

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**CENTRO DE FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS EM TRANSPORTES**

**REGULAÇÃO ECONÔMICA DO TRANSPORTE AÉREO: MERCADOS**  
**INCOMPLETOS NA REGIÃO NORTE DO BRASIL**

**MAURÍCIO PINHEIRO FLEURY CURADO**

**ROGÉRIO TEIXEIRA COIMBRA**

**ORIENTADOR: JOAQUIM JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DA AVIAÇÃO CIVIL**

**PUBLICAÇÃO: E-TA-004A/2005**  
**BRASÍLIA/DF: OUTUBRO DE 2005**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**CENTRO DE FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS EM TRANSPORTES**

**REGULAÇÃO ECONÔMICA DO TRANSPORTE AÉREO: MERCADOS**  
**INCOMPLETOS NA REGIÃO NORTE DO BRASIL**

**MAURÍCIO PINHEIRO FLEURY CURADO**  
**ROGÉRIO TEIXEIRA COIMBRA**

**MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO SUBMETIDA AO CENTRO DE**  
**FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS EM TRANSPORTES DA**  
**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, COMO PARTE DOS REQUISITOS**  
**NECESSÁRIOS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE ESPECIALISTA EM GESTÃO**  
**DA AVIAÇÃO CIVIL**

**APROVADA POR:**

---

**JOAQUIM JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**  
**(Orientador)**

---

**ADYR DA SILVA**  
**(Examinador)**

---

**JOSÉ ALEX SANT'ANNA**  
**(Examinador)**

---

**JOSÉ AUGUSTO ABREU SÁ FORTES**  
**(Examinador)**

**BRASÍLIA/DF: 21 DE OUTUBRO DE 2005**

## FICHA CATALOGRÁFICA

CURADO, MAURÍCIO PINHEIRO FLEURY  
COIMBRA, ROGÉRIO TEIXEIRA

Regulação Econômica do Transporte Aéreo: Mercados Incompletos na Região Norte do Brasil

x, 53p., 210x297 mm (CEFTRU/UnB, Especialista, Gestão da Aviação Civil, 2005).

Monografia de Especialização - Universidade de Brasília, Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes, 2005

- |                        |                        |
|------------------------|------------------------|
| 1. Transporte Aéreo    | 2. Regulação Econômica |
| 3. Mercado Incompletos | 4. Região Norte        |

I. CEFTRU/UnB

II. Título (série)

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

CURADO, M. P. F. e COIMBRA, R. T. (2005). Regulação Econômica do Transporte Aéreo: Mercados Incompletos na Região Norte do Brasil, Monografia de Especialização, Publicação E-TA-004A/2005, Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 53p.

## CESSÃO DE DIREITOS

NOME DOS AUTORES: Mauricio Pinheiro Fleury Curado e Rogério Teixeira Coimbra

TÍTULO DA MONOGRAFIA: Regulação Econômica do Transporte Aéreo: Mercados Incompletos na Região Norte do Brasil

GRAU/ANO: Especialista / 2005

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta monografia de especialização e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Os autores reservam outros direitos de publicação e nenhuma parte desta monografia de especialização pode ser reproduzida sem a autorização por escrito dos autores.

---

Mauricio Pinheiro Fleury Curado

---

Rogério Teixeira Coimbra

## RESUMO

O presente trabalho de monografia é parte integrante do curso de “Especialização em Gestão da Aviação Civil”, ministrado pela Universidade de Brasília – UnB, por meio do Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes – CEFTRU. O estudo realizado trata do tema Regulação Econômica, aplicada ao setor de transporte aéreo no Brasil. Mais especificamente, o trabalho de pesquisa, após uma abordagem teórica do tema e uma caracterização do setor de aviação civil, procura verificar a existência de mercados incompletos no setor de transporte aéreo regular de passageiros no Brasil, por meio de pesquisa realizada na Região Norte, notadamente a mais crítica nesse aspecto. O estudo das falhas de mercado constitui-se peça fundamental para uma regulação econômica adequada por parte do poder público. O tema em estudo é polêmico e este trabalho tem o intuito de prestar uma contribuição ao debate, ainda carente de muitos estudos e trabalhos científicos sobre seus diversos aspectos.

## **ABSTRACT**

The present monograph work is part of the course “Civil Aviation Management Specialization”, held at Universidade de Brasília – UnB, through the Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes - CEFTRU. The study is about the theme Economic Regulation, applied to the Brazilian air transport sector. More specifically, the research work, after a theoretician approach and a civil aviation sector characterization, searches to verify the existence of incomplete markets in the regular passengers air transport sector in Brazil through a research carried in the Northern Region, known as the most critical region in this aspect. Studying the market inefficiencies constitutes a fundamental part for an adequate regulation on the part of the government. The theme studied is polemic and this piece of work has the intention to give a contribution for the debate, still devoid of many studies and working papers about its several aspects.

## SUMÁRIO

<b>Capítulo</b>		<b>Página</b>
<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>1.1</b>	<b>PROBLEMA</b>	<b>2</b>
<b>1.2</b>	<b>HIPÓTESE</b>	<b>2</b>
<b>1.3</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>3</b>
<b>1.4</b>	<b>JUSTIFICATIVA</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>5</b>
<b>2.1</b>	<b>PESQUISA BIBLIOGRÁFICA</b>	<b>6</b>
<b>2.2</b>	<b>PESQUISA DOCUMENTAL</b>	<b>7</b>
<b>2.3</b>	<b>PESQUISA TELEMATIZADA</b>	<b>7</b>
<b>2.4</b>	<b>ORIENTAÇÕES TÉCNICO-ACADÊMICAS</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>9</b>
<b>3.1</b>	<b>O PAPEL DA REGULAÇÃO ECONÔMICA</b>	<b>9</b>
<b>3.2</b>	<b>TEORIA DE CONSTABILIDADE DOS MERCADOS</b>	<b>10</b>
<b>3.3</b>	<b>FALHAS DE MERCADO</b>	<b>12</b>
<b>3.3.1</b>	<b>BARREIRA À ENTRADA</b>	<b>12</b>
<b>3.3.2</b>	<b>BENS PÚBLICOS</b>	<b>15</b>
<b>3.3.3</b>	<b>MERCADOS INCOMPLETOS</b>	<b>16</b>
<b>3.3.4</b>	<b>CONCENTRAÇÃO DE MERCADO – MONOPÓLIOS E OLIGOPÓLIOS</b>	<b>17</b>
<b>3.3.5</b>	<b>EXTERNALIDADE</b>	<b>19</b>
<b>3.4</b>	<b>DELIMITAÇÃO DO MERCADO RELEVANTE</b>	<b>20</b>
<b>3.5</b>	<b>ORGANIZAÇÃO INDUSTRIAL</b>	<b>21</b>
<b>4</b>	<b>BREVE HISTÓRICO DA AVIAÇÃO REGIONAL NO BRASIL</b>	<b>26</b>
<b>4.1</b>	<b>OS PRIMÓRDIOS</b>	<b>27</b>
<b>4.2</b>	<b>OS SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE AÉREO REGIONAL</b>	<b>29</b>

<b>4.3</b>	<b>O QUADRO ATUAL</b>	<b>31</b>
<b>5</b>	<b>O MERCADO AÉREO DE PASSAGEIROS NA REGIÃO NORTE</b>	<b>34</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b>	<b>47</b>
<b>7</b>	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>52</b>

