

Ensaio Sobre a Crise no Setor Aéreo Brasileiro a Luz das Mudanças na Regulação Econômica e das Características Setoriais

Julio Cesar Cuter (SENAC-SP)

O presente artigo parte do contexto de reformulação das políticas públicas do final do século XX e do fato da indústria de aviação civil brasileira apresentar-se com elevada concentração ao longo do tempo para interpretar o setor e iniciar a discussão sobre características importantes do setor de transporte aéreo de passageiros no Brasil, que vem permanecendo à margem do debate atual sobre arcabouço regulatório e o seu funcionamento, controvérsia que sucedeu aos dois maiores acidentes da aviação comercial brasileira ocorridos em 29/09/2006 e 17/07/2007.

A Indústria Aérea é considerada estratégica em todo o mundo, por questões de soberania e integração nacional, no Brasil o tamanho e o modelo de ocupação territorial, em estrutura de arquipélago reforçam esta percepção. O setor apresenta grande crescimento na segunda metade do século XX. As políticas macroeconômicas adotadas no país nos últimos anos levaram o setor a modificações importantes, inclusive em sua regulação, com a promoção do aumento da competição e progressiva liberalização.

Em um setor com poucos participantes o comportamento das empresas depende de uma série de variáveis. A atual líder Tam, tem suas origens em uma tentativa governamental de elevar o número de cidades atendidas na década de 1970, incentivando a aviação regional, foi criado o Sistema Integrado de Transporte Aéreo regional – SITAR com subsídios governamentais e proteção de mercado. A Gol, atualmente segunda colocada, inicia suas operações já no período posterior a flexibilização dos anos 1990, a empresa foi a primeira a adotar no país o modelo *Low Cost, Low Fare*, as duas empresas somadas representam aproximadamente 90% do mercado nacional de transporte aéreo de passageiros.

A indústria de aviação civil brasileira enquadra-se na classificação de oligopólio puro concentrado, por possuir um pequeno número de vendedores de produtos ligeiramente diferenciados, o serviço de transporte aéreo de passageiros reserva uma importante peculiaridade adicional é composto por três prestadores de serviços: as companhias aéreas, os aeroportos e o controle de tráfego. O consumidor, quando compra um bilhete, contrata serviços implícitos destes três prestadores distintos, deve-se reforçar esta divisão com elementos da atividade econômica, composta pela iniciativa privada e pelo governo, sendo este dividido em civil e militar.

A modificação da forma de inserção do Estado no modo de produção e regulação, buscando eficiência econômica, introduzidas inicialmente nos Estados Unidos, leva a um modelo de agências independentes. Argumentasse que necessidades técnicas e as especificidades de cada setor seriam beneficiadas por uma gestão pública mais independente, no Brasil as primeiras agências ocorrem de forma simultânea à privatização na década de 1990, sem desenho mais amplo do Estado, já a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), responsável por regulamentar o complexo setor aéreo, ocorreu apenas em 2005, sendo integrante da terceira e última geração.

As funções da regulação residem na percepção de que o *laissez-faire* não é capaz de equilibrar setores com falhas de mercado como os oligopólios. Neste novo modelo as agências governamentais atuam muito mais com intenção de fiscalização. O setor aéreo nacional, entre alguns retrocessos, adotou a estratégia do mercado norte-americano de incentivar a liberalização, a passagem para o modelo desregulado, de concorrência mais acirrada, leva a mudanças importantes na postura das companhias aéreas.

O aeroporto tem como função básica de atendimento à demanda das companhias e passageiros, em países como o Brasil, tem como complemento uma função de apoio a serviços de segurança nacional. No modelo que se pretende adotar de livre concorrência é importante para as companhias aéreas a liberdade de escolher o aeroporto onde se realizará a operação.

O aeroporto é visto como uma empresa prestadora de serviços e deve fomentar a competição na indústria de aviação comercial, no Brasil os aeroportos estão sob responsabilidade da Infraero que é uma empresa pública, 97% do movimento de passageiros regulares acontece atualmente nos 67 aeroportos administrados pela empresa.

Ao impor as companhias maior competição é esperado que elas busquem maior eficiência econômica, ampliando sua escala de produção, isto significa para a estratégia de transporte de passageiros a utilização de poucos aeroportos para concentrar seu tráfego aumentando o número de conexões, operação em rede, sistema chamada de *hub and spokes*.

A ausência de investimento em infraestrutura, marca da economia brasileira dos últimos anos, afetou fortemente os aeroportos e sistemas de controle de tráfego, o volume de transporte de passageiros cresceu ao longo dos últimos anos a taxas muito superiores ao incremento do Produto Interno Bruto, e o aumento do fluxo de passageiros, sobretudo nas principais cidades, movimento que não foi acompanhado de expansão dos serviços aeroportuários.

Adicionalmente a centralização da administração facilita a captura de um aeroporto importante, como Congonhas, pelas duas companhias dominantes, o que em um sistema de rede acaba por caracterizar um tipo de barreira à operação para as demais companhias.

Os dois maiores acidentes da aviação comercial brasileira nos anos de 2006 e 2007 trouxeram à tona os problemas de um setor em metamorfose, na contramão do movimento dos aeroportos, que vem apresentando crescimento impulsionado pelo desempenho da economia, o investimento em infraestrutura do sistema aéreo foi reduzido. As mudanças institucionais promovidas, com a reestruturação das entidades do setor e o aquecimento do mercado de transporte aéreo são os fatores fundamentais para explicar a situação setorial, ainda que não seja a causa dos acidentes deve ser resgatada para a discussão do modelo a ser implantado.

Em setores oligopolizados a disputa de mercado quando temos a entrada de uma nova participante na indústria pode passar por um período de acomodação, a liberdade tarifária, as condições macroeconômicas adversas, sobretudo a desvalorização cambial de 1999, intensificou as transformações no interior da indústria.

A Tam com seu modelo implantado no SITAR e estrutura de capital mais eficiente foi à empresa ao lado da estreante Gol que consegue se beneficiar do processo. O mercado apresentou entre 1980-2000 quatro companhias dominando o mercado: Varig, Tam, Vasp e Transbrasil, as duas últimas foram a bancarrota e a antiga líder teve seu controle transferido, movimento que acabou concentrado o mercado em duas participantes com volume de operações relevantes.

A tendência parece ser de ampliar a liberalização posta em marcha, como indica as medidas recentes adotadas pela ANAC, portanto, existe a necessidade de considerar as características do setor na tentativa de uma consolidação mais suave do ponto de vista social.