



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**CAROLINE LEAL PORTELA**

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE FLEXIBILIZAÇÃO DO TRANSPORTE AÉREO  
NO BRASIL.**

**Salvador  
1999**

**CAROLINE LEAL PORTELA**

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE FLEXIBILIZAÇÃO DO TRANSPORTE AÉREO  
NO BRASIL.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado  
no curso Ciências Econômicas da  
Universidade Federal da Bahia  
como requisito parcial à obtenção do grau  
de bacharel  
em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. M.S. José Murilo  
Philligret Baptista

**Salvador  
1999**

## **RESUMO**

O trabalho trata da política de flexibilização no mercado de transporte aéreo no Brasil. Um tema bastante atual, mas que mostra uma dicotomia existente desde o início do século. Por isso, ele mostra a evolução de diferentes políticas, que dizem respeito as ênfases da intensidade da regulação. Depois, expõe as normas que regulamentaram o céu brasileiro desde a origem da aviação até a última regra vigente antes das desregulamentações que vêm acontecendo neste setor. Passa, então a tratar de quais os procedimentos que o Governo brasileiro tem adotado, desde 1989, data em que foi dado o primeiro passo rumo a esta política de flexibilização “dos ares” brasileiros.

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>APRESENTAÇÃO</b>  | 5         |
| <b>1</b> <b>ELEMENTOS DO QUADRO REFERENCIAL</b>                            | 7         |
| 1.1    O ESTADO  | 7         |
| <b>1.1.1</b> <b>Evolução do capitalismo e da política econômica</b>        | 9         |
| 1.2    ASPECTOS GERAIS DOS TRANSPORTES                                     | 16        |
| <b>1.2.1</b> <b>Política dos transportes</b>                               | 21        |
| <b>1.2.2</b> <b>Planejamento dos transportes</b>                           | 24        |
| 1.3    TRANSPORTE AÉREO  | 31        |
| <b>1.3.1</b> <b>Evolução da política do transporte aéreo</b>               | 33        |
| <b>1.3.2</b> <b>Regulamentação do transporte aéreo comercial no brasil</b> | 46        |
| <b>2</b> <b>PROCEDIMENTOS DA FLEXIBILIZAÇÃO</b>                            | 49        |
| 2.1    A TRAJETÓRIA EUROPÉIA   | 49        |
| <b>2.1.1</b> <b>Política comum dos transportes</b>                         | 49        |
| <b>2.1.2</b> <b>Transporte aéreo: o acesso ao mercado</b>                  | 51        |
| <b>2.1.3</b> <b>Transporte aéreo: concorrências e tarifas</b>              | 53        |
| <b>2.1.4</b> <b>Turismo europeu</b>  | 56        |
| <b>3</b> <b>A FLEXIBILIZAÇÃO NO BRASIL</b>                                 |           |
| 3.1    AS POLÍTICAS DO MERCADO AÉREO                                       | 57        |
| <b>3.1.1</b> <b>Concessões de linhas especiais</b>                         | 57        |
| <b>3.1.2</b> <b>Regulação dos vôos <i>charters</i></b>                     | 61        |
| <b>3.1.3</b> <b>Política tarifária</b>                                     | 63        |
| <b>3.1.4</b> <b>Alianças e fusões</b>                                      | 67        |
| 3.2    CONSIDERAÇÕES FINAIS  | 70        |
| <b>4.</b> <b>CONCLUSÃO</b>   | <b>75</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>  | 77        |
| <b>ANEXOS</b>  | 82        |

## APRESENTAÇÃO

A proposta deste trabalho é conhecer um pouco mais sobre a política do transporte aéreo e, posto isso, entendermos as atuais medidas adotadas em prol de uma flexibilização deste mercado, com uma redução gradativa da participação do Estado no setor.

Para tanto, o trabalho começa contendo elementos do quadro referencial, com o objetivo de fornecer subsídios para uma melhor compreensão. A parte referente ao “Elementos do Quadro Referencial” é composto de um capítulo sobre “O Estado” e um segundo a respeito dos “Aspectos Gerais dos Transportes”. “O Estado” trata sobre a divergência entre duas partições político-ideológicas: liberalismo *versus* socialismo, enquadrando este antagonismo na história, visto que é esta a transição que está ocorrendo na política do transporte aéreo.

O segundo capítulo versa sobre a “Política Geral dos Transportes”, querendo mostrar como ocorreu a evolução das diferentes modalidades do transporte: rodoviário, ferroviário, hidroviário e aéreo e como esta evolução influencia no desenvolvimento de uma região. Estudamos, também, em como ocorreu a crescente preocupação do Estado em elaborar políticas e os planos voltados para o transporte.

O próximo capítulo refere-se ao “Transporte Aéreo”, introduzido por uma visão ampla sobre a descoberta da aviação, depois, assim como fizemos uma aparato das políticas adotadas no Brasil no Transporte em geral, fazemos neste capítulo um levantamento das tentativas internacionais de estabelecerem-se regras que viessem a servir a todos os países do mundo, são os acordos multilaterais. A referência é internacional, diferindo do anterior, visto sua característica singular que permite a locomoção de um país para outro com muito mais agilidade e conforto que qualquer outro transporte, com isto a necessidade de estudá-lo a nível global é muito relevante, o que não significa que devemos deixar de estudar a “Regulamentação do Transporte Aéreo Comercial no Brasil”, que é um sub-item deste mesmo capítulo.

A segunda parte refere-se a trajetória da Política de Flexibilização na Europa. Foi escolhida Europa porque este processo nesta região foi revolucionário e considerado o mais radical

até então.

A terceira parte, enfim, é o alvo do nosso estudo e mostra cada passo da “Política de Flexibilização do Mercado Aéreo Brasileiro”, desde a implantação de uma banda tarifária em 1989, até formação de alianças e fusões como meios de sobrevivência das companhias aéreas brasileiras.

A desregulamentação do serviço de transporte aéreo no Brasil é algo muito recente e que ainda não chegou ao fim. Percorremos um caminho ainda desconhecido, dificultando um análise mais arraigada sobre as tendências do mercado aéreo brasileiro com estas mudanças, porém algumas “Considerações Finais” foram trabalhadas para permitir o desfecho deste trabalho.

# **1 ELEMENTOS DO QUADRO REFERENCIAL**

## **1.1 O ESTADO**

O desenvolvimento da sociedade e a produção de excedentes acarretou uma divisão de classes, explicitando antagonismos entre elas, cada qual querendo defender seu “quinhão”. Com isto, a sociedade passou a necessitar de um poder que, apesar de emanado do seu interior, a sobrepassasse, a fim de manter a ordem social. É claro, que o Estado será constituído por representantes da classe dominante, e que, portanto, se encarregará de assegurar politicamente o que já era assegurado economicamente: apropriação do excedente. Esta passa a ser a sua função primordial. Em seguida, estabelecerá as regras básicas para a divisão deste excedente no seio da sociedade. (PEREIRA, 1977 a, p.75)

O Estado é constituído de uma elite dirigente, um corpo de funcionários, que se ocupa da administração e uma força pública, que serve, tanto para defender a sociedade do perigo externo, como para manter a ordem interna. Tem o poder de legislar, isto é, definir regras jurídicas, que deverão ser aceitas por todos sob sua jurisdição. Exercerá sua soberania, ou poder, sobre seu território e a população que nele habite.

Sociedade Civil é um grupo social, ou aliança entre as classes dominantes, que se encontram fora do Estado, mas que o controla e o coloca a seu serviço. Segundo a concepção de Macciocchi (apud. Pereira, 1977 a, p.79), sociedade civil seria a força ideológica, constituída por igrejas, sindicatos, escolas, partidos políticos, família etc, enquanto que Estado seria a força coercitiva, ou a “Sociedade Política”, formada pelo governo, aparelho administrativo, força policial, tribunais, prisões etc.

A democracia consiste no alargamento da base da sociedade civil, constituída pelos trabalhadores e pelo povo, limitando o poder do Estado e servindo para consagrar e legitimar os interesses da classe dominante.

Povo é um conjunto de pessoas que está vinculado ao Estado pelo elemento da nacionalidade. Teoricamente, o Estado emanaria do povo e para ele serviria. Na prática, ele continua emanando do povo, mas não para o povo. O que vemos é a contínua proteção dos interesses da classe vigente, em qualquer forma de capitalismo, o que iremos demonstrar no decorrer deste capítulo. O povo serve apenas como instrumento, facilmente

manipulável, de apropriação de poder.

Tecnocracia é um conjunto de técnicos que constituem o corpo administrativo, exercendo as principais atividades no processo de elaboração do planejamento, execução e controle das ações do Estado. O intuito era acabar com o nepotismo e o clientelismo para passar para uma forma de contratação por mérito. (IANNI,1971)

Tecnoestrutura abrange a tecnocracia e os órgãos de intervenção governamental, como ministérios, institutos, conselhos, comissões etc. A tecnoestrutura consolida a relação entre a tecnocracia e os órgãos de planejamento, permite o fortalecimento do executivo, em detrimento do legislativo (característica muito forte no Estado Tecnoburocrático - Capitalista Dependente, do século XX) e permite encadeamento recíproco das relações de dominação (política) e apropriação (econômica). (Ibid)



### **1.1.1 Evolução do capitalismo e da política econômica**

A evolução do sistema político-econômico leva à percepção de duas tendências. A primeira significa uma participação mais acentuada do Estado na economia - além de interventor, produtor, com a criação das estatais e, ainda, planejador, no contexto de um capitalismo monopolista. A segunda, uma tendência de liberdade do mercado, de capitalismo competitivo, almejando o Estado Mínimo, e seu papel na economia se restringe a mero mediador e indutor do capital privado. Essas duas tendências permitem a compreensão da evolução do capitalismo, até chegarmos ao Estado “Neoliberal” da Década de 90.

As causas para a intervenção do Estado podem ser muitas. Uma delas, apontada por Ianni (1971), é a crise. Segundo este autor, nos países dependentes, como é o caso do Brasil, as crises, normalmente, irrompem de fora para dentro, o que leva ao setor privado ter uma dificuldade muito grande em enfrentá-la sozinho. Destarte, em prol da economia local, o Estado intervêm.

Outra causa, citada ainda pelo autor referido, é que a economia não pode se desenvolver contando apenas com saltos quantitativos, pois também depende de saltos qualitativos. A criação de um parque industrial depende muito da infra-estrutura oferecida no país. A responsabilidade em fornecer as guarnições estruturais (energia, telefonia, esgoto, asfalto etc) é do Estado. Portanto, para estimular o investimento produtivo, faz-se necessário que o Estado forneça uma infra-estrutura favorável.

É ainda possível identificar mais duas causas a justificar a intervenção estatal: a planificação desconexa dos empresários, já que cada um, planeja pormenorizadamente, defendendo seus interesses particulares; e a necessidade para se garantir a competição entre os agentes privados, caso contrário, com certeza haverá uma tendência a coligações (cartelização, trustificação).

Em uma apreciação genérica, observamos que os séculos XVII e XVIII foram marcados pelo “Estado Patrimonialista”, onde o patrimônio do Príncipe e do Estado se mesclavam. Enquanto que no século XIX, na era do capitalismo competitivo, o mercado estabelece as

regras, sob a égide de um “Estado Liberal”. Estamos diante do “Estado Oligárquico Mercantil”, cuja função era proteger a livre concorrência dos possíveis cartéis, garantindo o sistema de produção capitalista na sua forma mais pura. Um exemplo desta preocupação do Estado é o *Sherman Act*, formulado nos EUA em 1890, com o intuito anti-truste. Porém, com o decorrer do tempo foi-se percebendo que a concorrência retardaria o capitalismo. Portanto, as coligações entre as empresas eram fundamentais para a evolução deste sistema. (PEREIRA, 1977 a, p.139)

A partir do final da II Guerra Mundial, observa-se a dispersão por todo mundo das multinacionais, substituindo a antiga divisão internacional do trabalho por uma divisão internacional do trabalho no seio das firmas transnacionais.

Esta dispersão leva a uma nova forma de desigualdade entre as nações, surgindo daí o hiato entre países centrais, a que estariam reservadas as atividades estratégicas e a produção dos equipamentos essenciais; e do outro lado os países periféricos, disso resultando um constante déficit da Balança de Pagamentos destes países, dificultando alcance de patamares elevados, não só no plano econômico, mas político e cultural. (Ibid, p.133)

Estes países periféricos passam ainda a oferecer um tipo de classe “semi-aristocrática”, que exerce funções similares às dos países centrais, mas aceitando uma remuneração bem menor, por causa do constante medo do desemprego.

A firma transnacional acirra a concorrência entre os países subdesenvolvidos, impedindo qualquer tipo de desenvolvimento de complementaridade integradora nos espaços econômicos mais vastos, condição de um desenvolvimento autônomo.

Surge, assim, o que Luiz Carlos Bresser Pereira intitulou do “Estado Tecnoburocrático-Capitalista Dependente” do século XX, também considerado periférico por causa de sua condição de primário exportador. Dependente, por causa da transferência ininterrupta do excedente para os países centrais, seja através da remessa do lucro, juros e serviços, ou pela importação de tecnologias de ponta. Enfim, subdesenvolvido, por causa da sua má alocação de renda.

Chega a vez do Estado Populista. É neste momento do subdesenvolvimento industrializado que a intervenção direta do Estado se torna mais presente. Tanto assumindo funções no plano do bem-estar social, como tornando-se estimulador e propiciador da acumulação capitalista, e mais, ele próprio passa a acumular capitais, através das estatais, assume funções de planejamento e interfere mais diretamente na produção.

Fazendo uma comparação dos investimentos dos países desenvolvidos desta época com o dos subdesenvolvidos, o que percebemos é que, enquanto aqueles concentram seus esforços em melhorias sociais ou assistenciais, intervindo mais especificamente na reprodução da força de trabalho, os gastos governamentais destes estão mais orientados para acumulação de capital, atuando no setor produtivo, na difusão das relações mercantis e nas constituições de segmentos industriais. Portanto, os subdesenvolvidos passam a ser conhecidos como desenvolvimentistas.

Este Estado Tecnoburocrático Capitalista Dependente assume duas funções primordiais, quais sejam: acumular capitais, via excedente ou mais-valia disponível, para seus investimentos e garantir a apropriação do excedente para a classe dominante.

A acumulação de capital depende da poupança privada, o que num país subdesenvolvido é muito difícil. Para garantir esta poupança, o Estado utiliza-se de três instrumentos: através da tributação; reinvestimento do lucro das estatais (que por gozarem do monopólio, podem extrair lucros exorbitantes); poupança forçada, conseguida através da oneração dos salários dos trabalhadores e medidas compulsórias. A emissão inflacionária de moeda também permite formar tal poupança.

Já para garantir a apropriação do excedente por parte da classe dominante, o Estado lança mão da política salarial e inflacionária, política tributária e o consumo elitista. (Ibid)

A política salarial consiste em manter os salários dos trabalhadores a nível de subsistência, o que é muito fácil numa sociedade assolada pelo desemprego. A justificativa do Governo é que o aumento desses, elevaria a inflação. O contra argumento é simples, o que gera a inflação é o repasse deste aumento para o preço dos produtos, a fim de garantir a mesma taxa elevada de lucro dos capitalistas. Portanto, o que gera a inflação não é o aumento do

salário, mas sim a garantia de manter a apropriação do capital nas mãos da classe dominante.

A política tributária também ajuda nesta apropriação, visto que os impostos indiretos tem uma progressividade muito pequena e esta forma de tributação é a mais utilizada, pois é considerada mais segura e fácil de administrar. Os impostos diretos, e mais especificamente os impostos de renda, são, na verdade, tão pouco progressivos, que chegam, em alguns casos, a serem mesmo regressivos, visto os subsídios e concessões oferecidos. A justificativa aqui é que isto é necessário, a fim de manter a poupança privada.

Gastos elitistas referem-se a gastos ditos sociais e que, portanto, deveriam beneficiar a maioria da população desprovida de maiores recursos, mas que acabam sendo usufruídos pela classe média. É o caso do sistema de habitação, cujas taxas são altas para os trabalhadores, mas estão num patamar acessível para a burguesia, que não pode morar de aluguel - isto feriria sua condição social. Investimentos em infra-estrutura, que normalmente, chegam primeiro aos bairros mais abastados, como energia, asfalto, telefone, água, esgoto etc.

Uma outra característica muito forte do Estado Tecnoburocrático Capitalista Dependente é sua nova função de planejador da economia. O que a primeira vista pareceu uma ameaça aos capitalistas, que temiam ser o caminho para o socialismo. Com o passar do tempo, o Estado provou, não só com palavras, mas também com atitudes, que o planejamento seria mais um meio de garantir seus interesses. A consequência deste Estado planejador foi a sobreposição do Executivo em detrimento do Legislativo, que passou a ser mero instrumento para edição das leis e decretos formulados pelos planejadores.

Entretanto, a marca deste Estado, sem dúvida, foi sua intervenção no processo de produção, tornando ele próprio produtor. As áreas de maior atuação foram seis: serviços essenciais indispensáveis, que ao tornar-se deficitárias perdiam qualquer atratividade para o setor privado; serviços de infra-estrutura com taxas bem maiores do que aquelas aplicadas pelo Estado populista, fornecendo retornos tão altos que cobriam os gastos de sua manutenção e ainda garantiam lucros (terreno fértil para atrair investidores privados, caso se pensasse em privatizar); áreas altamente capital - intensivas, com período longo para o

retorno, mas essenciais para o desenvolvimento; setor financeiro, constituindo grandes bancos estatais; segurança pública; e, por fim, as falsas empresas, sociedades anônimas que só sobrevivem através dos subsídios diretos ou contratos subsidiados pelo Governo.

Esta Política Desenvolvimentista, porém, teve um preço muito alto, principalmente na década de 80. Transformou numa crise do Estado uma crise estrutural, dos pontos de vista: fiscal, do modo de intervenção, da administração dos burocratas e um modelo que já não se encaixava mais no molde da época - o modelo de substituição de importações.

O país cresceu muito rápido e, no meio deste dinamismo, aumentou consideravelmente sua dívida e a fragilidade de suas relações externas, provocando uma crise essencialmente fiscal. Por outro lado, outro colaborador para a crise foi o modelo de substituição de importações, que, dada as condições de competição no mercado internacional, já não tinha mais condições de repetir o sucesso de períodos anteriores. O terceiro ponto foi a forma de intervenção e o modo utilizado para sustentação dos seus gastos desenvolvimentista, através do sistema de *rent-seeking* - “busca de renda extra-mercado, através do controle do Estado”(Pereira, 1998 b).

As soluções para os problemas que foram surgindo, variam, é claro, de acordo com a corrente ideológica. A centro direita pragmática, sugere obediência aos fundamentos das variáveis macroeconômicas e desregulamentação do mercado. A direita neoliberal acreditava ser o Estado Mínimo a melhor saída. A centro esquerda moderna, ou social liberal, concordava com as soluções propostas pela direita pragmática, mas acrescentava que sem uma política que atendesse o plano social, não teríamos a paz social ou o desenvolvimento aspirado.

O Estado deveria ser um mero mediador e indutor da Economia, mas um grande investidor e interventor na área social. Para isto é necessário que haja uma reforma do Estado. O lema dos anos 80: “ajuste estrutural” passou a admitir nos anos 90 a “reforma do Estado”. Esta reconstrução significa ir além da superação da crise fiscal, com a redefinição das formas de intervenção no econômico e no social e com a reforma da Administração Pública.

Com a evolução dos sistemas de comunicação e de transporte, a velocidade com que as

informações circulam todo o mundo, a tendência marcante é o capitalismo globalizado. E o novo modelo ditado pelos países desenvolvidos é o liberalismo e nós estamos fazendo o “dever de casa” na íntegra, como dita a cartilha deles. Porém, na realidade o que vemos é que eles não seguem tão a risca esta cartilha.

O “neoliberalismo” na verdade, é nada mais do que a volta ao Século 19, onde o modelo pré keynesiano domina, e há uma redução do escopo social; portanto, de novo, como sugere o nome, não há nada. O neoliberalismo é uma afronta ao século passado.