## LISTA DE TABELA

<b>Tabela</b>		<b>Página</b>
<b>Tabela 5.1</b>	<b>Quantidade de Aeródromos Servidos em 2004, por Região</b>	<b>34</b>
<b>Tabela 5.2</b>	<b>Quantidade de Municípios Servidos com População Igual ou Inferior a 50.000 habitantes</b>	<b>35</b>
<b>Tabela 5.3</b>	<b>Aeródromos – Plano Aeroviário do Acre</b>	<b>39</b>
<b>Tabela 5.4</b>	<b>Aeródromos – Plano Aeroviário do Amapá</b>	<b>39</b>
<b>Tabela 5.5</b>	<b>Aeródromos – Plano Aeroviário do Amazonas</b>	<b>40</b>
<b>Tabela 5.6</b>	<b>Aeródromos – Plano Aeroviário do Pará</b>	<b>41</b>
<b>Tabela 5.7</b>	<b>Aeródromos – Plano Aeroviário de Rondônia</b>	<b>42</b>
<b>Tabela 5.8</b>	<b>Aeródromos – Plano Aeroviário de Roraima</b>	<b>43</b>
<b>Tabela 5.9</b>	<b>Aeródromos – Plano Aeroviário de Tocantins</b>	<b>44</b>
<b>Tabela 5.10</b>	<b>Aeródromos Atendidos – Região Norte</b>	<b>45</b>



## LISTA DE FIGURA

<b>Figura</b>		<b>Página</b>
<b>Figura 5.1</b>	<b>Região Norte - Municípios atendidos e não atendidos pelos serviços de transporte aéreo regular.</b>	<b>46</b>

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>CEFTRU</b>	Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes
<b>DAC</b>	Departamento de Aviação Civil
<b>CBA</b>	Código Brasileiro de Aeronáutica
<b>ICMS</b>	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
<b>EMBRAER</b>	Empresa Brasileira de Aeronáutica
<b>SITAR</b>	Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional
<b>RIN</b>	Rede de Integração Nacional
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IAC</b>	Instituto de Aviação Civil
<b>PROFAA</b>	Programa Federal de Auxílio a Aeroportos
<b>UnB</b>	Universidade de Brasília

# 1 INTRODUÇÃO

O mercado de transporte aéreo de passageiros reúne uma série de variáveis e características que o tornam uma indústria de extrema complexidade. Trata-se de um setor econômico capital-intensivo, de altíssimos custos de funcionamento, operação e de contrato/transação, que demanda constante atualização tecnológica.

Ao mesmo tempo, é um mercado que tem grande importância estratégica, geopolítica e de desenvolvimento econômico para os países em geral, e em especial os países de dimensões continentais como o Brasil. Tem essa indústria um importante papel de integração e segurança nacional, já que garante o acesso e ocupação de áreas remotas da nação, além de promover a difusão do crescimento econômico e social.

Esse é, portanto, um setor econômico que combina interesses econômicos privados com outros públicos.

Esses interesses requerem uma atuação do Estado no sentido de regulamentar o funcionamento desse mercado, tendo por objetivo:

- 1- garantir a sua viabilidade econômica sob a perspectiva de uma economia de mercado, de forma que haja a efetiva oferta desse serviço por agentes privados;
- 2- garantir o atingimento dos objetivos de integração, segurança e desenvolvimento nacionais, que têm no transporte aéreo uma variável importante.

Para que o Estado atinja esses objetivos, deve-se verificar, à luz das teorias de economia da regulação, se os mecanismos de mercado são suficientes para o efetivo e adequado atendimento deste serviço público, caso em que a regulação econômica deste mercado levaria a maiores custos e ineficiências, e o mais adequado seria que o papel do Estado se restringisse à regulação técnica.

Por outro lado, caso o mercado apresente falhas de mercado, ou seja, características que tornem os mecanismos de mercado insuficientes para se garantir o atendimento adequado, o Estado precisa exercer uma regulação econômica sobre o setor com vista a sanar a inadequação em questão.

Várias falhas de mercado podem ser encontradas em um determinado setor da economia: monopólios naturais, bens públicos, mercados incompletos, externalidades positivas e negativas, etc. Para cada caso deve haver uma ação do Estado no sentido de corrigir a falha detectada. O estudo em questão se propõe a realizar pesquisa no intuito de se verificar a existência de mercados incompletos no setor de transporte aéreo regular no Brasil. Para tanto, adotou-se como premissa que a Região Norte do Brasil é a mais crítica nesse sentido, ou seja, caso se comprove que a Região Norte do Brasil é efetivamente atendida de forma adequada em termos de número de localidades servidas por transporte aéreo regular, pode-se assumir que todo o país tem essa característica. Outra premissa da pesquisa é o fato de que, no período em questão (2004), no Brasil, não existiu nenhum mecanismo de incentivo às empresas aéreas para operarem vôos para localidades que não sejam de seu interesse, ou seja, as localidades hoje servidas por transporte aéreo no Brasil têm esse serviço proporcionado exclusivamente por mecanismos de mercado induzidos pela iniciativa privada.

## **1.1 PROBLEMA**

O problema a ser estudado na pesquisa é a verificação da existência de mercados incompletos no transporte aéreo de passageiros na Região Norte do Brasil, identificando essa e outras falhas de mercado, além de aspectos que se fizerem necessários ao entendimento daquela estrutura de mercado em que a ação do Estado poderia gerar ganhos não apenas de eficiência, mas também de equidade (no sentido de proporcionar aumento na oferta de serviços a uma maior parcela da população atendida). Daí emerge a hipótese do trabalho proposto:

## **1.2 HIPÓTESE**

Levando-se em consideração os conceitos contidos nas teorias de Economia do Setor Público, Economia da Regulação e Organização Industrial, a hipótese formulada para o presente trabalho é:

*O mercado de transporte aéreo de passageiros na Região Norte do Brasil não apresenta, hoje, um nível de atendimento satisfatório por serviços de transporte aéreo regular, por se constituir um mercado incompleto, o que demanda uma atuação do Estado no sentido de se promover ou estimular esse atendimento.*

Caso a hipótese acima seja refutada, ou seja, caso constate-se que o mercado já possui nível de atendimento adequado, o estudo recomendará a não intervenção do Estado neste ponto específico, uma vez que toda ação regulatória possui custos e falhas.

Já no caso de a hipótese acima ser confirmada, o estudo recomendará a ação do Estado no sentido de promover incentivos aos atores privados para que estes operem vôos regulares para localidades que sejam de interesse do Estado, seja por questões políticas, econômicas, sociais, de defesa nacional, integração, ou ligadas ao desenvolvimento do turismo. Ainda no caso de se ter a hipótese confirmada, o estudo apresentará, também, alguns possíveis mecanismos de incentivo e suas vantagens e desvantagens.

### **1.3 OBJETIVO**

O objetivo do trabalho é verificar a estrutura do mercado de transporte aéreo de passageiros na Região Norte do país, identificando suas características e verificando se faz-se necessária a atuação do Estado no sentido de se promover ou estimular o atendimento por serviços de transporte aéreo regular.

### **1.4 JUSTIFICATIVA**

A relevância do trabalho proposto se justifica, primeiramente, pela importância da aviação civil em um país de dimensões continentais como o Brasil. O transporte aéreo regular doméstico de passageiros, segmento do setor da aviação civil a ser estudado, é de fundamental importância para a integração nacional, o desenvolvimento do turismo e da economia nacional.

