

UMA DISCUSSÃO DO IMPACTO DA CRISE AÉREA NO TRÁFEGO INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS DAS EMPRESAS BRASILEIRAS

Eliana Consoni Rossi

Elton Fernandes

COPPE/Universidade Federal do Rio de Janeiro

RESUMO

A crise do setor de transporte aéreo no Brasil tem seus primeiros indícios nos anos 90. Seus efeitos se tornaram evidentes na virada do século, culminando com a saída da GR.VARIG do mercado, em 2006. Este artigo explora as diretrizes da aviação civil e analisa a série mensal de passageiros-quilômetros pagos a empresas brasileiras, em particular, no período posterior a 2005. O estudo mostra que existe uma predominância de soluções de orientação liberal para a crise brasileira. No tráfego internacional estas medidas não possuem perspectivas negativas para o transporte aéreo de médio curso. No entanto considerando as especificidades do longo curso, elas podem repercutir negativamente na balança de serviços do país e na sustentabilidade das empresas nacionais. As empresas nacionais não foram capazes de substituir o papel da GR.VARIG no cenário internacional. Com uma política de transporte aéreo tendendo para os Céus Abertos, a sustentabilidade geral e a participação de empresas brasileiras de transporte aéreo no mercado internacional de longo curso passam a ser preocupantes.

ABSTRACT

The air transport crisis in Brazil gives its first clues in the 90's. Its effect had become apparent in the turn of the century, culminating with the exit of the GR.VARIG from the market in 2006. This paper explores the guidelines for civil aviation and analyzes the monthly series of passenger-kilometers for Brazilian airlines, in particular the period after 2005. The study shows that there is a predominance of solutions of liberal orientation for the Brazilian crisis. For the international traffic these measures do not have negative outlook for air transport of medium-haul. However, considering the specifics of the long haul, they may negatively affect the balance of services of the country, and the sustainability of the domestic companies. The national companies had not been able to substitute the role played by GR.VARIG in the international scenery. With the Brazilian policy of air transportation tending to agreements of Open Skies, the sustainability and the participation of Brazilian airlines in the international market for long haul become worrisome.

1. INTRODUÇÃO

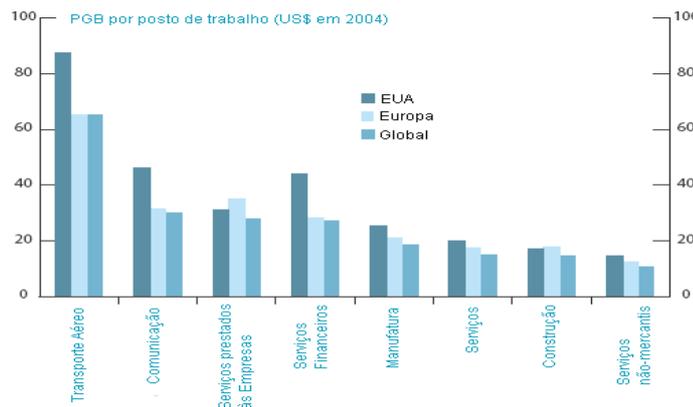
A crise do Transporte Aéreo Civil no Brasil tem sido a razão de grandes prejuízos para a sociedade, tanto por fatores psicológicos como a falta de confiança no serviço, quanto por fatores objetivos de qualidade como frequência, cidades servidas etc. Na busca de solução, o país tem acelerado os processos de liberalização e redução de barreiras à entrada, apontando para acordos do tipo Céus Abertos. Medida com efeitos no curto prazo, a liberalização facilita a atuação de empresas estrangeiras na exploração do mercado brasileiro. Fomentando a competitividade, esperam-se a melhora dos serviços e a redução dos preços para os usuários. No que se refere ao mercado, as condições devem ser estabelecidas com base na reciprocidade. Então, que vença o melhor. Assim, servindo ao mercado da melhor forma possível e proporcionando à sociedade otimizar o uso de seus recursos, atinge-se a eficiência.

A lógica econômica é uma parte do processo político, ela não pode ser a política. Será que a perspectiva de mercado aberto irá realmente trazer estes extraordinários benefícios para a sociedade brasileira? Como está a balança comercial das atividades de serviço do Brasil? Como ficará a participação das empresas brasileiras nesse mercado aberto? Como ficará o emprego, a tecnologia e a cadeia produtiva dos serviços de transporte aéreo no Brasil, como ficará o Brasil neste novo cenário? Será que as futuras gerações poderão ver um avião comercial de bandeira brasileira atravessando os oceanos? Isto é importante? Será que a política do transporte aéreo civil está contemplando as questões mais importantes para a sociedade brasileira no longo

prazo? E a soberania nacional, será que esta abertura não fragilizará a capacidade do Brasil de tomar decisões sobre seu espaço aéreo? Se houver um enfraquecimento da aviação civil brasileira, isto não afetará a capacidade brasileira de liderar as nações sul-americanas na busca de uma participação mais equilibrada na economia mundial? Na pesquisa científica, acredita-se que a busca da pergunta certa é um elemento fundamental para a decisão correta. O exercício dessa busca, feito acima, mostra que há muitas perguntas sobre o tema em pauta e que muitas outras podem ainda ser formuladas. Não se pretende neste artigo esgotar a formulação de questões nem responder a todas as perguntas apresentadas. Nele, inicia-se uma discussão sobre os impactos da política de liberalização e acordos de Céus Abertos e se discute a possibilidade de uma orientação liberalizante extremada estar nos levando a que os legítimos interesses da sociedade brasileira não estejam sendo atendidos.

