal.

08/08/2011. Disponível em: <https://jmonline.com.br/novo/?noticias,2,cidade,48837>. Acesso

em: 22 mar. 2020

PORTAL NEOFEED. “O codeshare entre Azul e Latam será o maior do mundo”, diz o CEO da Azul. Entrevista a Carlos Sambrana, 22/10/20. Disponível em:

<https://neofeed.com.br/blog/home/o-codeshare-entre-azul-e-latam-sera-o-maior-do-mundo-diz-o-ceo-da-azul/>. Acesso em: 29 dez. 2020.

PORTAL UOL. PT rejeita proposta de estatização da Varig. 29/04/2006. Disponível em:

<https://noticias.uol.com.br/ultnot/2006/04/29/ult27u55231.jhtm>. Acesso em: 17 jul. 2020.

PORTAL ADMINISTRAÇÃO. Stakeholders: Do significado a classificação. Disponível em:

<https://www.portal-administracao.com/2014/07/stakeholders-significado-classificacao.html>.

Acesso em: 21 mai. 2020.

POSNER, Richard A. Theories of economic regulation. [S.l.]: NBER, 1974.

PGR - PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. DER não deve fazer obras que

modifiquem aeroporto de Ji-Paraná (RO) sem autorização da Anac. 2013. Disponível em:

<https://pgr.jusbrasil.com.br/noticias/150335860/der-nao-deve-fazer-obras-que-modifiquem-aeroporto-de-ji-parana-ro-sem-autorizacao-da-anac>. Acesso em: 04 jun. 2020.

QUEIROZ, T. A. N. A Transformação Político-Econômica Do Capitalismo Do Final Do

Século XXI: Do Fordismo À Acumulação Flexível. Resenha. V. 4 n 2. UFRGS. 2010.

Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/paraonde/article/view/22115/12877>. Acesso em: 18 nov. 2020.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; ALBUQUERQUE, Cristiane Landerdahl de.

Concorrência e universalização: incentivos regulatórios à aviação regional. In: SILVA,

Leandro Novais (Org.). Regulação e concorrência no setor aéreo no Brasil: alternativas possíveis. São Paulo: Singular, 2014.

REVISTA EM DISCUSSÃO. Guerra fiscal sobre querosene afeta mais as empresas de

aviação regionais. Edição novembro 2010. Senado Federal. Disponível em:

<https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/revista-em-discussao-ediao-novembro-2010/materias/guerra-fiscal-sobre-querosene-afeta-mais-as-empresas-de-aviaao-regionais.aspx>. Acesso em: 30 maio 2020.

RESENDE, M. Regimes regulatórios: possibilidades e limites. Pesquisa e Planejamento Econômico, v.27, n.3, 1997

RODRIGUES, Madhiana Valéria de Almeida. Deus é brasileiro e só voa com a VARIG!: cultura, identidade e nação numa época de incertezas e de rápidas transformações. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2007.

RODRIGUES, Rodrigo Augusto. Os argumentos da Regulamentação e da Desregulamentação e a Experiência Brasileira com o Programa Federal de Desregulamentação. Reforma do Estado. Enap – Cadernos, vol. 2. Nº 4. Brasília. 1994. Disponível em: <file:///C:/Users/cemil/Downloads/Reforma%20do%20Estado.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

ROSA, José Eduardo Fernandes; MATA, Miguel Melo; SABINO, Diogo Ferreira; MACEDO, Paulo Luís Granja; MONTEIRO, Pedro Manuel Brito. História da Aviação: Das Primeiras Ideias à Primeira Guerra Mundial. Trabalho acadêmico. Lisboa, 2015

SANTACRUZ, Ruy. Acordos Internacionais na Indústria de Transporte Aéreo de Passageiros e Impactos sobre o Bem-Estar Econômico. Estudos Regulatórios ER-03 (ANAC). Rio de Janeiro, setembro de 2009.

SÁ MARCIAL A evolução do direito aéreo internacional e a Convenção de Chicago. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 24, n. 5676, 15 jan. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70448>. Acesso em: 29 nov. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela Mão de Alice: o Social e o Político na pós modernidade. São Paulo: Cortez, 1999.

SENADO FEDERAL. O Marco Regulatório Da Aviação Civil: Elementos Para A Reforma Do Código Brasileiro De Aeronáutica. Victor Carvalho Pinto. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de Estudos, Brasília, junho / 2008

SEPLAN/PA. Governo debate construção de aeroportos no interior e readequação do Brigadeiro Protásio. 12/06/2019. Disponível em: <http://seplan.pa.gov.br/governo-debate-constru%C3%A7%C3%A3o-de-aeroportos-no-interior-e-readequa%C3%A7%C3%A3o-do-brigadeiro-prot%C3%A1sio>. Acesso em: 06 dez. 2021.

SONINO, G. Depois da turbulência: a aviação comercial brasileira aprende com suas crises. São Paulo: APVAR, 1995.

SOUSA, Ana Lucia. A Reforma educacional brasileira na década de 1990: crítica a opção preferencial pela mercantilização do ensino. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos – SP. 2003.

SILVA, Dilmária e MEIRELLES. Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham? Cad. EBAPE.BR vol.8 no.4 Rio de Janeiro Dec. 2010

SILVA, L. N. Regulação e Concorrência no Mercado Doméstico de Aviação no Brasil. São Paulo: Singular, 2013.

SILVA, J. C. Disciplina: Microeconomia II. Faculdade de Economia do Porto. LEG108. 2008.