O que os dados nos revelam é que se fazemos o que mandam, quem manda não obedece. Como lembrou bem o professor Batista Jr (1996), “ O lema dos países desenvolvidos bem poderia ser: ‘ Façam o que digo, não façam o que faço!’”. É esta a cena que estamos vivendo nos últimos 20 anos. Na mesma matéria nos defrontamos com a seguinte informação: os gastos públicos nos países desenvolvidos aumentaram consideravelmente no período áureo do neoliberalismo: “Nos EUA e no Japão, o gasto publico total passou de 31% do PIB, em 1978-81, para 34% em 1992-95.” E assim sucedeu com todos os partícipes do G7. Com isto cresce também o endividamento do setor publico. “Nos países do G7 a dívida pública bruta passou de 42% do PIB, em 1978-81, para 68%, em 1992-95. Em termos líquidos o endividamento governamental dobrou nesse mesmo período, passando de 21% para 42%.”(Ibid)

Isto não significa que estes países não adotaram as novas regras de desregulamentação do mercado e dos sistemas financeiros, privatizações etc. Mas, para que haja desenvolvimento, não basta preocuparmo-nos apenas com o crescimento econômico do país. Desenvolvimento deve ser compreendido no seu conjunto. Um país com a inflação controlada, mas com taxas exorbitantes de desemprego, concentração da renda, aumento da mendicância e da violência em geral, explicita o alto custo social das políticas adotadas.

Em meio a este modismo de Estado Mínimo, tem que se encontrar um equilíbrio, onde mercado e Estado possam interagir. Deve haver uma valorização do papel do Estado, tanto para conter o monopólio, direcionar a economia, como promover políticas eficazes para as áreas de saúde, educação, segurança, habitação e meio ambiente.

O que não podemos mais concordar é que continue o Estado como alimentador dos lucros privados. Como continuamos a ver, através das isenções fiscais concedidas, os subsídios e a venda do patrimônio público por valores irrisórios, o que alguns economistas tem nomeado como o sucateamento do patrimônio público. “Não cabe privilegiar os grandes grupos econômicos com investimentos públicos vultosos e dotação de infra estrutura, viabilizando com o dinheiro público, o lucro privado. Todos os recursos do Estado devem ser priorizados para a área social”.(Avena Filho, 1995, p.13)

## 1.2 ASPECTOS GERAIS DOS TRANSPORTES

O Transporte está intrinsecamente relacionado com o desenvolvimento de uma civilização, sendo mútua a relação entre transporte e desenvolvimento. Numa visão histórica, percebemos que a evolução da humanidade só foi possível graças ao descobrimento de novas técnicas de locomoção.

O homem só abandona seu estado primitivo de nomadismo, quando passa a descobrir formas de domesticação de animais de tração e montaria, o que lhe permite fixar moradia, visto que, assim, pode expandir suas atividades. Foi a evolução das diferentes modalidades de transporte que possibilitou uma maior integração dos mercados, o que, por sua vez, permite um maior desenvolvimento social, cultural e econômico das nações.

Seria impossível o desenvolvimento industrial no Brasil se continuássemos a viver em arquipélagos, isolados do mundo, ignorando os nossos 8,5 milhões de quilômetros quadrados, com cerca de 74.000 km de costa marítima e 15.700 km de fronteiras. Mesmo que as indústrias buscassem instalar-se o mais perto possível de reservas de matérias primas, é impossível em uma única área concentrar tudo o que é necessário para o funcionamento desta indústria.

Podemos resumir os objetivos de uma malha de transporte, com sendo: “...essencialmente, conduzir tudo o que o homem necessita, quer vital, quer acessório, quer supérfluo, dos pontos onde é criado, produzido ou obtido, para os locais que será consumido ou utilizado” (Pelizzer, 1998). Inclui-se nesta definição a locomoção do próprio homem, também, pelos mais variados motivos, como trabalho, lazer etc.

Ampliando este conceito, podemos dizer que os objetivos dos transportes podem ser de cunho econômico, estratégico, político, científico, sócio-cultural e recreativo.

Econômicos, porque é responsável pela circulação da riqueza e dos bens de consumo; porque influencia na produção; modifica o panorama econômico, gerando empregos e determinando o câmbio. Um intenso fluxo de riqueza, faz com que menor quantidade de moeda, sirva a uma maior quantidade de interesses, e, ao interferir na distribuição de



renda, afetam, não só o bem estar social, como a unidade nacional. Influenciam na produção, por interferir no custo da produção, através do preço do transporte, frete, combustível, cargas tributárias; pela segurança (o que define o desperdício, ocorrido na locomoção do produto) etc. É, dessa forma, que podemos considerar que existem duas distâncias entre dois pontos. A distância geográfica, que é a física; e a distância econômica, que é o preço que irá custar transportar um determinado produto neste mesmos dois pontos.

Para Graciano (1971,p.14), os transportes serão estratégicos, quando colaboram na defesa e segurança nacional; políticos, porque contribuem com a integração da nação; científicos, facilitando as pesquisas e a evolução das ciências; sócio culturais, ao difundir a cultura e a integração social; e recreativos, já que conduzem a áreas de lazer e entretenimento, quando não são eles mesmos os agentes da diversão (como pedalinho, *jet ski*, patins, bicicletas etc).

Atualmente, vivemos tão interligados que o setor de transporte de um país é considerado ponto de estrangulamento ou germinação, a depender da importância concedida a este setor. É por isso que nos propomos a estudar o que tem sido feito por ele ao longo da nossa história.

Historicamente, os autores, ao tratarem deste assunto, definem cinco fases marcantes do transporte no Brasil.

A primeira fase compreende todo o período colonial até 1808, quando da “abertura” dos portos para o comércio exterior. Compreende a fase menos expressiva economicamente. Foi só no século XVII que ocorreram as primeiras excursões ao interior do país. O transporte marítimo viabilizava o comércio entre metrópole e colônia. Internamente, desfrutávamos do transporte fluvial, e alguns caminhos estreitos e precários. Foi em 1549 que Tomé de Souza manda construir a primeira estrada regular implantada no Brasil: duas ladeiras e uma estrada larga para Vila Velha. No ciclo do açúcar, o gado começa a ser criado no sertão, objetivando o abastecimento das áreas ocupadas com a monocultura de exportação. Dos “caminhos do gado”, nasceram as vilas e a pressão contínua para a melhoria das vias de comunicação.

A segunda fase vai de 1808 a 1855, época em que se começa a sentir os efeitos da abertura

dos portos brasileiros, estimulando o desenvolvimento econômico das áreas de influência dos principais portos. Período em que os transportes rodoviários, fluviais e de cabotagem eclodiram. O propulsor disto era o ciclo do café, que forçou o aprimoramento de estradas que abrangiam áreas de Minas Gerais, São Paulo, Goiás e Mato Grosso. Em 1840 surgiam as primeiras embarcações a vapor.

De 1855 a 1920 situa-se a terceira fase, onde os transportes ferroviário e marítimo de cabotagem vivem seus momentos áureos da história. Data daí o aparecimento das primeiras estradas de ferro, o que contribuiu para um desenvolvimento econômico acelerado. O transporte fluvial se inicia, desfrutando de uma pequena melhora, porém já no final desta fase começa o seu declínio.

A quarta fase vai de 1920 até o fim da Segunda Guerra Mundial. Caracteriza-se pela estagnação do setor ferroviário, decadência do fluvial, crescimento lento, mas contínuo do transporte de cabotagem e explosão do desenvolvimento no rodoviário. O grande marco, todavia, foi o impetuoso advento do transporte aéreo comercial em 1927 e que ganhou maior dinamismo durante a II Guerra Mundial. Transporte de materiais de grande valor ou altamente perecíveis, reduziu distâncias, aumentou velocidades, integrou populações; enfim, dinamizou a estrutura social do Brasil.

A quinta fase é apontada como a do fim da II Guerra Mundial até a década de 70, com a expansão dos transportes rodoviário e aéreo e crise do ferroviário e fluvial. Em 1973 acontece o primeiro choque do petróleo, onde o barril passa de, aproximadamente, US\$ 2,00 (dois dólares) para US\$ 10,00 (dez dólares). Os setores de transportes do mundo inteiro sentiram este efeito, com o conseqüente aumento dos preços dos produtos. Percebe-se mais uma vez a importância deste setor e de todos seus agregados. Em março de 1979, acontece o segundo choque do petróleo, desta vez o preço duplica, passando o barril a valer US\$ 20,00 (vinte dólares).

Podemos ainda identificar a sexta fase, que nada mais é do que a que vivemos, com crise econômica aguda, em que o setor de transporte vive momentos de desregulamentação, privatização, aumento dos preços do diesel, do pedágio, da carga tributária e acirramento da concorrência.

De setembro de 1998 a setembro de 1999 o diesel sofreu um aumento de R\$ 0,41 para R\$0,61, que corresponde a um acréscimo de 48,78%, graças a nova política de reajuste de preço. As modalidades mais afetadas são as de grande cargas e grandes distâncias, por motivos óbvios. Assim, o peso do combustível pode ultrapassar 20% dos custos de transferência destes tipos de transportes.

**Tabela 1 - Evolução do Preço do Óleo Diesel**

|     | 1994 | ÍNDICE | 1995 | ÍNDICE | 1996 | ÍNDICE | 1997 | ÍNDICE | 1998 | ÍNDICE | 1999   | ÍNDICE   |
|-----|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|--------|----------|
| JAN |      |        |      | 100,00 | 0,38 | 111,76 | 0,41 | 120,58 | 0,43 | 126,47 | 0,42   | 123,52   |
| FEV |      |        |      | 100,00 | 0,38 | 111,76 | 0,41 | 120,58 | 0,43 | 126,47 | 0,43   | 127,39   |
| MAR |      |        |      | 100,00 | 0,38 | 111,76 | 0,41 | 120,58 | 0,43 | 126,47 | 0,47   | 137,49   |
| ABR |      |        |      | 100,00 | 0,38 | 111,76 | 0,41 | 120,58 | 0,43 | 126,47 | 0,50   | 148,35   |
| MAI |      |        |      | 100,00 | 0,38 | 111,76 | 0,41 | 120,58 | 0,43 | 126,47 | 0,50   | 148,47   |
| JUN |      |        |      | 100,00 | 0,38 | 111,76 | 0,41 | 120,58 | 0,43 | 126,47 | 0,50   | 148,47   |
| JUL | 0,34 | 100,00 | 0,34 | 100,00 | 0,38 | 111,76 | 0,41 | 120,58 | 0,43 | 126,47 | 0,57   | 167,65   |
| AGO | 0,34 | 100,00 | 0,34 | 100,00 | 0,38 | 111,76 | 0,41 | 120,58 | 0,43 | 126,47 | 0,6057 | 167,6576 |
| SET | 0,34 | 100,00 | 0,34 | 100,00 | 0,38 | 111,76 | 0,41 | 120,58 | 0,41 | 120,58 | 0,61   | 179,41   |
| OUT | 0,34 | 100,00 | 0,38 | 111,76 | 0,38 | 111,76 | 0,41 | 120,58 | 0,41 | 120,58 |        |          |
| NOV | 0,34 | 100,00 | 0,38 | 111,76 | 0,38 | 111,76 | 0,41 | 120,58 | 0,41 | 120,58 |        |          |
| DEZ | 0,34 | 100,00 | 0,38 | 111,76 | 0,41 | 120,58 | 0,43 | 126,47 | 0,42 | 123,52 |        |          |

FONTES: FIPE/DECOPE

Outro fator que tem contribuído para aumentar os custos dos transportes são os pedágios cobrados nas estradas rodoviárias, muitos em função das privatizações que vêm ocorrendo neste setor. Se com o controle do Estado era necessário a cobrança destes pedágios, a fim de cobrir gastos com a manutenção das estradas, com a administração em mãos de empresas privadas, apesar de incentivos e forte fiscalização do Governo, estes preços subiram ainda mais e a tendência é que continuem crescendo. Em São Paulo, as tarifas evoluíram de R\$ 1,25 por eixo em 1994 para R\$ 4,80 em junho de 1999. Não podemos deixar de citar as pesadas cargas tributárias que têm incidido no setor dos transportes.

A década de 90 caracterizou-se por um crescimento econômico inferior ao da “Década Perdida”. Em 1999, particularmente, vivenciamos o abalo da crise cambial. A

desvalorização do real frente ao dólar trouxe conseqüências avassaladoras ao transportes. Estamos, portanto, atravessando mais uma fase de transição, com todas dificuldades comuns a períodos de mudanças. Podemos, em suma, traçar o panorama conjuntural da seguinte forma: estagnação econômica, completa desregulamentação do setor, demora na criação da Agência Nacional dos Transportes (ANT), multiplicação e aumento das taxas de pedágio, além dos pesados reajustes do diesel, sem contar com elevadas cargas tributárias e o rigor de um Código Brasileiro de Trânsito (ainda muito defasado), imprecisão da balanças, e um crescimento da frota de veículos superior ao número de vias disponíveis.

### 1.2.1 Política dos transportes

A Política dos Transportes pode ser conceituada como sendo um conjunto de princípios gerais com normas específicas, destinado à orientar, coordenar e conduzir um sistema integrado e harmonioso, visando a atender com eficiência e racionalidade todas as esferas: econômica, política, psicossocial e militar da nação; visto que só assim, estará colaborando para os reclamos do desenvolvimento e segurança nacional.

O transporte faz parte de uma malha de setores indissociáveis, quando se pensa em desenvolver uma política desenvolvimentista, tais como energia, telecomunicação, agricultura e indústria, sendo que o desempenho de qualquer um destes setores está intrinsecamente inter-relacionado com os demais. Todavia, se de um lado é impossível fazer esta dissolução, do outro, um setor como dos transportes tem uma complexidade tal, que também torna-se muito difícil elaborar uma política nacional comum para todas as modalidades. Portanto há uma divisão entre obrigações federais, estaduais e municipais; além das bifurcações quanto às modalidades dos transportes (ferroviário, rodoviário, aéreo e hidroviário). Podemos dividir o controle dos transportes da seguinte forma:

- “Transporte Ferroviário: Ministério dos Transportes e as Secretarias dos Transportes dos Estados e a Companhia do Vale do Rio Doce, quando se refere ao transporte de minérios.
- Transporte Rodoviário: sob o controle do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) e o Departamento de Transporte Rodoviário (DRT) órgãos ligados ao Ministério do Transporte, Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), Secretaria de Infra-estrutura (SINF), Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transporte e Comunicação da Bahia (AGERBA) e o DERBA (Departamento de Infra-estrutura de Transporte da Bahia)
- Transporte Aéreo: têm como responsável o Ministério da Aeronáutica, por intermédio da CERNAI (Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional), encarregado de estudar, planejar e coordenar os assuntos referente a aviação civil; ONU; CLAC ( Comissão Latino Americano de Aviação Civil), do DAC (Departamento de Aviação Civil); a INFRAERO (Empresa Brasileira de Infra Estrutura Aeroportuária), responsável pela administração aeroportuária; SERAC II (Serviços Regionais de

Aviação Civil), SETC, AGERBA (DDT) e DERBA.

- Transporte Hidroviário: tanto pelo Ministério da Marinha, como pelo Ministério dos Transportes, destacando-se como unidade operacional a FRONAPE (Frota Nacional de Petroleiros) e a DOCENAV (Companhia do Vale do Rio Doce) no caso de minérios.” (Labatut, 1994, p.125), SETC, AGERBA (DDT) E Centro Náutico da Bahia (CNB).

Dentro da Política de Transportes uma área em particular merece uma atenção à parte: a política de fretes - remuneração dos transportes. A preocupação do Governo é de evitar a concorrência desleal e a formação de cartéis, monopólios ou oligopólios. Dessa forma, foram instituídas as conferências de fretes, cujos objetivos são: “a) manter distribuição equânime de carga; b) manter tarifas uniformes em função das mercadorias e dos portos de origem e destino; c) garantir aos usuários constantes ofertas de praça (espaço nos navios) para todos os portos de operações da Conferência; d) garantir aos convencionais uma tonelagem mínima que permita o aproveitamento econômico dos navios dos membros participantes; e) evitar os atravessadores.” (Ibid). Esta política de fretes é estabelecida através de acordos multilaterais, com a finalidade de atender a todos os interesses dos envolvidos.

Para proteger a balança comercial do país é muito comum adotar-se a política da proporcionalidade das bandeiras, ficando previamente determinada a quantidade autorizada para importação e exportação de um país para outro. Normalmente, a estipulação desta quantia é feita através de acordos bilaterais, podendo também envolver mais de dois países, como é o caso hoje do Mercosul, que envolve seis países: Argentina , Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, através do Acordo de Assunção, que trataremos com mais detalhes no capítulo “1.3 Transporte Aéreo”, deste trabalho. Outro exemplo disto é o Mercado Comum Europeu.

Antes de mais nada, é mister distinguir transportes nacionais ou domésticos, de transportes internacionais, pois só assim pode-se definir políticas adequadas para cada um. Portanto, podemos dizer que transporte nacional ou doméstico é aquele que os pontos de embarque e desembarque estão situados dentro do território brasileiro, e que sejam realizados por transportadoras que sejam brasileiras, ou que contenham mais de 2/3 do capital votante em mãos de brasileiros; transportes internacionais são todos aqueles onde o embarque se faz

em um país e o desembarque em outro. Independentemente da modalidade, este tipo de transporte é administrado por regimes aduaneiros específicos.

Os transportes de cargas podem ser classificados quanto às suas utilidades e modalidades como sendo:

- a) modal ou unimodal - um único veículo de uma única modalidade com vários contratos de transporte;
- b) segmentado - veículos diferentes de uma ou mais modalidades, com vários contratos, onde cada um cobre apenas parte do percurso;
- c) sucessivo - um ou mais veículos, sendo que todos da mesma modalidade, podendo ser abrangido por um ou mais contratos, independentemente;
- d) intermodal ou multimodal - uma ou mais modalidades de transportes, porém com um único contrato.

Em 1970 o Brasil passava por uma difícil situação financeira onde uma de suas providências para aliviar tal situação foi reduzir o protecionismo tanto na navegação, como em toda indústria naval. Nesta década esta modalidade sofre involução quando comparada a década de 60, reduzindo sua tonelagem em 18,3%. Nesta década de 90, vivenciamos o total abandono de muitas rodovias no Brasil, que vêm funcionando precariamente, o que além de causar um mal estar social, onera o comércio. No âmbito ferroviário ocorreu a desativação de aproximadamente 2.080km de linhas desde o início desta década, o que reduziu ainda mais a malha ferroviária do nosso país, que nunca desfrutou de grandes extensões. A situação no setor aeroviário será estudado isoladamente, visto ser este o objetivo principal do trabalho.

## 1.2.2 Planejamento dos transportes

Já foi exposto anteriormente tanto a inter-relação que há entre o transporte e os demais setores (energia, telecomunicação, indústria, agricultura, meio ambiente etc), bem como a necessidade de que sejam feitos planos que se preocupem com o conjunto das modalidades. Planejadores desta área acreditam que assim como as partes compõem o todo, o todo depende das partes para um desenvolvimento integrado e harmonioso da nação. Por outro lado, há uma grande dificuldade em centralizar tais decisões em um só órgão do governo, sendo ainda mais agravado se esta centralização for a nível federal. Como já dito, nossa proposta aqui é dar uma visão ampla do que é o planejamento no setor dos transportes, bem como suas implicações e dificuldades; depois, mostrar quais foram as contribuições dadas pelo governo brasileiro ao longo dos anos.

Numa concepção idealista, um planejador dos transportes visa a alcançar os seguintes objetivos: segurança, rapidez, regularidade, pontualidade, prestação de serviço, economia e conforto. A meta final, pode-se assim dizer, é alcançar todos estes objetivos. Porém, nenhum tipo de transporte, até hoje, consegue oferecer este conjunto. Cabe sempre ao consumidor fazer a escolha de quais entre estes é, para si, prioritário: conforto *versus* preço *versus* agilidade etc. No entanto, hoje alguns destes requisitos são imprescindíveis. Logo em toda modalidade encontraremos segurança, regularidade e prestação de serviço.

Um projeto, seja ele qual for, deve levar em conta como condição *sine qua non*, os custos e benefícios de sua implantação. Porém, no transporte há uma dificuldade enorme em quantificar os benefícios advindos de um bom planejamento, enquanto que um erro pode levar a resultados extremamente danosos, tais como elevação dos custos de produção, desvalorização de áreas urbanas, prejuízos à paisagem, má localização industrial - e algumas vezes irrecuperáveis.

