

BRUNO MOREIRA RIBEIRO

**A DESVALORIZAÇÃO CAMBIAL DE 1999 E A CRISE DA AVIAÇÃO
COMERCIAL BRASILEIRA.**

SALVADOR
2006

A DESVALORIZAÇÃO CAMBIAL DE 1999 E A CRISE DA AVIAÇÃO COMERCIAL BRASILEIRA.

Versão final da monografia a ser apresentada no curso de graduação de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Dr. Hamilton de Moura
Ferreira Jr.

SALVADOR
2006

BRUNO MOREIRA RIBEIRO

**A DESVALORIZAÇÃO CAMBIAL DE 1999 E A CRISE DA AVIAÇÃO
COMERCIAL BRASILEIRA.**

Aprovada em _____.

Orientador:

Prof. Dr. Hamilton de Moura Ferreira Jr.
Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA

Prof. Dr.
Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA

Prof. Dr.
Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA

RESUMO

O presente trabalho monográfico trata de analisar a crise ocorrida na aviação comercial brasileira, potencializada pela desvalorização cambial de 1999, e o papel da gestão empresarial na situação do setor. Por se tratar de um mercado altamente concentrado e estratégico para qualquer país carece de regulação. Sendo que o estímulo a um ambiente competitivo beneficiaria o mercado com melhores serviços e menores preços.

Serão verificados os efeitos de agravantes acontecimentos internacionais e o papel do governo brasileiro no trato da situação, dando-se ênfase maior à situação da Varig e ainda, como algumas companhias aéreas conseguiram superar a crise e obter bons resultados.

Palavras chave: Aviação comercial, desvalorização cambial, regulação econômica, concorrência.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus que me sustentou nos momentos mais difíceis. Aos meus pais, que sempre me incentivaram e me apoiaram nesta longa caminhada acadêmica; aos meus avós, principalmente, Aroldo (*in memoriam*) e Waldete que sempre deram todo o suporte, atenção e cuidado necessários em todos os momentos, sem os quais não sei se poderia concluir esse curso.

Agradeço ainda a Bruno Simões pelas dicas e por sua colaboração para a finalização deste trabalho e aos professores, em especial ao meu orientador, prof. Hamilton Ferreira Jr., por ter dado suporte teórico necessário para a confecção deste trabalho monográfico.

*Dedico este trabalho ao meu avô, Aroldo,
a quem devo muito e faz parte dessa vitória.*

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	ANÁLISE DA AVIAÇÃO COMERCIAL (1999-2006)	8
2.1	NO CONTEXTO INTERNACIONAL.....	8
2.2	NO BRASIL.....	13
3	O MARCO REGULATÓRIO E O AMBIENTE COMPETITIVO	21
3.1	O AMBIENTE INSTITUCIONAL.....	21
3.2	O MARCO REGULATÓRIO COMO ESTÍMULO À CONCORRÊNCIA.....	24
3.3	O DESEMPENHO EMPRESARIAL.....	30
3.4	UMA ILUSTRAÇÃO DO PROBLEMA DA AVIAÇÃO BRASILEIRA: O CASO DA VARIG.....	34
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
	REFERÊNCIAS	44

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo apresentar a crise econômico-financeira ocorrida na aviação comercial brasileira após a desvalorização cambial de 1999. Será utilizado como parâmetro de comparação a experiência dos mercados internacionais, principalmente o norte-americano, que por ser mais avançado já conta, há algum tempo com maior grau de flexibilização. O foco do trabalho é avaliar a importância de um marco regulatório no fortalecimento do mercado aéreo nacional e na criação um ambiente benéfico à concorrência que possibilite maiores benefícios aos consumidores, a despeito da criação de novas rotas e aumento do número assentos disponibilizados pelas companhias e diminuição dos valores cobrados pelas passagens.

Neste trabalho monográfico será verificado que o mercado de aviação brasileiro depende de vários aspectos para alcançar bons resultados. Esta indústria é altamente sensível ao ambiente macroeconômico: crescimento econômico, variações da taxa de câmbio e de juros influenciam nos resultados. Porém, é válido ressaltar a importância da conjuntura internacional e do contexto microeconômico, pois empresas mal administradas não conseguem alcançar bons resultados quando se defrontam com concorrentes eficientes.

Com a crise na aviação brasileira será apontado de forma breve o desenvolvimento dos acontecimentos com uma das maiores empresas em atuação no cenário nacional, a Varig. Não se trata de um estudo de caso, apenas de uma ilustração dos problemas do setor através das dificuldades de uma das maiores empresas de aviação comercial do Brasil.

O presente trabalho está apresentado da seguinte forma: no capítulo 2, será feita uma análise da aviação comercial no Brasil e no resto do mundo; No capítulo 3, serão apresentados o marco regulatório e o ambiente competitivo e ainda a crise da Varig. Por fim serão apresentadas as considerações finais a respeito do tema.

A forma de análise dos dados colhidos será processada pelo método dedutivo, isto é, as informações serão analisadas no seu contexto geral e a partir daí, chegar-se-á a uma conclusão, visando entender e explicar o tema de forma clara e ampla.

2 ANÁLISE DA AVIAÇÃO COMERCIAL (1999-06)

2.1 NO CONTEXTO INTERNACIONAL

A aviação comercial é um setor que compreende as técnicas e as ciências indispensáveis para a produção, conservação e operação segura de aeronaves dedicadas ao transporte de carga ou passageiros. Os primeiros vôos comerciais aconteceram no início da segunda guerra mundial, nos Estados Unidos da América, e ampliaram-se velozmente depois do fim da guerra. Hoje, existem centenas de linhas aéreas que conduzem passageiros e carga nos 5 continentes.

Nos países desenvolvidos o transporte aéreo se encontra hoje disseminado, ou seja, já é um modo de transporte viável para as várias camadas sociais. Contudo, é nos países em desenvolvimento que se encontra o maior potencial de crescimento do setor.

Segundo previsões da Boeing¹, as viagens aéreas devem crescer, em média, 4,8% ao ano nos próximos quinze anos. Os principais mercados onde se espera um crescimento acima da média mundial são: China, América do Sul e Ásia-Pacífico. Já para os EUA espera-se um crescimento de 3,5% ao ano, abaixo da média mundial. Em decorrência, a participação esperada do mercado americano no transporte aéreo mundial, para os próximos 15 anos deve decrescer para 21%, contra os 26% atuais.

O crescimento do setor aéreo está intimamente relacionado com o crescimento econômico dos países. Registros históricos do setor demonstram que o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de um país gera um impacto cerca de três vezes maior na aviação.

Os atos terroristas que ocorreram em 11 de setembro de 2001 nos EUA foram caracterizados como ações de articulação globalizada - possivelmente englobando um sistema vasto e conexo de terror. Para o transporte aéreo as decorrências foram calamitosas. A aviação comercial sempre foi muito sensível em relação aos ciclos da atividade econômica e, algumas razões já vinham

¹ A Boeing Commercial Airplanes (BCA) é uma empresa norte-americana, sendo uma das principais montadoras de avião e material aeronáutico em todo mundo.

colaborando para o esboço de um panorama de retração, a exemplo das altas do preço do petróleo e da recessão norte-americana no início deste século.

Os atentados terroristas do 11 de setembro contribuíram em muito para um imediato efeito negativo no setor aéreo mundial: a redução do tráfego. Depois do fatídico dia, a ocupação dos aviões desabou nos EUA e as companhias reduziram os vôos entre 15% e 20% (MONÇORES, 2005).

O mercado de transporte aéreo é de fato sujeito a flutuações cíclicas, que de maneira geral refletem a evolução da economia como um todo, uma vez que a demanda por serviços de transporte aéreo tende a se contrair nas fases de declínio da atividade econômica. A contração da demanda foi, de resto, agravada no período mais recente por eventos particulares – a invasão do Kuwait em 1990, além do 11 de setembro de 2001. Assim, o setor, mundialmente, experimentou perdas nos períodos 1980-1983 e 1990-1994 e a partir de 2001, mas recuperou-se e apresentou lucro nos anos 1984-1989 e 1995-2000 (GUIMARÃES, 2003).

Enquanto os custos diminuíram em termos reais, como parte de um processo natural de difusão tecnológica, o transporte aéreo começou a ser uma alternativa real para um número crescente e expressivo de pessoas. Voar, que era uma vantagem única dos indivíduos ricos, foi deixando de ser um luxo para passar a ser uma necessidade para a grande parte dos usuários. Nos EUA o avião começou a significar o grande emblema de mobilidade, liberdade e diminuição das distâncias e obstáculos geográficos. Não deixa de ser percebida uma ironia no fato de esse símbolo da criatividade e racionalidade dos homens ter servido para parar por um tempo a nação norte-americana e jogar em uma crise sem antecedentes a aviação comercial.

As empresas aéreas tiveram por muitos anos ganhos de eficiência que resultaram: a) do progresso tecnológico das aeronaves e motores; b) do melhor uso dos recursos financeiros, humanos e materiais; e c) do crescimento constante da produtividade dos empregados das empresas.

Devido a importância do setor aéreo, não é de estranhar que o governo norte-americano e a União Européia estejam sempre dispostos a compensar as empresas aéreas pelos danos resultantes dos dias em que os seus espaços aéreos continuaram fechados, além da cobertura dos gastos com seguros. De outro modo, a agilidade do mercado de transporte aéreo deverá reestruturar-se velozmente em linha mundial. Na UE, por exemplo, avalia-se que só sobreviverão no médio

prazo quatro ou cinco empresas aéreas com aptidão internacional, junto com um conjugado de companhias regionais. Mas é evidente que essa reestruturação não se deu somente devido à crise causada pelos atentados. Como já foi dito, ela se deve, ainda, a razões estruturais associadas com o progresso atual da aviação comercial.

Diante do crescimento da competição que veio acompanhado pelo processo de globalização, uma das particularidades dos anos 1990 foi a procura de alianças e ajustes entre as empresas para ultrapassar dificuldades. Nesse sentido, no intuito da superação das dificuldades, os esforços se concentraram em: a) racionalização de sistemas operacionais para impedir a aptidão inativa² e extinguir a superposição de linhas e frequências; b) diminuição de gastos administrativos, de operação e conservação, através da uniformização de sistemas de gestão, aparelhos de vôo e suporte de terra; c) maior fluidez na interação de conhecimento e passagem de tecnologia; d) criação de novos serviços e benefícios para o cliente; e e) maior aptidão de oferecer respostas criativas para as cobranças de qualidade, velocidade e oportunidade (KULBA, 2001).

O mundo da aviação comercial passa por outro período complicado. Muitos analistas afirmam que é por causa da alta do valor do petróleo, mas quem avalia a conjuntura desse modo não está narrando toda a verdade. De fato o querosene tem elevado os gastos operacionais (40 % de aumento no combustível entre dez/2002 e dez/2005)³ mas permanece havendo outros fatores característicos de cada empresa que oneram os vôos, significando distinções notáveis nos gastos do quilômetro percorrido entre companhias aéreas que voam na mesma rota. Distinções que podem apresentar resultados positivos ou prejuízo (KULBA, 2001).