O transporte aéreo é competência da União, que pode explorá-lo diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão. No Brasil, optou-se pela delegação da exploração a terceiros, pelos mecanismos legais cabíveis. Porém, ao delegar essa função a terceiros o Estado não exclui a necessidade de sua participação no setor. Cabe ao Estado a função de estabelecer políticas, regular e fiscalizar o setor, com vistas a garantir o desenvolvimento sustentável do setor e preservar os interesses dos usuários.

O estudo e o real entendimento da dinâmica do mercado a ser regulado são de extrema importância para se minimizar as falhas regulatórias, inerentes a qualquer regulação Estatal sobre a economia. O trabalho proposto constitui um passo fundamental para o efetivo entendimento desse mercado.

O que se pretende com esse estudo é contribuir e enriquecer o debate sobre a regulação econômica de setor de transporte aéreo de passageiros, tema bastante controverso e cujo debate ainda se encontra muito distante de qualquer tipo de consenso.

Sem a pretensão de apontar um modelo ideal de marco regulatório a ser aplicado no Brasil, o trabalho pretende, após uma análise da literatura disponível sobre o tema e um estudo do mercado de transporte aéreo na Região Norte do Brasil, apresentar pesquisa sobre a existência de mercados incompletos no setor de transporte aéreo brasileiro. Essa análise poderá contribuir como subsídio aos tomadores de decisão e formuladores de políticas quando da definição do novo marco regulatório do setor.

## 2 METODOLOGIA

Segundo Viegas (1999), método significa, etimologicamente, atalho, mas passou a ser compreendido de outra maneira pelos técnicos atuais. Esses técnicos entendem método como procedimento teórico, ou conjunto de procedimentos para chegar a algum conhecimento.

A metodologia do trabalho proposto parte dos pressupostos dos métodos dialético e sistêmico. O primeiro, dialético, propõe uma visão das coisas em constante fluxo e transformação. Vergara (1998) relata que o foco desse método é o processo. O segundo, sistêmico, procura relacionar o todo e suas partes, ou seja, o ambiente com seus integrantes.

Tendo como base esses dois grandes métodos, parte-se para uma etapa mais concisa da pesquisa, a delimitação de objetivos, que podem ser classificados em finais e intermediários. Os objetivos finais são os resultados que a pesquisa procura, as alternativas que serão propostas para um problema, enquanto que os objetivos intermediários são aqueles que baseiam o caminho até o objetivo final, delineando a trajetória da pesquisa e evitando uma fuga do tema.

Por se tratar de um estudo em nível de especialização, o presente trabalho não procura esgotar o assunto, mas pesquisar e descrever um ambiente à procura de hipóteses e alternativas que melhorem ou influenciem na melhoria do desempenho. Para tanto, este trabalho se divide em capítulos, da seguinte forma: Introdução, Referencial Teórico, Breve Histórico da Aviação Regional no Brasil, Mercado Aéreo de Passageiros na Região Norte e Conclusões e Recomendações.

Os métodos de classificação de pesquisas são divididos em dois principais grupos: segundo os fins e os meios. Quanto aos fins, este trabalho possui características de pesquisa exploratória, por se tratar de um caso pouco estudado; descritiva, por descrever um fenômeno; e, explicativa, porque estabelece quais fatores influem para a realização de um fenômeno.

Já quanto aos meios, além das orientações técnico-acadêmicas, a caracterização passa pela pesquisa bibliográfica, documental e telematizada, porque foram consultadas fontes de informação dos três gêneros, como Internet, documentos internos e externos do setor e ainda

livros e periódicos que permitiram o balizamento das idéias e embasamento teórico do trabalho.

## **2.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA**

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida à partir de material já elaborado, principalmente livros, artigos científicos e periódicos. Esse tipo de pesquisa tem como finalidade atingir conhecimentos sobre as publicações já existentes sobre o tema.

Segundo Gil (1991), existe quatro tipos de leitura do material bibliográfico a ser utilizado no referencial teórico: leitura exploratória, no qual se toma conhecimento das publicações e verifica-se se há ligação com a pesquisa; leitura seletiva, é a leitura que, após a exploração, realmente seleciona as obras interessantes; leitura analítica, neste ponto, a leitura tem como finalidade ordenar e resumir as fontes, de forma que possibilitem obtenção de respostas ao problema da pesquisa; e, leitura interpretativa, naturalmente é a etapa mais complexa, e tem por objetivo relacionar o que o autor afirma com o problema para o qual se propõem alternativas.

Esses quatro tipos de leitura do material foram utilizados na medida em que a pesquisa foi sendo desenvolvida e tomando os caminhos pertinentes. Com o objetivo de balizar as análises do estudo realizado, a pesquisa bibliográfica procurou uma gama de obras pertinente para a formulação de um trabalho consistente e que propusesse alternativas para o problema encontrado.

A pesquisa bibliográfica, utilizada principalmente para a confecção dos capítulos “Referencial Teórico” e “Breve Histórico da Aviação Regional no Brasil”, é um dos pontos fortes do presente trabalho por trazer um desencadeamento de teorias e opiniões sobre o tema relatado, com base em obras de autores reconhecidos nacional e internacionalmente.



## **2.2 PESQUISA DOCUMENTAL**

A pesquisa documental assemelha-se à pesquisa bibliográfica, com o diferencial na natureza das fontes pesquisadas. Enquanto a pesquisa bibliográfica utiliza as contribuições de diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico.

Segundo Vergara (1998) pesquisa documental é realizada em documentos internos da organização, como relatórios, balancetes, registros, escritos ou não e publicados ou não.

Marconi e Lakatos (1996) também discorrem sobre os tipos de documentos, e relatam que as fontes podem ser arquivos públicos, particulares ou estatísticos. Ainda diz que os tipos de documentos podem ser escritos ou não.

A utilização desse tipo de material serviu para tomada de conhecimento profundo acerca do tema tratado, bem como do caso específico. Esse embasamento proporcionou a ampliação dos horizontes pesquisados e analisados posteriormente.

Segundo Gil (1991: 58) o estudo de caso é caracterizado pelo profundo estudo de um ou poucos objetos de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento.

As principais fontes de pesquisa documental foram estudos setoriais, manuais de procedimentos, estudos de entidades do setor e relatórios de acompanhamento de ações. Esse tipo de pesquisa embasou, principalmente, o capítulo “Mercado de Transporte Aéreo na Região Norte”, que trata mais especificamente da pesquisa propriamente dita e da apresentação dos resultados.

## **2.3 PESQUISA TELEMATIZADA**

A pesquisa telematizada consiste em buscar informações por meios que combinem o uso de computador e de telecomunicações. Exemplo desse tipo de pesquisa é a pesquisa na Internet (Vergara, 1998).

Essa fonte de pesquisa (Internet) foi vastamente utilizada na medida em que órgãos da administração pública e empresas de uma forma geral disponibilizam informações de extrema importância em suas respectivas páginas da Internet.

Essa fonte de informações, amplamente utilizada em todas as etapas do trabalho, constituiu uma grande parte das fontes pesquisadas para formação do estudo e para conhecimentos e busca por fontes bibliográficas.

## **2.4 ORIENTAÇÕES TÉCNICO-ACADÊMICAS**

O auxílio recebido pelos participantes do processo de elaboração do presente trabalho foi de extrema importância para a construção do molde do presente trabalho. As reuniões com o orientador tiveram caráter esclarecedor, por funcionar como verdadeiras aulas de transmissão de conhecimento e por atuar de forma a ajudar na escolha do conteúdo bibliográfico e na conduta do estudo.