O investimento em transporte desenvolve um dupla função. Uma passiva, quando se trata em atender a demanda da agricultura, indústria e comércio. E uma outra, como agente dinâmico, quando intervêm na alteração de preços entre fatores de produção, expandem a economia de mercado e geram investimentos produtivos. Este tipo de investimento, como qualquer outro, traz conseqüências diretas e indiretas, através do efeito multiplicador. Os



efeitos imediatos consistem na geração de empregos nas empresas de transportes, nas indústrias de petróleo e derivados, na produção de cimento, na indústria de máquinas pesadas etc. Este por sua vez eleva a renda da comunidade, que passa a consumir mais. As indústrias de bens de consumo final para atender a esta nova demanda, aumenta sua capacidade produtiva, ampliando seu quadro de funcionários. Esta nova leva de empregos oferecidos elevam, novamente, a renda. A indústria de bens de consumo pode ainda adquirir novas máquinas e equipamentos e, com isto, esse efeito se estenderá à todas as esferas da comunidade. Com o aumento da renda em consequência desta nova demanda gerada, haverá também um incremento no lucro dos empresários, que contribuirão com o engrossamento da poupança. Este ciclo deverá prosseguir continuamente, por um longo tempo, proporcionando um enriquecimento, seguido de um desenvolvimento desta região.

O planejador do transporte ainda é responsável por decisões muito difíceis. Por isso é preciso estar atento a alguns aspectos cruciais. Um deles é quanto à tarifa cobrada pelo transporte. Mesmo que este seja um bem social, nunca devem ser cobradas tarifas aquém do custo de manutenção. A precariedade ou ineficiência provocada por uma pequena falha sairá muito mais caro do que o preço a mais que se paga toda vez que tomar a condução. Basta que o governo observe para que, tirando proveito disto, empresas não cobrem preços abusivos. Um outro gasto que não pode ser economizado é quanto a administração dos transportes, pelo mesmo motivo acima, i.e., qualquer ineficiência, ou ociosidade custa muito mais do que o custo inicial do incremento à administração deste serviço. O planejador sempre deve fazer uma análise do que seria mais benéfico: dirigir recursos na manutenção ou reforma de uma via já oferecida ou direcioná-los em novas construções.

A preocupação em elaborar planos que organizem a malha dos transportes vem desde o império, mas foi só em 1940 que o governo brasileiro passa a ter preocupações concretas com este tipo de planejamento econômico. Originalmente, este cuidado provinha da iniciativa privada, que independia do governo, mas era por este muitas vezes aproveitada. O primeiro plano apresentado ao Congresso data de 1942, e foi elaborado por uma equipe de técnicos americanos chefiada por Edward Taub, que previa um investimento de US\$ 4 bilhões de dólares para vários setores brasileiros, inclusive o transporte. Em 1943, foi a vez da Missão Técnica Americana, chefiada por Morris L. Cooke, analisar setores da economia brasileira. No final deste mesmo ano foi elaborado o Plano de Obras e Equipamentos, com

investimentos em torno de US\$ 5 bilhões de dólares distribuídos em cinco anos, também para todos os setores estudados.

O primeiro plano do Governo, já com alguma participação de técnicos brasileiros, foi o Plano Salte. Tinha como objetivo básico o desenvolvimento nas áreas de saúde (com 11,7% dos investimentos), alimentação (12,2%), transporte (51,3%) e energia (18,6%), com o restante dos 6,2% reservado para fundos emergenciais. Ficou, portanto, o transporte com mais da metade dos recursos disponibilizados e dentro destes, o sistema ferroviário foi o mais beneficiado, com 70%. Este Plano foi submetido ao Congresso em 1948 e aprovado em 1949, durante o Governo Dutra, com data de vigência prevista até 1953. O esboço de planejamento deste Plano ainda não foi suficiente para coordenar o transporte a ponto de fazê-lo funcionar harmoniosamente, estabelecendo o equilíbrio com tudo que o circunda. Apesar disto teve seu trabalho executado com louvor, até ser interrompido pelo Plano Global, desenvolvido pela Comissão Mista Brasil e EUA, em 1951, o qual manteve transporte em lugar de destaque.

Em 1956, o então Presidente Juscelino Kubischek, apresenta ao Congresso o Programa de Metas. Este programa teve toda sua diretriz atrelada aos estudos desenvolvidos pelo Grupo do Banco Nacional de Desenvolvimento junto com a CEPAL, buscando identificar pontos que estariam servindo de estrangulamento para o crescimento do país. A finalidade era acabar com estes pontos de estrangulamento na oferta de infra-estrutura e em bens intermediários; aumentar os investimentos em setores, que ao contrário, foram considerados como pontos de germinação, para que estes acarretassem novas demandas, estimulando novos investimentos e sustentando a taxa de crescimento do país. Nele continham 30 metas a serem atingidas através de cinco setores chave, cujos investimentos foram distribuídos da seguinte forma: 44% destinou-se à energia; 30% transportes; 20% indústria de base; 3% educação e 3% alimentação. Quanto ao setor do transporte houve duas mudanças em relação ao plano anterior. A primeira, como se pode observar, foi a saída do transporte do primeiro lugar na distribuição dos recursos. A segunda é que a modalidade que arrecadou mais fundos passou do sistema ferroviário para o rodoviário. O motivo desta segunda mudança era a intenção de JK introduzir, brevemente, a indústria automobilística no Brasil. Este programa teve todas suas metas cumpridas e, em alguns casos, o resultado superou todas as expectativas, o que foi alcançado a custo de uma

aceleração inflacionária, crescimento da dívida externa e aumento da concentração de riqueza.

Em 1964, o governo brasileiro encomendou ao Banco Mundial (BIRD) um estudo sobre diversos setores econômicos, entre os quais energia, transporte, telecomunicação, indústria manufatureira, siderurgia, agricultura e educação. Este trabalho foi concluído em 1965 sob o título: “Situação Atual e Expectativa da Economia Brasileira”.

Neste relatório foram detectadas algumas falhas no setor dos transportes, como desequilíbrio entre as suas modalidades, baixa produtividade (principalmente pela falta de empresários desta área), não aplicação de critérios econômicos de avaliação de alternativas, tarifas sem ligação com os custos, contabilidade e estatística insuficiente, inexistência de mecanismos eficazes para a coordenação das modalidades, alocação de tráfego antieconômico que aumentavam custo, localização industrial distorcida, incidência danosa à política deflacionária e efeitos adversos ao Comércio Internacional.

Com o levantamento destes erros, ficou clara a necessidade de criar um órgão capaz de desenvolver estudos permanentes e responsável por um planejamento mais racional, utilizando-se de instrumentos técnicos e econômicos, abandonando métodos de repetição, através de experiências passadas. Foi então criado o GEIPOT - Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes - que posteriormente foi incorporado ao Ministério dos Transportes e, em 1973, deu origem à Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes.

No período do Governo Médici, em 1968 foi lançado o Programa Estratégico de Desenvolvimento, pretendendo: 1) acelerar o desenvolvimento econômico, com retenção da inflação; 2) desenvolvimento a serviço do programa social; 3) geração de novos empregos; 4) plano setorial de transportes, com áreas específicas de atuação na política de investimento e tarifária. Os investimentos para este plano giravam em torno de 6.848,6 bilhões de cruzeiros, segundo essa distribuição: 50,3% para o setor rodoviário; 20% ferroviário; 19% marítimo e fluvial; 7% portos e vias navegáveis e 4% transporte aéreo.

No período de 1970 a 1973 o transporte foi beneficiado pelo Plano de Metas e Bases de

Ação do Governo, dispendo de um investimento de 6.946 milhões de cruzeiros, dos quais 38% ficaram reservados para o transporte rodoviário; 13% para reaparelhamento ferroviário; 31% para o transporte marítimo e fluvial; com um aumento de 18% para o transporte aéreo, com a construção dos Aeroportos Internacionais do Rio de Janeiro, de São Paulo, Manaus e Brasília.

Este último Plano foi complementado por mais outros dois documentos: o novo orçamento plurianual de investimentos, compreendendo o período que vai de 1971 a 1973; e o I PND (Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), de 1972 a 1974. Objetivava a busca do crescimento em setores diversificados, reduzindo a participação do Estado e estimulando os investimentos privados. Nele houve a retomada do investimento público em infra-estrutura, e para o transporte estava reservado um audacioso projeto conhecido como “O Programa dos Corredores de Transportes e Armazenagem”. A idéia era criar corredores que ligassem diretamente o local de extração dos cereais aos pontos de exportação. Neste programa, o Brasil contava com a parceria do Japão, que tinha interesses diretos nesta ponte, visto que como grande importador destes produtos brasileiros, enxergava as vantagens econômicas num programa que viesse a reduzir seus custos.

A distribuição dos investimentos públicos se processou da seguinte forma: 31.200 milhões de cruzeiros para Educação; 30.400 milhões para desenvolvimento industrial; 24.400 milhões em energia e transporte com 20.100 milhões. Dentre as modalidades o mais beneficiado continuou sendo o rodoviário com 53%; seguido pelo ferroviário com 23%; marítimo e fluvial com 18%; e por fim, o transporte aéreo com 6%, todo destinado a infra-estrutura.

Foi durante o II PND, com Geisel no Governo, que a Petrobrás deu seu grande salto. Mais especificamente em 1975, os investimentos nesta empresa aumentaram em 115%. Antes disto o Brasil precisava importar aproximadamente 90% do petróleo consumido. Em 1999 este número não chega a 40%. Isto reduz a vulnerabilidade em relação aos exportadores de petróleo, possibilitando uma redução no preço dos combustíveis.

Em 31 de Agosto de 1999, o Presidente Fernando Henrique Cardoso enviou ao Congresso o PPA - Plano Plurianual de Ação - “Avança Brasil” - que terá seu período de vigência o

triênio 2000-2003. Correspondente ao artigo 165 da Constituição Federal, que prevê que o Poder Executivo deve apresentar ao Congresso um plano descrevendo quais os investimentos e despesas que deverão ocorrer durante os quatro anos de mandato.

O “Avança Brasil” é resultado de um estudo desenvolvido em três meses, que mobilizou 185 técnicos dos ministérios do Desenvolvimento e do Planejamento, além do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES). Composto de 358 programas, mais voltado para área social, especificamente saúde, educação, habitação e saneamento. Na área de infra-estrutura, carro-chefe também do “Brasil em Ação” (correspondente ao Plano do seu 1º mandato), as prioridades serão para os setores de telecomunicações, seguido de energia e transporte. Para execução deste plano, o Brasil foi dividido em nove eixos, denominado “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, onde deverão ocorrer os 358 programas previstos, que são o Arco Norte e Madeira Amazonas, na Amazônia; Transnordestino e São Francisco, no Nordeste; rede Sudeste, na região sudeste; Oeste e Araguaia-Tocantins, no Centro Oeste; Sudoeste e Sul, na região Sul. Os recursos previstos para estes eixos perfazem o montante de 317 bilhões de reais em oito anos, somando esforços conjuntos de investimentos públicos e privados.

O que expomos até então foram planos de governo que incluíam uma preocupação com o setor dos transportes. Houve poucas políticas setoriais nacionais neste campo. Apesar da preocupação em estabelecer este tipo de política desde o Império, foi só em 1838 que surgiu o primeiro plano setorial: o Plano de Rebelo. Este foi um plano que não partiu de iniciativas do governo, mas foi de qualquer forma aproveitado. Segue-se no mesmo caminho de estudos privados: “Plano Morais (1869); Plano Queiroz (1874-1882); Plano Rebouças (1874); Plano Bacilo (1881); Plano Bulhões (1882); Plano Geral de Viação (1886); Plano da Comissão de 1890; Estudo dos engenheiros Emílio Scnnor, Paulo de Frontin e José Batista (1926) e o Plano do engenheiro Padiá Calógeras (1926).” (Mello,1975)

O primeiro oficialmente foi o Plano Geral de Viação Nacional de 1934. Depois deste, todos que seguem passam a ter caráter oficial. Assim, temos: Plano Nacional de Estrada de Rodagem (1937); Planos Rodoviários (1944); Plano Nacional de Viação Fluvial (1947); Plano Nacional de Viação (1951); Planos Rodoviário e Ferroviário Nacionais (1956).

O Plano Nacional de Viação de 1964 foi modificado e aprimorado pelo Plano Nacional de Viação de 1973, consolidado pela Lei nº 5.917 de 10 de Setembro de 1973. Pelo art. 2º desta Lei, lemos sobre o PNV: “O objetivo essencial do Plano Nacional de Viação é permitir o estabelecimento da infra estrutura de um sistema viário integrado, assim como as bases para planos globais de transporte que atendam, pelo menor custo, às necessidades do país, sob o múltiplo aspecto econômico-social-político-militar.”

Ademais, o PNV previa uma racionalidade na coordenação entre os sistemas de transportes da área federal com a estadual e municipal, bem como entre suas diferentes modalidades. O critério para investimento priorizará “a total utilização da capacidade ociosa para, só em seguida pensar em ampliação”.

### 1.3 TRANSPORTE AÉREO

Desde os tempos mais remotos que o sonho de voar povoou a imaginação da humanidade. Muitos homens, no ímpeto de voar, tentaram imitar pássaros, formando asas gigantes e lançando-se de penhascos, encontrando a morte. A mitologia também está povoada de narrativas que confirmam este sonho, como é o caso de Ícaro (filho de Dédalo, na mitologia Grega) que desejava alcançar o céu. Conta tal mito, que este personagem teria construído asas de pássaros, com cera de vela e conseguido, assim, alçar o primeiro vôo, porém, ao chegar muito perto do sol, suas asas teriam derretido e Ícaro encontraria sua sepultura no mar. Na metade do século XV, foi a vez de Leonardo Da Vinci, que desenvolveu um vasto trabalho sobre o estudo das asas dos pássaros e projetou vários artefatos, entre os quais encontra-se o *ornitópero* (asas movidas a energia humana); helicópteros (com hélices movidas por molas) e pára-quadras.

O século das Luzes, com toda efervescência intelectual, veio contribuir com estudos mais científicos no âmbito da aviação. Em 08 de agosto de 1709, o brasileiro Bartolomeu Lourenço de Gusmão (“Padre Voador”), iniciou, em Portugal o início de descobertas concretas que no fim desembocaria na descoberta do avião de Santos Dumont. Setenta anos depois do Padre Voador ter posto em céus portugueses sua “Passarada”, os irmãos Joseph e Etienne Montgolfier, iniciaram estudos com balões, tendo este sido aprimorado por Jacques Charles, com os balões de hidrogênio.

Findado o Século das Luzes, outro acontecimento que contribuiu maciçamente para esta área foi a Revolução Industrial. Assim, em 1852, Henri Giffard, através do sistema de propulsão, utilizando-se de uma máquina a vapor, promove o balão para algo que pudesse ser comandado. A dirigibilidade foi dada por outro brasileiro, Júlio César Ribeiro de Souza, com seu balão “fusiforme dirigível”, como ficou conhecido.

Contudo, o grande êxito foi alcançado pelo “Pai da Aviação”: Alberto Santos Dumont, nascido em 1873 e também brasileiro. Com balões cada vez menores, tecnologias mais avançadas e uma crescente potência dos motores. Seus experimentos eram nomeados por números de série, começando pelo seu primeiro balão dirigível. O mais importante de todos eles foi o 14-Bis, primeira máquina a erguer-se do solo, por seus próprios meios e

mais pesado do que o ar, com isso Dumont desafia a lei da gravidade. A primeira experiência com o 14-Bis, foi no Campo de Bagatelle em 23 de Outubro de 1906, percorrendo 60m de distância, com altura oscilando entre dois e três metros. Em menos de um mês, esta máquina já havia sofrido aperfeiçoamentos que lhe permitiram percorrer 200m, a uma altura de 6 metros, com uma velocidade média de 41km/h., em 21,5 segundos. Estava, assim, inventado o avião.

Meio de transporte que abre inúmeras novas possibilidades, encurtando distâncias entre países, promovendo a integração mais radical de todos os tempos, ampliando o mercado, agilizando informações (mola mestra de qualquer desenvolvimento). Enfim, sem querer subestimar qualquer outro tipo de invenção no circuito dos transportes, foi este - o Transporte Aéreo- que, sem dúvida, causou maior revolução em todo o mundo.

Porém, não tardou para Santos Dumont perceber o poder que poderia ser concebido ao transporte aéreo. Ao perceber a utilização de suas máquinas com fins bélicos, este gênio da aviação suicidou-se. Foi este poder que fascinou e continua fascinando a humanidade, que nos faz tentar estudar sobre a política do transporte aéreo no decorrer dos anos, concomitantemente com a evolução do capitalismo e da força do Estado, já analisados em capítulos anteriores.



### 1.3.1 Evolução da política do transporte aéreo.

O transporte aéreo evoluiu numa rapidez assustadora. O período de 1919 a 1934, pode ser, resumidamente, denominado de período pioneiro, grandes invenções datam desta época. Depois da II Guerra Mundial, os avanços se procederam na área tecnológica.

Com isto surge a necessidade de se estabelecer “Regras do Ar”, que possam auxiliar numa conduta pacífica para este tipo de transporte. Pelo seu caráter, a maioria dessas Regras devem ser de cunho internacional, mas sempre atendendo às leis de cada Estado. O objeto deste capítulo é estudar a evolução das regras do ar, desde a descoberta da aviação em 1906 até nossos dias. Com isto espera-se obter subsídios para avaliar melhor as políticas adotadas neste setor, atualmente no Brasil.

O primeiro sinal de preocupação em estabelecer alguma regra que venha defender seu Estado deste invento remota de 1870, através de um documento escrito por Bismark, em 19 de novembro, dirigido ao Governo Francês, onde declara que receberá tratamento de simples espião, qualquer aeronave que sobrevoe seu território, sem prévia autorização.

Porém, foi em 1906, que surgiram as primeiras formulações sobre as teorias que determinariam o domínio do ar. No Instituto de Direito Internacional, defrontaram-se os dois princípios básicos e elementares: 1º) o direito a liberdade do ar, ressalvando, apenas, os direitos de conservação e defesa do Estado; e 2º) a soberania completa do Estado, exceto a passagens inocentes. *A priori*, a liberdade do ar prevaleceu, atualmente a doutrina vigente é a da soberania absoluta do Estado sobre as colunas de ar situadas acima do seu território. Esta soberania se estende, inclusive, a passagens inocentes de aeronaves de outros países. J.F. Rezek no seu livro de Direito Internacional Público, define bem esta soberania do Estado, no trecho: “Senhor absoluto desse espaço, o Estado subjacente só o franqueia à aviação de outros países mediante a celebração de tratados de permissão avulsa.” (Rezek, 1995, p.329). Todas as doutrinas que estão relacionadas com o Direito Internacional do Espaço Aéreo, desde então, só se referem às aeronaves civis. As aeronaves militares só sobrevoam espaços alheios mediante entendimentos bilaterais, reveladores de íntima aliança estratégica.

Em maio de 1910, o Governo Francês convoca os Estados a participarem da I Conferência Internacional de Aeronáutica, a fim de estabelecer um projeto com regras comuns em regime do ar, em tempos de paz.

Entre 1911 e 1912, a Grã Bretanha promulga atos visando a proteção geral dos habitantes e de suas propriedades por qualquer prejuízo causado por aeronaves que lhe sobrevoasse.

Em 1913 foi assinado um tratado franco germânico acerca do assunto e em 1918 foi estabelecido um grupo de estudo sobre o problema da aviação e seus impactos sobre a humanidade. Neste mesmo ano de 1918, o Governo Francês, com este mesmo intuito reuniu uma comissão formada por juristas, técnicos, militares e economistas. E, finalmente, em 1919, acontece a 1ª Convenção Internacional de Navegação Aérea, em Paris, onde sai o 1º Tratado Internacional, oficialmente promulgado.

A “Convenção de Paris” foi assinada em 13 de outubro de 1919 e modificada por quatro protocolos: dois subscritos em Londres, em 27 de outubro de 1922 e o outro em 30 de junho de 1923. Os outros dois foram elaborados em Paris, em 05 de junho de 1929 e 11 de dezembro do mesmo ano. Nesta Convenção foi criada a “Comissão Internacional de Navegação Aérea” (CINA). Comissão permanente, dotada de funções administrativas, legislativas, judiciárias e consultivas. Colocada sob autoridade da Liga das Nações e onde os 30 países filiados teriam total acesso, no qual o Brasil não participou.