Após as crises de diversas companhias aéreas internacionais, principalmente as norte-americanas United Airlines e a US Airways, que chegaram a requerer falência mas foram salvas por juizes de seu país, e após acordos financeiros com seus credores continuaram em operação, os analistas seguem com interesse o progresso positivo das transações entre a Alitalia e os sindicatos, quase terminadas e que deverão ser ratificadas, que reduzirá seu quadro de funcionários e conseqüentemente diminuirá seus custos. Os analistas parecem convencidos de que a United

² O termo trata de rotas pertencentes a empresas que as exploram de maneira insatisfatória. Isto é, os destinos têm demanda para mais vôos/assentos, mas as empresas não os ofertam, criando um déficit de assentos. Essas rotas deveriam se entregues a empresas comprometidas a explorar ao máximo as linhas.

³ Segundo a Agência Nacional de Petróleo – ANP.

Airlines tomou o caminho adequado, reduzindo custos e maximizando receitas, estando na direção da rentabilidade.

Nos Estados Unidos da América foi preciso despedir quase 115 mil funcionários nas seis maiores empresas aéreas para que se restabelecesse um determinado balanceamento entre gastos e receitas. A quantidade de empregados por aeronave da United, por exemplo, havia atingido 173 (sendo hoje cerca de 120) e era o dobro daquele da Southwest, a *low cost – low fare*⁴ que passava pelas crises setoriais e permanece ampliando e alcançando lucros. Enquanto isso, na Europa as companhias (Alitalia, KLM, Air France, entre outras) comparam seus custos aos da Lufthansa e percebem que têm gastos por assento / quilômetro percorrido bem maiores que os da empresa alemã.

De acordo com informações divulgadas, em rotas entre 1.000 e 1.100 quilômetros tanto a Lufthansa quanto a Ibéria tem um gasto por assento/km em cerca de €\$ 6,00. Em outro sentido a Air France chega a €\$ 7,00, enquanto os vôos da SAS que opera em mais de 30 países na América do Norte, Europa e Ásia, (e é uma das empresas participantes da Star Alliance⁵ pelo mundo) alcançam nessa mesma extensão quase €\$ 10,00. A circunstância piora (quando deveria melhorar, já que os gastos tendem a diminuir com o crescimento das distâncias) nas rotas um pouco mais extensas, onde a Alitalia, para vôos de 1.300 km. tem um gasto por assento/km que chega a €\$ 11,00, contra os €\$ 6,00 que a British Airways gasta voando 1.400 km. De sua parte a KLM chega a viajar 1.900 km. com o custo de €\$ 6,00 por assento.

Nos Estados Unidos a US Airways, que já tinha firmado um acordo de financiamento das dívidas com o governo e fornecedores, além de acordos trabalhistas que envolviam redução das remunerações e demissões, não soube usar a margem de folga que lhe foi conferida ao longo de quase dois anos pelos credores, falhou nos cálculos dos gastos, demitiu (forçada pelos sindicatos) menos empregados do que o necessário e em um curto tempo conseguiu piorar sua situação

⁴ Do inglês, baixo custo – baixo preço. São empresas que primam por serviços e tarifas mais econômicos e utilizam tecnologias de última geração mais flexíveis e interoperáveis (SOA – Service Oriented Architecture) e de menor custo. Estas empresas impulsionaram o aprimoramento de novas soluções tecnológicas baseadas na internet e na arquitetura orientada a serviços (SOA) e abriram oportunidades para a entrada destas soluções no mercado da aviação comercial.

⁵ Star Alliance é um acordo que visa basicamente oferecer vários benefícios aos usuários. Hoje já são mais de 10 empresas associadas, entre elas: Air Canada, Air New Zealand, ANA, Ansett Australia, Austrian Airlines, British Midland, Lauda Air, Lufthansa, Mexicana de Aviación, SAS, Singapore Airlines, Thai, Tyrolean Airlines, United Airlines.

financeira a ponto de estar atualmente em estado falimentar. Hoje, a empresa tem um prejuízo total de US\$ 23 bilhões entre 2001 e 2003, ao qual deverão se adicionar os US\$ 4,3 bilhões relacionados às perdas de 2004. Nessas ocasiões a Embraer fez bem ao cancelar a entrega dos outros 63 jatos que a empresa aérea lhe havia encomendado: um total de 85 unidades do novo modelo Embraer 170. A empresa aeronáutica escolheu anular a encomenda para não correr o risco de não ser paga pelos jatos entregues. Abdicando às 63 entregas a serem feitas em um triênio a Embraer deixou de ganhar US\$ 898 milhões em 2004 (havia planejado 14 entregas) e aproximadamente outros US\$ 2 bilhões em 2005/2006, quando estava calculado o fim do pedido da US Airways, que receberia as outras 49 unidades.

Pode-se concluir nesta seção que o processo competitivo vitimou algumas empresas que não estavam preparadas para enfrentar dificuldades antes não esperadas, a exemplo da diminuição da demanda devido ao medo dos passageiros de sofrerem novos atentados terroristas como os de setembro de 2001. Como foi visto, à queda da demanda se somou a outros fatores, a exemplo da subida do preço do petróleo. A soma desses fatores deixou expostos os pontos fracos de grandes empresas internacionais, que tiveram enormes dificuldades em administrar o crescimento dos seus custos frente à diminuição de suas receitas.

Ao mesmo tempo entram no mercado empresas inovadoras, que se utilizam de novos padrões de serviço, as chamadas *low-cost* (nos EUA a Southwest e a JetBlue e na Europa a Ryanair e a Lufthansa), que cobram um preço menor que as antigas detentoras do mercado e que vêm obtendo lucro e aumentando suas participações nos mercados em detrimento das grandes, a exemplo da United Airlines, US Airways e Alitalia.

2.2 NO BRASIL

No Brasil - pelo tamanho territorial, desequilíbrios regionais e apelo turístico - a aviação comercial sempre foi alvo de ampliação. Juntando-se a isso o fato de historicamente o setor crescer em média de duas a três vezes mais que o PIB obtém-se a explicação para o grande crescimento na demanda dos vôos comerciais, domésticos e internacionais. Colaborou para a estruturação do mercado interno, a criação de novas rotas de fabricação de aeronaves e a ocupação do território. O progresso tecnológico e organizacional da aviação comercial brasileira decorreu de um empenho conjunto do governo e da ação privada, tendo havido uma sucessiva modernização dos sistemas de segurança e amparo ao vôo, das infra-estruturas aeroportuárias, das frotas e da fabricação de aeronaves. Nos anos 1990, a passagem da economia para um ambiente mais aberto à competição, com alterações nos padrões de proteção governamental e eliminação das reservas de mercado, obrigou os diversos segmentos da economia nacional a um severo ajuste.

Atualmente, necessita-se de aparelhos de regulação, políticas públicas, sistemas inteligentes de gestão, alianças público/privadas e incentivos em relação à nova eficiência do setor. A crise da aviação mundial afeta o Brasil, mas o país tem razões estruturais antecedentes a resolver. Apesar dos ganhos significativos de eficiência, a aviação comercial nacional tem altos custos, com forte apelo às razões institucionais: carga tributária alta, preços mais altos que os pagos internacionalmente e despesas administrativas com controles supérfluos por parte da agência reguladora (conforme será visto com mais detalhes no Capítulo 3).

É necessária uma regulação atual para amparar a aviação comercial brasileira para um novo ciclo de ampliação. Isto é, uma regulação flexível e suficiente para harmonizar a condição de serviço público conferido com a de atividade econômica adequada pela dinâmica do mercado. As alterações estruturais necessárias à aviação brasileira devem acontecer, principalmente, nos: a) arcabouços legal e institucional; b) nas formas de relação entre os atores; e c) nos quadros organizacionais e operacionais das organizações aéreas.

Isso acontecendo, a expectativa é de uma abertura para uma maior eficiência do mercado: diminuição da função da regulação econômica em direção a regulação da segurança e qualidade. Alianças, ajustes, parcerias e até fusões - pelo lado das companhias aéreas - e regulação mais atual - por parte do governo - deverão estimular um empenho maior dos agentes. A regulação

deverá ser aberta, nítida e cooperativa, isto é, resultante da vontade de acordo entre os agentes envolvidos, com arbitragem praticada pela agência reguladora em benefício dos usuários.

Enfim, nada do que foi tratado terá efeito a longo prazo sem a racionalização das razões exógenas que vinculam, de maneira abusiva, os gastos da aviação comercial: impostos, encargos, taxas e preços (juros e taxa de câmbio).

O setor de aviação comercial é mundialmente caracterizado por subsídios governamentais (mais ou menos evidentes) na maioria dos países, com diferentes graus de protecionismo (MONÇORES, 2005).

A aviação civil brasileira esteve perante uma crise, causada pela diminuição na demanda por viagens principalmente nos vôos internacionais no período entre 2001 e 2003, provocada basicamente pelo temor de novos ataques terroristas (Gráfico 1) e pelo aumento dos custos de operação das empresas. Em resposta a esse quadro adverso, a maioria das empresas aéreas reduziu suas operações, motivadas pela diminuição da demanda por seus serviços. Resultado dessa reestruturação é a alta do preço das passagens (movimento natural após redução da oferta, possível por se tratar de uma indústria oligopolista) e a ameaça de demissões no setor, além da diminuição das linhas disponíveis e das localidades atendidas.

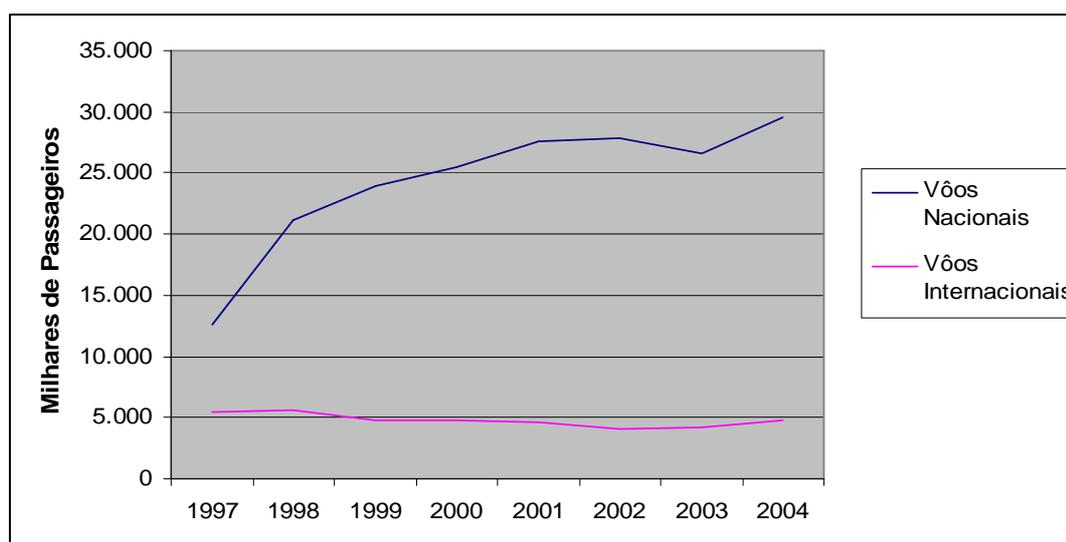


Gráfico 1 - Tráfego Aéreo Nacional e Internacional no Brasil: Passageiros embarcados

Fonte: Anuário do Transporte Aéreo – Vol.1 – Departamento de Aviação Civil

Nos últimos anos, observaram-se déficits na operação de grande parte das empresas de transporte aéreo de passageiros e perigo de falência da maioria delas, a Viação Aérea Riograndense (Varig), é um exemplo.