1.1 Transporte Aéreo

O transporte aéreo é crucial para a nova ordem produtiva que requer mobilidade mundial máxima para um número sem precedentes de profissionais altamente qualificados. É imprescindível também para as mercadorias de alto valor agregado. Atividade intensiva em conhecimento, é objeto de pesquisa em áreas de alta tecnologia como controle do tráfego aéreo, produção de aeronaves e equipamentos e, também, nos temas relacionados às infra-estruturas aeronáuticas e aeroportuárias.



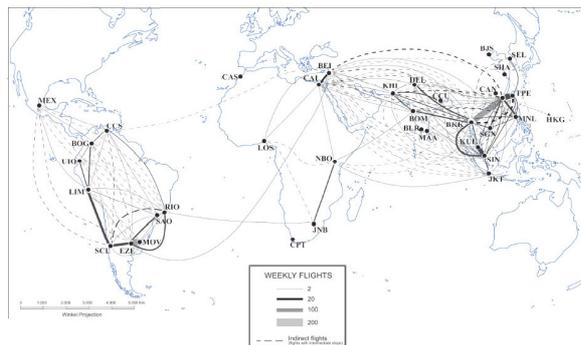
Fonte: ATAG.

Figura 1 – Produto Global Bruto por posto de trabalho por setor em 2004

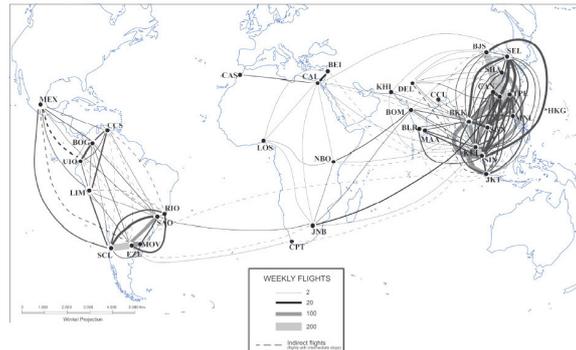
De acordo com a Air Transport Action Group – ATAG (Figura 1), a participação direta do transporte aéreo na economia mundial em 2004 foi 0,9% do Produto Global Bruto (PGB) e abrangeu 5,1 milhões de empregos que produziram por posto de trabalho, naquele ano, o dobro da riqueza produzida por posto de trabalho do setor financeiro (ATAG, 2005). Desta forma, é lícito afirmar que o Transporte Aéreo é fator fundamental no desenvolvimento das nações. Deve-se refletir sobre a importância desses empregos serem de empresas brasileiras.

A evolução das frequências de vôos internacionais sem origem ou destino no eixo desenvolvido do hemisfério norte e Oceania, estudada pelo Globalization and World City – GaWC e reproduzida na Figura 2 para os anos 1970 e 2005, permite dizer também que o transporte aéreo é um indicador de desenvolvimento, pois mostra o adensamento do fluxo entre cidades reconhecidamente importantes para a economia global e de seus países. Pode-se notar na Figura 2 que o adensamento na Ásia foi mais substancial que na América do Sul. Esse baixo desempenho vem ocorrendo juntamente com o colapso de empresas aéreas nacionais nos países da América do Sul.

1970



2005



Fonte: Taylor et al., 2006

Figura 2 – Freqüência dos vôos internacionais fora do eixo desenvolvido do hemisfério Norte e Oceania

1.2 Céus Abertos

Tendo em vista a observação nos últimos anos em vários seminários no Brasil de interpretações muito variadas do que sejam as *Liberdades do Ar* e os acordos de *Céus Abertos*, faz-se necessário colocar nosso entendimento sobre a evolução do tema e nossa interpretação destes dois subtemas. Nossa intenção é ressaltar que acordos de Céus Abertos são liberalizantes e não implicam necessariamente na prática de cabotagem. Tudo indica que a cabotagem resultará não de acordos Céus Abertos, mas da ampliação da participação estrangeira nas empresas nacionais, como aconteceu com a Aerolíneas Argentinas durante o período em que pertenceu a diversas empresas estrangeiras (1989-2008). No Brasil, o recurso para liberar a cabotagem através da participação acionária é a alteração do inciso II do artigo 181 do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei 7.565, 1986). Outra maneira, mais trabalhosa, é a liberação expressa da cabotagem no transporte aéreo, através de Emenda Constitucional que altere o Artigo 178 da Constituição, como já ocorreu com o transporte aquaviário, medida que prejudicou sobremaneira a frota mercante brasileira.

Na Convenção de Chicago, em 1944, os Estados Unidos – EUA defenderam um conjunto de cinco direitos do ar que foram transcritos no *International Air Transport Agreement* (ICAO, 1944a), aberto para assinaturas. Tais direitos ficaram conhecidos como *Liberdades do Ar* (*Freedoms of the Air*). Porém, foi o *International Air Services Transit Agreement* ou Acordo das Duas Liberdades (ICAO, 1944b) que possibilitou consenso para o texto da Convenção de Chicago (ICAO, 1944c), que passou a ter força de lei para acordos internacionais de transporte aéreo (Pelsser, 2008). Dessa maneira, das cinco liberdades propostas pelos americanos a *Primeira* e a *Segunda*, conhecidas como *Liberdades Técnicas*, passaram a vigorar. As *Liberdades Terceira* e *Quarta*, conhecidas como *Liberdades Comerciais*, e a *Quinta*, conhecida como *Vôo de Conexão*, ficaram sujeitas à negociação em acordos bi- ou multilaterais.

A Convenção de Chicago foi explícita no direito à recusa da cabotagem: direito de recusar permissão a aeronave de outro país de embarcar passageiro, carga ou correio em seu território com destino a outro ponto de seu território e de recusar concessão exclusiva a outro país de operar em seu território praticando cabotagem (Art. 7). O Artigo 7 foi mantido na edição vigente da Convenção de Chicago e consta nas oito edições anteriores (ICAO, 2008).