Serviram também para um constante aprendizado do tema estudado e das formas de produção de conhecimento científico, que culminaram num crescimento individual acadêmico e profissional.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1 O PAPEL DA REGULAÇÃO ECONÔMICA

Em uma economia de mercado, há uma série de pressupostos que se fazem necessários para que ela seja entendida como tal. Entre esses vários pressupostos, há o de haver empresas que tenham liberdade para definir suas estratégias de firma. Ou seja, a princípio, em um a economia de mercado, os agentes econômicos produtivos têm a liberdade de identificar o quê produzir, a que nível produzir (volume/quantidade), que preços praticar, quais insumos utilizar, em quais mercados ofertar ou ainda quanto reinvestir. Da mesma forma, também os consumidores, a princípio, são agentes econômicos independentes que têm liberdade para consumir o quê e quanto, apenas em função de suas restrições orçamentárias.

Todavia, em uma economia de mercado, o jogo econômico não é jogado exclusivamente por estes dois atores. Há também o governo que, ao determinar aspectos como nível de impostos a ser cobrado, ou ainda, enquanto consumidor, nível de consumo de sua estrutura, estará também influenciando nas decisões dos outros agentes econômicos.

Cabe ainda à autoridade pública o papel de **regulador** em vários setores da economia. Mesmo em sociedades que são regidas pela economia de mercado, o governo tem um papel determinante na estrutura produtiva. Por que é necessária a ação do Estado se, por princípio, se acredita que o sistema de iniciativa privada é a forma mais eficiente de alocação dos recursos na organização econômica? Porque, mesmo se assumindo que mercados competitivos são eficientes, nas trocas, na produção e na composição do produto, há ainda que se preocupar na alocação, não mais dos recursos necessários à produção, mas do produto em si. Novamente, teríamos a indagação do por quê do papel do governo, se existe a premissa de que o mercado tem a capacidade de alocar mais eficientemente os recursos produtivos?

O atual macro-setor da aviação no Brasil parece se enquadrar no exemplo de êxito, no sentido de que pode ser interpretado como política pública cuja “rationale” é o interesse público, que foi qualificadamente bem elaborada, implementada e operacionalizada e que pôde transformar o país em ator de destaque nesta indústria, pelos seus mais diversos aspectos: no tocante ao tráfego aéreo, intenso devido à sua frota de aeronaves, a segunda maior do mundo, perdendo apenas para os Estados Unidos da América; no que diz respeito aos índices de segurança, onde o Brasil apresenta um dos mais baixos índices de acidentes aéreos, incluídos ocorrências

e incidentes; no que diz respeito à formação de um sistema de pesquisa e desenvolvimento que se traduz em uma indústria de tecnologia aeroespacial dinâmica e inserida neste seletivo grupo de seus produtores.

### 3.2 TEORIA DA CONTESTABILIDADE DOS MERCADOS

A Teoria da Contestabilidade dos Mercados diz respeito às condições de entrada de novos competidores em um determinado mercado. Esta metodologia, formalizada por Baumol, Panzar e Willig<sup>1</sup>, seria um guia para a ação do governo no que se refere ao estabelecimento de regras a serem aplicadas naquelas situações em que a presença do Estado é imprescindível, bem como justificaria os casos em que não é necessária sua intervenção.

Um mercado é perfeitamente contestável quando três condições são atendidas:

- 1) quando firmas entrantes não encontram desvantagens em relação às empresas chamadas incumbentes, ou que já se encontram no mercado. Isto significa acesso às mesmas tecnologias, preços dos insumos, produtos e informações sobre o mercado a ser explorado em geral e sobre a demanda por este mercado em particular.
- 2) quando não há *custos irreversíveis*<sup>2</sup>, ou seja, quando os custos associados à entrada no mercado são recuperáveis. Muito frequentemente esses custos irreversíveis são conhecidos como *barreiras à saída*, que seriam um “outro lado da moeda” das *barreiras à entrada*, falha de mercado que será apresentada a seguir. Isto significa que se há a necessidade de inversão de uma determinada quantidade de capital para a entrada de uma empresa no mercado aéreo (por exemplo, a construção de hangares de manutenção, aquisição de aeronaves e outros equipamentos), os custos irreversíveis tenderão a zero quanto mais possível for a venda desses mesmos ativos pelos valores investidos.
- 3) o lapso de entrada é menor que a defasagem de ajuste de preço para as firmas incumbentes, ou seja, o tempo entre a entrada de uma nova empresa ser conhecida entre as empresas incumbentes e a sua oferta de serviços no mercado for menor que o tempo em que for possível para estas empresas estabelecidas em adequar seus preços ao novo cenário competitivo. Quer dizer, se existe um vetor de produção lucrativo, os entrantes potenciais podem ingressar e sair

---

<sup>1</sup> Baumol, William, Panzar, John C., Willig, Robert D. (1982). *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*.

<sup>2</sup> O termo utilizado é “sunk costs”, significando “custos afundados”, ou irrecuperáveis

do mercado, mesmo que transitoriamente, antes que as empresas estabelecidas possam reagir à entrada.

Pode-se afirmar, então, que o que melhor caracteriza um mercado contestável é que através da competição, as firmas incumbentes são forçadas a reduzir preços e buscar mais eficiência na alocação dos recursos disponíveis, apresentando resultados similares aos de condição de concorrência perfeita.

Para o estudo em questão, há problemas em se adotar a Teoria da Contestabilidade dos Mercados. Primeiramente porque na indústria de aviação civil, é quase certo que haverá custos irreversíveis no investimento de entrada de uma empresa no mercado. Por exemplo, as campanhas publicitárias necessárias para diminuir a aversão do consumidor a novos “players” é um custo que não pode ser revertido no caso de uma rápida saída do mercado. Mas talvez a questão principal de inadequabilidade dessa teoria à hipótese assumida neste trabalho é o fato de que ela não aborda o lado da demanda, ou o seu volume, questão essa que se apresenta como essencial para um entendimento do quão possível é o setor de transporte aéreo de passageiros se sustentar por si próprio sem depender de quaisquer incentivos externos.

Neste aspecto, a dependência de incentivos externos será uma questão-chave para se comprovar a hipótese desse estudo, e será por essa perspectiva que a Teoria da Contestabilidade dos Mercados se fará presente, pois para que um mercado seja entendido como contestável, é necessária a inexistência de subsídios cruzados. Para que ocorra o equilíbrio a longo prazo em um mercado contestável, uma das condições necessárias é de que o preço seja igual ao custo marginal ( $P=CMg$ ). Caso o custo marginal de operação de uma determinada rota seja maior do que o preço desse serviço, e mesmo assim, a firma tenha lucro no final proveniente de outras rotas, então um concorrente pode entrar no mercado operando apenas as rotas rentáveis, praticando tarifas a um preço levemente inferior ao das firmas estabelecidas. Assim, na medida em que em um mercado contestável não é possível o subsídio cruzado, então nenhuma firma pode usar o preço como uma arma para alijar concorrentes do mercado vendendo algum produto abaixo do custo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> A Teoria de Contestabilidade dos Mercados admite que algum tipo de subsídio seja desejável, como aqueles destinados a atender as populações carentes. Mas esses subsídios deveriam vir de fora da indústria, através do governo ou de atividades fora do mercado relevante.