Os custos das companhias aéreas são dominados pelo seu componente fixo, que inclui, entre outros itens, gastos com capital imobilizado e o *leasing* das aeronaves. As significativas despesas operacionais incluem: o uso da mão-de-obra altamente qualificada que impõe um elevado custo em remunerações e encargos sociais; aluguel de aeronaves (arrendamento); manutenção e revisão e combustíveis. Nesse quadro desvalorizações cambiais tornam a situação ainda mais grave face ao fato de que 65% dos custos de uma companhia aérea no Brasil são denominados em dólar.

Outra característica do setor envolve as aquisições de aeronaves: devem ser feitas por longos períodos de tempo antes de sua entrega efetiva, pois os aviões são feitos por encomenda há um processo produtivo em que os aviões demoram meses até ficarem prontos. Fato comum no transporte aéreo é a compra de aeronaves em períodos de crescimento da demanda e a entrega ocorre em fases de queda de atividade. Como a demanda por transporte aéreo é altamente cíclica e dependente dos ciclos macroeconômicos, ajustar os surtos de demanda ao planejamento da capacidade numa perspectiva de médio e longo prazos é um dos maiores problemas de gestão de companhias aérea.

O cenário traçado ilustra, em certa medida, os dados preocupantes em termos de resultados do setor até o ano no período 1997-2004 (Gráfico 2).



Gráfico 2 - Resultado Operacional do Setor Aéreo Brasileiro

Fonte: Anuário do Transporte Aéreo – Vol.1 – Departamento de Aviação Civil

A chance de uma empresa trabalhar com déficit, que pode até mesmo resultar em falência, deve ser compreendida como um fenômeno normal no regime capitalista, formando-se em contraponto natural da procura pelo lucro. No capitalismo, a conduta das empresas necessita ajustar-se às alterações na situação econômica, sob penalidade de afetar sua própria sobrevivência. De outro modo, a livre iniciativa, característica das economias de mercado, abre chances para o aparecimento de novas empresas que, por sua própria conta, assumem riscos e decidem concorrer por uma parte do mercado.

Esse fenômeno se tornou visível no caso da aviação brasileira, com o surgimento da empresa Gol Transportes Aéreos Ltda., que seguiu um padrão mais eficaz de gestão e, por esse motivo, tem alcançado uma notável ampliação das suas atividades, mesmo nos momentos de plena crise da aviação nacional. A Gol, que atua no padrão *low fare - low cost* pratica preços menores que a concorrência e tem obtido lucros desde sua fundação.

Não se pode confundir, no entanto, a crise na aviação brasileira com a crise de algumas de suas empresas deficitárias. Existem dificuldades na aviação geradas pela conjuntura econômica adversa, na qual pode ser inserida a questão do aumento dos combustíveis, da taxa de câmbio

desvalorizada (se comparada a dezembro de 1998) e dos preços pagos, principalmente dos juros, muito maiores dos que os pagos internacionalmente. Com relação às empresas deficitárias, pode-se afirmar que a conjuntura serviu para deixar claras as dificuldades interiores às firmas, altos custos e sistemas ineficientes ficaram explícitos e as dificuldades não tardaram em aparecer.

Mesmo que a circunstância presente possa contrariar os interesses dos controladores, credores e funcionários das empresas, não se deve esquecer que o intuito maior da política de transportes aéreos é o acolhimento da população usuária, que tem sido favorecida pela concorrência inserida no setor nos últimos anos.

A atual crise vem sendo notada desde o ano 2000, acelerando o debate para o melhoramento do padrão regulatório da aviação civil brasileira. É relevante que essa chance de reforma estrutural não seja esquecida no debate único de medidas conjunturais dedicadas a reduzir os danos das empresas.

A aviação comercial é conduzida pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), estabelecido pela Lei nº 7.565, de 1986, e alterado por leis posteriores. O órgão encarregado pela regulação do setor é a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) do Comando da Aeronáutica, associado ao Ministério da Defesa.

A aviação civil é dividida em três categorias: transporte aéreo regular, transporte aéreo não regular e serviços especializados. A primeira depende de permissão, enquanto as outras estão sujeitas a licença da ANAC.

Apenas podem atuar no transporte regular empresas brasileiras. O Código de Aeronáutica restringe a atuação estrangeira em 20% do capital votante das organizações. Nas outras modalidades apenas o controle e a direção de brasileiros é obrigatório.

São aceitas, desde que liberadas pela ANAC, a fusão, a incorporação e a consorciação de organizações, objetivando o progresso dos serviços, maior lucro econômico ou técnico, redução de gastos ou o melhor atendimento dos usuários.

O Poder Executivo poderá interferir nas empresas cuja circunstância operacional, financeira ou econômica ameace o prosseguimento dos serviços, a eficácia ou a segurança do transporte aéreo.

Se for estabelecida a impossibilidade do restabelecimento dos serviços, pode ser decidida a liquidação extrajudicial ou a falência da empresa (BARANSON, 1980).

O padrão exposto oferece certas particularidades que esclarecem a estrutura oligopólica do mercado de transporte aéreo aceitável no país. As permissões não são licitadas. Também não determinam relações necessárias entre as empresas e a ANAC. As permissões têm por objeto todo o território nacional, mas as condições de operação, como linhas e preços, são decididas depois pela ANAC, num ato unilateral. Desse modo, a agência reguladora detém poder discricionário total, o que diminui a segurança jurídica das empresas que atuam no setor.

Essa estrutura forma forte obstáculo à entrada de novas empresas. Não há nem liberdade de ação, que é garantida constitucionalmente em relação às atividades econômicas (art. 170, parágrafo único da Constituição), nem chance de competir pela permissão do serviço, que é inerente ao regime dos serviços públicos (art. 175).

A limitação em relação à concorrência é destacada pelo alto nível de nacionalização que existe no setor. É vedado às empresas estrangeiras não somente a cabotagem (efetivação de viagens entre pontos do território nacional por organizações sem sede no país), mas ainda a própria constituição de subsidiárias, sob legislação brasileira. Inclusive a participação minoritária de investidores externos no capital das organizações brasileiras é restrita a somente 20 % (KULBA, 2001).

Trata-se de uma barreira à entrada mercado que se explica devido ao fato do setor aéreo ser estratégico para qualquer país, se por um lado restringe um potencial aumento da oferta de transporte aéreo no país por outro limita a livre entrada e saída de estrangeiros num mercado vital para a infra-estrutura do país.

Aos olhos dos neoliberais a nacionalização do setor da aviação civil passa a ser dispensável ao passo em que o transporte regular de passageiros é feito em regime de permissão, que garante ao Poder Público condições de controle e interferência sobre as organizações operadoras.

A necessidade de reforma do modelo regulatório tem sido distinguida pelos vários interlocutores do campo da aviação civil, apesar de não haver um consenso acerca do novo padrão a ser perseguido. A reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica foi reduzida a um consulta pública

pela internet e anexada a uma minuta de anteprojeto formada pelo próprio governo. Não se chegou, no entanto, a conduzir uma proposta ao Congresso Nacional.

Sobre a criação da ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil), o Poder Executivo ofereceu o Projeto de Lei nº 3.846, de 2000, que trata não somente da nova agência, mas ainda regulamenta os serviços aéreos comerciais, abolindo implicitamente parte do CBA (Código Brasileiro de Aeronáutica).

Na Câmara dos Deputados foi formada uma Comissão Especial para estudar possíveis mudanças no CBA. Depois da apresentação da segunda versão do substitutivo criado pelo relator, foi requerida pelo Poder Executivo a retirada do projeto. O Plenário daquela Casa desatendeu, portanto, o pedido. A Comissão Especial permitiu, em caráter terminativo, uma terceira versão do substitutivo criado pelo relator, da qual foram extintos os pontos polêmicos.

No governo do presidente Lula, foram formados no campo do Conselho de Aviação Civil (Conac), órgão de assessoria do Presidente da República, dois Comitês Técnicos: de Conjuntura e de Políticas Públicas. O primeiro, sob a autoridade do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, deveria apresentar “sugestões de medidas emergenciais para o setor aéreo”. O segundo, sob a organização do Ministério da Defesa, estava encarregado de “oferecer sugestão de medidas estruturais, individualmente para a criação de novo marco legal, institucional e regulatório relacionado ao transporte aéreo” (Resolução nº 1, de 2003, do Conac). Embora o tempo determinado para os comitês já tenha terminado (2 de maio de 2005), ainda não foi tornado público qualquer documento oficial sobre o tema.

O setor aéreo brasileiro representa cerca de 3 % do PIB nacional, gerando diretamente cerca de US\$ 6,7 bilhões e de forma indireta cerca de US\$ 18 bilhões, ocasionando a geração de 35.000 empregos diretos. Como já foi dito o tráfego aéreo mundial deve aumentar quase 5 % ao ano até 2020. A taxa antecipada para a América Latina é de 7,9 % ao ano, superada somente pela da China (KULBA, 2001).

Desde o fim dos anos 1970 até os dias de hoje, a participação do transporte aéreo na matriz de transportes brasileira mudou de 0,7 % para 2,7 %. A percentagem de crescimento foi de 6,6 % ao ano entre os anos de 1997 e 2000. O auge da ampliação aconteceu em 1998, quando ocorreu uma

ampliação de 22 % no setor doméstico, resultante da diminuição dos preços das passagens pela desregulamentação do setor.

O mercado nacional é promissor, ainda que o Brasil não cresça a taxas semelhantes à China, Índia, Rússia e outros emergentes, o PIB segue crescendo o que acaba por impulsionar o mercado aéreo. O exemplo da TAM, que nasceu em um mercado ainda altamente regulamentado e com pouca concorrência, que conseguiu se adequar às mudanças no mercado e opera exibindo bons resultados e o da Gol, que já surgiu em um mercado mais competitivo provam que é possível operar com lucro no Brasil, mesmo com todas as dificuldades quando comparadas ao mercado externo. No que tange aos combustíveis o custo no Brasil gira em torno de 20% acima do custo nos EUA, os impostos e o câmbio fazem com que as peças importadas cheguem ao Brasil até 45% mais caras e as taxa de câmbio e de juros brasileira faz com que o custo de aquisição de uma aeronave chegue a ser de 10 a 15% mais caro que no mercado norte-americano.