Outras quatro liberdades se juntaram às cinco iniciais do *International Air Transport Agreement*, mas a ICAO se limitou a qualificar a *Sexta Liberdade* como *so-called*, por considerá-la parcialmente

aceita nos contratos bi- e multilaterais. No final da década de 1970, os EUA mudaram sua estratégia. Invés de continuar investindo em ampliar as Liberdades do Ar em seus acordos, optaram por propor a liberalização das regras vigentes nos acordos internacionais de aviação civil e a redução do papel do Estado no setor. Redigiram um novo tipo de acordo que denominaram *Open Skies* (Céus Abertos), para o transporte de passageiros e carga em vôos regulares e fretados, ressaltando os seguintes pontos-chave, na versão mais recente: mercado de livre concorrência, tarifas definidas pelas forças de mercado, competição baseada em oportunidades iguais e justas, comercialização cooperativa, soluções para controvérsias, arranjos liberais de afretamento, elevados padrões de proteção e segurança, opção pela Sétima Liberdade – direito de transportar passageiro ou carga entre dois países estrangeiros sem regresso ao país proprietário da aeronave – para carga (EUA, 2008).

1.3 Das *Liberdades* para a liberalização

Em julho de 2008, a mais recente etapa da *Rodada de Doha*, agenda de desenvolvimento da Organização Mundial do Comércio que tem por objetivo negociar a quebra de barreiras comerciais entre os países, mostrou que países desenvolvidos e emergentes não abrem mão de atividades estratégicas para suas sociedades. Devemos abrir mão das nossas? No caso do transporte aéreo esses fundamentos perdem valor? Podemos confiar totalmente na saúde das empresas de transporte aéreo estrangeiras? Quando a atual crise financeira atingir o mercado real, as empresas aéreas estrangeiras estarão mantendo sua capacidade de operar internacionalmente servindo ao Brasil, ou a sua capacidade de nos prestar o serviço poderá ser afetada?



Figura 3 – Balança comercial de serviços do Brasil

O transporte aéreo possui várias externalidades, uma delas, no caso do tráfego internacional, pode ser observada pela balança comercial. A Figura 3 mostra a evolução da balança de serviços brasileira e dois de seus componentes que estão relacionados ao transporte aéreo: transporte e travel. A balança comercial de serviços brasileira atingiu o seu patamar mais baixo em 1997 nos anos 90. A partir de 1997 se observa uma recuperação até 2004. 2005 e 2006 mostram uma queda que vai além do observado nos anos 90. O transporte tem uma razoável contribuição neste aspecto. O item Travel, também, não é animador, pois indica que os brasileiros gastam mais no exterior do que os não residentes gastam no Brasil. Qual será o impacto dos Céus Abertos nesta Balança? Será esta uma pergunta importante?

Pode-se observar, pelo exposto acima, que existem aspectos relevantes para a sociedade brasileira como emprego, tecnologia, comércio exterior, regularidade na prestação do serviço etc., nos quais a política de transporte aéreo pode ter importantes impactos. Será que as condições de sustentabilidade das empresas estrangeiras de transporte aéreo em seus países de origem são semelhantes às existentes no Brasil?

2. POLÍTICA NACIONAL PARA O SETOR DA AVIAÇÃO CIVIL

Embora prevista na legislação desde 1967 (Presidência da República, 2008), somente recentemente, a política nacional para aviação civil está sendo elaborada. Diante desse retardo, faz-se necessário registrar como o tema tomou parte de Decretos, Leis e Medidas Provisórias até chegar a ser objeto de atenção e proposição, para então colocar como foi tratado o transporte aéreo internacional civil no texto de uma proposta de política.

2.1 Sobre a responsabilidade pela elaboração da Política Nacional da Aviação Civil

Em 1998, quando foi decretada a lei que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, não existia o Ministério da Defesa, mas os Ministérios da Aeronáutica, do Exército e da Marinha. Em 1967, o decreto que estabeleceu a estrutura Ministério da Aeronáutica, havia colocado como primeira finalidade desse Ministério o estudo e a consecução da Política Aeronáutica Nacional em seus aspectos militar e civil.

O Ministério da Defesa foi criado através de Medida Provisória em 1999, unificando os antigos ministérios militares, e a política aeronáutica nacional passou a ser assunto da sua competência. Outra Medida Provisória, de 2000, criou o Conselho de Aviação Civil – CONAC, integrado à estrutura básica do Ministério da Defesa. Porém, um Decreto do mesmo ano dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do CONAC e determina que o CONAC é o órgão de assessoramento do Presidente da República para a formulação da política de ordenação da aviação civil. De acordo com o Decreto, os membros indicados para compor o CONAC são, além do Chefe da Casa Civil e do Comandante da Aeronáutica, os ministros da Defesa (presidente do CONAC), das Relações Exteriores, da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Turismo. Quando se observa esta constituição, três ministérios de grande importância para o transporte aéreo estão ausentes, são eles: Transportes, Meio Ambiente, e Cidades. Será que é possível se deliberar sobre a aviação civil de forma isolada das questões da intermodalidade, do meio ambiente, e da integração do aeroporto com a cidade?

Então, uma Medida Provisória coloca o CONAC na estrutura do Ministério da Defesa e um Decreto, na estrutura da Presidência da República. Por um lado, no organograma do Ministério da Defesa (MD, 2008a), é difícil entender se o CONAC é subordinado ou alinhado ao Ministério, pois na sua definição ele é colocado como um órgão de assessoria do Presidente da República. Por outro lado, no portal do Governo Brasileiro na Internet, a página que apresenta os Conselhos na estrutura de governo da Presidência da República (Brasil, 2008) não faz referência ao CONAC. Outra questão é o posicionamento da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC dentro da estrutura do Ministério da Defesa, uma vez que as agências foram concebidas como órgãos com autonomia. De fato, a natureza autárquica especial conferida à ANAC é caracterizada por independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes (nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal).