### **3.3 FALHAS DE MERCADO: RAZÃO BÁSICA DA AÇÃO GOVERNAMENTAL NA ECONOMIA**

Mesmo se admitindo a perfeita capacidade do mercado de regular eficientemente – e mesmo que não equitativamente – a alocação dos recursos disponíveis em uma economia, há ainda motivos fundamentais que fazem com que não se possa prescindir do Estado enquanto instrumento de otimização de algumas funções econômicas, para alguns dos seus setores. Estes motivos podem ser chamados de *Falhas de Mercado*.

O que se apresentará a seguir, é a constatação de que particularidades como as Falhas de Mercado transcendem em muito o campo das “particularidades”, exigindo abordagens que levem em consideração outros aspectos, mecanismos e lógicas de decisão, diversos da simples decisão microeconômica. As falhas de mercado deixam claro que o peso de outros aspectos da realidade não podem ser ignorados.

Além do mais, e em que pese a relevância destes fenômenos, as falhas de mercado são muitas vezes facilmente verificáveis, sob os mais variados enfoques: são observáveis fisicamente, delimitadas espacial e temporalmente, quantificáveis e por conseqüência, passíveis de precificação. Essa relativa facilidade na verificação do fenômeno econômico acaba por impor uma aceitação inquestionável do fato, fazendo com que a evocação exclusiva da teoria microeconômica como forma de explicar ou justificar determinado comportamento econômico não seja suficiente para o tratamento deste mercado complexo por natureza.

É de se esperar que seja necessária uma atuação por parte do poder público a fim de que essas características - que podem engendrar comportamentos bem distintos do esperado em um mercado concorrencial – vão ao encontro do interesse público, e não apenas do mercado.

#### **3.3.1 BARREIRAS À ENTRADA**

Um tipo de falha de mercado é conhecido como *barreiras à entrada*. Há indústrias, ou setores da economia, que apresentam características que propiciam formação de estruturas de mercado bastante diferentes do que se imagina de um mercado competitivo. Estes setores tendem a ser os de produtos de grande valor agregado, capital-intensivos, de produção em larga escala. Todavia, o simples fato de que um mercado seja dominado por poucas firmas

não significa necessariamente que ele é ineficiente, ou que essas firmas não ajam competitivamente. Para que de fato ocorra uma prática anti-competitiva, é necessário que haja outros fatores que não apenas a concentração de mercado.

Um indicador relevante para se saber se há ou não competição em determinada indústria é das *barreiras à entrada* de novos concorrentes. Se há condições relativamente fáceis de que um novo concorrente entre em determinado setor, há uma razoável probabilidade de que, mesmo não havendo muitos “players” neste mercado, ele funcione competitivamente.

No caso do setor de transporte aéreo de passageiros, pode-se considerar que há elevadas barreiras à entrada de novos participantes, já que elas se apresentam sob diversos aspectos. Há barreiras institucionais e regulatórias, físicas, de informação, técnicas e econômicas.

As barreiras institucionais e/ou regulatórias referem-se a um marco regulatório ainda sob enfoques que não se adequam mais à realidade das condições de funcionamento da indústria. A entrada de novas empresas no setor dá-se por concessão da autoridade aeronáutica, a saber: o Departamento de Aviação Civil – DAC, tal como estabelecido no artigo 180 do Código Brasileiro de Aeronáutica; (CBA), *in verbis*:

*“A exploração de serviços públicos aéreos dependerá sempre da prévia concessão, quando se tratar de transporte aéreo regular, ou de autorização no caso de transporte aéreo não-regular ou de serviços especializados.”*

A concessão e a autorização dão-se de acordo tanto com variáveis exógenas ao sistema, como o interesse público, população, potencial econômico, necessidade de integração, como com variáveis intrínsecas a ele como volume e expectativa de crescimento de tráfego, concorrência entre rotas, horários e aspectos ligados à segurança de voo.

Como barreiras físicas dizem respeito tanto à estrutura das empresas, especialmente em termos de disponibilidade de aeronaves, como à infra-estrutura aeroportuária (existência e condições dos aeroportos, assim como disponibilidade de *slots*). Então, ao se avaliar a vontade de uma nova empresa para operar uma rota rentável, como, por exemplo, Congonhas – Belo Horizonte, verificar-se-á que não será possível, pois não há *slots* disponíveis naquele

aeroporto para abrigar mais um *player* naquele mercado relevante, cujo conceito será apresentado a seguir.

As barreiras econômicas talvez sejam as mais clássicas do setor e as de mais fácil entendimento, uma vez que se trata de uma indústria com elevadas inversões em bens capital-intensivos – as aeronaves e toda a estrutura de logística e sistemas de informação necessários à sua operação – além de suas já sabidas reduzidas margens de lucro em comparação a outros setores da economia.

Atualmente, o volume de capital requerido tem diminuído, à medida que novas práticas de gestão dos recursos humanos, materiais, estoques e, principalmente, na aquisição de aeronaves, têm possibilitado um maior e mais fácil acesso a este mercado, do lado dos ofertantes deste serviço. O “leasing” operacional de aeronaves, que consiste basicamente no simples aluguel, tem se configurado em importante instrumento de facilitação à entrada de novos atores no mercado, já que o custo de acesso aos equipamentos essenciais à atividade de transporte aéreo de passageiros e cargas caiu de maneira significativa. Os processos de terceirização de mão-de-obra também são instrumentos que permitem a entrada de novos “players” que não precisem ser tão capitalizados como antes se requeria a um ator que estivesse disposto a entrar nesse mercado.

Uma barreira econômica particular que tem se destacado no quadro atual da indústria da aviação comercial no país é a dificuldade de financiamento e elevada carga tributária. É sabida a inviabilidade de se obter financiamento para a indústria de transporte aéreo na obtenção de aeronaves. A maior ilustração se dá com relação à própria Empresa Brasileira de Aeronáutica – EMBRAER, que não consegue vender seus produtos no país, dada a elevada carga tributária (em especial a cobrança de ICMS) sobre os produtos nacionais. Fora o aspecto tributário, vinculado tanto à indústria aeronáutica como à indústria de transporte aéreo comercial, as condições de financiamento por parte de um agente econômico no país são muito pouco “palatáveis” para as empresas aéreas, já que implicam altos juros e custos de contrato, se comparados às condições de seus similares em outras partes do mundo, em especial nos países onde o transporte aéreo é atividade de destaque no funcionamento da economia. Aqui há o clássico exemplo surreal de uma empresa aérea brasileira só ter condições de operar uma aeronave brasileira se fizer o *leasing* no exterior devendo, para tal, a indústria primeiro “exportar” o seu produto para que posteriormente ele seja “importado” para operar no país.



### 3.3.2 BENS PÚBLICOS

Há outros aspectos que requerem a presença do Estado na economia enquanto regulador das atividades econômicas. Os bens públicos são bens ou serviços que, a princípio, não são ofertados pelo mercado ou, quando o são, não o são de forma satisfatória ou suficiente. Ou seja, há bens públicos que podem ser chamados de *bens públicos puros*, da mesma forma que há também os *bens públicos impuros*.

Os bens públicos têm duas características principais: 1) o custo marginal para se agregar mais um consumidor tende a zero. Em outras palavras, não custa nada aumentar a abrangência a todos que queiram. 2) há uma grande dificuldade, se não impossibilidade, de se excluir as pessoas do usufruto dos bens públicos.

O conceito de bens públicos é tão importante que vale a pena nos debruçarmos um pouco mais sobre ele. Sob outra perspectiva, as duas características de um bem público são: *não-exclusividade* e *não-rivalidade*. A não-rivalidade se configura no consumo. Quando um indivíduo consome um bem público, não há qualquer alteração na quantidade consumida por outro indivíduo nem na disponibilidade de oferta desse bem. Um exemplo clássico de um bem público puro é a defesa nacional, onde um cidadão a mais em nada alterará a condição de protegido dos demais cidadãos de um país.