Talvez esses custos expliquem o fato de no fim de 2005 uma passagem aérea de ida e volta ligando São Paulo a Salvador estivesse custando em média R\$ 1.150,00 e uma viagem no mesmo período entre Miami e Nova York (um percurso de 50 km a mais) custasse o equivalente a R\$ 460,00.

Após tudo que aqui foi dito fica clara a necessidade de o Brasil repensar a questão do marco regulatório no que tange a aviação comercial brasileira. O processo de abertura precisa continuar para fortalecer a concorrência e o mercado como um todo, a despeito da queda do valor da passagem, tornando possível um maior acesso aos consumidores a esse eficiente meio de transporte, assim como a melhoria dos serviços prestados. No que tange à prestação dos serviços internacionais a situação é mais delicada, pois as companhias brasileiras se defrontariam com as empresas internacionais que possuem vantagens de custos significativas frente às empresas nacionais. Fica a impressão de que a única forma das companhias nacionais concorrerem com as estrangeiras seria através de subsídios ou alguma espécie diferenciada de tributação, dentre outras possíveis formas de intervenção do poder público.

3 O MARCO REGULATÓRIO E O AMBIENTE COMPETIVO

3.1 O AMBIENTE INSTITUCIONAL

A aptidão das companhias se adequarem ao cenário internacional negativo, nos últimos seis anos, foi limitada pelas leis trabalhistas restritivas e pela ausência de uma regulamentação eficiente do mercado doméstico. Como reconhecido em vários estudos, a legislação trabalhista brasileira e o ajuste feito pelas empresas aéreas criaram determinada rigidez no setor de aviação civil. Esta ausência de flexibilidade atinge não apenas a rapidez do ajuste da força de trabalho das empresas aéreas perante as flutuações cíclicas da demanda, mas ainda o seu custo de operação. Estes gastos são maiores de acordo com o tempo de existência da empresa e da rotatividade do pessoal e a VARIG, por exemplo, tem praticamente 80 anos de atividade e uma rotatividade pequena de 2% a.a. (KULBA, 2001).

O Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), editado em 1986, continha disposições ultrapassadas, que não correspondiam às necessidades do mercado de transporte aéreo brasileiro. Ele consagrava um modelo cartorial de regulação do transporte aéreo, que já tinha sido superado há tempos em todos os países desenvolvidos.

A aviação comercial tem sido desregulamentada em regiões tão distintas quanto Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia e União Européia. Nestes países buscou-se estimular a competição entre as empresas aéreas, coibindo eventuais abusos do poder econômico exclusivamente por meio das autoridades antitruste.

O CBA, entretanto, atribuía à autoridade aeronáutica a missão de impedir uma suposta “competição ruínosa” entre as empresas aéreas, outorgando-lhe poderes discricionários para a qualquer tempo, modificar frequências, rotas, horários e tarifas de serviços e outras quaisquer condições da concessão ou autorização.

A partir de uma nova política da aviação, que será detalhada no próximo tópico, mudou-se o ambiente do mercado aéreo brasileiro após o ano 2000, iniciando-se uma fase de estímulo ao

aumento da concorrência. Contudo, os efeitos da ampliação da concorrência não puderam ser totalmente aproveitados, a economia brasileira cresceu somente 2,2% a.a. na fase entre 1999 e 2004, correspondendo a uma ampliação do PIB per capita de 0,6% a.a. Porém, houve um substancial crescimento na oferta de assentos por parte das empresas aéreas. Como efeito do aumento dos custos e da concorrência, a Transbrasil e a VASP já não atuavam no mercado, enquanto a VARIG e a TAM tentaram firmar um acordo de compartilhamento operacional (*code share*), em um experimento de mitigar as pressões decorrentes do cenário de problemas econômicos do segmento, tentativa que não obteve êxito e foi encerrada.

No contexto internacional, várias razões importantes atingiram o segmento, como o acréscimo do preço do querosene de aviação, o atentado terrorista de 11 de setembro, a invasão do Iraque e o surto da Síndrome Aguda Respiratória (SARS).

O acréscimo dos valores do querosene de aviação teve um choque substancial nos custos das companhias, especialmente depois de 1999. Conforme visto anteriormente, o preço do querosene que representava 20% dos custos operacionais em 1998, hoje já chega a representar de 30 a 60% dependendo do tamanho da empresa.

O atentado terrorista de 11 de setembro de 2001 produziu um choque enorme para o segmento de aviação civil no mundo inteiro. A demanda caiu, o que teve efeitos devastadores e sem antecedentes. Nos Estados Unidos, especialmente, a quantidade de passageiros diminuiu a curto prazo em cerca de 20% e, nos anos posteriores, a redução de maneira estrutural foi avaliada em 7,3%. Para a VARIG, o decréscimo em 2001 foi de 2,5% no mercado doméstico e de 4,5% no internacional. Segundo a *International Air Transport Association* (IATA), as empresas aéreas participantes tiveram, no ano de 2001 e 2002, perdas no valor integral de U\$25 bilhões. Segundo a IATA, o tráfego internacional de passageiros, em abril de 2003, havia se reduzido em 18,5%, se comparado com a mesma fase do ano antecedente. Atribui-se essa queda à invasão americana ao Iraque e à SARS.

Em síntese, diversas razões externas impactaram nos problemas econômico-financeiros das companhias e eventos como esses que não podem ser previstos, são de difícil gerenciamento

institucional. As companhias⁶ brasileiras adotaram as seguintes medidas para fazer frente aos problemas econômicos e financeiros atuais:

- Nos anos de 2001 e 2002, as companhias fizeram uma reestruturação corporativa em que certas atividades, e.g. condução de cargas e conservação de aeronaves, foram cindidas e acionadas a novas empresas para admitir a capitalização por terceiros ou a alienação;
- Em março de 2002, a FRB-Par (Fundação Ruben Berta) admitiu de maneira formal a diluição de poderes e natural passagem da administração da Varig para admitir a entrada de recursos de novo(s) investidor (es);
- Em setembro de 2002, iniciou-se a relação operacional entre a Varig, Rio Sul e Nordeste⁷, deixando as últimas de operar com bandeira própria e em vôos regionais e a Varig passou a assumir suas rotas;
- No mesmo ano, foi criado um Comitê pelos principais credores da Varig para reestruturar a dívida, o qual sugeriu a assinatura de um Memorando de Entendimento (MDE), que foi futuramente rejeitado;
- Em fevereiro de 2003, um novo MDE objetivando à fusão da Varig com a TAM foi firmado. A fusão foi futuramente rejeitada pelas duas companhias; e
- Em janeiro de 2005, Unibanco, Wald Advogados e Trevisan Consultoria foram contratados para avaliar e submeter um plano de reestruturação para a Varig, que não conseguiu o apoio do Governo.

Como efeito dos empenhos de reestruturação, desde 2002 as principais companhias (à época TAM, Varig, Transbrasil e VASP) diminuíram sua força de trabalho de 14.570 para 11.967 funcionários, as aeronaves de 118 para 78 e os destinos de 91 para 59, sempre na expectativa de conseguir efeitos operacionais positivos, o que foi atingido no período 2003-2005.

⁶ A partir deste momento sempre que surgir o termo companhias, entenda-se as principais companhias aéreas brasileiras. Antes de 2002 faziam parte deste grupo Varig, TAM, VASP e Transbrasil, a partir desta data a Transbrasil encerra suas operações e a GOL entra no mercado. Em 2003 é a vez da VASP deixar o mercado, que fica desta forma resumido a TAM, VARIG e GOL.

⁷ Rio-Sul e Nordeste faziam parte de uma holding administrada pela Varig Participações em Transportes Aéreos S.A. (VPTA) e surgiram para operar em vôos regionais

3.2 O MARCO REGULATÓRIO COMO ESTÍMULO À CONCORRÊNCIA

Define-se regulação como qualquer ação do governo no sentido de limitar a liberdade de escolha dos agentes econômicos. (PINTO Jr.; FIANI).

Desde a conferência de Paris de 1919 (primeiro fórum internacional para regular operações internacionais), foram estabelecidos limites à atividade aeronáutica de cada país fora de suas fronteiras. O princípio básico é o da soberania. Tendo cada país autonomia sobre seu território e seu espaço aéreo, a utilização do mesmo para fins comerciais, está sujeita à autorização. Assim, o setor é altamente regulado, com barreiras à entrada de companhias internacionais em mercados domésticos e o tráfego internacional controlado por acordos bilaterais.

A experiência em regulação do mercado de aviação civil no Brasil teve início na década de sessenta com as Conferências Nacionais da Aviação Comercial (Conac) realizadas em 1962, 63 e 68. O modelo de regulação previa o estímulo à concentração de empresas, o controle da entrada e da definição de linhas aéreas, assim como um controle tarifário rigoroso.

Naquele momento, o regime regulatório vigente visava proteger a estrutura do setor de transporte aéreo ao abolir a concorrência e implementar uma política de preços que teve por base o nível de custos da indústria, acabou por sancionar a ineficiência das empresas que o compõem. Assim, se o processo de concorrência premia a empresa eficiente com lucro e pune a ineficiente com a exclusão do mercado, a regulação pode até premiar os produtores mais eficientes, que se destacam de seus pares, assegurando-lhes maior margem de lucro, mas não pune a empresa ineficiente – pelo contrário, garantia sua sobrevivência e assegurava-lhe mesmo alguma margem de lucro (GUIMARÃES, 2003).

Nesse contexto, a remoção da forte regulamentação que mantinha o mercado fortemente concentrado e fechado a entrada de novos competidores encontrou uma indústria pouco preocupada com sua eficiência e produtividade e exigiu dela transformações que a habilitassem a participar e sobreviver a um processo competitivo. Quando a ineficiência é grande, não é difícil alcançar ganhos significativos de produtividade e reduções expressivas de custo. O êxito dessa

transformação dependerá, no entanto, da competência gerencial e, sobretudo, da disposição de realizar os ajustes requeridos. Essa disposição depende por sua vez do regime de governança da empresa. Naqueles casos em que a gestão da empresa reflete basicamente os interesses dos proprietários e acionistas, cujo objetivo é o lucro, haverá possivelmente maior empenho em realizar o ajuste necessário. Naqueles casos em que esse objetivo não empolga a gestão da empresa e em que outros grupos de interesse têm peso significativo na governança, esse ajuste tende a ser postergado ou realizado de forma tímida.

Portanto, um marco regulatório como o que vigorou antes de 1990 no setor aéreo brasileiro, não apenas constituiu uma política inadequada, mas sobretudo, teve efeito negativo do ponto de vista do bem-estar do consumidor, uma vez que inibia a concorrência e mantinha o mercado altamente concentrado.