Em 2007, no bojo da crise aérea, é que a política de ordenação da aviação civil vai se tornar urgente, necessária. Criado em 2000, a primeira reunião do CONAC só se dá em 30 de julho de 2007 (Agência Brasil, 2007). Pouco mais de dois meses após a posse do Ministro Nelson Jobim, um Decreto cria a Secretaria de Aviação Civil – SAC. A SAC substitui a Secretaria-Executiva do CONAC, que tinha as atribuições de *organizar as pautas das reuniões, dar suporte aos trabalhos dos comitês técnicos e cumprir outras atribuições que lhe fossem conferidas*. A substituição se dá subordinando a SAC não mais ao CONAC, mas ao

Ministério da Defesa e com diversas atribuições. O Decreto que a criou determina que a SAC *assessora* o Ministro de Estado da Defesa na formulação das *diretrizes* da política nacional de aviação civil. Nesse sentido, o CONAC deixa de ser um órgão de aconselhamento para ser um órgão deliberativo sobre as proposições da SAC.

Em seu portal na Internet, o Ministério da Defesa divulga a lista dos membros do CONAC agregando os seguintes *membros convidados*: o diretor-presidente da ANAC, o presidente da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO e o presidente do Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA. Sem qualificar a SAC como membro do CONAC, o portal assevera estar ela presente em todas as reuniões do CONAC. A representação do Ministério da Defesa na atual composição do CONAC é então dilatada, pois a SAC integra o Ministério, a INFRAERO e a ANAC são entidades vinculadas ao Ministério e o DECEA é um órgão de direção setorial constituinte do Comando da Aeronáutica, por sua vez, órgão militar que integra o Ministério da Defesa. A política de ordenação da aviação civil, prevista inicialmente no âmbito interministerial passa à esfera predominante do Ministério da Defesa e da agência reguladora, a ANAC, como veremos adiante. Na prática, a SAC redigiu a política e a submeteu à apreciação de representantes do setor e coube ao CONAC a apreciação final antes de encaminhá-la à Casa Civil, que a redigirá como Decreto (Agência Brasil, 2008) que será submetido ao Presidente da República. Como pode ser observado, a questão do transporte e da logística nacional continua sendo tratada de forma fragmentada no que diz respeito à integração e à otimização dos diversos modos (aéreo, ferroviário, hidroviário e rodoviário), assim como da integração urbana e regional da infra-estrutura de transporte aéreo.

2.2 Política Nacional de Aviação Civil (PNAC)

Data de maio de 2008 a minuta da Política Nacional de Aviação Civil – PNAC, preparada pela SAC (MD, 2008b). No início de junho, seu texto foi submetido a um workshop para convidados, organizado em dez grupos que discutiram o texto, por tema. A única instituição que marcou presença em todos os grupos foi a ANAC. O Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias – SNEA esteve ausente em apenas um dos grupos. A SAC também realizou uma consulta pública, na Internet, encerrada em 17 de junho, com o objetivo de obter sugestões para a PNAC. Em 2 de julho, o texto final preparado pela SAC foi encaminhado ao CONAC. Porém, o Ministério da Defesa não fez qualquer notificação e ainda não disponibilizou essa última versão da PNAC em sua página na Internet. Até o momento não se consegue identificar como as sugestões das instituições não-governamentais que participaram do workshop foram consideradas na formulação da política.

2.2.1 Transporte aéreo internacional na PNAC

O texto da minuta da PNAC tem três partes: política, estratégica e metodológica. É na segunda parte da PNAC, que trata de ações gerais e específicas, que se pode avaliar a estratégia brasileira para o tráfego aéreo internacional. A maior parte das ações é genérica, afetando tanto as empresas que operam no mercado doméstico como as que operam no mercado internacional. Entre as ações mais focadas, há uma que define uma estratégia de fortalecimento do tráfego aéreo internacional de médio curso, na América do Sul. As ações voltadas para o tráfego internacional de longo curso estão dispersas nas genéricas. A PNAC propõe utilizar os acordos como ferramenta para expandir o transporte aéreo internacional e para integrar os serviços na América do Sul e demais países; propõe também que a concorrência dinamize o setor e que a regulamentação implemente esta ação; compromete-se a coibir práticas monopolistas e predatórias; propõe manter a política de múltipla

designação de empresas e garantir o acesso livre ao mercado de transporte aéreo; dentre as ações de estímulo à competição, propõe normas específicas de alocação de *slots* em aeroportos de alta demanda; limita o uso da infra-estrutura à capacidade instalada; propõe procedimentos de saída do mercado e de descontinuidade dos serviços; propõe a racionalidade da internacionalização de aeroportos com base na projeção da demanda e na viabilidade econômico-financeira. A política é genérica e não se compromete com a existência de uma base nacional de empresas equilibrada com a oferta de serviços das empresas estrangeiras no país. Será que os agentes executores da política não irão interpretar que o governo não considera necessária a existência de empresas nacionais operando o transporte aéreo no país, principalmente no tráfego internacional?

3. A SITUAÇÃO BRASILEIRA

A fase exploratória em que se encontra a pesquisa deste artigo recomenda uma metodologia simples, a qual envolve análise da documentação sobre empresas aéreas no Brasil e a análise estatística de séries temporais. Os dados estatísticos do setor em face dos acordos e políticas já mencionados nos permitirão fazer uma discussão inicial sobre os impactos da crise aérea no tráfego internacional de passageiros das empresas brasileiras.