O Primeiro Artigo da CINA rege a soberania completa e exclusiva sobre o espaço atmosférico situado acima de seu território. Por outro lado, nela mesma se encontram restrições quanto a esta soberania “completa e exclusiva”; resolve-se, então, que toda aeronave, particular ou comercial, tem direito de passagem inofensiva, sem aterrar e seguindo o itinerário fixado pelo Estado sobrevoado. Entenda-se por ‘passagem inofensiva’ aquela que não atente contra a segurança, a ordem pública ou outros interesses pessoais ou aduaneiros do Estado.

Depois desta convenção houveram outras três, que, apesar de não terem a mesma importância dessa ou da “Convenção de Chicago” de 1944, que veio substituir a de Paris e que veremos mais adiante, não podem ser ignoradas. Quais sejam: “Convenção de Madri”,

01 de novembro de 1926; “Convenção Pan-americana de Aviação Comercial”, em Havana, 20 de fevereiro de 1928; e no ano seguinte, a “Convenção de Varsóvia”.

A convenção de Madri foi intitulada de “Convenção Ibero-americana” e contava como membros a Espanha, Portugal e os países latino-americanos, com exceção do Haiti. Suas cláusulas ficaram muito próximas as estabelecidas em Paris, porém não teve uma adesão muito significativa, praticamente não chegando a entrar em vigor.

Em seguida, foi a vez da “Convenção Pan-americana de Aviação Comercial”, ou simplesmente “Convenção de Havana”. Não tão próxima quanto a de Madri, mas também se assemelhava muito com a de Paris. Seu objetivo era nitidamente comercial, além da uniformização das leis e regulamentos dos países contratantes. Assim como a de Madri, esta também não contou com um número suficiente de adeptos. Ratificada, inicialmente, por onze países: Chile, Costa Rica, Republica Dominicana, Equador, Estados Unidos da América, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua e Panamá. Destes, num segundo momento, cinco renunciaram. Esta convenção foi completamente substituída pela de Chicago, não ficando nada dela.

Já a “Convenção de Varsóvia” teve um caráter peculiar, até então não tratado: a responsabilidade do transportador em caso de acidentes ou descumprimento dos contratos. Ao contrário da “Convenção de Madri” e da Convenção de Havana”, as normas dessa convenção vigoram até nossos dias, sofrendo as devidas alterações através de protocolos adicionais.

O período que antecede a “Convenção de Chicago” (1944) foi marcado por momentos tortuosos no mundo aeronáutico. As expectativas otimistas deste invento contracenavam com conflitos crescentes provocados por ideologias de diferentes países e brechas nos acordos bilaterais, dando margens à interpretações dúbias.

O maior conflito gerado nesta época foi entre a Grã Bretanha e os Estados Unidos da América, consideradas as duas maiores potências aeronáuticas daquele tempo. De um lado estava os EUA a defender os preceitos da liberdade do ar, que consistia em: “a) liberdade de empresa; b) liberdade de concorrência; c) liberdade do espaço aéreo mundial; d)

liberdade de escala técnica; e) liberdade de embarque e desembarque de passageiros e cargas no território de quaisquer Estados, sem necessidade de acordos bilaterais.” (Moura, 1992, p.19/20).

Do outro lado encontrava-se a Grã Bretanha, defendendo a soberania do Estado acerca do seu território aéreo. Para se contrapor aos EUA, formula a famosa: “*Order on Air*”, tendo por fundamento o princípio da cooperação internacional, com um organismo mundial, dotado de poderes de regulamentação e controle sobre a navegação civil internacional. Nasce deste impasse, que não foi a primeira vez que surgiu e nem seria a última, o convite do Presidente norte americano para que todos os países participassem de uma conferência a ser realizada em campo neutro. O local escolhido para sediar tal encontro foi Chicago, em 1944.

A “Convenção sobre Aviação Internacional”, ou simplesmente “Convenção de Chicago”, foi assinada em 07 de dezembro de 1944. Formulada por 3 convenções e 12 textos ancilares. Substituiu a Convenção de Paris, conservando os princípios maiores e fazendo as alterações cabíveis. O intuito primordial era estabelecer um acordo multilateral de direitos de tráfego a favor da soberania do espaço aéreo, igualdade de oportunidade, não discriminação e direito de designação das companhias aéreas nacionais cobrirem os serviços aéreos de seu Estado, i.e., o direito de cabotagem. Entrou em vigor em 1947, sendo a mais completa e que contou com o maior número de adesões.

A Convenção de Chicago também só tratava da aviação civil, mas abriu um parêntese para aviação militar, esclarecendo que aeronaves públicas - sejam militares ou a serviço político ou de alfândega - são proibidas de sobrevoar territórios alheios, a menos que amparadas por acordos previamente estabelecidos.

Outro aspecto não tratado nesta Conferência foi a respeito da segurança, permanecendo, assim, as regras da Convenção de Varsóvia. Em seguida surgiram mais quatro: uma em Tóquio (1963), tratando sobre infrações a bordo da aeronave; a “Convenção de Haia” (1970), para repressão de apoderamentos ilícitos de aeronaves; em 1971 foi a vez de Montreal, preocupando-se com os atos ilícitos cometidos contra aviação civil; e, por fim, a mais recente “O Protocolo de Montreal” (1984), que protege o tráfego aéreo contra

possíveis abusos do Estado, sob pretexto da preservação de sua segurança nacional. Estas três últimas, bem como a de Varsóvia, contaram com a adesão de toda sociedade internacional. Como se pode perceber, nenhuma substitui a outra, mas sim se complementam e coexistem até hoje.

A Convenção de Chicago reserva o direito de passagem inofensiva, versado na Convenção de Paris, apenas alertando que o Estado tem o direito de fixar o itinerário da aeronave, bem como exigir a aterrissagem; tem o direito de restringir ou suprimir a área de vôo, por ocasião de alguma emergência ou qualquer circunstância excepcional; pode proibir o vôo em certas áreas por motivos militares ou de segurança pública e, finalmente, reserva ao Estado o direito de cabotagem.

Tem como regra preliminar a questão da nacionalidade. Onde todo avião deve ter seu número de registro ou matrícula junto a um único Estado. Não importando se são estatais (como era a VASP, até 1990), ou privadas (Transbrasil, TAM, VARIG), o que vale é o pavilhão que estão arvorados. Isto serve tanto para determinar as obrigações quanto os direitos do Estado, previstos neste Tratado.

**Foram estabelecidos 5 acordos neste Convênio: 1. Instituiu a “Organização da Aviação Civil Internacional”(OACI); 2. Acordo Provisório da Aviação Civil Internacional”; 3. Acordo Internacional de Serviços de Trânsito Aéreo; 4. Acordo Internacional de Transporte Aéreo e 5. Anexos Técnicos.**

Os objetivos da *Organização da Aviação Civil Internacional* (OACI), com sede em Montreal, contidos na Convenção de Chicago podem ser resumidos em dois: desenvolver os princípios e as técnicas da navegação aérea internacional; e encorajar o estabelecimento e o progresso do transporte aéreo internacional. Seu corpo é formado por uma assembléia composta de representantes de todos os Estados contratantes e com reuniões anuais; um conselho permanente com 21 membros, eleitos pela assembléia e os órgãos complementares, que podem ser julgados se necessário.

É importante distinguir as funções da OACI com a IATA - associação transnacional privada de empresas aéreas, que coordena a política de tarifas e serviços de suas

associadas. A IATA têm como objetivos principais: encorajar as empresas no sentido de manter o transporte seguro, regular e econômico, primando pelo bem estar de todos, além de incentivar o comércio aéreo e estudar os seus problemas a fim de fornecer os meios de colaboração entre as empresas que estão, direta ou indiretamente engajados nos serviços internacionais. Enfim, a IATA está mais relacionada às empresas, sem que contudo deixe de oferecer uma valiosa contribuição para OACI.

Coube a OACI fixar os quatro princípios básicos do Convênio de Chicago:

Princípio da Soberania: Art. 1º: “Cada Estado tem completa e exclusiva soberania sobre o espaço aéreo de seu território.” (ORGANIZACION MUNDIAL DEL TURISMO, 1994, p.28);

Princípio da Igualdade de Oportunidades: encontrado no preâmbulo, versa sobre a igualdade de direitos que todos os países têm em participar do tráfego aéreo;

Princípio da Não Discriminação: não deve haver nenhum tipo de distinção quanto a nacionalidade;

Liberdade da Designação: cada Estado tem toda liberdade de reservar o direito de prestar os serviços aéreos às empresas nacionais.

Outro acordo da Convenção de Chicago de suma importância foi o *Acordo Internacional de Transporte Aéreo*, que foi o responsável pelo que ficou conhecido como as “**5 Liberdades do Ar**”. Estas por sua vez subdividiram-se em duas classificações: as duas primeiras, de caráter técnico, que posteriormente foram incorporadas no *Acordo Internacional de Serviços de Trânsito Aéreo*, sendo, neste, ratificadas por 99 (noventa e nove) países, o que significa que atingiu um leque de aplicação bastante extenso dentro do sistema normativo que regula a aviação internacional; e as outras três, de caráter comercial, que não tiveram uma aceitação multilateral, sendo tratadas por acordos bilaterais. Conclui-se, assim, que, se as técnicas foram transferidas para um outro acordo e as comerciais não lograram êxito, significa que este acordo, apesar de sua importância, foi rejeitado.

As 5 Liberdades são:

1. sobrevôo do território, tendo o Estado subjacente o direito de proibir certas áreas em nome da segurança, contanto que esta restrição sirva para todos, sem discriminação;
2. escala técnica, quando o pouso se torna imperioso.
3. desembarcar passageiros, malas postais e cargas provenientes do Estado patrial da aeronave;
4. a exata contrapartida da terceira: embarcar passageiros e mercadorias destinados ao estado patrial da aeronave;
5. embarcar e desembarcar passageiros, cargas, malas postais com destino a – ou proveniente de – qualquer país membro da OACI.

Para ilustrar como estas três primeiras liberdades comerciais passaram a ser tratadas em acordos bilaterais, temos que o Brasil com o Marrocos tem seus acordos restritos à terceira e quarta liberdade, só permitindo o embarque e desembarque entre estes dois países. Já com a Argentina, as relações que o Brasil mantém atingem a quinta liberdade. Assim, qualquer empresa brasileira pode apanhar na Argentina passageiros com destino a qualquer parte do mundo e desembarcá-los, e vice-versa para Argentina.

Posteriormente, surgiu uma “Sexta Liberdade”, que consiste no privilégio de realizar tráfego entre o país de origem e outro país, passando por um país intermediário (alguns autores consideram esta liberdade como uma superposição da terceira com a quarta liberdade).

O intuito da Conferência de Chicago, em estabelecer um acordo multilateral de direitos para operar serviços aéreos, não alcançou o êxito desejado. As mudanças dos Direitos do Tráfego, se converteram em temas a serem discutidos bilateralmente entre os Estados. Dois anos depois desta convenção, os Estados Unidos da América e o Reino Unido estabeleceram o primeiro acordo bilateral, que passou a servir de modelo para todos os demais.

Existem muitas variações nos conteúdos dos centros de acordos bilaterais, mas a estrutura básica se descreve no quadro 1, que representa o formato usado pela OACI de 1988 –

*Resumo dos Acordos Bilaterais sobre o Transporte Aéreo* – sumariando o conteúdo dos 1.235 acordos (número fornecido pela OACI para OMT) é apresentado na tabela a seguir.

| Tabela 2: Matérias a contemplar dos acordos bilaterais de transporte aéreo<br>Formato mestre da OACI |  |
|--|--|
| Título   | Alcance  |
| Data dos Acordos   | Data de entrada em vigor<br>Data de terminação<br>Prazo de notificação   |
| Cláusulas administrativas  | Designação (única ou múltipla)<br>Cargas para o usuário<br>Seguro para aviação<br>Investigação de acidentes<br>Leis nacionais aplicáveis   |
| Aplicação das leis<br>Direitos e deveres aduaneiros<br>Cláusulas de tarifas                          | Soluções de litígios<br>Exceções<br>Âmbito<br>Estabelecimento de tarifas<br>Método de controle das tarifas<br>Arbitragem   |
| Cláusula de capacidade   | Sistema de controle de capacidade<br>Elementos determinantes   |
| Concessões de direitos<br>Condições da rota  | Sobrevôo e paradas técnicas<br>Serviços regulares<br>Serviços não regulares<br>Todo tipo de operação de cargas<br>Pontos adicionais de tráfego<br>Omissão de pontos<br>Condições de escala<br>Restrições Geográficas<br>Notas diplomáticas sobre mudanças de rotas |
| Mudanças de rotas  | Pontos de serviços dentro do território nacional<br>Pontos intermediários<br>Pontos fora de cada país  |

**Fonte:** OACI, *Resumo dos Acordos Bilaterais sobre Transporte Aéreo, Documento 9511, Montreal, 1988.*

Os principais temas tratados nos acordos bilaterais são:

1. as rotas que podem ser operadas pelas companhias aéreas dos países acordados;
2. as decisões de licenciamento de quais companhias aéreas vão operar as rotas preestabelecidas. Esta licença pode ter um designação única – onde só uma empresa é designada; ou múltipla – onde mais de uma companhia cobrirá uma determinada rota.
3. participação do capital estrangeiro. No Brasil, segundo técnico do Ministério da Fazenda, o “Código Brasileiro de Aeronáutica já permite que as empresas tenham até 20% do capital votante nas mãos de estrangeiros e, pelo que se sabe isto ainda não ocorre” (Nunes, 1998, p.8). Esta resposta foi dada, quando questionado quanto a possibilidade deste percentual se expandir a 49% das ações.



4. regulação da capacidade – os acordos declaram, quase invariavelmente, que deve-se manter uma situação de imparcialidade, ou melhor, de igual oportunidade para que todas companhias aéreas dos países em acordo possam cobrir quaisquer rota.
5. a regulação das tarifas, ficando estabelecido que os preços e as tarifas das rotas são designadas pelo Estado da aeronave.

Enfim, os objetivos destes acordos bilaterais tem sido proteger uma variedade de interesses nacionais que incluem a programação do comércio, a defesa e o orgulho nacional. Estes, no entanto, são os acordos públicos que tomamos conhecimento, mas é sabido que além destes, os Estados, não raro, fecham acordos ultra confidenciais, versando sobre assuntos mais restritos. (ver na tabela 2 os países que o Brasil já firmou acordos bilaterais).

**Tabela 3 – Acordos sobre Transportes Aéreos Regulares Firmados Pelo Brasil**

| Nº | PAÍS             | DATA ASSINATURA | DATA PROMULGAÇÃO |
|----|------------------|-----------------|------------------|
| 1  | África do Sul    | 26.11.96        | -                |
| 2  | Alemanha         | 29.08.57        | 21.08.64         |
| 3  | Angola*          | 16.12.83        | -                |
| 4  | Argentina        | 02.06.48        | 30.06.67         |
| 5  | Áustria          | 16.07.93        | 01.09.95         |
| 6  | Bélgica          | 29.10.92        | (rubricado)      |
| 7  | Bolívia          | 02.05.51        | 18.06.54         |
| 8  | Canadá           | 15.05.86        | 23.10.89         |
| 9  | Chile            | 04.07.47        | 03.10.52         |
| 10 | China*           | 11.07.94        | 29.02.96         |
| 11 | Cingapura*       | 21.05.92        | (rubricado)      |
| 12 | Colômbia         | 28.05.58        | 02.07.75         |
| 13 | Coréia           | 11.08.92        | -                |
| 14 | Costa do Marfim* | 07.08.86        | (rubricado)      |
| 15 | Costa Rica       | 22.09.97        | -                |
| 16 | Cuba             | 17.02.93        | -                |
| 17 | Egito            | 25.08.61        | (rubricado)      |
| 18 | Dinamarca        | 18.03.69        | 19.02.97         |
| 19 | Equador          | 23.02.96        | (rubricado)      |
| 20 | Espanha          | 28.11.49        | 11.03.54         |
| 21 | Estados Unidos   | 21.03.89        | 11.12.91         |
| 22 | França           | 29.10.65        | 16.06.67         |
| 23 | Guiana           | 10.05.74        | 13.03.75         |
| 24 | Grécia           | 18.03.97        | (rubricado)      |
| 25 | Holanda          | 06.07.76        | 12.10.77         |
| 26 | Hong Kong        | 06.09.91        | 04.07.94         |
| 27 | Hungria          | 03.04.97        | -                |
| 28 | Inglaterra       | 23.07.92        | (rubricado)      |
| 29 | Iraque*          | 21.01.77        | 12.12.79         |
| 30 | Israel           | 12.08.97        | (rubricado)      |
| 31 | Itália           | 25.01.51        | 10.09.52         |
| 32 | Japão            | 14.12.56        | 28.11.62         |
| 33 | Jordânia*        | 05.11.75        | 12.08.76         |
| 34 | Líbano*          | 04.02.97        | 09.01.98         |
| 35 | Malásia*         | 18.12.95        | -                |
| 36 | Macau*           | 15.07.94        | 08.02.96         |
| 37 | Marrocos*        | 07.08.74        | 07.03.79         |
| 38 | México           | 26.05.95        | 16.09.96         |
| 39 | Nigéria*         | 10.01.79        | 22.10.81         |
| 40 | Nova Zelândia*   | 15.12.95        | (rubricado)      |
| 41 | Noruega          | 18.03.69        | 19.02.70         |

|    |           |          |             |
|----|-----------|----------|-------------|
| 42 | Panamá    | 26.11.89 | (rubricado) |
| 43 | Paraguai  | 26.06.51 | 20.05.54    |
| 44 | Peru      | 28.08.53 | 21.08.57    |
| 45 | Polônia   | 20.02.97 | (rubricado) |
| 46 | Portugal  | 07.05.91 | 04.07.94    |
| 47 | Quênia*   | 24.10.90 | -           |
| 48 | Rússia    | 22.01.93 | 07.11.95    |
| 49 | Suécia    | 18.03.69 | 08.12.69    |
| 50 | Suíça     | 24.05.96 | (rubricado) |
| 51 | Suriname  | 28.01.80 | 13.07.83    |
| 52 | Tailândia | 21.03.91 | 18.03.94    |
| 53 | Tanzânia* | 30.08.89 | (rubricado) |
| 54 | Turquia*  | 21.09.50 | 29.03.52    |
| 55 | Ucrânia   | 13.12.96 | (rubricado) |
| 56 | Uruguai   | 28.12.56 | 29.02.72    |
| 57 | Venezuela | 22.11.88 | 13.08.91    |

\* Acordos e/ou Memorandos não operados por empresas de ambos os países

Dados atualizados em 20/07/99, fornecidos pelo DAC

#### **Tabela 4 - Memorando de Entendimentos Firmados pelo Brasil:**

| Nº | PAÍS                  | DATA DE ASSINATURA |
|----|-----------------------|--------------------|
| 58 | Aruba                 | 05.10.88           |
| 59 | Moçambique*           | 10.09.82           |
| 60 | República Dominicana* | 25.01.83           |
| 61 | Zaire* (Protocolo)    | 28.02.73           |

\* Acordos e/ou Memorandos não operados por empresas de ambos os países

Dados atualizados em 20/07/99, fornecidos pelo DAC

Em 14 de junho de 1995 autoridades aeronáuticas da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai reuniram-se em Foz do Iguaçu, com a finalidade de estudar normas multilaterais que regulassem rotas da Região do Cone Sul, com o mínimo de restrições possíveis, salvaguardando o que já estiver preestabelecido nos acordos bilaterais.

O intuito deste estudo era fomentar e desenvolver o mercado das regiões do Mercosul e atender devidamente à demanda dos usuários. Para isto foram criados dois subgrupos: um de transporte aéreo e outro de facilitação que seriam responsáveis em desenvolver análises técnicas necessárias para estabelecer este Acordo Multilateral. O resultado disto foi colocado em prática no mês seguinte da reunião. No final deste mesmo ano, Bolívia e Chile pronunciaram seu interesse em participar deste acordo, integrando-se ao grupo no início de 1996.