A transição do regime de regulação para um ambiente competitivo pune as empresas que não se mostram capazes de reduzir custos, aumentarem sua produtividade e ajustarem-se ao novo padrão de concorrência que passa a vigorar no mercado. Essa punição implica, muitas vezes, a exclusão da empresa do mercado (como ocorreu com Eastern, Midway, PanAm, TWA, entre outras, nos Estados Unidos e Transbrasil e VASP, no Brasil), mas pode, eventualmente, ser transferida para o contribuinte – em geral no caso de empresas estatais ou de *national champions*⁸, que passam a demandar subsídio crescente para sobreviver no ambiente competitivo.

Evidentemente, não cabe responsabilizar o processo de desregulamentação pela exclusão de empresas do mercado. Essa exclusão, na verdade, vem apenas tornar explícita a ineficiência de participantes da indústria que ficara encoberta pelo regime de regulação.

Dentre as iniciativas adotadas pelas empresas norte-americanas no sentido de reduzir custos, destaque-se, em particular, o sistema *hub-and-spoke* que substitui um conjunto de rotas diretas entre aeroportos (ponto-a-ponto) por uma rede que organiza essas ligações através de alguns pontos de conexão (*hubs*) com os quais se articulam, através de rotas secundárias (*spokes*), a malha de aeroportos. O sistema *hub-and-spoke* que permite aumentar a frequência de vôos sem cair abaixo de nível eficiente de tráfego para qualquer outra cidade seria insuficiente para justificar o serviço ponto-a-ponto. A implementação desse e de outros mecanismos como

⁸ Empresas vistas no país-sede como representantes da nação.

programas de milhagem e esquemas de incentivo a agentes de viagem, dá origem a economias de escopo do lado dos custos – que ocorre quando o custo de produzir um dado conjunto de produtos é menor do que o de produzir qualquer um de seus subconjuntos – e, sobretudo, do lado da demanda – que ocorre quando a demanda por um conjunto de produtos é maior do que quando os produtos são oferecidos separadamente (GUIMARÃES, 2003).

A presença das novas economias de escopo explica, em boa medida, por que a entrada de novos competidores no mercado tem se mostrado menos franca do que o esperado. De fato, impossibilitadas de oferecer a diversidade de vôos disponibilizados pelas empresas já existentes e não dispostas das vantagens decorrentes da presença dominante em um *hub*, as empresas entrantes têm encontrado dificuldade em consolidar sua posição e mesmo sobreviver no mercado.

Essa situação gerou reclamações por parte das empresas entrantes junto ao Departamento de Transportes norte-americano, elas consideravam as práticas competitivas desleais e políticas de preços predatórias. O Departamento de Transporte considerou a questão suficientemente relevante para justificar a definição de procedimentos e critérios que permitam estabelecer – no caso de reduções de tarifas e aumento de oferta por empresas atuantes em um mercado, em resposta à entrada de novos concorrentes – os limites entre procedimento competitivo legítimo e conduta contrária à concorrência. Nas palavras de Guimarães (2003, p.6) :

Não cabe certamente a afirmação de que a desregulamentação, ao propiciar a entrada de novos concorrentes no mercado, seja responsável pelas crises financeiras que marcaram a trajetória da indústria na última década. Tais crises decorrem, na verdade, de flutuações cíclicas da demanda, eventualmente agravadas por eventos pontuais ocorridos nesse período, bem como de peculiaridades do ciclo de investimento da indústria.

Nos EUA o processo de desregulamentação possibilitou uma forte redução de tarifas (25% na tarifa média ajustada à inflação) e o aumento da oferta de vôos (cerca de 20% no mesmo período), resultando em expressiva expansão do tráfego de passageiros (mais de 1/3). Tal evolução reflete não apenas a concorrência que irrompe no interior da indústria após quatro décadas de preços administrados pelo aparato regulador, mas sobretudo a pressão competitiva provocada pela remoção dos obstáculos que o marco regulatório impunha à entrada de novos concorrentes.

O mercado de transporte aéreo no Brasil foi objeto de ampla e rígida regulação até o final da década de 1980. O início da década seguinte assiste, no entanto, a um progressivo processo de flexibilização do marco regulatório então vigente. Pode-se destacar:

a) A revisão de normas associadas aos conceitos de linhas domésticas nacionais, regionais e especiais, que arrefeciam a competição em rotas específicas, e a eliminação de disposições normativas que criavam barreiras à entrada de novos concorrentes no setor;

b) a liberação das tarifas, muito tímida no início da década, mas gradual a partir de 1998 e a completa eliminação de qualquer controle em 2001.

A lucratividade do tráfego doméstico, conforme calculado pelo DAC, apresentou valores negativos em 1999, 2001 e 2002, o que no caso das empresas que operavam linhas internacionais, veio a se somar a lucratividade negativa que tem caracterizado esse tráfego ao longo dos anos. Tais dificuldades, como se apontou em relação aos mercados norte-americano e europeu, são esperadas no período de transição que se segue à remoção de um marco regulatório rígido, durante o qual as empresas devem se ajustar ao novo padrão de operação e de concorrência e superar eventuais ineficiências acumuladas anteriormente sob a proteção do regime de regulação.

No debate sobre a nova política para a aviação civil, constituíram-se, originariamente, duas correntes. A primeira, integrada pelo Ministério da Defesa, através do Comando da Aeronáutica (Comar), e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que privilegiava um padrão regulatório adaptativo, com monitoramento do mercado e domínio da oferta de vôos, isto é, indicava um padrão regulador intensamente intervencionista para o segmento de aviação. Para esse grupo, a desregulamentação do segmento, realizada na década passada, não foi proveitosa para as empresas aéreas estabelecidas.

À propósito, em setembro de 2005 o BNDES ofereceu, através do relatório chamado “Estruturação do Mercado de Transporte Aéreo”, uma sugestão de plano para o segmento. Esse plano antevia a criação de um monopólio nacional satisfatório, com uma organização brasileira concorrendo com as estrangeiras nas rotas internacionais e três mercados domésticos: um regular, um complementar, e outro suplementar, que repartiriam entre si as rotas. Para fazer todas as rotas internacionais, o plano compreendia a criação de uma exclusiva empresa principal. Essa empresa

poderia aparecer, por exemplo, da tão anunciada, fusão da Varig e Tam. Esse padrão objetivava a constituição de redes complementares e o fim da concorrência das empresas linha a linha.

Avessa a essa sugestão, a outra corrente, constituída pelo Ministério da Fazenda, no âmbito da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) e pelo Ministério da Justiça, representada pela Secretaria de Direito Econômico (SDE), classificaram o padrão acima como ultrapassado, já que, entre outros pontos, antevia a diminuição da competição entre empresas nacionais e atrapalhava o ingresso de novas organizações no mercado. Para esse grupo, era preciso completar-se o procedimento de desregulamentação começado nos anos 1990. O Comar (Comando da Aeronáutica), órgão submetido à autoridade do Ministério da Defesa, acompanhando a linha de um mercado intensamente regulado, editou a Portaria 731/GC5 de 13 de julho de 2003, que absorveu, em parte, a sugestão apresentada pelo BNDES. Essa Portaria determinou diretrizes para o novo padrão regulatório do segmento aéreo. Entre essas diretrizes gerais estão: (i) a diminuição da superposição de empresas, agindo em uma mesma rota; (ii) o acompanhamento da evolução dos custos do setor para afastar a competição por meio de tarifas; e (iii) a restrição ao ingresso de novas empresas no mercado. A Portaria 731 acompanhou a mesma visão da Portaria 243/GC5, editada em março de 2003, que, além de atribuir a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) o acompanhamento das medidas para ajustar a oferta de transporte aéreo à demanda, regulou, também, a importação de aeronaves comerciais à conformação de verdadeira necessidade dessa operação.

A nova política da aviação civil foi determinada por várias Resoluções, baixadas pelo Conselho de Aviação Civil (CONAC), em outubro de 2003. O CONAC seguiu, entre outras, as seguintes diretrizes:

1) Sobre a regulação econômica do transporte aéreo regular de passageiros no mercado doméstico: a) Regulação da Oferta: Compete ao mercado a função fundamental de ajustar a oferta e a demanda, devendo o DAC seguir a conduta do mercado, objetivando o atendimento regular da demanda e o incentivo à eficácia econômica, assim como interferir somente em caráter extraordinário, em segmento característico do mercado. Esse regime de interferência extraordinário do DAC já era o exercido antes da criação do novo marco regulatório; b) Regime Tarifário: As tarifas serão determinadas pelo mercado, sendo adequado que o DAC monitorará as tarifas exercidas. Em caso de prática anti-competitiva ou abuso de valores, o DAC comunicará ao

Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (CADE, SDE e SEAE) para que tome as providências admissíveis, sem dano da utilização do disposto no Código Brasileiro de Aeronáutica. Este regime de livre tarifa já era do mesmo modo exercido antes do novo marco regulatório; c) Acesso ao Mercado: O ingresso ao mercado será livre para a exploração de linhas não atendidas. Na situação de linhas já atendidas, a entrada no mercado ficará restrita à avaliação e aceitação do DAC. Deverão ficar confirmadas não apenas a existência de demanda, mas ainda a viabilidade econômica de operação da linha.

2) Sobre a operação de linhas fundamentais de transporte aéreo regular de passageiros no mercado doméstico: a) Linhas suplementadas. Haverá suplementação tarifária para as linhas que ofereçam baixo ou médio potencial de tráfego, não viáveis economicamente, porém de interesse para a ampliação econômica ou social ou do turismo, ou para a relação ou defesa nacionais.

Tais proposições marcam uma ruptura com as premissas do processo de desregulamentação até então em curso, ao pretender substituir a dinâmica do mercado pela decisão administrativa da agência na função de promover o ajuste entre oferta e demanda. O sentido dessa substituição é, aliás, explicitado na própria diretriz. O ajuste promovido pelo mecanismo da concorrência se dá eventualmente, pela exclusão de empresas ineficientes e pela entrada de produtores mais competitivos. No marco regulatório que se pretende reconstruir, a criação de novas empresas fica condicionada à análise do órgão regulador, cuja preocupação é “a situação econômica das empresas existentes, principalmente quanto a compromissos assumidos” (GUIMARÃES, 2003).

A consequência dessa substituição do mercado pela instância administrativa – ao impedir que o processo competitivo opere no sentido da constituição de uma estrutura produtiva eficiente – será, provavelmente, assegurar a sobrevivência de empresas ineficientes e a preservação da atual estrutura oligopolista da indústria, reproduzindo o legado do marco regulatório que se pretendeu encerrar ao longo dos anos 1990.