3.1 Empresas aéreas duradouras

A história da aviação civil brasileira começou junto com a de diversos países, nos anos 1920 (Figura 4). A GR.VARIG, primeira empresa aérea brasileira, embora tenha tido vida longa é a segunda nesse grupo que já não existe mais, junto com a DELAG. A Figura 4 mostra que ao longo do tempo enquanto na Europa e na Oceania as empresas aéreas duradouras foram predominantemente estatais, nas Américas essas empresas foram praticamente privadas.

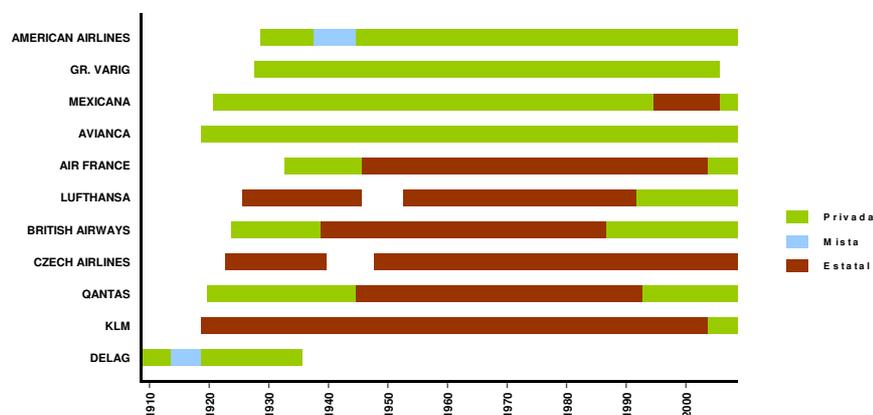


Figura 4 – Capital das empresas aéreas duradouras

3.2 Empresas brasileiras

A Figura 5 mostra a evolução das principais empresas de transporte aéreo brasileiras. A área hachurada com amarelo corresponde às empresas que foram sendo absorvidas pela GR.VARIG, até que esta sofre intervenção, em 2005, tendo sido dividida em GR.VARIG, VRG Linhas Aéreas (VRN) e VARIGLOG. A coluna hachurada com traços, vermelho e branco, evidencia o período da crise econômica vivida pelo país nos anos 1980. A única empresa aérea brasileira remanescente desta crise é a TAM. A linha vertical vermelha marca o ano da saída da GR.VARIG do mercado. Na área hachurada com laranja estão as duas principais empresas aéreas brasileiras da atualidade, TAM e GOL e, também, a BRA, uma empresa que passou a prestar serviço regular

no ano em que a GR.VARIG saiu do mercado. A BRA operou em rotas internacionais de longo curso, mas não sobreviveu. A Figura 5 evidencia que aviação civil no Brasil sofreu muitas perdas ao longo de sua história e que os sobreviventes são cada vez mais jovens.

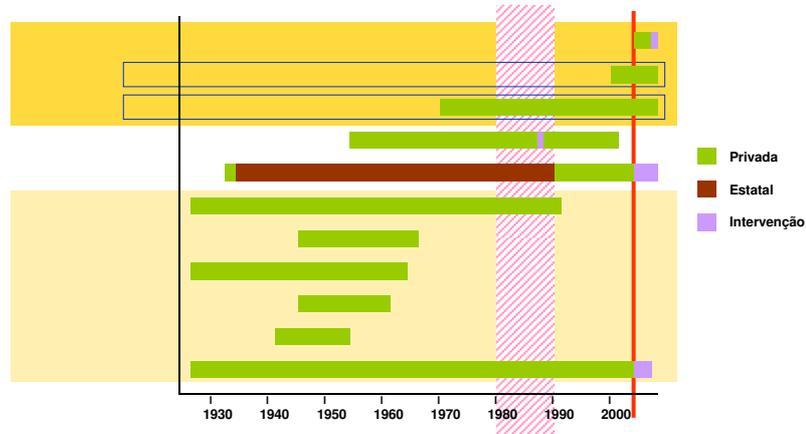


Figura 5 – Ciclo de vida das principais empresas aéreas brasileiras

3.2 Tráfego doméstico de passageiros

Pode-se observar na Figura 6 que não existe um declínio fundamental do transporte aéreo doméstico de passageiros no Brasil com a saída da GR.VARIG a partir de julho de 2005. Verifica-se, no entanto, uma maior oscilação da demanda, mantendo os picos em janeiro e julho de cada ano. Essa é uma característica da demanda no Brasil, acentuada depois da saída da GR.VARIG. Isso torna mais complexo o planejamento das empresas e das infra-estruturas aeronáuticas e aeroportuárias.

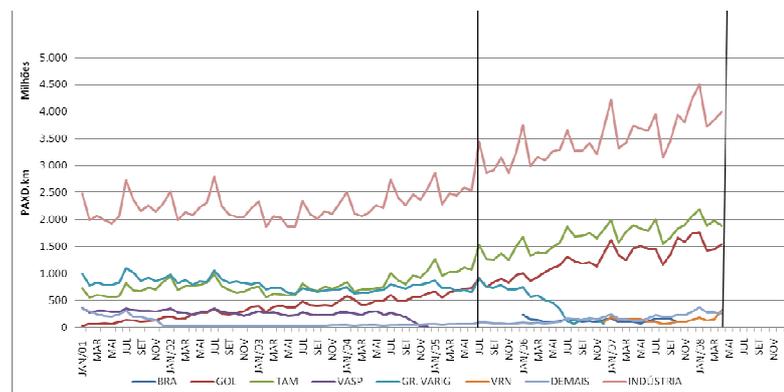


Figura 6 – Evolução do passageiro-quilômetro doméstico das empresas aéreas nacionais

Outro aspecto importante é a estrutura do mercado. Pode-se observar na Figura 7 que quando se iniciou o processo de saída da GR.VARIG, em julho de 2005, já se configurava uma dominância de duas empresas no mercado doméstico (TAM e GOL). Em janeiro de 2001, pode-se observar uma participação acima de 10% das demais empresas e a VASP ainda com uma razoável participação de mercado. Nesta época surgiu a atual segunda empresa do mercado (GOL). O Brasil, que foi um dos primeiros países a ter uma empresa de aviação, a partir de 2007 perde todas as suas empresas tradicionais.