A necessidade de elaborar este projeto acima mencionado surgiu do Tratado de Assunção, em 1991, quando os países envolvidos perceberam a importância que o transporte aéreo teria em colaborar com o desenvolvimento do mercado do Mercosul. Os outros meios de transportes estavam em déficit com a demanda. As ferrovias eram quase inexistentes, as

hidrovias funcionavam em condições precárias e as rodovias eram escassas. O transporte aéreo funcionava em condições favoráveis, porém, suas rotas se restringiam aos centros de maior relevância destes países; com exceção de Porto Alegre, Foz do Iguaçu e Rio de Janeiro, do lado brasileiro, e Córdoba e Rosário, do lado argentino. Assim, as demais regiões dos seis países participantes estavam muito prejudicadas.

Por exemplo: um chileno querendo vir para Salvador, teria que pegar um voo de Santiago para o Rio de Janeiro ou São Paulo e depois pegar um outro voo para Salvador. Resultado, uma viagem mais cansativa, mais longa e mais cara. Desestimulando os usuários destas sub-regiões.

Para incrementar o turismo de uma região são indispensáveis dois fatores, além, é claro, dos atrativos naturais: o primeiro é o custo da viagem (onde os maiores itens são custo de transporte e de hospedagem) e o segundo é o conforto e a facilidade de acesso.

As estatísticas demonstram que 50% (cinquenta por cento) dos turistas utilizam como transporte o avião. Ao encurtar tempo e quilometragem, reduz-se a tarifa. Logo, conclui-se, que haveria, certamente, um considerável incremento do turismo em regiões como Salvador, Pantanal ...

Mas não é só o turismo que seria beneficiado com este serviço. Setores como a indústria, e mais especificamente a indústria aeroviária, o comércio e, por conseguinte, toda comunidade do Cone Sul.

Um parque industrial não sobrevive isolado de seus fornecedores e compradores. Facilidade, agilidade e segurança - requisitos melhor atendidos pelo transporte aéreo - são imprescindíveis na escolha do lugar onde deverá ser implantada uma empresa. A aquisição de uma empresa movimenta muito o comércio local, que por sua vez, também abocanhará um lucro maior quanto maior for seu raio de extensão. Propicia-se, assim, o aumento da geração de empregos e renda por toda circunferência atingida. Sem falar no efeito direto que isto trará aos segmentos do transporte aéreo comercial envolvidos na expansão da malha aeroviária, que fatalmente acontecerá.

Foi dentro desta visão geral que em 17 de dezembro de 1996 foi assinado o “Acordo Sobre

Serviços Aéreos Sub-Regionais Entre os Governos da República da Argentina, da República da Bolívia, da República Federativa do Brasil, da República do Chile, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai”. Seu quadro é composto por um Conselho, integrado por um Representante e um Suplente da Autoridade Aeronáutica de cada país. Tem como Presidente o Representante do País sede do Conselho. O país será escolhido por ordem alfabética, rotativamente, pelo período de um ano, podendo ser estendido por mais um ano, caso seja vontade unânime dos partícipes. Este Conselho ainda disporá de uma Secretaria, composta por um funcionário designado pelo Governo que sedia o Conselho. Esta sede será no país depositário.

As Empresas aéreas que realizarão os serviços sub-regionais serão designadas pelo Estados Partes e tem seus direitos garantidos pelo artigo 4º:

- (a) direito de sobrevoar os territórios dos Estados Partes;
- (b) direito de aterrissar nos referidos territórios, para fins não comerciais;
- (c) direito de embarcar e desembarcar, nos territórios dos Estados Partes, passageiros, carga e mala postal, em vôos regulares que se realizem exclusivamente dentro da sub-região.

O embarque e desembarque envolvendo um terceiro Estado Parte deverá ser acordado extraordinariamente pelos envolvidos. Podendo este acordo ficar nos termos da 5ª ou 6ª Liberdade do Ar da Convenção de Chicago.

As empresas designadas poderão conceder a seus passageiros o direito de fazer escalas intermediárias as suas rotas, com reembarque posterior.

Observa-se que não só o quarto direito (do art. 4º) está atrelado ao Convênio de Chicago, mas também os dois primeiros (‘a’ e ‘b’) são iguais aos já previstos no “Acordo Internacional de Serviços de Trânsito Aéreo”, do dito Convênio.

Aos Estados Partes cabem:

- a) o direito de designar uma ou mais empresas para operar os serviços sub-regionais. Estas empresas serão de pequeno porte. Primeiro, porque as rotas mais rentáveis já são garantidas, através dos acordos bilaterais, às grandes empresas. Segundo, porque estas

possuem uma estrutura muito além da necessária para realizar tais transportes, o que resultaria em prejuízo para elas.

- b) estabelecer as disposições vigentes para “concessão de autorizações às empresas aéreas para o exercício de atividades comerciais e operacionais, além das normas para autorização de rotas, frequências e horários para os vôos regulares” (art.8º);
- c) cabe ao país de origem da aeronave decidir a tarifa a ser cobrada, podendo esta ser submetida a um exame do Conselho das Autoridades Aeronáuticas, caso algum Estado Parte solicite;
- d) o Estado Parte deve esforçar-se para simplificar e compatibilizar suas normas com as demais.

Este Acordo deixa aberta a possibilidade da admissão de novos membros, desde que não tenha nenhum voto contra. Quanto à saída, esta deverá ser comunicada de modo expresse e formal, com prazo de 60 (sessenta) dias, ao Ministério das Relações Exteriores do Estado Parte depositário, que se encarregará em distribuir tal solicitação aos demais. O afastamento será homologado um ano após a carta renúncia. Este prazo pode variar de acordo com as pendências que o renunciante tenha com os demais.

A cada três anos haverá uma revisão reduzindo gradativamente as restrições que venham surgindo com o tempo. As controvérsias que, porventura, apareçam neste meio tempo, deverão ser submetidas a decisão do Conselho. Caso não seja solucionado neste nível, os envolvidos deverão tentar fazer um acordo. Se o problema persistir, será feita uma comissão, com um representante de cada Estado que arbitrará a sentença, que não poderá ser contestada.

### **1.3.2 Regulamentação do transporte aéreo comercial no Brasil**

Para avaliarmos as políticas do transporte aéreo numa visão econômica de forma completa, precisamos nos respaldar nos preceitos jurídicos no que tange o transporte aéreo comercial do Brasil. E é esta a proposta deste item, baseando-se nas “Regras do Ar”, contidas na Instrução do Ministério da Aeronáutica (IMA 100-12), de 22 de outubro de 1987 e no Código Brasileiro da Aeronáutica de 1986.

O transporte aéreo comercial, no que alude às empresas, é regido por leis internacionais, estabelecidas pelos acordos, tratados, convenções, que foram discutidos no item 1.3.1 deste capítulo, atendendo a soberania de cada Estado, garantida por lei. Colidindo as normas internacionais com as domésticas, prevalecerão as internacionais em se tratando do comércio internacional e as regras do local sobrevoado, no caso de problemas com a aeronave. O Direito do Transporte Aéreo Brasileiro responde internacionalmente ao que for acordado nos Tratados Bilaterais; enquanto as leis domésticas estão expressas no Código Brasileiro da Aeronáutica.

A estrutura da aviação civil comercial, segundo as suas competências, estão definidas no Decreto nº 2.961 de 20 de janeiro de 1941. Seguindo um escalão hierárquico, encontra-se no topo o Ministério da Aeronáutica, cabendo a este as seguintes responsabilidades: a) tudo sobre matéria aeronáutica; b) pesquisa e desenvolvimento tecnológico para fins aeronáuticos; c) intervir na aviação militar (Força Aérea Brasileira - FAB).

Os demais comandos estão ordenados da seguinte forma:

- 1) Esfera Mundial: ONU, OACI, CLAC (Comissão Latina Americana de Aviação Civil), CERNAI (Comissão Relativa à Navegação Aérea Internacional).
- 2) Esfera Federal: Ministério da Aeronáutica, DAC (Departamento de Aviação Civil), SERAC (Serviços Regionais de Aviação Civil) e INFRAERO (instituição autônoma, com a finalidade de implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária, segundo normas estabelecidas pelo MA, conforme disposto no Art. 2º da Lei nº 5.862 de 12 de dezembro de 1972).
- 3) Esfera Estadual: SETC, AGERBA (DDT) e DERBA.

Pela condição de soberania do Estado sobre o seu território, os transportes aéreos regulares são obrigados a pedir concessões, junto às autoridades aeronáuticas, sobre as rotas que pretendem operacionalizar, e a operação dos serviços não regulares (*charter*) deverão pedir autorização. Para desenvolver esta política de concessões, o CBA faz uma distinção entre as regras previstas para o Território Nacional ou de Cabotagem e o Território Internacional.

I. Transporte Doméstico ou de Cabotagem - tanto o ponto de embarque, quanto o de desembarque encontram-se situados dentro do território nacional. Para garantir que o direito de cabotagem seja assegurado ao Governo brasileiro, a concessão só será dada a pessoa jurídica que tiver: a) sede no Brasil, b) pelo menos 4/5 (quatro quintos) do capital votante da empresa em mãos de brasileiros, c) direção confiada, exclusivamente, a brasileiros.

No art. 181 do CBA, lê-se:

§ 1º - As ações com direito a voto deverão ser **nominativas** se se tratar de empresa constituída sob a forma de sociedade anônima, cujos estatutos deverão conter expressa proibição de conversão das ações preferenciais sem direito a voto em ações com direito a voto.

§ 2º - Pode ser admitida a emissão de ações preferenciais até o limite de 2/3 (dois terços) do total das ações emitidas, não prevalecendo as restrições não previstas neste Código.

§ 3º - A **transferência** a estrangeiros de ações com direito a voto, que estejam incluídas na margem de 1/5 (um quinto) do capital a que se refere o item II deste artigo, depende de aprovação da autoridade náutica.

§ 4º - Desde que a soma final de ações em poder de estrangeiros não ultrapasse o limite de 1/5 (um quinto) do capital, poderão as pessoas estrangeiras, naturais ou jurídicas, adquirir ações do aumento de capital.

II. Transporte Aéreo Internacional - todo aquele que o ponto de partida, intermediário ou de destino esteja em territórios de mais de um Estado soberano. As regras que prevalecerão serão as estabelecidas nos acordos multilaterais ou bilaterais, firmados pelo Brasil, na falta destes, entra em vigor as regras do CBA.

Os serviços não regulares, apesar de não desfrutarem das concessões oferecidas pelo Governo, são obrigados a submeter-se à competência da autoridade aeronáutica. Conforme lemos no art. 180 do CBA- A exploração de serviços aéreos públicos dependerá sempre da prévia **concessão**, quando se tratar de transporte aéreo regular, ou de **autorização** no caso de transporte não regular ou de serviços especializados.

O contrato de leasing é um contrato mercantil que serve para aumentar a produtividade das empresas, reduzir os riscos da aplicação dos recursos e criar condições favoráveis para liquidez de engrenagem empresarial, visto que este contrato não compromete o capital de giro.

Legalmente (art. 137 do CBA), existe uma restrição ao contrato de leasing: a instituição financeira deverá ter nacionalidade brasileira. O objeto do contrato deverá ser articulado no Registro Aeronáutico Brasileiro em nome da empresa adquirente.

Enfim, a política de aviação civil, decidida no mais alto nível do Ministério da Aeronáutica, é produto de um estudo global de todas as possibilidades a respeito do mundo aeronáutico, abrangendo desde a proteção do país, a preocupação no desenvolvimento deste mercado - através da proteção concedida às empresas - , bem como segurança, pontualidade, regularidade, comércio etc. Tal política procura sempre atender aos interesses legítimos dos agentes envolvidos: empresários, aeronautas, cidadãos, usuários, consumidores, ou seja, todos que, direta ou indiretamente relacionam-se com este setor.



## **2 PROCEDIMENTOS DA FLEXIBILIZAÇÃO**

### **2.1 A TRAJETÓRIA EUROPÉIA**

#### **2.1.1 Política comum dos transportes**

O Parlamento Europeu sempre direcionou esforços para construção de uma Política Comum dos Transportes, mas estes esforços só surtiram efeitos a partir de 22 de maio de 1985. Em novembro de 1985 foi criado o “Livro Branco sobre a Conclusão do Mercado Interno”, que deveria entrar em vigor, no mais tardar, em 31 de dezembro de 1992. De fato, o nome é bem auto-explicativo, já que a preocupação primordial é estimular a criação de um mercado interno europeu, à semelhança da proposta do Mercosul, para o Brasil. Nele, o Conselho de Ministros aprovou três orientações essenciais e um programa de trabalho denominado “ Master Plan”, no qual os objetos podem ser descritos da seguinte forma: 1º) a realização de um mercado interno (sem restrições quantitativas - o que significa dizer que este mercado deve contar com uma infra estrutura que lhe proporcione os subsídios necessários para seu sucesso); 2º) aumento dos contingentes bilaterais e das quotas comunitárias; e 3º) a eliminação das distorções de concorrência. Este Convênio começou a vigorar em 02 de dezembro de 1992.

A meta principal da Política Comum dos Transportes Europeu é a realização de um mercado interno no setor, através de regras gerais de livre circulação dos serviços para cada modo de transporte, mas, por outro lado, com normas específicas, assegurando uma “mobilidade sustentável”. Preocupou-se, ainda, com uma otimização do consumo de energia, do tempo, do percurso e das condições de transporte; a internalização dos custos da infra-estrutura, acabando com discordâncias quanto a quem pertence alguns destes custos; estimulou a inter-operabilidade, facilitada pelos avanços tecnológicos na área da informática. Destarte, a Comunidade Européia revestiu-se de uma arquitetura de sistemas abertos considerada a mais adequada interação dos diversos elementos do sistema.

Em 12 de julho de 1995 a Comunidade Européia estabeleceu, ainda no âmbito do “Livro Branco”, um Programa de Ação 1995-2000, articulando acerca de três eixos fundamentais: “a melhoria da qualidade, baseada na introdução de sistemas integrados que exploram as novas tecnologias e contribuem também para proteção do ambiente e aumento da segurança, a melhoria do funcionamento do mercado interno, preconizando essencialmente o favorecimento da concorrência intermodal e preservando as normas

sociais, e o desenvolvimento da dimensão interna, que visa a qualidade das ligações com países terceiros e o acesso das empresas comunitárias aos mercados externos.” (Política, 1999)

A mais recente colaboração do Parlamento Europeu foi em 18 de janeiro de 1998, quando reafirmou as resoluções acima transcritas, salientando, ainda, a questão da política social dos transportes, quer no que diz respeito aos empregos envolvidos neste setor, quer no que se refere aos usuários portadores de alguma deficiência. Chama atenção ainda da precariedade dos transportes das áreas isoladas e expressa o desejo de harmonizar a legislação nacional, sobretudo no domínio social e da segurança.

## **2.1.2 Transportes aéreos: o acesso ao mercado.**

O Parlamento Europeu, crendo na importância de uma política de liberalização do mercado de Serviços de Transportes Aéreos, que venha pôr fim na hegemonia dos acordos bilaterais e/ou multilaterais que governam o setor, resolve implantar uma Política de Desregulamentação. Não que esta política venha a ser uma fotocópia da implantada nos EUA (em 1978), mas que torne mais flexível a regulamentação da aviação civil, que garanta maior espaço de manobra, bem como maior liberdade comercial às empresas do setor. Objetiva com isto aumentar a produtividade, garantindo qualidade do serviço oferecido e segurança.

O intuito aqui é a liberalização do mercado, com adoções de normas que em muito se assemelham as doutrinas das “Liberdades do ar”, formuladas na Convenção de Chicago em 1944, nas quais muitas nunca saíram do papel. O papel do Parlamento Europeu é, portanto, fazer funcionar algumas dessas doutrinas jurídicas, ao menos na circunscção da Comunidade Européia.

O primeiro passo em relação à liberalização do acesso ao mercado foi dado quanto a extensão às designações antes oferecidas, aprovando uma decisão quanto a partilha da capacidade de transporte de passageiros entre as transportadoras aéreas de todo o Estado Membro. Dando pleno acesso à qualquer transportadora (regular ou não) realizarem os serviços aéreos em qualquer rota. Em julho de 1990 essa decisão foi ampliada ainda mais: agora seria uma designação múltipla, que não só estenderia o aumento da partilha da capacidade, mas também as rotas designadas, os quais também foram ampliadas.

Em junho de 1992 foi lançado um conjunto de medidas, denominado o “Terceiro Pacote”, ou “Pacto Romano”, visando a realização do mercado interno. São elas: concessão de licenças, liberalização das tarifas, liberalização da cabotagem. Começou a vigorar em 1º de janeiro de 1993, colocando a União Européia na trilha da total desregulamentação do mercado dos serviços aéreos.

Em 1993, a cabotagem - que garante o direito exclusivo de transporte entre dois pontos, para as transportadoras nacionais - é liberada, contanto que não ultrapassasse a 50% da

capacidade sazonal do serviço principal. Foi em 1.º de abril de 1997 que ela foi totalmente liberada, passando o mercado europeu a ser o pioneiro neste aspecto, não se sabendo até hoje de nenhum outro país que tenha aberto mão completamente deste direito. Isto quer dizer que as transportadoras aéreas passam a ter livre acesso a todas as rotas entre os aeroportos comunitários, bem como o direito de verem abolida qualquer restrição aplicada em matéria de capacidade sazonal.

A Concessão de Licença é outro aspecto peculiar nestas medidas. Com ela, a Comunidade pretende harmonizar as condições para o licenciamento das transportadoras dos Estados Membros, condição indispensável para permitir o seu livre acesso as rotas situadas entre os aeroportos comunitários. As licenças serão concedidas pelo Estado Membro da empresa conclamante, podendo ser dirigida tanto pelo próprio Estado Membro ou por um cidadão da União Européia. A condição imposta é que esta empresa deverá ter como atividade principal o transporte aéreo.

A política tarifária será analisada com mais cuidado, em decorrência de ser um pouco mais complexa do que as vistas até aqui, o que faremos logo em seguida.

As aspirações do Parlamento Europeu é que se consiga realizar um trabalho transparente, com total isonomia, a fim de permitir a designação múltipla, o reconhecimento dos direitos de navegação e de cabotagem, estimulando o crescimento e melhorando os serviços oferecidos aos usuários.

### **2.1.3 Transportes aéreos: concorrência e tarifas**

Ainda no âmbito da política de desregulamentação proposta pelo Parlamento Europeu, outra medida de suma importância é garantir a livre concorrência, evitando a criação de qualquer tipo de coligação (cartéis, trustes...) que possa vir a quebrar o princípio da concorrência “perfeita”. Cabe levar em conta que há décadas o que caracterizou o setor da aviação foram acordos bilaterais que restringiam uma livre concorrência. Esta disposição inclui a política tarifária, que vem para incentivar esta concorrência, levando as empresas a buscar métodos de produção que aumentem sua produtividade, reduzam seus custos, sem abrir mão da qualidade do serviço prestado.

A primeira realização do Conselho neste sentido foi estabelecer, através do Regulamento de 14 de dezembro de 1987, os procedimentos relativos às regras de concorrência aplicáveis às empresas do setor do Transporte Aéreo. Porém este Regulamento aplicava-se apenas aos Transportes Aéreos Internacionais dentro da Comunidade Européia. Um segundo Regulamento, também da mesma época, conferia à Comissão a faculdade de prever isenções para determinadas categorias de acordos e de práticas, seguindo alguns critérios, a fim de não eliminar ou reduzir indevidamente a concorrência. Ambos os Regulamentos tiveram sua data final de vigência estipulada em 1991, quando deveria ser feita uma revisão e apresentadas novas propostas.

Foi através da apresentação destas novas diretrizes que a Comissão expande a aplicabilidade do primeiro Regulamento para os transportes aéreos situados entre os Estados Membros, i.e., internamente. Além disso, outorgou-se à Comissão o direito de adotar novos Regulamentos com respeito a determinados acordos ou práticas concordantes.

O Estado deveria, assim, sofrer uma reestruturação, na qual deveria garantir sua imparcialidade, não interferindo nas decisões em matéria de política comercial de qualquer empresa, beneficiando uma parte em detrimento da outra. Deveria estabelecer o princípio da unicidade e promover a privatização das empresas que ainda se encontrassem sob sua custódia. No entanto, a Comissão rejeitou a obrigatoriedade da unicidade ou da privatização. Portanto, em 1994 foram adotadas diretrizes que estabelecem as áreas de intervenção do Estado como sendo aquelas de atividade natural a qualquer agente

econômico (inclusive o Estado) e nas regiões ou grupos sociais desfavorecidos, oferecendo condições de competitividade em maior nível de igualdade para todos.