3.3 O DESEMPENHO EMPRESARIAL

Em 1927 o governo permitiu à iniciativa privada a exploração dos serviços de transportes aéreos. O Sindicato Condor (natural da nacionalização da empresa alemã *Condor Syndikat*, que foi extinta no seu país sede em 1926), que viria a se tornar Cruzeiro do Sul, depois absorvida pela Varig se estruturou e conseguiu permissão para a exploração de suas linhas aéreas. Antes, a Condor Syndikat e a companhia francesa *Compagnie Générale Aéropostale* tinham permissões em caráter incerto, sendo os exclusivos casos de consentimentos para companhias estrangeiras no país. Até os anos 60 mais de 20 organizações foram criadas, acabando por serem anti-econômicas pela excessiva oferta.

Em meados 1975, com a inserção de aeronaves mais atualizadas e de maior tamanho, as empresas foram forçadas a servir apenas as cidades de maior tamanho e vendas, cujo mercado tornasse admissível a prestação de serviços para esta espécie de aeronaves (em 1958 eram atendidas 335 cidades, porém em 1975 só 92 permaneciam atendidas). As cidades interioranas começaram a ser atendidas pela nova modalidade de companhias aéreas criadas pelo governo, a empresa regional. Foram lançadas cinco empresas, NORDESTE, RIO-SUL, TABA, TAM E VOTEC, uma para acolhimento a cada região, segundo a política de concorrência controlada vigente na época.

Entre os anos de 1986 e 1989 várias alterações no marco regulatório passaram a ser inseridas no mercado brasileiro, acabando com uma política de flexibilização tarifária para as empresas de transporte aéreo, onde se supriu o regime de fixação do valor das passagens pela determinação de uma faixa de alteração do valor sobre um valor determinado pelo DAC.

Embora o crescimento do interesse dos empresários por investimento no segmento aéreo e da natural ampliação da oferta de opção de linhas e companhias para os usuários, o mercado disponível para este segmento foi superestimado, principalmente depois da alta do dólar no Brasil em 1999 e dos atentados do 11 de setembro em 2001, como já mencionado anteriormente.

Em razão dessas dificuldades, em 4 de setembro de 2002, o governo federal enviou a Medida Provisória nº 67 para o Congresso Nacional propondo sete medidas de “ajuda” econômico-financeira às quatro principais companhias aéreas regulares brasileiras.⁹ As medidas foram:

- A contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins, relativamente à receita bruta decorrente da venda de querosene de aviação, incidirá uma única vez, nas vendas

realizadas pelo produtor ou importador, às alíquotas de 1,25% e 5,8%, respectivamente;

- Concessão da remissão dos débitos de responsabilidade das empresas nacionais de transporte aéreo, constituídos ou não, inscritos ou não em Dívida Ativa, correspondentes à contribuição para o PIS/Pasep, à Cofins e ao Finsocial incidentes sobre a receita bruta decorrente do transporte internacional de cargas ou passageiros, relativamente aos fatos geradores ocorridos até a data anterior àquela em que iniciados os efeitos da isenção concedida por meio do inciso V e do § 1º do art. 14 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 2001.
- Suspensão até 31 de dezembro de 2003, a aplicação da alíquota do imposto de renda na fonte incidente sobre os pagamentos ou créditos, efetuados a residentes e domiciliados no exterior, como contraprestação de arrendamento mercantil de bens de capital arrendados pela mencionadas companhias aéreas.
- Redução de 7,05% para zero da alíquota do IOF sobre o seguro de responsabilidade civil;
- Ampliação dos casos de isenção do imposto de importação de peças de reposição de aeronaves;
- Diminuição do prazo de desembarque de peças importadas; e
- Abertura de crédito por parte do BNDES

Tais medidas só serviram para dar um pequeno alívio a situação das aéreas nacionais, em especial a Varig, que já apresentava enormes dificuldades econômico-financeiras. O se que observou foi o custo sendo repassado à toda sociedade em busca de “ajuda” a empresas privadas.

No ano de 2005, o transporte aéreo comercial brasileiro (serviços regulares de passageiros) apresentou um crescimento de 19,4 % na demanda doméstica e de 6,8% na demanda internacional (empresas brasileiras).

⁹ Relembrando: Varig, TAM, GOL e VASP.

A par de tais resultados, considerados bastante significativos, registraram-se crescimentos de 11,5% na oferta doméstica, com aumento no aproveitamento em 4,7 pontos percentuais, e crescimento de 5,9% na oferta internacional (empresas brasileiras), com apenas uma melhoria no aproveitamento da ordem de 0,7 pontos percentuais.

O Gráfico 3 mostra as variações em oferta, demanda e aproveitamento registradas nos últimos anos, para os serviços domésticos e internacionais de passageiros das empresas brasileiras.

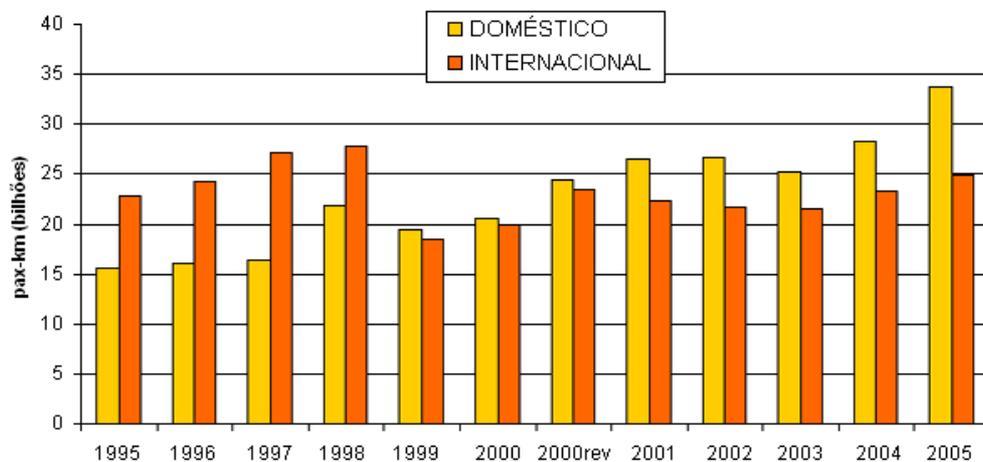


Gráfico 3 – Assentos quilômetros oferecidos e passageiros quilômetros pagos, transportados pelas empresas aéreas nacionais 1995-2005

2000rev: Aplicação de novos critérios de cômputo a partir de 2000.

Fonte: DAC

Note-se a inversão, observada nos últimos anos, em que o total dos serviços domésticos (medido em assentos-quilômetros oferecidos, para a oferta, e passageiros quilômetros transportados pagos, para a demanda) superou o dos serviços internacionais.

Tal fato origina-se tanto das significativas taxas de crescimento anuais verificadas nos serviços domésticos, como da retração observada nos serviços internacionais em 1999, seguida por uma retomada de crescimento que ainda não mostra consolidação a taxas significativas.

Pode-se entender este fenômeno como resultado tanto da grave crise que afeta nossa maior transportadora internacional, que tem reduzido sua oferta, como na presença cada vez mais ativa das empresas estrangeiras que servem ao Brasil, conquistando maiores parcelas do mercado internacional atendido por empresas brasileiras.

Como já foi frisado, o mercado aéreo nacional vem passando por algumas alterações nos últimos anos. As antes consideradas gigantes Transbrasil e Vasp são extintas do mercado e a Varig vai encolhendo cada vez mais, até mesmo nos destinos internacionais (onde chegou a ter 80% do mercado). Os espaços deixados estão sendo disputado entre a TAM e a GOL. O Quadro 1 mostra a evolução das fatias de mercado das principais empresas aéreas nacionais.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Varig	46,0	45,4	45,5	43,6	43,6	39,1	40,6	40,2	37,5	35,4	30,54	26,71
Transbrasil	23,8	20,0	18,6	17,1	15,1	16,2	13,6	7,4	-	-	-	-
TAM	8,4	13,2	15,4	17,8	19,3	23,8	28,8	32,6	37,2	32,5	44,00	43,52
Vasp	18,9	18,5	18,5	19,2	18,1	17,2	15,3	13,7	13,2	13,8	0,75	-
Gol	-	-	-	-	-	-	-	4,5	10,7	16,7	23,25	27,29
Outros	2,9	2,9	2,0	2,3	3,9	3,7	1,7	1,6	1,4	1,6	1,46	2,48

Quadro 1: Participações de mercado em termos assentos.km disponíveis: 1994-2005 (em %)

Fonte: Departamento de Aviação Civil - DAC

Os números de 2006 são positivos de forma geral para a indústria, pois o número de passageiros continua crescendo e os balanços do primeiro trimestre do ano mostram lucros substanciais para a TAM e principalmente para a Gol. Contudo a Varig continua na descendente, a fatia de mercado no mês de abril/2006 encerrou em 14,4% e alguns analistas afirmam que deve terminar o semestre em 10%, enquanto a Gol alcança 33,64% e a TAM consolida sua liderança com 45,64%.

Atente-se para um fato altamente negativo que é o crescimento da concentração do mercado, ao fim de julho de 2006 a Gol e a TAM somadas terão cerca de 80% do mercado de aviação comercial brasileiro. Segundo informações da ABAV (Associação Brasileira de Agências de Viagens) os vôos desde o dia 20 do referido mês tem saído lotados o que acaba pressionando as tarifas para cima, o que gerou aumentos da ordem de 8% em média. A ABAV considera que o ideal para o mercado brasileiro seria a existência de quatro grandes empresas.

No geral a visão de futuro que se apresenta à indústria é otimista, devendo persistir o crescimento nos serviços domésticos. É necessário, porém, que as empresas brasileiras encontrem condições para reverter a gradual perda de mercado para as congêneres estrangeiras, e que a representação da bandeira brasileira no transporte aéreo internacional possa retomar sua posição de destaque, compatível à importância do Brasil no cenário sul-americano. Seria também muito interessante

que novas empresas conseguissem superar as barreiras existentes no mercado e pudessem se consolidar diante da forte concorrência das grandes já estabelecidas, dando mais opções de destinos e aumentando o número de assentos ofertados (algumas vêm conseguindo resultados satisfatórios a exemplo da BRA e Ocean Air).

3.4 UMA ILUSTRAÇÃO DO PROBLEMA DA AVIAÇÃO BRASILEIRA: O CASO DA VARIG.

Com dívidas avaliadas em mais de R\$ 7 bilhões, há anos a empresa encara problemas que, segundo especialistas, são espelho dos prejuízos gerados pelo tabelamento das tarifas aéreas nas décadas de 1980 e 1990 combinadas com problemas conjunturais e de administração por parte da companhia.

A Varig, que foi durante anos considerada a maior empresa aérea da América do Sul, enfrenta, há alguns anos, o pior instante dos seus 79 anos. Mesmo tendo uma das marcas mais conhecidas do país, a empresa não tem credibilidade na praça. A Infraero, estatal que controla os aeroportos brasileiros, demanda todo dia depósitos de R\$ 1,5 milhão para liquidação de taxas aeroportuárias — sob pena de evitar as decolagens das suas aeronaves. A BR, distribuidora de combustíveis da Petrobrás, exige que a Varig pague à vista o abastecimento dos seus aviões. As companhias de aviação têm prazos bem maiores para liquidar essas contas.