Sob outro enfoque, podemos imaginar que a um bem público caracteriza-se, em termos de custos, pelo fato de que o seu Custo de implantação seria extremamente elevado se levado a cabo por apenas um indivíduo, em comparação ao retorno que traria a esse indivíduo. Por outro lado, se levamos em consideração o Custo Total de implantação de um bem ou serviço público dividido por todos os beneficiados, direta ou indiretamente, por interesse direto, ou por simples usufruto eventual, este Custo Total seria insignificante perto do retorno que traria a toda a sociedade.

Sob este conceito exclusivamente econômico, os serviços de transporte aéreo não deveriam se configurar como serviços públicos. Afinal, além de o uso de um indivíduo implicar diretamente na exclusão de outro (uma pessoa não pode ocupar a mesma poltrona que outra, em um avião), é absolutamente possível estabelecer procedimentos que garantam a exclusão, ou o acesso, das pessoas ao serviço.

Assim, é preciso que se diga que o conceito de transporte aéreo de passageiros enquanto bem público, dá-se sob uma perspectiva social do Estado, enquanto ente identificado como promovedor e/ou provedor de condições que assegurem o bem-estar de sua sociedade, ou o exercício dos direitos fundamentais do homem, tais como o direito de ir e vir. No Brasil, este direito pressupõe sim os serviços aéreos, dadas as dimensões continentais do país.

### 3.3.3 MERCADOS INCOMPLETOS

O conceito de Mercados Incompletos é relativamente novo, sendo pouquíssimo tratado na literatura econômica. A dificuldade de se aprofundar no ponto por simples falta de fonte bibliográfica – origem mais relevante da pesquisa conceitual teórica – *per se* chama a atenção para a necessidade de que haja maior discussão sobre esta específica falha de mercado.<sup>4</sup>

Esse fenômeno – ainda tão pouco explorado – da falta de um dos lados do mercado “Oferta x Demanda”, quando percebido no quadro do transporte aéreo de passageiros na Região Norte desvela-se como a variável de primeira importância na construção de um maior entendimento do problema. Todavia, a Teoria Econômica, quando aborda essa questão, tende a vê-la como uma lacuna do lado da oferta, geralmente tendo por foco bens e serviços supridos pelo Estado, dado o desinteresse dos agentes privados de provê-los.

Sempre que mercados privados não provêem um bem ou serviço adequadamente, mesmo que o custo marginal deste produto (o custo de se produzir uma unidade adicional) seja menor que o valor pelo qual há indivíduos dispostos a pagar, há aí uma falha de mercado conhecida como **mercado incompleto**. Um mercado completo proveria todos os bens e/ou serviços cujos custos de provisão são menores do que o valor que os indivíduos se dispõem a pagar.

---

<sup>4</sup> A partir de certo ponto do desenvolvimento deste trabalho, ficou clara a importância dessa falha de mercado. Vale notar que a literatura conexa – de economia do setor público, de economia da regulação e de organização industrial – aborda de maneira bastante superficial esse conceito. Joseph Stiglitz ainda é o autor que mais se dedica ao tema. Ainda assim, em seu livro “*Economics of Public Sector*”, a bibliografia selecionada para todo o tema das falhas de mercado reduz-se a duas citações, de 1957 e 1958, quando pela primeira vez foram sistematizados os conceitos de falhas de mercado e outros relacionados à ação e despesa públicas. Dessa forma, para se entender a pouca literatura sobre o tema, deve-se levar em consideração: a) o fato de tratar-se ainda de um tema ainda novo; e b) tratar-se de um conceito de relativamente fácil compreensão, posto tratar-se de um fenômeno verificável e mensurável.

Se há disposição para agentes privados oferecerem serviços de transporte aéreo, seja ele de passageiros ou de carga, em rotas que são identificadas como atrativas ou rentáveis (digamos, por exemplo, serviços de transporte aéreo de passageiros entre São Paulo e Rio de Janeiro), o mesmo não ocorre em rotas de baixa densidade ou de altos custos de operação. Não é muito difícil de imaginar que as empresas aéreas não teriam disposição de, por si só, estabelecerem rotas, por exemplo, entre Rio Branco e Manacapuru. Este serviço, para ser efetivado, deverá contar com uma ação determinada do poder público.

Foi dentro desta perspectiva que foi criado, em 1975, o SITAR – Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional, cujos objetivos estavam em prover de serviços aéreos os diversos rincões do Brasil, e cujos primórdios, evolução e decorrências serão brevemente apresentados neste trabalho.

### **3.3.4 CONCENTRAÇÃO DE MERCADO – MONOPÓLIOS OLIGOPÓLIOS**

Há situações em que a posição dominante de mercado pode ser uma decorrência da própria estrutura deste, que exige grandes escalas para a sua viabilidade econômica. Esses mercados apresentam o que se chama de *retornos crescentes de escala*. Ou seja, à medida que determinada firma aumenta sua participação em um mercado, seu custo marginal decresce, proporcionando maiores ganhos e também maior disposição em abranger um número cada vez maior de consumidores; o que, para tal, normalmente é preciso apresentar preços decrescentes e/ou inovações tecnológicas importantes.

Exemplos clássicos para mercados com retornos crescentes de escala encontram-se em boa parte do que se convencionou chamar de serviços públicos. São serviços como os de abastecimento d'água e esgotamento sanitário, telefonia ou ainda energia elétrica. Para estes serviços, quanto maior o número de pessoas atendidas por ele, tanto melhor, já que eles exigem vultosas quantias de investimentos que, uma vez implantados, não alteram em muito seus custos com a disponibilização para mais um cliente. Em verdade, os custos de produção de uma unidade a mais declinam à medida que o nível de produção aumenta. Ao mesmo tempo, dado o volume de investimentos e dada a natureza do serviço, não parece muito pertinente haver mais de um fornecedor destes serviços, onde a locação de recursos voltados à produção tornar-se-ia ineficiente à medida que, em termos práticos, o uso de uma firma exclui a outra. A esse tipo de mercado, chama-se de *monopólio natural*.

É interessante notar que os monopólios naturais estão muito comumente vinculados aos serviços públicos, em especial os de infra-estrutura urbana, tais como os mencionados acima. Todavia, mesmo não sendo mencionado como exemplo “clássico” de monopólio natural os serviços aeroportuários também podem ser, sob determinadas circunstâncias, ser considerados monopólios naturais. Por exemplo, em uma cidade de médio porte que já conta com um aeroporto, não faz sentido promover-se a construção de outro, pois a demanda não exige tal investimento, da mesma forma que este investimento não teria retornos atraentes para os investidores, uma vez que o serviço já é fornecido por outro. Em verdade, a aparição de mais um aeroporto em uma mesma cidade poderia vir a inviabilizar ambos os empreendimentos, no sentido de que a venda pelos serviços diluir-se-ia, fazendo com que a agregação de mais consumidores, aspecto considerado vital para a sustentabilidade de um monopólio natural, não se concretizaria, posto que tal demanda se dividiria em duas opções, insuficientes para a viabilidade econômica de ambos os empreendimentos.