No que diz respeito à liberalização das tarifas, o Parlamento Europeu acredita que elas devem obedecer ao princípio clássico do mercado: a lei da oferta e da demanda. Em decorrência deste pensamento, a Comissão inicia, como no Brasil, um processo que deixa de estipular uma tarifa fixa, passando a estabelecer uma banda tarifária, em que as empresas poderiam adotar qualquer tarifa econômica dentro dos seus limites. Posteriormente, mais especificamente em 1º de janeiro de 1993, esta banda foi abolida dando a liberdade das empresas adotarem, de fato, qualquer tarifa. Instaurou-se, assim, uma maior concorrência devido ao fato das empresas com menores custos poderem fixar tarifas mais atraentes, forçando as demais a se esforçarem para obterem os mesmos resultados, perigando serem expulsas do mercado. O papel do Estado passa a ser evitar que haja um *dumping* (tarifas excessivamente baixas, com intuito de derrubar suas concorrentes), ou que através de cartéis as empresas passassem a cobrar preços abusivos. As empresas encaminharão suas propostas de tarifas aos órgãos competentes, e serão tidas como aprovadas se em 14 dias, a contar da data da notificação, nem os Estados Membros nem a Comissão apresentarem uma desaprovação fortemente argumentada. Em caso de queixa, a Comissão será a responsável por proferir a decisão definitiva.

Enfim, este processo de desregulamentação atinge diretamente o problema da administração aeroportuária, já que há uma tendência ao aumento de empresas aéreas, além do problema da segurança. A resposta encontrada pela Comunidade Européia é passar o controle do tráfego aéreo para a administração pública, que tem como objetivo regulamentar o movimento das aeronaves num determinado espaço aéreo (controlado), a fim de garantir a segurança dos transpores aéreos.

Com a adoção de uma política de desregulamentação, somada aos avanços tecnológicos, há uma modificação na filosofia do controle aéreo, em que a palavra regulamentação dá lugar à gestão. Há, assim, uma idéia de fim do intervencionismo, para uma administração mais baseada em indução. Isto fica mais claro ao ilustrarmos a passagem do Controle do Tráfego Aéreo (*Air Traffic Control* - ATC) à Gestão do Tráfego Aéreo (*Air Traffic Management* - ATM), tendo-se verificado uma evolução para a gestão por satélites da

navegação aérea. O Sistema de Controle de Tráfego Aéreo mostrou suas limitações, mais especificamente no fim do seu tempo áureo, o qual perdurou de 1986 a 1994.

#### **2.1.4 Turismo europeu**

A participação da Europa no quadro de entrada mundial de turistas foi reduzida de 71%, em 1970, para 64% em 1990. O que não significa dizer que tenha perdido seu posto de região de maior fluxo turístico. É bem verdade que isto é bem facilitado pela sua situação geopolítica, com territórios bem unidos e de fácil acesso, em que a distância de um país para o outro é menor do que se tentarmos nos deslocar de uma cidade do interior para outra aqui no Estado da Bahia. Porém, isto não pode servir como a única explicação para esse fluxo. Devemos admitir que o povo europeu tem uma propensão particular por viagens.

E o meio mais utilizado durante décadas foi e ainda é o transporte aéreo. Quantificando o que acabamos de dizer, temos que dois terços dos turistas utilizam este meio de transporte em suas excursões. Contudo, este continente tem trabalhado arduamente para distribuir estes passageiros em outros meios de locomoção, e este trabalho já vem surtindo efeitos positivos. Uma grande colaboração neste sentido foi a permissão para que os vôos *charters* IT (todos incluídos) participem de qualquer itinerário, antes monopolizado pelos vôos regulares. O efeito é tal que, em alguns casos, aqueles tem superado o número de passageiros transportados por esses últimos.



### **3 A FLEXIBILIZAÇÃO NO BRASIL**

#### **3.1 AS POLÍTICAS DO MERCADO AÉREO**

Historicamente presenciamos uma bifurcação de opiniões relativas ao tipo de política mais eficaz. De um lado, encontramos a ortodoxia versando sobre uma política totalmente atrelada aos preceitos macroeconômicos; do outro lado, encontramos a defesa da intervenção do Estado, a fim de proteger diretamente e com afinco seus cidadãos, promovendo o bem estar geral. É o intervencionismo *versus* o liberalismo. E no transporte aéreo comercial esta é uma questão que, também, sempre esteve em pauta.

Atualmente o cenário mundial está fortemente impregnado com a filosofia “neoliberal”. Esta filosofia de liberalismo econômico foi o pivô das idéias da escola clássica, tendo como marco inicial a obra de Adam Smith “A Riqueza das Nações” (1776), mas que não poderia ter sido construída sem ajuda dos filósofos liberais, dos séculos XVII e XVIII, como podemos citar Spinoza, J. Locke, Mandeville, Montesquieu, Kant, Hume, entre outros. O que está acontecendo atualmente é simplesmente uma nova roupagem dada na década de 80 às idéias deste liberalismo da escola clássica, o exemplo claro disto é a idéia do “novo” (neo) liberalismo, que é um apelo à simpatia do público, que se sente atraído por tudo que sugira a idéia de moderno.

Esta tendência, defendida principalmente pelos EUA e pela Inglaterra, tem uma repercussão singular na aviação civil. Esta singularidade é muito fácil de identificar, visto que um país, p.ex. os EUA, fica muito restrito ao implantar regras liberais do ar no seu território, se do outro lado não encontra outros países que lhe concedam a mesma liberdade. Sua área de atuação se restringe aos transportes inter-regionais. Qualquer acordo bilateral firmado pelos EUA, visando ampliar sua área comercial, será podado pelo protecionismo estatal do outro país. Então há uma pressão muito grande para a política de flexibilização do transporte aéreo.

A desregulamentação no setor aéreo, especificamente, ocorreu em princípio nos Estados Unidos em 1978 e na década de 80 foi seguido pela desregulamentação do setor doméstico do Canadá, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia. Mais recentemente um novo grande passo foi dado nessa direção: O Mercado Comum Europeu, como já citado.

Podemos apontar algumas forças externas que conduzem ao processo de desregulamentação do ar, como: uma tendência mundial de liberalização, desregulamentação e privatizações em todos os setores da economia; as vantagens de se operar no mercado aéreo com empresas grandes, visto a economia em larga escala, reduzindo custo e permitindo maiores possibilidades de desenvolvimento em pesquisas e tecnologias; movimentação dos governos à favor da criação de um sistema multilateral liberal.

No Brasil até 1991 poderíamos destacar a hegemonia do Controle Público sobre o comércio no transporte aéreo, cuja competência está vinculada a vigilância e controle sobre as tradicionais regras de continuidade dos serviços. Todavia, o que temos assistido desde então é a introdução da Política de Flexibilização, que reduz gradativamente esta hegemonia irrestrita. Tal política de flexibilização do transporte aéreo brasileiro começou a ser estudada na V Conferência Nacional de Aviação Civil (VCONAC), realizada em 1991. Acreditando que as empresas passarão a oferecer melhores serviços, um número maior de assentos e, acima de tudo, preços mais atraentes, possibilitando uma parcela da sociedade, antes excluída, a usufruir desse serviço.

O governo brasileiro tem se encarregado, desde então, de introduzir alguns elementos rumo à desregulamentação do céu nacional, são eles: aumento de concessões cedidas às empresas para operar nas linhas regulares; a desregulamentação dos vôos *charter*; a política tarifária e a redução das tarifas aeroportuárias. É esta a proposta deste trabalho e que veremos neste capítulo.

### 3.1.1 Concessões de linhas especiais

O Estado, segundo a constituição brasileira, exerce total soberania sobre os pilares de ar que se estendem ao redor do espaço geográfico delimitado politicamente até a estratosfera. As empresas aéreas brasileiras são todas privadas, desde a privatização da Vasp em 1990 para o Grupo Canhedo. Porém, como seus serviços são prestados em áreas de domínio do governo, é necessário que se consigam concessões sobre as rotas que se pretende sobrevoar. Estas rotas são concedidas pelo Estado de acordo com as regras estipuladas no CBA, já estudadas no capítulo 1.3.2.

As chamadas “Linhas Aéreas Especiais” realizadas entre os aeroportos centrais das principais cidades como Santos Dumont do Rio de Janeiro, Congonhas de São Paulo, Pampulha de Minas Gerais e Brasília, eram concedidas prioritariamente às empresas regionais e o *pool* destas pontes aéreas eram realizados apenas por três empresas: Vasp, Varig e Transbrasil.

A partir de 09 de janeiro de 1998 (Portaria 05/GM5), o Ministério da Aeronáutica liberou qualquer empresa aérea regular brasileira (nacional e regional) a operar essas linhas especiais.

“A empresa que se interessar por esse tipo de operação deverá cumprir alguns requisitos básicos, entre eles:

- \* estar em efetiva operação, no segmento regular, há pelo menos dois anos;
- \* nenhuma empresa regular poderá deter mais do que 50% do total da capacidade ofertada nas ligações especiais;
- \* o equipamento aéreo para operar as linhas aéreas especiais deverá ser adequado a infra-estrutura dos aeroportos centrais e observadas restrições como: requisitos operacionais das pistas de pouso, pátio de manobras, terminal de passageiros, zonas populacionais vizinhas e níveis de emissão de poluentes e ruídos etc.” (Brasil, 1999 f.)

Uma boa solução encontrada pelas companhias aéreas, para sair do caos que se encontram, tem sido formar alianças, entre as concorrentes, cedendo algumas de suas concessões, em troca da outra empresa, visando ter sempre vôos completamente preenchidos. Assim, a

Varig passou a controlar a Rio Sul, fazendo a aliança: Varig/Rio Sul, operando a ponte aérea Rio de Janeiro/São Paulo, e cobrindo Belo Horizonte e Brasília. Outro acordo realizado pela Varig foi com a Transbrasil, no qual a Varig cedeu suas frequências para Portugal à Transbrasil, que em troca, cedeu as suas para Londres à Varig.

Com o livre acesso das rotas que deixam todas as empresas em “pé de igualdade”, acredita o DAC que haverá uma elevação da concorrência, forçando a redução dos preços e a melhoria dos serviços prestados em termos de frequência, pontualidade e segurança.

### 3.1.2 Regulação dos vôos *charters*

*Charter* é o vôo ocasionado pelo fretamento da aeronave por um grupo de pessoas, ou por uma pessoa em particular, nas mãos das empresas aéreas regulares. Assim este vôo passa a ser considerado não regular. Isto pode ficar mais claro através de exemplos. A agência de turismo para fechar um pacote promocional, incluindo parte aérea, terrestre e hospedagem, a parte aérea é através do frete de uma aeronave de alguma companhia oficial. Esta agência não tem licença junto a aeronáutica e, portanto, não desfruta de concessão de linha prévia, precisando pedir uma autorização para sobrevoar a rota que deseja. Enfim, apesar deste termo ser de difícil definição contundente desde a Convenção de Chicago (1944), o que ficou estabelecido foi que seria considerado *charter* todos os vôos desta natureza, em poucas palavras, *charter* é um vôo não regular, proporcionado pelo frete de uma aeronave regular. No caso de agências de turismo, que permite o acesso a todos, é conhecido como *open charters* ao público em geral, quando, por outro lado, o frete é realizado por um grupo de pessoas (amigos, empresários), ou de uma única pessoa, estamos diante de um *charters* fechado ao público em geral.

Antes da regulamentação, as pessoas que optassem pela viagem por companhias aéreas, precisavam ficar submetidas aos valores cobrado pelas suas passagens aéreas, visto que seriam as responsáveis pelo vôo. Porém, a partir de 24 de dezembro de 1997, o governo promove a regulamentação dos vôos *charters*, com isto as empresas podem negociar livremente o preço da parte aérea em função dos serviços contratados. As agências de turismo ficaram desobrigadas a vincular a parte terrestre da parte aérea. O que beneficiou e muito os consumidores, que passam a ter maiores opções de escolha, com o barateamento das viagens.

A Turquia e a República Dominicana podem ser considerados exemplos desta política de regulamentação dos vôos *charters*, já que viram seu fluxo turístico aumentar sensivelmente, desde que passaram a adotar esta política. O turismo na Turquia cresceu 131%, de 1986 a 1990. Deste crescimento, 48% das entradas de turistas foram por via aérea e isto é em grande parte atribuído a regulamentação do vôo *charter*. O Tráfego *charter* que foi igual ao regular em 1986, representou o dobro dos regulares em 1990, sofrendo um incremento de 126%, enquanto os vôos regulares sofreram baixa neste mesmo

período. Na República Dominicana, a quantidade de turistas aumentou em 1,5 milhões, podendo ser comparada ao Caribe e as Bahamas, e, mais uma vez, seu sucesso foi atribuído a política de “céu aberto” e mais especificamente, a regulamentação do voo *charter*.

### **3.1.3 Política tarifária**

Findada a IIª Guerra Mundial, trava-se uma luta acirrada entre o capital europeu e o norte americano, disputando o mercado aéreo da América do Sul. O resultado desta disputa foi um excedente de aeronaves e de mão de obra, tornando o investimento neste setor mais barato, podendo ser financiado pela poupança popular ou empréstimos bancários. O que acarretou na entrada de aproximadamente sessenta empresas, com, pelo mesmo, vinte e cinco chegando a operar efetivamente. Estava, assim, montado o cenário ideal para uma guerra concorrencial, entre elas a tarifária e a de horários foram as que mais se destacaram.

A guerra tarifária no Brasil pressionou tanto os preços das passagens para baixo, que uma passagem no trecho Rio de Janeiro/São Paulo, que antes da IIª Guerra custava 490 cruzeiros, depois da guerra baixou para 200 cruzeiros. Pode-se pensar que isto foi muito bom para os usuários deste serviço, porém isto teve um preço muito caro. O barateamento das passagens, bem como a pontualidade e a regularidade dos vôos eram em custo de submeter toda tripulação a vôos sem o menor grau de segurança, comandados por pilotos inexperientes, introdução de vôos noturnos, sem nenhuma condição técnica para isto, e ignorando maus tempos.

O governo vê-se, dessa forma, obrigado a intervir na política tarifária das empresas aéreas, estabelecendo teto mínimo de preço das passagens e exigindo melhores condições de vôos. Estes preços fixados pelas autoridades aeronáuticas nem sempre corresponderam ao ponto de equilíbrio entre receita e despesa das empresas aéreas, que não puderam mais ignorar as regras de segurança.

Com a política de flexibilização do mercado aéreo, o governo brasileiro voltou a estudar a possibilidade de liberar os preços das passagens. Este sem dúvida é o passo mais importante desta política, e como tem que ser dado atrelado a todo o arcabouço de desregulamentação, deve ser dado com muita cautela.

O início da política de flexibilização está atrelada à primeira resolução do governo na política tarifária. Em 1989 o governo deixou de estipular a tarifa e passou para a forma de banda, permitindo que as empresas aumentassem o valor das passagens em até 32% e os

descontos teriam o teto de 50%. Em 18 de dezembro de 1997, o Departamento de Aviação Civil (DAC) assina a Portaria nº 986/DGAC, aumentando esta banda para 65% de desconto.

Esta Portaria vigora até hoje, sendo estudada a possibilidade de liberação total das passagens aéreas. O governo federal já havia anunciado através da Casa Civil, em 29 de outubro de 1999, como certo, a liberação das tarifas, quando decidiu adiar por mais um tempo esta decisão. Agora, este projeto, bem como a elaboração de um novo Código Brasileiro do Ar está sendo encaminhado ao Congresso.

Portanto, devemos nos ater um pouco mais na Portaria nº 986, em vigor, e para isto nada melhor e mais seguro do que transpor o que dela faz parte e nos interessa.

No art. 2º desta Portaria encontramos que o índice tarifário líquido será estabelecido pelo DAC, através do registro individual de cada empresa do seu nível tarifário básico, com quatro dias úteis de antecedência. As tarifas especiais, oriundas de serviços especiais serão estipuladas por cada empresa em “função das condições a que elas estiverem sujeitas (1ª classe, classe executiva, outras classes que venham a ser implantadas, tarifas promocionais etc).” (art. 2º)

A faixa de flexibilização tarifária superior será fixada “pelos índices tarifários líquidos de referência estabelecidos pelo Departamento de Aviação Civil para cada modalidade de transporte aéreo e inferiormente em 65% (sessenta e cinco por cento) abaixo dos mencionados índices de referência”. (art. 3º)

Art. 4º As tarifas aéreas básicas serão estabelecidas pelas empresas de transporte aéreo regular obedecendo aos índices tarifários líquidos devidamente registrados no Departamento de Aviação Civil, conforme o art. 3º desta Portaria.

Art. 5º As tarifas aéreas especiais de valor inferior aos das básicas (promocionais) serão estabelecidas e praticadas livremente pelas empresas aéreas, sem necessidade de aprovação ou de registro junto ao Departamento de Aviação Civil, desde que seus valores situem-se dentro da Faixa de Flexibilização Tarifária citada no parágrafo único do art. 3º desta



Portaria.

Art. 6º As tarifas especiais relativas a prestação de serviços diferenciados (1ª classe, classe executiva etc) cujos valores situem-se acima do índice tarifário de referência, serão estabelecidos e praticados livremente pelas empresas aéreas, devendo ser, entretanto, registradas no Departamento de Aviação Civil até 05 (cinco) dias úteis após a data de início de sua aplicação.

Art. 7º As tarifas aéreas de valores situados abaixo do limite inferior da Faixa de Flexibilização Tarifária mencionados no art. 3º desta Portaria, deverão ter seu registro previamente solicitado ao Departamento de Aviação Civil, pelas empresas aéreas com uma antecedência mínima de 06 (seis) dias úteis da data prevista para o início de sua vigência e ficarão condicionadas à aceitação expressa do referido registro pelo Departamento de Aviação Civil.

Art. 10º Os índices tarifários líquidos de referência, estabelecidos pelo Departamento de Aviação Civil e citados no parágrafo único do art. 3º desta Portaria, são calculados com base nos custos operacionais médios incidentes sobre a indústria brasileira de transporte aéreo regular em suas operações domésticas, corrigidos de acordo com a variação desses custos e correspondem ao nível referencial de 100 pontos. Este índices constam de tabelas publicadas pelo Departamento de Aviação Civil.

Desde o Plano Real, o preço das passagens aéreas já sofreu dois aumentos: o primeiro em junho de 1997, quando o Ministério da Aeronáutica concedeu 13,5% de reajuste, e o segundo foi em junho de 1999, com 10,9%. Porém, as empresas alegam que a desvalorização do real frente ao dólar tem acarretado muitos prejuízos, e que este aumentos foram insuficientes para regularizar seu Balanço Patrimonial. Entraram com um novo pedido de aumento de 9,5%, que foi contrabalançado pelo DAC para 2,9%, e nem isto foi concedido, o Ministério da Fazenda argüi que isto iria contra as leis do Plano Real.

Em 13 de agosto de 1999, foi publicada no Diário Oficial da União a Portaria nº515/DGAC, que oficializa o acordo de 1998, no qual o DAC passa a conceder descontos nas tarifas aeroportuárias equivalentes aos descontos nas passagens oferecidas pelas

companhias aéreas, isto vale também para os vôos *charters*. Portanto, se uma empresa oferecer 70% de descontos nas suas passagens, terá reduzido em seu custo aeroportuário estes mesmos 70%, não interferindo no seu lucro. O objetivo é óbvio: incentivar os descontos dados aos usuários, prática muito utilizada no início do ano de 1999, para driblar a concorrência.