Sem conseguir arcar com compromissos assumidos com credores, a empresa passou a enfrentar a ameaça de ter a falência decretada pela Justiça, mas ganhou sobrevida com o pedido, em 17 de junho de 2005, de recuperação judicial, processo que substituiu a concordata na nova Lei de Falências. Esse instrumento de recuperação resguardou a empresa de ações movidas por credores, mas a Varig continuou forçada a arcar com despesas correntes, como combustíveis e taxas aeroportuárias. Far-se-á a partir de agora uma breve ilustração histórica dos fatos que levaram a Varig a tal situação.

Em 1986 o Plano Cruzado congelou os preços das passagens, mas não os custos das companhias aéreas, que continuaram subindo. Em dezembro de 2004, o Superior Tribunal de Justiça (STJ)

reconheceu que a Varig tinha direito de receber uma indenização de R\$ 2,5 bilhões da União, em função de perdas sofridas pela companhia. A Transbrasil também ganhou uma ação contra a União pela mesma razão. A Vasp já obteve vitória semelhante na Justiça Federal, que estabeleceu uma indenização em torno de R\$ 2,8 bilhões, decisão que está sendo contestada pelo governo federal junto ao STJ. As empresas tentam negociar com o governo federal um acerto de contas envolvendo essas indenizações e suas dívidas com a União.

Em 1990 o ex-presidente Fernando Collor de Mello abriu o mercado da aviação nas rotas internacionais. A partir deste momento, passaram a concorrer com a Varig nestes trajetos, a Vasp e a Transbrasil. O Governo permitiu, ainda, a entrada de novas companhias estrangeiras para disputar este mercado, que obtiveram vantagens para operar com preços e custos mais baixos, a partir da isenção de alguns tributos (PIS/Confins). A Varig começou a apresentar prejuízo em seu balanço financeiro.

Para enfrentar a concorrência e na tentativa de aproveitar o momento de crescimento do setor (como já foi dito no capítulo 2 o período 1984-1989 foi de lucratividade) a Varig encomendara novas aeronaves junto à Boeing, contudo em 1991 começa a Guerra do Golfo, causando alta do preço do petróleo e recessão no setor de aviação. Ao fim de quatro anos, a indústria mundial acumularia prejuízos de cerca de US\$ 20,4 bilhões. Em 1992 os prejuízos da Varig são agravados com a recessão causada pela Guerra do Golfo. Como solução, a empresa vende aeronaves para bancos e empresas de leasing e passa a pagar aluguel para utilizar os aviões.

Em 1993 a Varig iniciou um processo de reestruturação que terminaria em 1994, tendo renegociado contratos e dispensado mais de 3 mil funcionários. A companhia pleiteou preços mais baixos nos contratos de leasing com empresas arrendatárias e suspendeu pagamentos por 60 dias. Além disso, fechou 30 escritórios no exterior.

Em 1999, devido a intensos ataques especulativos ao Real no ano anterior, vendo as reservas monetárias do país se esvaindo de forma dramática, o governo brasileiro opera uma desvalorização cambial e os resultados da Varig e das outras empresas existentes no mercado nacional pioram sensivelmente. No mesmo período, a TAM além de transformar-se na principal concorrente da Varig no mercado doméstico ao longo da década de 90, inicia suas operações para o exterior.

Em janeiro de 2001 a Gol Linhas Aéreas Inteligentes adentra o mercado nacional, acirrando a competição devido a sua capacidade de operar com custos e preços mais baixos que a concorrência. Como já foi visto a Gol tirou e continua tirando a fatia de mercado da Varig. No mesmo ano, em 11 de setembro ocorreu o atentado terrorista nos Estados Unidos que gerou para a indústria da aviação prejuízos de US\$ 11,9 bilhões; as dívidas da Varig aumentaram.

Em 2003 a Varig e a TAM assinam um memorando de intenções para se unirem e compartilhar vôos numa tentativa de diminuir seus custos operacionais, que ainda sofria os reflexos da crise iniciada pelos ataques terroristas de 2001. O plano não deu certo e em 2005 as empresas terminaram com a tentativa de união. A perda maior foi da Varig, que permaneceu perdendo mercado para a TAM, que passou a liderança em vôos domésticos.

Com o fim do compartilhamento de vôos com a TAM, a Varig cancelou rotas. Ainda em 2005 a Gol ultrapassou a Varig na participação no mercado doméstico em abril. Esta, iniciou negociação com a companhia aérea TAP Portugal com vistas a venda da empresa àquela companhia européia. Em 17 de junho, a Varig entrou com pedido à Justiça para que fosse iniciado o processo de recuperação judicial, mecanismo que substituiu a concordata, de acordo com o que prevê a nova lei. Em novembro, a TAP e investidores brasileiros formalizam compra das subsidiárias VarigLog (atua na área de logística) e VEM (empresa de manutenção de aeronaves), o que garante o pagamento a credores internacionais. A Justiça de Nova York prorroga liminar que impede a tomada de aviões da Varig por empresas de leasing dos EUA.

No fim de 2005, credores em assembléia aprovaram o plano de reestruturação da companhia, já no âmbito da nova Lei de Recuperação de Empresas, foi separado da seguinte maneira:

a) Reestruturação Operacional:

Foram contratados os serviços da Lufthansa Consulting GmbH (“LCG”), uma organização de consultoria em aviação internacionalmente famosa, com o intuito de: (i) analisar a circunstância operacional do momento; (ii) sugeriu medidas para ampliar a receita, diminuir gastos operacionais e aprimorar o lucro; (iii) avaliar o choque financeiro destas medidas de progresso; (iv) oferecer um relatório com as sugestões de medidas de progresso para sustentar o Plano de Recuperação; (v) assessorar na prática as medidas de progresso; e (vi) fornecer apoio para a etapa inicial de prática das medidas, até mesmo ganhos imediatos.

b) Reestruturação Financeira:

Em 5 de agosto de 2005, a Varig contratou os serviços do UBS Securities LLC e Banco UBS S.A. (conjuntamente “UBS”), um grupo financeiro conceituado, com vistas a (i) assessorar na avaliação, estruturação e renegociação dos pontos financeiros dos passivos das companhias; (ii) obter uma análise preliminar limitada admitindo o prosseguimento das atividades da empresa; (iii) assessorar e recomendar na avaliação, estruturação e transação dos pontos financeiros de qualquer operação que englobe *Mergers & Acquisitions* (“M&A”); (iv) assessorar e recomendar na montagem, avaliação, estruturação e transação dos pontos financeiros de qualquer financiamento (“*DIP financing*”); (v) assessorar na revisão e localização de ocasionais sugestões de potenciais financiamentos por meio de dívida ou capital; e (vi) assistir na ampliação de uma tática para transação com os credores e aprovação do Plano de Recuperação junto aos credores.

Tendo em vista a seriedade da circunstância de liquidez de curto prazo que a companhia estava encarando desde a sua contratação, o UBS teve que reunir grande parte dos seus empenhos em assessorar e assistir na avaliação, procura, estruturação e transação de financiamentos e empréstimos de curto prazo. Como parcela do trabalho, o UBS auxiliou a companhia a avaliar as projeções de fluxo de caixa a curto prazo e atuou com as companhias para dar informações a interessados e possíveis novos investidores e financiadores de breve prazo.

O UBS ainda se envolveu na arrumação de certos pontos financeiros do Plano de Recuperação. Revisou o Plano de Negócios a longo prazo, com o intuito de auxiliar a Varig a definir qual a estrutura de capital para suportar o plano de reestruturação operacional. O UBS iria comandar o procedimento de captação de recursos, até mesmo auxiliando as companhias a localizar potenciais investidores, e assessorar na estruturação de toda operação com novos investidores.

c) Reestruturação do Passivo e Contingências Tributárias e Previdenciárias:

A Varig ainda contratou os serviços da Fundação Getúlio Vargas (FGV), com o objetivo de (i) avaliar as ações judiciais que existem contra a União Federal e Estados, assim como o passivo e as contingências tributárias, previdenciárias; (ii) localizar de maneira compreensiva as conseqüências políticas e econômicas para a União Federal e Estados de um ocasional ajuste para contrapeso das ações judiciais da companhia com os passivos tributários e previdenciários; (iii)

localizar as razões críticas para o êxito de tal ajuste; e (iv) assessorar na relação da reestruturação dos passivos e reservas fiscais e previdenciários no Plano de Recuperação.

Passado quase um ano desde o pedido do projeto de recuperação, os credores da Varig o aprovaram. A Varig deu início a um procedimento de reestruturação com previsão de desligamento de funcionários e a negociação de subsidiárias, como a VarigLog (transporte de cargas) e a VEM (manutenção dos aviões), medidas que seriam capazes de atenuar a crise da Organização.

O plano de recuperação não ocorreu como o esperado e em meio às dúvidas a respeito de seu futuro, a Varig voltou a perder participação no mercado doméstico de aviação comercial. A fatia de mercado da companhia diminuiu de 25,4% em setembro de 2005 para 12,5% em junho de 2006, segundo informações do Departamento de Aviação Civil (DAC). Com isso, conservou o terceiro posto no ranking, atrás de TAM e Gol. Para críticos de mercado, a empresa deveria continuar a perder terreno nos meses subseqüentes, uma vez que não possui capital para encomendar novas aeronaves e se quer manter o pagamento do *leasing* das que já possui. O número de aeronaves da companhia caiu de 58 em dezembro de 2005 para 14 em julho de 2006. Enquanto isso os consumidores são prejudicados, uma vez que a retração do número de assentos oferecidos pela Varig além de dificultar a tarefa de encontrar lugares vagos nos vôos faz o valor das passagens subir.

Controlada acionariamente pelos empregados, por meio da Fundação Ruben Berta, a Varig deixou que suas dificuldades crescessem e aguardou o surgimento de uma solução salvadora do Estado, que não veio. Tudo indicava que não sobreviveria para completar 80 anos em 2007 --caso não fosse vendida. A maior empresa aérea da história da aviação brasileira estava destroçada por ter repetido vícios de má administração estatal e por ter incitado o corporativismo típico de entidade sindical, sendo uma empresa de âmbito privado.

O pedido de concordata, utilizado por empresas nos mais diversos ramos, não pode ser utilizado por empresas aéreas, as companhias devem refletir, especialmente, confiança e segurança aos usuários, o que é completamente inconciliável com circunstâncias financeiras periclitantes. Foi por isso que de forma acertada o legislador brasileiro vetou de modo expresso o instituto da concordata para ditas empresas, por meio do artigo 187 do CBA que reza: “*Não podem impetrar*

concordata as empresas que, por seus atos constitutivos, tenham por elemento a exploração de serviços aéreos de qualquer natureza ou de infra-estrutura aeronáutica”.