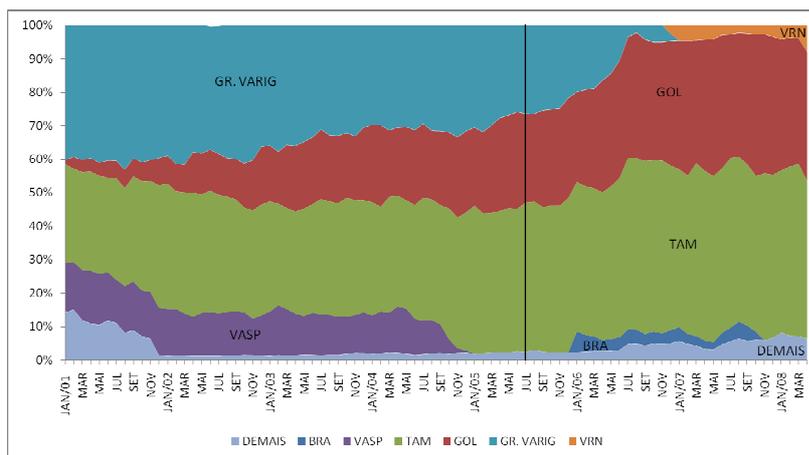


Figura 7 – Participação de mercado de passageiros quilômetros doméstico das empresas nacionais de transporte aéreo

3.3 Tráfego internacional de passageiros

A Figura 8 mostra a evolução mensal do passageiro-quilômetro internacional (PAXI.km) pago de empresas nacionais, de janeiro de 2001 a abril de 2008. Nela se vê uma previsão baseada na tendência verificada do mercado até julho de 2005, o que se constitui em uma postura conservadora, uma vez que o mercado vem mostrando tendências de crescimento.

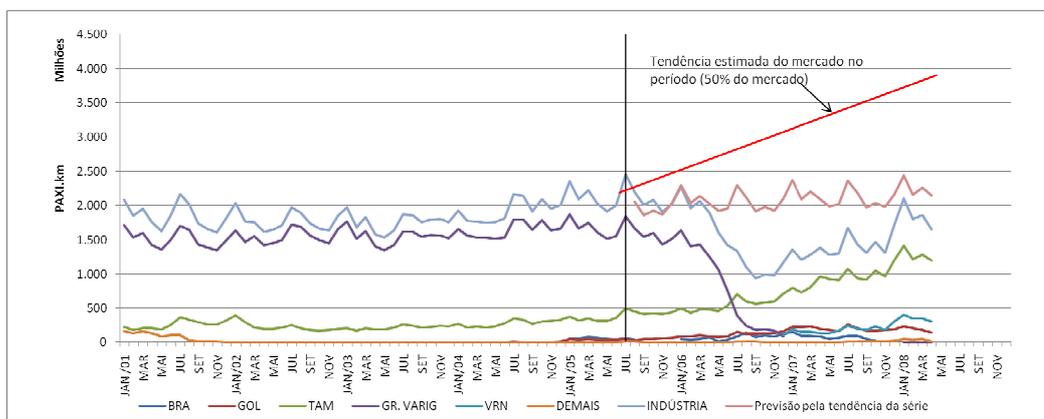


Figura 8 – Evolução do passageiro quilômetro internacional das empresas aéreas nacionais

A tendência estimada é representada pela reta de cor vermelha que tem como base uma participação de cerca de 50% do total do mercado, como vinha acontecendo até julho de 2005. A saída da GR.VARIG do mercado, que se iniciou a partir de julho de 2005 e se concretizou em dezembro de 2006, mostra o período de redução da participação das empresas brasileiras no mercado. A partir daí, as empresas iniciaram um processo no sentido de atingir o patamar anterior, o que não aconteceu, como pode ser visto na Figura 8. Hoje as estimativas apontam que as empresas nacionais possuem menos de 30% do mercado de passageiros internacionais (Figura 11).

Pode-se observar na Figura 9 que no início dos anos 2000 havia praticamente um monopólio do tráfego aéreo internacional exercido pela GR.VARIG. Com a saída da GR.VARIG, a tendência foi de transferência desse quase monopólio para a TAM, sendo que a segunda empresa do mercado, junto com a empresa de seu grupo, VRN (aquisição da GOL de parte de ativos da GR.VARIG), vem se concentrando basicamente no mercado sul-americano.

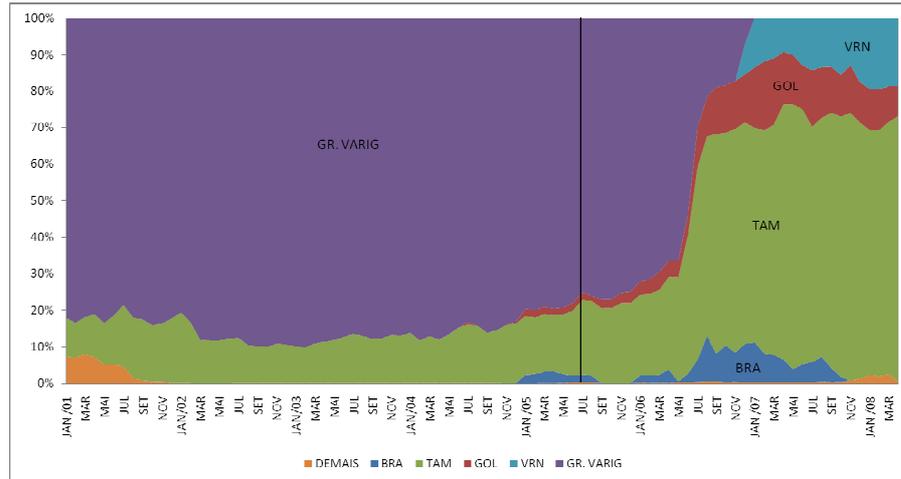


Figura 9 – Participação de mercado de passageiros-quilômetros internacionais das empresas aéreas nacionais (o mercado das empresas estrangeiras não está incluído)