O problema da suspensão da liberação total e irrestrita da tarifa aérea, anunciada no dia 30 de outubro de 1999, foi a preocupação do Presidente Fernando Henrique Cardoso com aumentos abusivos das passagens no período de alta estação, prejudicando o fluxo turístico e, conseqüentemente, impedindo entrada de divisas. A atitude do Presidente da Vasp, Wagner Canhedo, ao anunciar, logo após saber da possível liberação das tarifas, um aumento de 10% em suas passagens, reforçou a preocupação vinda do Ministério. Há uma forte tendência destas companhias aéreas procurarem reequilibrar suas finanças aplicando preços exorbitantes. Outro motivo para o recuo do governo está sendo apontada, por fontes do mercado, como sendo uma outra atitude de Wagner Canhedo de “ter sugerido a formação de *holding* para fundir as quatro companhias aéreas e essa proposta não teria sido do agrado das autoridades.” (Monteiro, 1999)

### 3.1.4 Alianças e fusões

Dentro de um mercado cada vez mais globalizado e competitivo, uma das estratégias das empresas aéreas para sobreviver são as alianças, ou, como no jargão da aeronáutica, o *code sharing*. As vantagens para as empresas é a redução de despesas, ampliação de serviços oferecidos, redução de assentos vazios. Para os consumidores a grande vantagem é a possibilidade de desfrutar de uma maior gama de serviços, numa única empresa, como por exemplo, fazer apenas um *check-in* em vôos intercalados, despacho de bagagem para o destino final, sistema de reservas integrado, mais opções de vôos, articulação das conexões mais rápidas, visto que se trabalha com a soma dos serviços de duas empresas, e, ainda, benefícios no programa de milhagens. A desvantagem é, em primeiro lugar, que, com a redução da concorrência, não haverá rebaixamento das tarifas e, segundo, o risco que o consumidor corre de comprar a passagem numa companhia, com o serviço já conhecido e viajar numa outra, que ofereça um serviço inferior.

A aviação e o turismo caminham de braços dados. Segundo a Organização Mundial do Turismo (OMT), um quarto dos gastos no turismo é originado da compra dos bilhetes aéreos e 12% do consumo global é destinado ao turismo. Portanto, para a OMT, se a aviação e o turismo são elementos interdependentes de um único setor, suas políticas não podem divergir. Sua pretensão, com este argumento, é influenciar os países, com grande potencial turístico, em prol da política de flexibilização do mercado aéreo.

Uma consequência direta desta política, no mundo inteiro, tem sido a formação de alianças, aquisições e as fusões das empresas aéreas, como tentativas de sobreviver. O grande risco de tudo isto está em formar um mercado oligopolizado, se não monopolizado. Para isto, a OMT aponta algumas vantagens comerciais do mercado aéreo operar com grandes companhias aéreas:

1. surgem grandes centros de decisões financeiras e comerciais;
2. possibilidade de obter ou ampliar as economias de escala, incluindo a economia de *marketing*, reduzindo custo;
3. maior disponibilidade de recursos destinado à pesquisa e desenvolvimento;
4. aumenta o leque de serviços oferecidos e a qualidade dos mesmos.

Neste setor é quase impossível uma empresa se expandir para conseguir alcançar o patamar necessário de concorrência internacional. Para uma empresa tentar crescer por si só, é necessário que seu investimento supere o crescimento de suas concorrentes. Até hoje, apenas uma empresa tem conseguido adotar este tipo de estratégia, a American Airlines. Diante da necessidade de se expandir, as empresas brasileiras adotaram alianças estratégicas com empresas estrangeiras, salvaguardando o limite máximo de 20% de participação estrangeira, determinado pelo Código Brasileiro da Aeronáutica.

Assim, a Varig se integrou à maior aliança do mundo, denominada “Star Alliance”, na qual fazem parte a Lufthansa, United Airlines, Scandinavian Air Service (SAS), Thai Airways e Air Canadá. Em outubro de 1999, a maior empresa aérea do Japão e sexta no *ranking* mundial, a All Nippon Airways (ANA), passa a integrar esta aliança, proporcionando-lhe ainda mais força. No todo são 578 cidades de 106 países, com uma frota de 1334 aviões, isto, ainda sem computar a contribuição da ANA, servindo a todos integrantes desta aliança, que foi a primeira a se formar no mundo. A Transbrasil fechou aliança com a Delta Airlines, passando a ter direito a vender 4.950 vôos diários, para 315 cidades de 40 países, concedidos pela Delta. A TAM fechou com a American Airlines e British Airways, esta aliança denomina-se “One World”, e apesar de não ser tão imponente quanto a Star Alliance, também tem um importância significativa no mercado aéreo. A Vasp, foi a última companhia nacional a fechar aliança com empresa estrangeira, atualmente, está com a Continental.

Diante da crise que assola este setor, as empresas aéreas tem, constantemente, se dirigido ao governo pedindo ajuda. Os executivos pedem redução no ICMS, controle no preço dos combustíveis, e que seja instalado um programa de ajuda, como o PROER, feito para os bancos, no caso da aviação, o nome já foi sugerido, seria o “PROAR”. O argumento é que com bem menos recursos do que foi injetado em bancos, as companhias estariam salvas.

Ainda em procura de soluções para este problema, este setor tem sofrido forte especulação de fusão das quatro maiores empresas, Tam, Varig, Vasp e Transbrasil. Esta especulação, inclusive, foi anunciada publicamente pelo Presidente do BNDES, recentemente. Os especuladores deste mercado propunham a fusão, mas conservando duas, neste caso continuariam a Tam e a Varig; logo, devendo sumir a Vasp e Transbrasil. Esta sugestão é

dada, baseada na dificuldade em se ter quatro megas companhias operando num mesmo mercado, agravado por ser este mercado, o brasileiro, com todas as suas dificuldades. Nenhum outro país tem mais que duas grandes companhias operando.

Ferraz (1999) foi taxativo em mostrar que todas as companhias sairiam ganhando com a fusão. Ele diz o seguinte:

À TAM, o desaparecimento da Vasp significaria banir do espaço uma rival que entra de forma agressiva no mercado. À Vasp, interessa a seu dono, Wagner Canhedo, sair do complicado negócio em que se meteu ao arrematar a empresa em um dos pioneiros leilões de privatização, em 1990. Ele confessa nos gabinetes que quer salvar seu patrimônio pessoal comprometido em avais aos empréstimos dados à companhia. Ostensivamente, Canhedo desdenha a fusão. A Transbrasil, por sua vez, colocaria um ponto final na exaustiva ginástica de manter-se nos ares sem prejuízo. Depois de ter ganho uma indenização de 750 milhões de reais em uma ação na justiça contra o governo, por prejuízos causados pelos planos econômicos, a empresa continua a penar com o não cumprimento do acordo. O governo não paga o que deve. A Varig quer a injeção de recursos para sanear suas finanças, além de ficar mais robusta com o virtual monopólio das linhas internacionais. Ao governo interessa ver o setor aeronáutico cair na real, poupando-o de meter a mão no bolso a cada crise. Com tantos interessados, para o primeiro passo da fusão só falta marcar dia e hora.

Entretanto, na prática, as coisas não parecem ser bem assim. Devemos nos lembrar que uma fusão significa abolir totalmente a independência das antigas firmas, que desaparecem, dando lugar a uma nova entidade comercial, através da compra de uma pela outra, unificação de capital, o que significa dizer que só haverá uma única direção. Portanto, os donos das empresas em questão não estão muito favoráveis à esta idéia.

E para os consumidores, qual seria vantagem de ter um mercado monopolizado? Seria muita ingenuidade acreditarmos que a provável redução dos custos seria repassada para os bilhetes aéreos, sem a ameaça das concorrentes sobre sua cabeça. Para o Presidente do BNDES o estado de monopólio seria momentâneo, enquanto se esperaria a entrada de outras empresas. Mas a que novos tipos de concorrentes ele se refere, é uma incógnita, ou há uma predisposição real do governo abrir o mercado para empresas estrangeiras, como foi sugerido pelos EUA? Isto seria o desastre total do mercado aéreo brasileiro, que, por certo, não teria resistência de concorrer com as companhias estrangeiras.

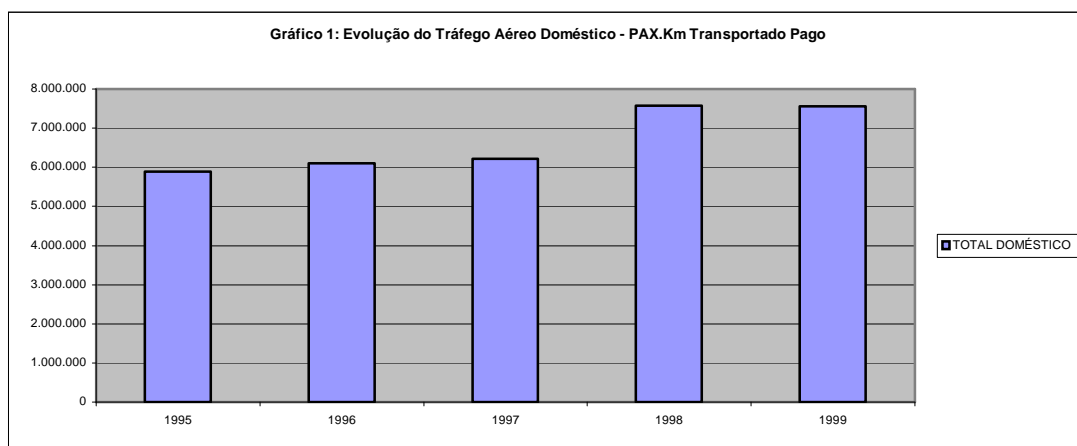
## 3.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da política de flexibilização do transporte aéreo brasileiro ter começado desde 1989, quando o DAC passou da tarifa fixa para banda tarifária, foi no final de 1997 que ocorreram as grandes mudanças. Foi em 18 de dezembro de 1997 que a banda tarifária passou a permitir os descontos de até 65%, logo em seguida, em 24 dezembro de 1997 ocorre a regulamentação dos vôos *charter*; neste mesmo período as empresas nacionais fecham alianças com empresas estrangeiras e por fim, no início de 1998, o governo permite a liberalização das linhas especiais. Com tudo isso 1998 foi considerado um ano revolucionário no transporte aéreo no Brasil. A grande questão é quem lucrou e quem perdeu em toda essa transição, e será isto que trataremos neste último capítulo.

Sem dúvida alguma os usuários do transporte aéreo foram os maiores beneficiados com tudo isso, a prova disso é que 342 mil pessoas viajaram pela primeira vez de avião em 1998. Com a regulamentação dos vôos *charter* e a liberação das rotas especiais para qualquer empresa que se apresentasse capacitada ao serviço, a concorrência ficou mais acirrada, obrigando as empresas a oferecerem melhores serviços e bilhetes mais baratos, o que só foi possível graças a permissão de descontos de até 65%, instalou-se, assim, a guerra tarifária entre as empresas no início de 1998 que levou companhias a oferecerem até 60% de descontos. Quanto a qualidade dos serviços, foi disponibilizada uma maior quantidade de vôos, inclusive de madrugada, melhores programas de milhagem, atendimentos cronometrados (como foi o caso da TAM que treinou seus funcionários e seus guichês passaram a fazer *check-in* em 7 a 11 segundos, enquanto os demais levam em média 40 segundos). Com as alianças os serviços continuaram a melhorar, visto que o consumidor tinha um leque maior de opções para suas viagens, despacho único de bagagem, com um único *check-in* etc. Com este conjunto de vantagens o resultado não poderia ter sido outro. Comparando o número de passageiros (PAX) transportados no segmento doméstico por quilômetro, no primeiro trimestre de 1995 a 1999, vemos que o ano de 1998 teve um aumento surpreendente. (Conforme tabela nº 5 e gráfico nº 1)

**Tabela nº5 - Evolução do Tráfego Aéreo Doméstico - Pax.Km Transportado Pago**

| <b>ACUMULADO NO SEMESTRE - JAN/JUN</b> |           |           |           |           |           |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>EMPRESAS</b>                        | 1995      | 1996      | 1997      | 1998      | 1999      |
| <b>VARIG</b>                           | 3.156.474 | 3.252.046 | 3.267.444 | 3.640.006 | 3.396.385 |
| <b>VASP</b>                            | 1.260.632 | 1.350.446 | 1.448.705 | 1.764.530 | 1.612.010 |
| <b>TRANSBRASIL</b>                     | 1.479.143 | 1.494.050 | 1.433.244 | 1.457.360 | 1.642.519 |
| <b>TAM</b>                             |           |           | 72.399    | 715.815   | 903.214   |
| <b>TOTAL DOMÉSTICO</b>                 | 5.896.249 | 6.096.542 | 6.221.792 | 7.577.711 | 7.554.128 |



Fonte: DAC

Para as empresas aéreas as alianças com as empresas estrangeiras foram seus alentos, caso contrário estariam em piores situações do que a que se encontram. A VARIG ao entrar na “Star Alliance”, teve uma redução de 200 milhões de reais em seus custos operacionais, o que representa cerca de 3% do seu faturamento. Contudo nem essa redução de custo, nem o aumento da demanda de passageiros conseguiram tirar as companhias do vermelho. Adachi (1998, p.5) ilustra muito bem isto: “Embora a VASP tenha conseguido manter sua receita na casa do R\$ 1,7 bilhão – compensando os descontos com o maior número de passageiros -, seu lucro bruto (receita menos custos dos serviços prestados) caiu de R\$ 811 milhões para R\$ 648 milhões. Ou seja, a empresa gastou mais para voar mais enquanto a receita ficou igual.”

Em 1999 a crise no setor foi agravada pela desvalorização do Real frente ao dólar, pois as empresas nacionais tem suas dívidas atreladas ao dólar e um alto grau de dependência da estrutura de custos dessas empresas e dos seus insumos, como manutenção de aeronaves, peças de reposição, leasing de aeronaves, tudo em moeda estrangeira. Resultado, os balanços financeiros fecharam “no vermelho” no primeiro semestre de 1999. (Tabela nº 6).

|                                  |           |           |           |           |           |           |         |         |
|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|---------|
| <b>Patrimônio Líquido</b>        | 94.545    | 75.805    | 8.192     | -78.885   | 98.628    | 67.403    | 149.360 | 129.938 |
| <b>Capital Social</b>            | 251.025   | 251.025   | 316.924   | 316.924   | 98.484    | 98.484    | 62.230  | 62.230  |
| <b>Reservas de Capital</b>       |           |           |           |           |           |           | 9.218   | 10.621  |
| <b>Reservas de Lucros</b>        | 15.910    | 15.910    |           |           | 144       | 144       | 77.912  | 77.912  |
| <b>Reservas de Reav.Invest.</b>  | 4.532     | 4.524     | 262.517   | 256.902   |           |           |         |         |
| <b>Lucros ou Prejuízos Acum.</b> | -176.922  | -195.654  | -571.249  | -652.711  |           | -31.225   |         | -20.825 |
| <b>Total do Passivo</b>          | 2.302.198 | 2.771.858 | 2.362.996 | 2.862.469 | 1.349.328 | 1.410.241 | 455.937 | 540.904 |

FONTE: CVM - Comissão de Valores Mobiliários - informações trimestrais

## Tabela nº6.2 - Os números das Companhias Aéreas

|                                 | VARIG     |           |           | TRANSBRASIL |          |           | TAM     |         |         | VASP      |           |          |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-------------|----------|-----------|---------|---------|---------|-----------|-----------|----------|
|                                 | Jun/97    | Jun/98    | Jun/99    | Jun/97      | Jun/98   | Jun/99    | Jun/97  | Jun/98  | Jun/99  | Jun/97    | Jun/98    | Jun/99   |
| Ativo Total (R\$mil)            | 3.226.232 | 3.174.139 | 3.085.787 | 512.306     | 793.898  | 1.465.889 | 273.676 | 337.226 | 587.362 | 1.753.382 | 2.075.356 | (*)      |
| Patrimônio Líquido (R\$ mil)    | 172.528   | 90.070    | 31.731    | -252.645    | -221.778 | 18.772    | 131.664 | 146.862 | 121.260 | 58.622    | 58.809    | -81.954  |
| Receitas Líquidas (R\$ mil)     | 1.542.480 | 1.742.713 | 2.003.871 | 357.065     | 353.108  | 325.115   | 241.436 | 257.695 | 280.380 | 695.190   | 742.357   | 614.758  |
| Resultado Operacional (R\$ mil) | -22.769   | -89.693   | -88.804   | -35.001     | -55.952  | -119.139  | 20.721  | 12.063  | -24.067 | 99.421    | 96.686    | -34.000  |
| Resultado Líquido (R\$ mil)     | -69.431   | -196.825  | -93.225   | -77.523     | -122.633 | -79.856   | 18.206  | 8.521   | -29.503 | 6.119     | -41.913   | -152.935 |
| Endividamento Geral (%)         | 1,770     | 3,424,10  | 9,624,80  | *****       | *****    | 7,708,90  | 107,90  | 129,60  | 384,40  | 2,891     | 3,429,00  | *****    |
| Endividamento com Bancos (%)    | 1,379,10  | 2,591,40  | 5,600,70  | *****       | *****    | 1,742,20  | 36,20   | 47,80   | 185,60  | 1,669     | 2,160,20  | *****    |
| Liquidez Geral (%)              | 0,38      | 0,45      | 0,61      | 0,46        | 0,63     | 0,90      | 1,45    | 1,14    | 0,76    | 0,39      | 0,39      | 0,00     |
| Rentabilidade (%)               | -80,50    | -437,00   | -587,60   | *****       | *****    | -850,80   | 27,70   | 11,60   | -48,70  | 20,90     | -142,50   | *****    |

Fonte: Austin Asis

(\*) Balanço Sintético, aguardando dados complementares

Obs: \*\*\*\*\*= sem condições de análise



Esta situação deficitária em que as empresas se encontram é um entrave às fusões, comentadas e especuladas por todos deste mercado, inclusive o Presidente do BNDES, Andrea Calabi. Se a fusão funcionar com duas sobreviventes, provavelmente elas serão a VARIG, que absorveria a VASP e a TAM, absorvendo a Transbrasil. Esta tendência é facilmente deduzida ao observarmos a evolução de cada empresa, tendo a VARIG e a TAM saído na frente das outras duas em receitas de vôos líquidas, para isto basta comparar o desempenho delas de 1998 para 1999. (tabela nº 7).