Em meio às dúvidas se a Varig iria encontrar um comprador ou falir ou mesmo sair do mercado sem decretação de falência, o que ocorreu com Transbrasil e VASP que foram encolhendo até não operar mais no mercado, até que em 20 de julho de 2006 a VarigLog antiga subsidiária da Varig que atua na aérea de cargas arremata a empresa por US\$ 20 milhões.

No valor está incluído na oferta de compra de US\$ 505 milhões feita pela companhia. Os US\$ 485 milhões restantes incluem investimentos na nova empresa e compromissos de aporte de recursos na chamada Varig “velha”, em até 10 anos. A compradora se comprometeu de fazer uma injeção de capital na nova Varig de US\$ 75 milhões em até 48 horas após o arremate no leilão. Trinta dias depois da homologação da venda pela justiça do Rio de Janeiro, a ex-subsidiária deveria fazer um novo aporte de US\$ 75 milhões no caixa da nova empresa.

O novo dono da companhia aérea vai ficar com a marca Varig e Rio Sul, além das rotas domésticas e internacionais da empresa. A Varig antiga, que herda as dívidas, fica com um avião e com a Varig Nordeste.

Como primeira medida após a compra a nova empresa suspendeu temporariamente todos os vôos domésticos e internacionais e anunciou que iria aumentar de 10 para 36 o número de vôos da Ponte Aérea Rio - São Paulo no intuito de se capitalizar, pois a ponte aérea se trata da rota mais rentável para as empresas aéreas nacionais e informou que a partir do dia 28 de julho retomaria as outras rotas normalmente. Contudo a ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil) rejeitou o cancelamento de todos os vôos nacionais e internacionais com exceção da Ponte Aérea, e a Varig decidiu restabelecer parte das rotas suspensas já a partir de 22 de julho.

Após semanas de vôos cancelados e cenas de passageiros "presos" em aeroportos sem conseguir embarcar, um dos principais desafios da Varig daqui para a frente é recuperar a credibilidade com o consumidor, segundo consultores especializados em aviação. Para o passageiro voltar a acreditar na companhia, ela tem que voltar a cumprir horários e seguir o itinerário previsto.

Para garantir a qualidade do serviço e aumentar a oferta de frequências e destinos para o passageiro, a companhia aérea precisa em primeiro lugar colocar mais aviões em operação. A

previsão inicial da VarigLog é voar com 13 aeronaves. Negociar com as empresas de leasing a manutenção dos aviões na frota da Varig é questão importante, já que a companhia perderá, em 30 dias a partir da homologação de sua venda, os *slots* (espaços e horários para pousos e decolagens) que ela não voltar a operar.

A crise na Varig começou a tomar forma nos anos 90. Até então, a empresa operava no azul e expandia suas atividades, arrematando companhias como Real Aerovias e Cruzeiro do Sul e linhas da PanAir. No ano de 1992, com a abertura do mercado para companhias estrangeiras, perdeu seu privilégio exclusivo nas linhas internacionais e começou a afundar. Dois anos depois, pediu moratória e sua dívida teve de ser renegociada. As dificuldades se agravaram com os problemas de gestão, da desvalorização cambial de 1999 e a majoração da competição tarifária estimulada pela Gol e pela TAM. Para piorar, após o 11 de setembro as apólices de seguro das aeronaves ficaram dez vezes mais caras no mundo todo. Sem seguro, uma aeronave não pode aterrissar em múltiplos aeroportos ao redor do planeta, o que exigiu maiores aportes financeiros da já combalida saúde financeira da companhia. O maior desafio da nova Varig é poder diante as circunstâncias estabelecidas no mercado gerenciar sua recuperação, reconquistando seu espaço e a confiança dos passageiros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo a premissa de que o crescimento do setor aéreo está intimamente relacionado ao crescimento econômico dos países tem-se uma expectativa positiva para o mercado de aviação comercial nos próximos anos, visto que a pujança com que o mundo vem crescendo, principalmente os mercados que contêm países emergentes, a exemplo da China, Índia, Brasil.

O mercado da aviação é altamente cíclico e sensível a turbulências externas, como foi visto nos episódios do 11 de setembro de 2001, na invasão norte-americana ao Iraque e da SARS (Síndrome Aguda Respiratória), que fizeram reduzir o número de passageiros transportados, principalmente no mercado europeu e norte-americano.

Outros fatores geraram dificuldades para o setor aéreo: a disparada do preço do petróleo, que é um componente de peso nos custos das companhias aéreas e o surgimento de empresas que seguem o padrão *low cost - low fare*, que através de novos e modernos procedimentos conseguem ter um custo bem abaixo das companhias tradicionais. Estas últimas tiveram que se modernizar e reduzir custos para se manterem vivas no mercado, caso contrário pagariam com a sua exclusão.

No Brasil todos esses fatores foram sentidos, contudo há de se somar a eles a questão cambial e a alta carga tributária que achatam as margens de lucro visto a impossibilidade de se repassar todo o aumento dos custos ao consumidor sob pena de diminuição da demanda.

A grande maioria dos custos denominados em dólar praticamente dobraram após a desvalorização cambial de 1999, pois o dólar saiu de uma cotação próxima de US\$ 1,00 por R\$ 1,20 para US\$ 1,00 por R\$ 2,00. Todas essas circunstâncias somadas a má administração

provocaram o encerramento das operações da Transbrasil e da VASP e mantém a Varig em uma situação delicadíssima.

Contudo a TAM e a Gol que surgiu no fim de 2001 conseguiram superar a crise e são lucrativas, provando que ousando e se reinventando (como é o caso da TAM) pode-se obter bons resultados.

No mercado brasileiro se faz necessária uma maior flexibilização do marco regulatório existente, possibilitando uma menor concentração através do aumento da concorrência. Esse processo iniciado na década de 90 já vem dando resultados como a diminuição nos valores das tarifas, antes disso só os indivíduos ricos podiam se dar ao luxo de se utilizar do avião como meio de transporte como também o aumento do número de localidades atendidas. Atualmente camadas menos abastadas da sociedade nacional já podem fazer suas viagens por meio desse transporte ágil e seguro. Porém muito ainda pode ser feito, a competição ainda é muito pequena e pode diminuir caso a Varig deixe de operar, as passagens se comparadas aos valores internacionais são caras, os destinos embora tenham aumentado ainda não são completos, muito ainda se tem a explorar nesse mercado. Uma flexibilização gradual do mercado, dando espaço ao surgimento de novas empresas nos país indica ser a solução.

Por se tratar de um setor importante para a infra-estrutura de qualquer nação, a indústria de aviação deve ser tratada com toda atenção pelo governo, isso não significa ter uma relação intervencionista junto às empresas, mas perceber os pontos fracos próprios da conjuntura nacional e internacional que penalizam as companhias aéreas brasileiras, principalmente quando concorrem com empresas estrangeiras. Como já foi visto, três aspectos influenciam fortemente os resultados das empresas aéreas nacionais: o ambiente macroeconômico (variações do PIB, carga tributária, taxa de câmbio e de juros), conjuntura externa (preço do petróleo, guerras etc.) e a forma de administração das empresas.

No que tange à situação atual da Varig constitui-se uma grande incógnita, não se sabe o futuro da empresa, mesmo com a venda concretizada não se sabe se a empresa conseguirá reverter o quadro ou se ela irá encolher até deixar o mercado, coisa que já ocorreu com a Transbrasil e com a VASP. O governo já afirmou que não injetará dinheiro na companhia, de forma que o capital a ser investido pelo comprador se constitui na única saída.

Independente do fim da Varig ela deixa uma lição de como não se deve administrar uma empresa. É lamentável, pois a empresa durante muito tempo representou, e bem a imagem do Brasil no exterior.

REFERÊNCIAS

- BARANSON, Jack. , *Tecnologia e as multinacionais* - estratégias da empresa numa economia mundial em transformação. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Disponível em < <http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 15 jun. 2006.
- BRASIL. Ministério da Aeronáutica. *Anuário estatístico e econômico - 1994*. Rio de Janeiro: Departamento de Aviação Civil (DAC), 1994.
- BRASIL. Ministério da Aeronáutica. *Demanda global - 1994*. Rio de Janeiro: Instituto de Aviação Civil (IAC), 1994.
- DEPARTAMENTO DE AVIAÇÃO CÍVIL (DAC). Disponível em: <<http://www.dac.gov.br>>. Acesso em 10 mar. 2005.
- FAGUNDES, Jorge. *Fusão Varig-TAM*. A defesa da concorrência e o interesse público no País. Revista Consultor Jurídico. São Paulo. 2003.
- FERREIRA, L.L. *Voando com os pilotos*: condições de trabalho dos pilotos de uma empresa de aviação comercial. São Paulo: APVAR. 1992.
- FILHO, B. P. *Setor aéreo e as empresas brasileiras*: situação atual e perspectivas. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 10 set. 2005.
- GUIMARÃES, E. A.; SALGADO, L. H. *A regulação do mercado de aviação civil no Brasil*. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 10 set. 2005.
- JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo. Disponível em: <<http://folha.uol.com.br>>. Acesso em 10 jan. 2006.
- KULBA, L. Aviação enfrenta mais uma crise. *Seguros & Riscos*, São Paulo, v. 16, n. 161, p. 30-1, out. 2001.
- LACERDA, J. C. S. *Manual de direito falimentar*. São Paulo: Freitas Bastos, 1999.
- MOCHON, F; TROSTER, R. L. *Introdução à economia*. São Paulo: Makron Books, 1994.

MONÇORES, P. J. *Análise da influência do 11 de setembro e da taxa de câmbio sobre o transporte aéreo internacional de passageiros no Brasil*. Disponível em <http://www.sfrancisco.edu.br/pdf/art_cie/art_06.pdf> . Acessado em 01 de março de 2006.

MONTEIRO, Cristiano. Empresas de aviação comercial e projetos de modernização do Brasil: anos 70 x anos 90. In: KIRSCHNER, A. M. ; GOMES, E. (orgs.): *Empresa, empresários e sociedade*. Rio de Janeiro, Sete Letras, p. 50-64. 1999.

PEREIRA, A. *Breve história da aviação comercial brasileira*. Rio de Janeiro: Europa, 1987.

PEREIRA, A. *Memória do Sindicato Nacional dos Aeronautas: suas vidas, suas lutas*. Rio de Janeiro: Sindicato Nacional do Aeronautas. 1995.

PINTO Jr., H. Q. e FIANI, R.. Regulação Econômica. In: KUPFER, D. e HASENCLEVER, L. *Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

PINTO, V.C. A crise na aviação comercial brasileira. Brasília Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/conleg/artigos/direito/ACrisenaAviacaoBrasileira.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2005.

SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS AEROVIÁRIAS. Disponível em <<http://www.snea.com.br>>.

SILVA, A. L. *Concorrência sob condições Oligopolísticas*, 2003. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas 2003.

SILVA, Ozires. *O vôo da Embraer*, in Revista Brasileira de Tecnologia, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, janeiro/março de 1982, Vol 13, nº 1.