No caso dos monopólios naturais, as chamadas *barreiras à entrada* são um fator fundamental para sua existência. Se a entrada em determinado mercado monopolizado não necessitasse de pesados investimentos, como é o caso da maior parte dos serviços públicos, até mesmo esses mercados tenderiam a atuar competitivamente. Isto, todavia, não ocorre nos chamados monopólios naturais, já que esses apresentam rendimentos crescentes de escala, o que significa, para firmas que pretendam entrar no mercado, em altos custos e, mais importantes, mais altos que a já estabelecida.

Por que, então, se monopólios podem apresentar ganhos crescentes de escala (maior eficiência), eles são identificados como tão nocivos à economia? A resposta dessa questão passa pelo papel do Estado na economia, enquanto reguladores de mercados chamados imperfeitos. Uma vez que um determinado mercado não seja regulado e ele se caracterize por apresentar alguma falha, se não-regulado, seus atores tendem a praticar condutas lesivas à economia, como preços abusivos, vendas casadas e outras práticas anti-competitivas.

Esse é o caso do setor de aviação civil. Esta indústria claramente apresenta falhas de competição, como muitos aspectos dos rendimentos crescentes de escala. Vários aspectos das falhas vêm se modificando ao longo do tempo. É o caso das barreiras à entrada. Há não muito tempo atrás, o montante de capital financeiro requerido para operar nessa indústria era altíssimo. Centenas de milhões de dólares eram requeridos na aquisição de aeronaves,

implantação de infra-estrutura de terra, manutenção, logística, treinamento de RH, para ficarmos nos custos mais evidentes. Este fato por si só era uma das grandes barreiras à entrada de novos competidores neste mercado.

Sob vários contextos, a existência de monopólios naturais pode não ser tão maléfica quanto a princípio poder-se-ia sugerir. Conforme mencionado anteriormente, por motivos de eficiência econômica, eles podem desempenhar um papel positivamente relevante na economia. Ainda assim, os setores que dessa forma operam devem, por suas próprias grandezas, ser “domados” ou, em palavras mais próprias, regulados. Caso contrário, a facilidade para estas indústrias praticarem preços abusivos – sem dúvida muito maior que em um setor minimamente competitivo – poderia efetivar-se na prática em concreto.

### **3.3.5 EXTERNALIDADES**

Qualquer ação econômica gera resultados previstos, com maior ou menor precisão, mas de qualquer forma, as decisões econômicas são tomadas com base em expectativas previstas. Assim, ao se aumentar a taxa básica de juros, a autoridade econômica provavelmente estará querendo controlar a oferta de moeda na economia e conseqüentemente os níveis de inflação. Todavia, essa ação não implicará somente os reflexos esperados, mas também uma série de outras conseqüências que não estavam previstas em um primeiro momento. Ou seja, uma ação econômica gera *externalidades*.

As externalidades podem ser positivas ou negativas, dependendo da natureza de seus efeitos. A imposição de custos a outros atores que a princípio não deveriam ser afetados pelas decisões econômicas pode ser considerado como uma externalidade negativa. Da mesma forma, reflexos positivos sobre atores que não estão envolvidos diretamente na ação econômica são considerados externalidades positivas.

Na indústria de aviação civil, por sua própria complexidade, o volume de externalidades é muito grande. A implantação de um aeroporto em uma cidade gera uma série de conseqüências que muitas vezes não podem ser previstas, ou até mesmo podendo ser previstas, não têm como ser mensuradas acuradamente. É o que ocorre, por exemplo, com os preços dos imóveis em suas redondezas. Dependendo do uso a que se destinam, poderão esses imóveis sofrer desvalorização ou valorização.

O transporte aéreo de passageiros traz em seu bojo um conjunto de externalidades que afetam bastante a realidade da localidade onde se insere. Assim, uma das externalidades positivas mais conhecidas do transporte aéreo é o desenvolvimento econômico e a integração da localidade com o resto do país. Informação, conhecimento, intercâmbio cultural, aumento das relações comerciais, maior facilidade de acesso a outras tecnologias, procedimentos, produtos.

Todas essas conseqüências do transporte aéreo podem ser consideradas externalidades positivas. Da mesma forma, o aumento da poluição sonora, da poluição visual e do ar são externalidades negativas da aviação, assim como reflexos em atividades econômicas, como a desvalorização das moradias que se localizam nas proximidades de uma estrutura aeroportuária.

Em verdade, o número de externalidades que cada ação pode gerar é quase sempre imensurável. Podemos imaginar, por exemplo que o ruído gerado pelo tráfego aéreo em uma região remota da Amazônia é capaz de desestabilizar as rotas de diversos animais, afetando, assim, a taxa de fecundidade dessas espécies. No mesmo sentido, poderá também diminuir em muito o tempo gasto de deslocamento entre diversas comunidades, o que significa a possibilidade de mais pessoas se deslocarem entre localidades, o que pode gerar comunicação, riqueza e acesso à saúde.

Cabe ao poder público identificar que efeitos indiretos uma atividade pode engendrar, de forma a regulá-la, especialmente quando se trata de externalidades negativas. É assim que os custos de operação noturna em aeroportos urbanos são mais altos, pois o que se tenta é desestimular essa atividade em horas que elas tenham um impacto negativo maior sobre a população circundante. Na aviação civil, a atenção às externalidades deve ser grande pois, como já afirmado anteriormente, sua grandeza e complexidade fazem dessa atividade uma fonte de externalidades, de naturezas diversas (positivas e negativas), em grande número e variados graus de impacto.

### **3.4 DELIMITAÇÃO DO MERCADO RELEVANTE**

Há que se definir também o que seja o “mercado” para determinado produto ou serviço. E neste aspecto, não há concordância uníssona. A definição de mercado, apesar de ser uma questão-chave, é de difícil delimitação.

A delimitação de um mercado pode não se dar exclusivamente através das características do produto, mas também de outras variáveis, como a localização geográfica de seu mercado consumidor. Esta delimitação reporta-se normalmente a produtos em que os custos de transporte sejam considerados significativos. Quando o mercado é delimitado geograficamente, ele é chamado de *mercado relevante*. Neste sentido, mesmo que determinado supermercado apresente preços bem inferiores a outro que se encontra do lado oposto da cidade, talvez não seja possível considerá-los como concorrentes em um mesmo mercado relevante, pois muito dificilmente o morador que compra num supermercado A deslocar-se-á até o outro extremo da cidade para adquirir produtos no supermercado B, pelo fato de ele praticar preços menores. O tempo e o custo de deslocamento até o eventual concorrente tiram esse supermercado do mercado relevante de supermercados para uma determinada região.

No caso das linhas aéreas, a lógica permanece. O mercado Rio de Janeiro – São Paulo não é o mesmo de Rio de Janeiro – Brasília, mesmo ambas as rotas contendo várias características similares (alta frequência, volume de demanda etc). Assim, no caso do transporte aéreo de passageiros, a variável destacadamente de maior relevância para a definição do mercado relevante será a rota a ser operada. Outras “apurações” podem se fazer presentes, como os horários de oferta dos vôos, tipo de aeronave e, claro, o preço.

### **3.5 ORGANIZAÇÃO INDUSTRIAL**

A Organização Industrial, segundo Stigler<sup>5</sup> tem por objetivo a compreensão da estrutura e comportamento das indústrias (setores de produção de bens e serviços) de uma economia. Esta teoria trabalha com conceitos como estrutura de tamanho das firmas (uma ou várias, concentradas ou não), as causas (além da questão das economias de escala) dessas estruturas de tamanho, os efeitos da concentração na competição, os efeitos da competição sobre os preços, investimento, inovação além de outros aspectos.