### Empresas de Transporte Aéreo Regular de Âmbito Nacional

| DISCRIMINAÇÃO           | UN     | JAN/JUN 98    | JAN/JUN 99    | VAR(%)    |
|-------------------------|--------|---------------|---------------|-----------|
| <b>TRANSBRASIL</b>      |        |               |               |           |
| Receita de vôo          | R\$    | 324.630.914   | 321.678.332   | -0,91     |
| Despesa de vôo          | R\$    | 383.437.231   | 436.662.662   | 13,88     |
| Resultado de vôo        | R\$    | -58.806.317   | -114.984.330  | 95,53     |
| Ass.Km oferecidos (mil) | Ass/Km | 4.432.627     | 4.396.787     | -0,81     |
| Pax.Km transp.pg (mil)  | Pax/Km | 2.398.439     | 2.169.555     | -9,54     |
| Nº de pax embarcados pg | Un     | 1.320.379     | 1.287.216     | -2,51     |
| <b>VARIG</b>            |        |               |               |           |
| Receita de vôo          | R\$    | 1.738.120.898 | 1.970.168.539 | 13,35     |
| Despesa de vôo          | R\$    | 1.768.401.881 | 2.027.479.795 | 14,65     |
| Resultado de vôo        | R\$    | -30.280.983   | -57.311.256   | 89,26     |
| Ass.Km oferecidos (mil) | Ass/Km | 20.336.675    | 18.487.453    | -9,09     |
| Pax.Km transp.pg (mil)  | Pax/Km | 13.085.497    | 11.846.399    | -9,47     |
| Nº de pax embarcados pg | Un     | 5.178.429     | 4.979.496     | -3,84     |
| <b>VASP</b>             |        |               |               |           |
| Receita de vôo          | R\$    | 745.786.236   | 591.565.301   | -20,68    |
| Despesa de vôo          | R\$    | 658.036.187   | 694.971.617   | 5,61      |
| Resultado de vôo        | R\$    | 87.750.049    | -103.406.316  | -217,84   |
| Ass.Km oferecidos (mil) | Ass/Km | 8.443.542     | 7.684.974     | -8,98     |
| Pax.Km transp.pg (mil)  | Pax/Km | 4.982.894     | 3.561.911     | -28,52    |
| Nº de pax embarcados pg | Un     | 2.549.671     | 2.097.658     | -17,73    |
| <b>TAM</b>              |        |               |               |           |
| Receita de vôo          | R\$    | 105.275.717   | 190.210.709   | 80,68     |
| Despesa de vôo          | R\$    | 101.758.512   | 197.654.385   | 94,24     |
| Resultado de vôo        | R\$    | 3.517.205     | -7.443.676    | -311,64   |
| Ass.Km oferecidos (mil) | Ass/Km | 1.412.177     | 2.981.036     | 111,10    |
| Pax.Km transp.pg (mil)  | Pax/Km | 725.486       | 1.209.566     | 66,72     |
| Nº de pax embarcados pg | Un     | 740.003       | 1.024.419     | 38,43     |
| <b>*INDÚSTRIA</b>       |        |               |               |           |
| Receita de vôo          | R\$    | 2.941.811.853 | 3.088.932.299 | 5,00      |
| Despesa de vôo          | R\$    | 2.930.646.839 | 3.376.397.238 | 15,21     |
| Resultado de vôo        | R\$    | 11.165.014    | -287.464.939  | -2.674,69 |
| Ass.Km oferecidos (mil) | Ass/Km | 34.625.021    | 33.550.250    | -3,10     |
| Pax.Km transp.pg (mil)  | Pax/Km | 21.192.316    | 18.787.431    | -11,35    |
| Nº de pax embarcados pg | Un     | 9.788.482     | 9.388.789     | -4,08     |

Fonte: DAC

Supondo que, de fato, estas fusões se concretizem e, ainda no plano da suposição, considerando que as vendas sejam feitas pelo valor do patrimônio líquido da empresa comprada, a situação da Varig comprando a Vasp e da TAM fundindo-se com Transbrasil, seria:

VARIG / VASP

Total do Ativo – R\$ 5.634.327,00

Passivo Circulante mais Exigível a Longo Prazo – R\$ 5.716.292,00

Patrimônio Líquido – R\$ (81.965,00)

TAM / TRANSBRASIL

Total do Ativo – R\$ 1.951.145,00

Passivo Circulante mais Exigível a Longo Prazo – R\$ 1.821.207,00

Patrimônio Líquido – R\$ 129.938,00

Conforme se observa nestes cálculos: no caso da TAM, como o patrimônio líquido das Transbrasil é positivo, e frisando que a compra neste campo hipotético seria no valor do mesmo, então não apresentaria nem lucro nem prejuízo, a vantagem da fusão seria aumentar sua força para enfrentar o mercado, sem contudo ficar preparada para a concorrência estrangeira. A posição da VARIG é menos confortável, já que sua expansão lhe custaria um saldo negativo no seu patrimônio líquido.

As medidas de desregulamentação do governo beneficiaram os consumidores, ao invés dos empresários, o que seria um sinal muito bom. Entretanto, esta situação ainda é muito nova e não parece que estas melhorias sejam muito sólidas. A guerra tarifária já acabou e o que se vê é a ânsia das empresas em conseguir um aumento junto ao DAC. Caso a fusão se concretize e as tarifas sejam totalmente liberadas, as empresas voltarão a relaxar nos serviços oferecidos e haverá aumento das tarifas, portanto todo esse quadro de euforia dos consumidores, já começou a diminuir em 1999 e acredita-se que se agrave. Além disto, quando tudo se regularizar, muitos empregos já terão sido eliminados; só de 1987 a 1996, o número de empregados do setor caiu de 42.667 para 34.940. Com a desvalorização em 1999, novamente o processo de desempregar para reduzir custo se repetiu, a Transbrasil enxugou seu quadro de 4.200 funcionários em 1998 para 3.600 em 1999 e a VASP desempregou 180 empregados neste mesmo período. Com a fusão o sindicato espera que neste setor - que em 1999 registrou 36 mil empregados entre aeronautas (que voam) e

aeroaviários (que trabalham em terra) – pelo menos metade dessas pessoas percam seus empregos.

#### **4 CONCLUSÃO**

O setor do transporte aéreo vem sofrendo grandes modificações no mundo inteiro. A grande questão levantada é a possibilidade de reduzir a participação do Governo nesta área, pondo fim às várias formas de proteção concedidas às empresas. Esta discussão abrange toda a economia e já remota de longas datas: é a velha discussão de qual seria a melhor dosagem de intervenção do Estado na economia. Não há uma medida certa, mas o que todos procuram é uma medida que beneficie a maior parte da população, mantendo a rentabilidade empresarial, certamente.

Para Ianni (1971) haveriam algumas questões que levariam o Estado a ter que participar mais intensificamente na economia: as crises, visto que em sua maioria irrompem de fora para dentro do sistema econômico nacional; as necessárias guarnições estruturais (energia, telefonia, esgoto, asfalto etc) para se desenvolver; a planificação desconexa dos empresários, tendo cada qual o objetivo de planejar em favor de proveito próprio; controles que assegurem a concorrência, evitando coligações. A experiência de entradas irrestritas de multinacionais, no pós II Guerra Mundial, mostrou-nos a formação de um Estado tecnoburocrático capitalista dependente e periférico (PEREIRA, 1977 a).

Por outro lado, o Estado não pode mais servir como alimentador dos lucros privados, através de isenções fiscais, subsídios, programas de ajudas financeiras com o dinheiro público (PROER), sucateamento do patrimônio público etc. O que ocorre hoje é uma intervenção errônea do Estado, faz-se necessário um redirecionamento de seus esforços e de seus gastos, da área privada para área social. Foi o que Avena Filho (1995) defendeu ao dizer: “Não cabe privilegiar os grandes grupos econômicos com investimentos públicos vultuosos e dotação de infra-estrutura, viabilizando com dinheiro público, o lucro privado. Todos os recursos do Estado devem ser priorizados para a área social.”

No setor dos transportes aéreos esta questão sobre a intervenção ou não do Estado, tem sido alvo de muitas discussões, que, também já é velha, remota de 1906, quando levantou-se pela primeira vez a necessidade de formular as “regras do ar”, ficando a dúvida entre liberdade do ar ou soberania do Estado. Neste período a Grã-Bretanha defendia a soberania

total do Estado e os Estados Unidos manifestava-se em prol da liberalização. Prevaleceu a soberania do Estado sobre os pilares de ar que delimitavam seu território. Em 1978, o Governo americano implanta em seu país a política de flexibilização dos transportes aéreos. Na década de oitenta esta “onda” chegou ao Canadá, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia e a Europa, assim como muitos outros que se não aplicam a política de flexibilização em seu todo, ao menos, em parte, o tem feito.

Em 1989 o Brasil dá seus primeiros passos, através do estabelecimento da primeira “banda tarifária” substituindo o valor fixo da tarifa imposta pelo Governo. Os passos seguintes foram: o aumento nas concessões de linhas aéreas especiais, a regulamentação dos vôos *charter*, uma política tarifária cada vez com menos restrições e redução das tarifas aeroportuárias.

O Brasil tem sido cenário de uma grande pressão internacional nesta direção, com movimentação constante dos Governos à favor da criação de um sistema multilateral liberal, argüindo que o mercado aéreo lucraria com empresas grandes, visto que trabalharia com economia de larga escala, reduzindo custo e permitindo maiores possibilidades de desenvolvimento em pesquisa e tecnologia.

Este setor, como todos os demais da economia, devem, de fato, parar de desviar o dinheiro público para alimentar o lucro privado, porém o que percebemos é que se o Brasil preocupa-se em adotar os passos de uma desregulamentação do setor, não segue o exemplo dos países centrais em adotar políticas sociais do transporte aéreo. Na Europa este passo foi concomitante a todos os outros dados para flexibilização desta área, quer no que diz respeito aos empregos envolvidos, quer no que se refere aos usuários portadores de alguma deficiência, preocupou-se com as condições de segurança e qualidade dos serviços oferecidos, com a precariedade dos transportes nas áreas isoladas e expressou o desejo de harmonizar a legislação nacional.

A política de flexibilização do transporte aéreo implementada tem contribuído para o aumento do desemprego no país. Caso seja aberto o mercado a uma participação maior das empresas estrangeiras, estaremos acentuando nossa característica de país capitalista dependente periférico. Portanto, a sociedade brasileira precisa estar alerta para que a saída

da intervenção do Estado seja do âmbito privado, direcionando seus esforços à uma política social, a exemplo da Europa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

“AVANÇA Brasil” responde críticas ao governo, diz Tavares. Capturado em 09 de set.

1999. Online. Disponível na Internet [http://br.yahoo.com/noticias/primeira\\_pagina/reuters/articl.../manchetes-martus-ppa-1834.htm](http://br.yahoo.com/noticias/primeira_pagina/reuters/articl.../manchetes-martus-ppa-1834.htm).

ABAV 98: como ficarão as agências de viagem? Capturado em 16 maio 1999. Online.

Disponível na Internet <http://www.punet.com.br/bahianegocios/pag14.htm>

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 11 ed. São Paulo:

Saraiva, 1991. p. 216-219

ACORDOS sobre transporte aéreos regulares firmados pelo Brasil. Capturado em 22 set.

1999. Online. Disponível na Internet <http://www.dac.gov.br/dac/cernai.htm>.

ADACHI, Vanessa. Companhias aéreas voam no vermelho. **Folha de São Paulo**, São

Paulo, 28 mar. 1999. c.2. p. 5.

AMIN, S. **O Desenvolvimento desigual**: gênese e desenvolvimento do

subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996 p. 178-182.

AVENA FILHO, Armando. **A Bahia nos Anos 90: Salvador**. Salvador: Seplanteq/CPE,

1995. p.9-20

BAPTISTA, José Murilo Philigret. Intervenção Planejada do Estado – uma interpretação

do caso baiano. **Planejamento**, Salvador, Fundação CPE/SEPLANTEC, v.7

nº1. P.5, 1979.

BATISTA, Paulo Nogueira JR. ‘Neoliberalismo’ revolta contra o século 20. **Folha de São**

**Paul**, São Paulo, 05 dez. 1996. Opinião Econômica.

BRASIL. Ministério da Aeronáutica. **Comunicado Oficial sobre o reajuste das**

**passagens aéreas domésticas**. Capturado em 16 set. 1999. Online. Disponível na

Internet <http://www.dac.gov.br/servicos/im5-0699.htm>.

BRASIL. Ministério da Aeronáutica. **DAC acaba de assinar portaria que libera preço**

**dos vôos charter**. Capturado em 26 fev. 1999. Online. Disponível na Internet

<http://www.dac.gov.br/servicos/imp-criar.htm>.

BRASIL. Ministério da Aeronáutica. **DAC esclarece dúvidas sobre a questão das tarifas**

**aéreas**. Capturado em 26 fev. 1999. Online. Disponível em

<http://www.dac.gov.br/servicos/im1-0198.htm>.

- BRASIL. Ministério da Aeronáutica. **Desconto agora é oficial.** Capturado em 11 out. 1999. Online. Disponível na Internet <http://www.dac.gov.br/servicos/im8-0899.htm>.
- BRASIL. Ministério da Aeronáutica. **Mais um passo do DAC na Flexibilização da Aviação Civil.** Capturado em 11 março 1999. Online. Disponível na Internet <http://www.dac.gov.br/servicos/im3-1298.htm>.
- BRASIL. Ministério da Aeronáutica. **DAC do Ministério Aeronáutica libera exploração de linhas aéreas especiais.** Capturado em 26 fev. 1999. Online. Disponível na Internet <http://www.dac.gov.br/servico/im2-0198.htm>.
- BRITO, Paulo Raimundo Almeida. **Política econômica brasileira e contemporânea.** Salvador: Bigraf, 1998. 190 p. (O II PND - Segundo Plano de Desenvolvimento Econômico) p.35-38.
- CÂMARA Reformas administrativas e política na agenda da semana. Capturado em 09 de set. de 1999. Online. Disponível na Internet [http://br.yaho.../CAMARA\\_Reformas\\_administrativa\\_e\\_politica\\_na\\_agenda-da\\_semana.htm](http://br.yaho.../CAMARA_Reformas_administrativa_e_politica_na_agenda-da_semana.htm).
- CANTO, Juan Henrique Vergara Canto. **Prezado Leitor.** Capturado em 11 nov. 1998. Online. Disponível na Internet <http://www.dac.gov.br/servicos/ser4men5.htm>.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Desenvolvimento Já.** Capturado em 14 de set. 1999. Online. Disponível na Internet <http://br.yahoo.com/noticias/politica/ajb/article.html?s...>
- CATANHÊDE, Eliane. Empresas vetam liberalizar espaço aéreo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 5 nov. 1999. c.2. p.12
- CLEMENTE, Isabel, VERSIANI, Isabel. BNDES prevê fusão na aviação civil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 out. 1999, c.2, p.1
- CONTREIRAS, Hélio. **Proer do ar.** Capturado em 05 fev. 1999. Online. Disponível na Internet <http://www.zaz.com.br/istoe/economia/144629.htm>.
- CORTAR custos é rota alternativa, **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 mar. 1999. c.2. p.5.
- COSTA, Ricardo. **Regras do Ar.** Capturado em 11 out. 1999. Online. Disponível na Internet <http://www.asasonne.com.br/artigos/regras.htm>.
- COSTIN, Cláudia. A Redescoberta do Estado. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 27 jul. 1998, p.18.
- CUNHA, Rudnei Dias da. **História da Força Aérea Brasileira.** Capturado em 17 dez. 1998. Online. Disponível na Internet <http://www.mat.urrgrs.br/~rudnei/FAB/port/sd.htm>.

- DAC aprova fusões na aviação. Órgão não vai intervir, mas exigirá que processos não prejudiquem usuário. **Jornal do Comércio** - 6 de ago. de 1999. Capturado em 22 out. 1999. Online. Disponível na Internet <http://www.dac.gov.br/renaci/noticias/midia5.htm>
- DAC investe na sua política de flexibilização, faz aumentar competitividade entre empresas e beneficia passageiros. Capturado em 16 mar. 1999. Online. Disponível na Internet <http://www.dac.gov.br/noticias/numero4/news4.htm>.
- DAC não concorda com aumento das passagens pedido pelas empresas aéreas. Capturado em 11 out. 1999. Online. Disponível na Internet <http://www.dac.gov.br/servicos/im6-0899.htm>.
- DENYS, Lea Cavallero (assecom@dac.gov.br) **Monografia:** mercado aéreo. 16 ago. 1999. Enviado às 16h 20min. Mensagem para: Caroline Leal Portela (carolineleal@zipmail.com.br)
- EUA querem liberalizar o espaço aéreo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 out. 1999. c.2. p. 6.
- FERRAZ, Silvio. O pára-quedas da fusão. **Revista Veja**, São Paulo: Abril. Economia e Negócios, 09 ago. 1999.
- FRANÇA, William, VERSIANI, Isabel. Governo também é contra medida. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 out. 1999. c.2. p. 12
- FROMM, Gary. **Transportes e desenvolvimento econômico**. Tradução de Sylvia de Salles Jatobá e Vera Jatahy. Rio de Janeiro: Victor Publicações, 1958. p.87-117
- GOMES, Alex. Aliança gera economia com redução de pessoal. **Jornal do Comércio**, Recife, 23 out. 1998. p.3
- GOTTSCHALL, Carlota, CARVALHO JR, Cezar Vaz de, GONZALEZ, Paulo. As Possibilidades do planejamento. **Bahia Análise & Dados**. Salvador, CEI, V.II, n.1, p.147-150, jun, 1992.
- GRACIANO, Márcio Lucas. **Transporte, integração e desenvolvimento**. Brasília: Ministério do Transporte, 1971.p. 13-15; p. 67-95.
- GREMAUD, Amaury Patric, VASCONCELOS, Marco Antônio Sandoval de, TONETO JR, Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil, 1930-1970**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971, 316 p. (Conclusão) p. 301-316.
- LABATUT, Ênio Neves. **Política de comércio exterior**. São Paulo: Aduaneiras, 1994.

- p. 124-136.
- LIMA, Marli, BRANDÃO JR, Nilson. Serviços diferenciados na ponte aérea. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 13 agos. 1998. c.A. p.8
- LOUREIRO, Virginio. A influência das alianças mundiais das empresas aéreas nos acordos bilaterais de tráfego e no segmento turístico internacional. **Brasiltouris Jornal**, Rio de Janeiro, out. 1998, p.18
- MELLO, José Carlos. **Planejamento dos Transportes**. São Paulo: Mc Graw Hill do Brasil, 1975.
- MENDONÇA, Jair. Associação de empresas aéreas consegue um parceiro no Japão. **A TARDE**, Salvador, 23 out. 1998.
- MENDONÇA, Ruy. **Sistema de transporte aéreo sub-regional**: uma ferramenta especial para o desenvolvimento e a integração do Cone Sul. CERNAI, 1996.
- MERCADO aéreo faz balanço positivo de 1998, **A TARDE**, Salvador, 06 jan. 1999. c. Turismo p.2
- MINISTÉRIO da Aeronáutica - Departamento de Aviação Civil. Portaria nº 986/DGAC, de 18 de Dezembro de 1997. Capturado em 29 jan. 1999. Online. Disponível na Internet <http://www.dac.gov.br/servicos/port1398.htm>.
- MOURA, Geraldo Bezerra de. **Transporte aéreo e responsabilidade civil**. São Paulo: Aduaneiras, 1992, 356p.
- NUNES, Vicente, BRANDÃO JR., Nilson, VERÍSSIMO, Renata. Aviação não será aberta a empresas estrangeiras. **Gazeta Mercantil**, 13/08/98, c.A p.8.
- ORGANIZACION MUNDIAL DEL TURISMO. **Políticas de aviacion y de turismo**. Edição em Inglês: Rotledge, 1994. Tradução para Espanhol: OMT, 1995.
- PELIZZER, Hilário A . **Uma Introdução à técnica do turismo**: transportes. São Paulo: Pioneira, 1978. p. 1-64
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**. São Paulo: Brasiliense, 1977. p. 73-83 e p. 131-166.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reconstruindo um novo Estado na América Latina. **Conjuntura & Planejamento**, Salvador, SEI, maio 1998, n 48. p. 6-11.
- POLÍTICA dos transportes: aspectos gerais. Capturado em 13 de jan. de 1999. Online. Disponível na Internet <http://www.euopan.eu.int/dg4/factsneets/pt/4-5-1.num>.
- PPA: Edição 2000-2003 está voltada para programas sociais. Capturado em 09 de set. de 1999. Online. Disponível na Internet [http://br.yahoo.com/n.../PPA\\_Edicao\\_2000-](http://br.yahoo.com/n.../PPA_Edicao_2000-)



- 2003\_esta\_voltada\_para\_programas\_sociais.htm.
- PRADO, Maria Clara R.M. do. Excesso de empresas no ar. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 3 e 4 abr. 1999, c.A. p.3.
- PRIMÓRDIOS da Aviação.. Capturado em 11 dez. 1998. Online. Disponível na Internet <http://www.pamals.inu.br/primord.htm>
- PRIVATIZAÇÃO: a nova VASP. Capturado em 11 nov. 1998. Online. Disponível na Internet <http://www.vasp.com.br/privati.htm>.
- REIS, Neuto Gonçalves dos. **Repasse de custos:** questão de sobrevivência. Trabalho desenvolvido pela Comissão Permanente de Assuntos Econômicos e Tarifários do CONET. Capturado em 14 de set. de 1999. Online. Disponível na Internet <http://www.ntc.org.br/repasse.htm>
- REZEK, J.F. **Direito internacional público - curso elementar**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 329-333.
- RIBEIRO, Paulo de Assis. **Estrutura, economia e política dos transportes**. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, 1956. p. 146-150; p. 164-216.
- SANDRONI, Paulo. **Novo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1994.
- SAYAD, João. Crescimento não traz felicidade. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 jun. 1999.
- SCIARRETTA, Toni. Passagens aéreas podem subir 10,8%. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 mar. 1999, c.2., p.1
- SUCURSAL do Rio. EUA querem liberalizar o espaço aéreo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 out. 1999, c.6, p.2
- TAVARES, Maria da Conceição: O Brasil e instabilidade estrutural. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 04 dez. 1994. Especial para Folha.
- VARIG e Rio Sul iniciam nova era. Capturado em 11 fev. 1999. Online. Disponível na Internet <http://www.gazetadorio.com.br/sdu/varig.htm>.
- VENDAS da Varig cresce em 4%. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 22 abr. 1999. c.Economia. p.16