Desta forma, a recomposição da participação de mercado das empresas brasileiras do mercado internacional se deu unicamente na América do Sul. A VRN se retirou integralmente do tráfego internacional de longo curso, a TAM ainda mantém operações de longo curso para Europa e Estados Unidos. As rotas operadas são as de maior densidade de tráfego. Um caso interessante é a rota entre Brasil e Portugal, a qual possui densidade de tráfego e a TAM não tem linha própria, provavelmente pela estratégia da TAP (empresa aérea portuguesa) que mantém uma oferta generosa para o Brasil. Este caso leva a se questionar se a empresa brasileira terá condições de manter suas linhas caso as empresas estrangeiras dos outros países adotem estratégia semelhante à da TAP.

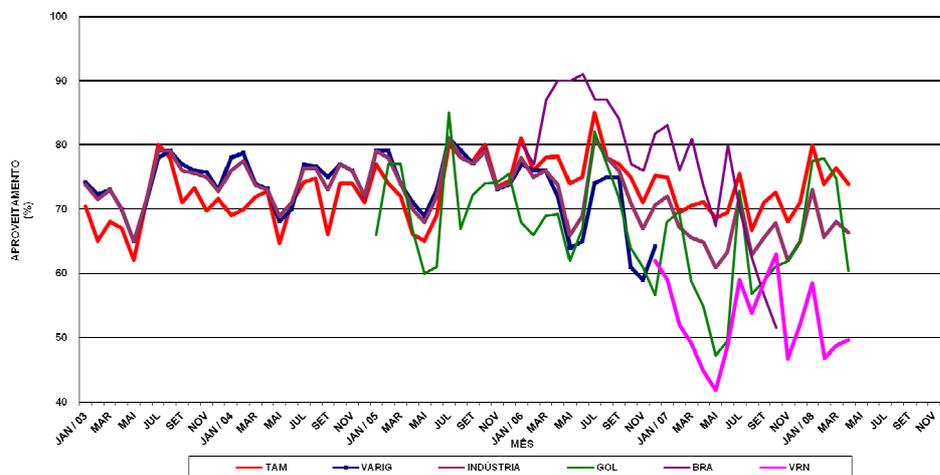


Figura 10 – Taxa de aproveitamento médio mensal dos assentos-quilômetro oferecidos por empresas nacionais para o mercado internacional de passageiros

Pode-se observar na Figura 10 que a taxa de aproveitamento de assentos das empresas nacionais no tráfego internacional era bastante semelhante até julho de 2005, estando a GR.VARIG sempre numa posição de liderança. Um fato interessante de se ver é que uma empresa como a BRA, que apresentava altas taxas de aproveitamento acabou não conseguindo se manter no mercado. Isso mostra que existem muitos outros fatores que influenciam o nível de competitividade das empresas. Outro fato interessante da Figura 10 é a volatilidade do aproveitamento após a saída da GR.VARIG. Essa

volatilidade sugere a necessidade de grande flexibilidade na gestão das empresas. O caso brasileiro mostra que a crise do transporte aéreo foi muito mais intensa no que diz respeito à capacidade das empresas nacionais se manterem competitivas para o mercado internacional de longo curso.

4. DISCUSSÃO

A ameaça introduzida pela orientação para acordos de Céus Abertos ainda não é a cabotagem, mas a liberalização do mercado, que deve ser percebida como (i) aumento do número de aeroportos internacionais efetivamente utilizados por vôos regulares e fretados de empresas estrangeiras, com a ampliação de rotas internacionais ponto-a-ponto operadas por estas; (ii) liberalização das tarifas de vôos internacionais, possibilitando às empresas estrangeiras praticarem tarifas fora da realidade da estrutura de custo das empresas nacionais; (iii) generalização de *codesharing*, dando margem a que as rotas internacionais sejam inteiramente operadas por empresas estrangeiras (como o caso recente TAM/TAP), acordos estes derivados da incapacidade da empresa nacional competir com a oferta da empresa estrangeira; (iv) aumento do número de vôos fretados de estrangeiras proporcionalmente ao de vôos regulares, ou seja, adoção de uma estratégia de otimização do número de frequências alocadas, com opção de ampliar a frequência através de vôos fretados nos períodos de pico de demanda; assim, minimizam-se os riscos dos procedimentos de saída do mercado e de descontinuidade dos serviços por parte das estrangeiras, e também reduz a oportunidade das empresas nacionais se capitalizarem nos períodos de pico da demanda; e (v) ainda para as estrangeiras, a liberalização do transporte internacional de carga através da sétima liberdade – mercado aéreo com maior potencial de crescimento no mundo, favorecendo a vantagem de economia de escala das empresas estrangeiras de grande porte.

Uma vez que a intervenção do estado, por pressuposto dos acordos Céus Abertos, deva ser reduzida, Céus Abertos também significam, para os países cujas empresas aéreas não são competitivas para explorar o seu mercado internacional, renúncia, embora não de direito, de fato à soberania do espaço aéreo. Institui-se uma nova modalidade de soberania do espaço aéreo, fundamentada pelo uso e respaldada por acordo internacional.