SETUR/PA. Voe Pará amplia malha aérea com viagens para Soure, Breves e Paragominas. 2017. Disponível em: <http://setur.pa.gov.br/noticia/voe-para-amplia-malha-aerea-com-viagens-para-soure-breves-e-paragominas>. Acesso em: 20 fev. 2020.

SEPLAN/PA. Governo debate construção de aeroportos no interior e readequação do Brigadeiro Protásio. 2019. Disponível em: <http://seplan.pa.gov.br/governo-debate-constru%C3%A7%C3%A3o-de-aeroportos-no-interior-e-readequa%C3%A7%C3%A3o-do-brigadeiro-prot%C3%A1sio>. Acesso: 11 mar. 2020

SIBRA/RO – Superintendência de Integração do Estado de Rondônia em Brasília. Governo do Estado de Rondônia. 05 de março de 2020. Disponível em: <http://www.rondonia.ro.gov.br/aeroportos-de-rondonia-recebem-aval-do-ministerio-da-infraestrutura-para-andamento-da-execucao-das-obras/>. Acesso em: 04 jun. 2020.

SILVA, Odair Vieira da; SANTOS, Rosiane Cristina dos. Trajetória histórica da aviação mundial. Revista Científica Eletrônica de Turismo. Ano VI – Número 11 – Junho de 2009 – Periódicos Semestral

_____, Histórico Dos Órgãos De Regulamentação Da Aviação Civil Brasileira: DAC, ANAC, CONAC e Infraero. Revista Científica Eletrônica de Turismo. Ano VI – Número 10 – Janeiro de 2009 – Periódicos Semestral

SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. Concorrência sob condições oligopolistas. Contribuição das análises centradas no grau de atomização/concentração dos mercados. 2 ed. rev. Campinas/SP. Unicamp IE. 2010.

TRIBUNA DO NORTE. Um mês após a fusão, GOL fecha WEBJET. Reportagem publicada no dia 24 de dezembro de 2012. Disponível em: [http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/um-mes-apos-aprovacao-da-fusao-gol-fecha-a-webjet/237376#:~:text=S%C3%A3o%20Paulo%20\(AE\)%20%2D%20A,ser%C3%A3o%20atendidos%20pela%20a%20GOL](http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/um-mes-apos-aprovacao-da-fusao-gol-fecha-a-webjet/237376#:~:text=S%C3%A3o%20Paulo%20(AE)%20%2D%20A,ser%C3%A3o%20atendidos%20pela%20a%20GOL). Acesso em: 9 maio 2020.

TORRES, R. R. PORTUGAL, L. S. SANTOS, M. P. S. Aeroportos Regionais: organização dos indicadores do potencial de geração e atração de demanda em municípios. UFRJ.

Congresso Nacional de Pesquisa em Transporte da ANPET 2015. Disponível em: http://146.164.5.73:20080/ssat/interface/content/anais_2015/TrabalhosFormatados/AC743.pdf. Acesso em: 08 jun. 2020.

TORRES, R. R. e PORTUGAL, L. S. Caracterização De Aeroportos Regionais: Contribuição Para Uma Classificação Brasileira. UFRJ. ANPET. 2013.

TUROLLA, F. A.; LIMA, M. F. F.; OHIRA, T. H. Políticas públicas para a melhoria da competitividade da aviação regional brasileira. *Revista de Literatura dos Transportes*, vol. 5, n. 4. 2011.

URBAN SYSTEMS. Aeroportos regionais: potencial de desenvolvimento econômico. 2014. Disponível em: <https://www.urbansystems.com.br/rankingdos aeroportos regionais>. Acesso em: 17 jun. 2020.

VARIG. “A Varig foi criada para servir” Otto Meyer. [s.d.] Site historiográfico da Varig. Disponível em: <https://www.varig-airlines.com/pt/20.htm>. Acesso em: 01 maio 2020

VALOR ECONOMICO. Venda de companhia aérea regional gera “apagão aéreo” no AM. Brasília 02/12/19. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/12/02/venda-de-companhia-regional-gera-apagao-aereo-no-am.ghtml>. Acesso em: 28 maio 2020.

_____. Aéreas fazem acordo para reduzir ICMS do querosene. Reportagem: Cibelle Rebouças. São Paulo. 23/10/19. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/10/23/aereas-fazem-acordos-para-reduzir-icms-do-querosene.ghtml>. Acesso em: 01 jun. 2020.

_____, Bolsonaro disse que pode negociar a venda da Embraer para outra empresa. Reportagem Daniel Gulino. Brasília. 24/04/2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/04/27/bolsonaro-diz-que-pode-negociar-venda-da-embraer-para-outra-empresa.ghtml>. Acesso em: 01 abr. 2021

VII COMAR. Comando Regional da Aeronáutica. Planilhas com informações dos aeródromos amazônicos. 2010.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva (vol. 1). Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, Editora da Universidade de Brasília. 1994

ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. Imprensa: São Paulo, Atlas, 2003.

ZIMMERMANN, N. OLIVEIRA, A. Liberalização econômica e universalização do acesso no transporte aéreo: é possível conciliar livre mercado com metas sociais e ainda evitar gargalos de infraestrutura. Instituto de Tecnológico de Aeronáutica (ITA). *Journal of Transport Literature*. Vol. 6, n. 4, pp. 82-100, Oct 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/jtl/v6n4/v6n4a05.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2020.