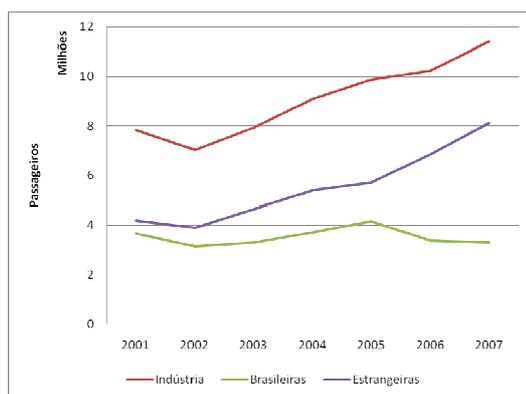


Figura 11 – Participação de mercado brasileiro de passageiros internacionais das empresas nacionais e estrangeiras de transporte aéreo

Depois da saída da GR.VARIG do mercado brasileiro, da crise aérea e de dois grandes acidentes aéreos, o país procura implementar uma política liberalizante através de sua agência reguladora. De acordo com a minuta da Política Nacional de Aviação Civil brasileira, os acordos serão ferramentas da liberalização. Os acordos internacionais brasileiros em vigência têm como referência a Convenção de Chicago e abrangem até a *Quinta Liberdade* (ANAC, 2008). São, portanto

conservadores. Tudo indica que, para tal cenário, uma política liberalizante será desfavorável no longo prazo. A participação das empresas nacionais no mercado brasileiro de passageiros internacionais que era praticamente 50% em 2001 cai para menos de 30% em 2007, quando as estrangeiras operam com uma vantagem confortável em 70% desse mercado (Figura 11).

5. CONCLUSÕES

O estudo vem indicando que as medidas liberalizantes em curso e a proposta de política (PNAC) estão longe de proporcionar ao país um serviço de transporte aéreo estável e com benefícios para a sociedade como: emprego, tecnologia, comércio exterior, regularidade na prestação do serviço etc. O caso da GR.VARIG e de outras empresas, que desapareceram durante a crise do transporte aéreo brasileira, alerta que a saúde das empresas aéreas brasileiras é uma questão nacional, e não somente um problema das empresas. A dimensão de mercado e o sistema de suporte que outros países oferecem para suas empresas aéreas não permitem que se conclua que liberalizando o mercado brasileiro teremos uma competição justa e um melhor serviço. Certamente, as empresas brasileiras serão prejudicadas e, por conseguinte a sociedade brasileira também. Nesse sentido, a política e a regulação precisam garantir condições de equidade para a indústria de transporte aéreo brasileira em seu mercado, sob pena de estar atendendo somente aos interesses estrangeiros na liberalização do mercado brasileiro. No momento, os instrumentos de política, regulação e fiscalização são por demais ineficientes e o país não tem condições de se recuperar se houver uma derrocada da empresas nacionais de transporte aéreo, visto a incapacidade de recuperar o mercado internacional nos últimos anos. A política precisa criar bases para que a indústria de transporte aéreo brasileira seja robusta o suficiente para representar o Brasil no cenário internacional e a regulação precisa ter instrumentos que garantam que as empresas brasileiras tenham uma gestão responsável e sustentável atendendo os interesses da sociedade. A recomendação mais equilibrada parece ser o adiamento das medidas liberalizantes para um momento mais oportuno e uma legítima ação em favor do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência Brasil (2007) *Jobim preside pela primeira vez reunião do Conac*. Empresa Brasileira de Comunicação, Brasília.
- ____ (2008) *Conselho discute proposta de Política Nacional de Aviação Civil*. Empresa Brasileira de Comunicação, Brasília.
- ATAG (2005) *The economic & social benefits of air transport*. Air Transport Action Group, Geneva.
- ANAC, (2008) *Exposição de motivos da proposta de resolução que altera a política tarifária para vôos internacionais de passageiros com origem no Brasil*. Agência Nacional de Aviação Civil, Brasília.
- Brasil (2008) *Governo Federal, Estrutura*. República Federativa do Brasil, Brasília.
- EUA (2008) *Open Skies Agreements*. U.S. Department of State, Bureau of Economic, Energy and Business Affairs, Transportation, Washington.
- ICAO (1944a). *International Air Transport Agreement*. McGill University, *Institute of Air and Space Law*, Chicago.
- ____ (1944b) *International Air Services Transit Agreement*. In McGill University, *Institute of Air and Space Law*, Chicago.
- ____ (1944c) *Convention on International Civil Aviation*. International Civil Aviation Organization, Montreal.
- ____ (2008). *ICAO Documents, Doc 7300*. International Civil Aviation Organization, Montreal.
- MD (2008a) *Organograma*. Ministério da Defesa, Brasília.
- ____ (2008b) *Política Nacional de Aviação Civil*. Ministério da Defesa – Conselho de Aviação Civil, Brasília.
- Pelsser, A. (2008) *The Postal History of ICAO*. International Civil Aviation Organization, Montreal.
- Presidência da República (2008) *Legislação - Lei 9.649 (1998), Decreto 60.521 (1967), Medida Provisória 1.799-6 (1999), Medida Provisória 2.049-21 (2000), Decreto 3.564 (2000), Decreto 5.419 (2005), Decreto 6.165 (2007), Decreto 6.223 (2007), Decreto 5.196 (2004), Lei 11.182 (2005), Lei 7.565 (1986)*. República Federativa do Brasil, Brasília.
- Taylor, P.J., Derudder, B., García, C.G. e Witlox, F. (2006) “From North-South to Global South: A Geohistorical Investigation Using Airline Routes and Travel, 1970-2005”. GaWC Research Bulletin, *Bulletin 209*, Loughborough.