Há ainda uma abordagem metodológica sobre a Organização Industrial, que diz respeito à análise econômica de mercados e que é baseada em três conceitos-chave: i) estrutura; ii) conduta (ou comportamento); e iii) desempenho. O liame existente entre esses três conceitos

---

<sup>5</sup> Stigler, George (1968): *The Organization of Industry*.

dá-se pelo raciocínio de que a estrutura de um determinado mercado (número de atores, barreiras à entrada etc.) determina em larga escala a conduta (política de preços, marketing) dos participantes neste mercado, assim como os seus desempenhos (eficiência, inovação tecnológica) são uma simples avaliação dos resultados de suas condutas.

Esta perspectiva, todavia, tem sido contrastada cada vez mais com o entendimento de que as diferenças entre os setores da economia são tão grandes e complexas que generalizações simplistas de escala e estrutura não podem ser parâmetros para uma análise mais aprofundada. Por exemplo, muitas vezes, o aumento do grau de concentração em um determinado setor da economia não significa necessariamente que é resultado de práticas predatórias, mas sim de comportamentos empresariais que podem de fato aumentar a eficiência (e também o lucro) da empresa que, legitimamente, ou em função das próprias características da indústria, acabam dominando o mercado. Isso pode ocorrer, por exemplo, se uma firma dispõe-se a investir consideráveis quantias em Pesquisa e Desenvolvimento que, em momento posterior, podem traduzir-se em aumento de produtividade. Ganhos de escala e eficiência também podem ser alcançados através de fusões e incorporações que, necessariamente, significam aumento no grau de concentração da indústria.

Concentração: o grau de concentração é uma forma de se mensurar o tamanho da distribuição dos atores no mercado porque ele sinaliza o peso relativo de cada um deles, através de seus tamanhos. Caso contrário, se houvesse uma simples contagem de atores envolvidos, tenderia a colocar empresas, como por exemplo, TAM, VARIG e BRA como atores com função, peso e importância iguais na indústria de aviação civil.

A implicação para este fato de atores com tamanhos diferentes pode ser uma sinalização de que esses atores tenham diferentes estruturas de custo e até mesmo produtos diferenciados engendrando, assim, diferentes participações de mercado, conhecidas mais usualmente como “*market share*”. Dessa forma, uma contagem simples do número de atores que participa em um mercado pode – e tende a – produzir uma visão errônea sobre o grau de concentração dessa indústria.

Barreiras à Entrada: Discutidas em sub-tópico acima, são instâncias, requisitos, entraves que fazem com que a entrada de um novo ator no mercado seja custosa e/ou difícil.



Estrutura de Mercado e Competição Estratégica: Há duas fontes-chave de competição nos mercados: as firmas já existentes e as potenciais entrantes.

Índice de Concentração: sob uma perspectiva de antitruste ou de bem-estar, o índice de concentração deve medir a habilidade das firmas de subirem seus preços acima de níveis competitivos. Valores maiores para este índice devem indicar uma maior margem entre preço final e custo de produção, ou então uma maior disposição de firmas atuarem em conluio.

Definição de Mercado: A fim de se medir a concentração de um mercado, é necessário definir-se os limites deste mercado. Esta não é tarefa simples, tampouco há delimitações conceituais que proporcionem uma definição precisa do que seja este mercado. De qualquer forma, a definição de mercado passa pelo conceito de possibilidades de substituição tanto de consumo como de produção. Pelas palavras de Stigler;

*“uma indústria deve abarcar o máximo em termos de área geográfica, assim como o máximo em termos de variedade de atividades produtivas nas quais há uma forte substituição no longo prazo. Se compradores podem mudar de área dou produto de A para B, então ambos devem ser combinados. Da mesma forma, se podem trocar B por A, novamente, estes devem ser combinados. Os economistas usualmente argumentam que, alternativamente, todos os produtos ou empresas que tenham uma elasticidade cruzada altas no longo prazo, tanto da demanda como da oferta, devem ser transformadas em uma única indústria.”<sup>6</sup>*

Outra dificuldade para se entender o mercado pelo lado da oferta é a diferenciação entre “substituição” e “novos entrantes”. Considerando-se o exemplo de companhias aéreas, como se identificar de qual mercado se está falando? Do mercado aéreo doméstico brasileiro? Do mercado da rota Brasília – São Paulo? A princípio, quanto maior o mercado considerado, menor será seu grau de concentração. Ou seja, para se ter uma noção do grau de concentração de um mercado, é preciso ter, primeiramente, delimitado que mercado é este.

É através da delimitação deste mercado que se pode ter uma idéia do real grau de concentração de uma indústria. Um dos instrumentos mais usados na determinação do grau de concentração

---

<sup>6</sup> Stigler, G. (1955) – *Business Concentration and Price Policy*. Tradução do a.

de um setor econômico é o *Índice de Concentração*. O Índice de Concentração “M” nada mais é que a participação que as “M” maiores firmas do setor detém no mercado. O problema deste índice se encontra no fato de que ele descreve apenas um ponto no tamanho total de participantes.

Para Viscusi, talvez a mais importante explicação sobre porque algumas indústrias são mais concentradas que outras dá-se através da magnitude das economias de escala relativas à demanda total do mercado. Quanto maior a capacidade de uma firma aumentar suas economias de escala (caso típico de setores de monopólio natural), maior a tendência de haver concentração neste mercado, já que, com custos marginais decrescentes, os ganhos por unidade, mantêm-se.

No sentido inverso, as “*Deseconomias de Escala*” são um decisivo desestimulante para se aumentar o grau de concentração de uma indústria, já que sua participação “ótima” neste mercado não pode crescer ilimitadamente. A explicação para tal é que à medida que uma firma cresce, torna-se mais e mais difícil exercer controle sobre a organização como um todo, provocando um aumento nos custos de produção e/ou transação desta firma.

As condições de entrada já forem mencionadas neste estudo sob a perspectiva de “barreiras á entrada”. Aspecto fundamental para o caráter competitivo de um setor de economia, as condições de entrada são importantes por duas razões básicas: a primeira é o número de firmas participantes em um setor é, em parte, determinado pelos custos de entrada neste setor<sup>7</sup>, afetando diretamente o grau de concentração deste setor. A segunda razão é que são as condições de entrada que determinam em que medida se tem uma concorrência potencialmente eficaz. Isso porque acredita-se que a simples perspectiva de que novos “players” possam entrar numa indústria é razão suficiente para manter as firmas, chamadas no setor aéreo de “incumbentes”, competindo, já que um aumento na competição tende a fazer caírem os preços praticados no setor. Segundo este argumento, as condições de entrada são importantes porque os custos ou dificuldades de entrada afetam a efetividade de uma potencial concorrência.

---

<sup>7</sup> Aqui novamente o aspecto das economias de escala assumem papel relevante no sentido de que uma perspectiva de custos marginais decrescentes é fundamental na decisão de se entrar ou não em uma indústria. Ou seja, em não havendo “escala” suficiente par viabilizar a produção, torna-se economicamente desinteressante entrar neste mercado.

Há um entendimento tácito na Teoria da Organização Industrial de que práticas anti-competitivas e preços predatórios em um determinado setor da economia ocorrem quando duas condições co-existem: uma alta concentração na indústria, de forma a permitir práticas concertadas de mercado; e quando há barreiras à entrada de novos competidores.

Viscusi (2000) apresenta a definição de Bain para barreiras à entrada, qual seja:

*“a forma pela qual firmas já estabelecidas, no longo prazo, podem elevar seus preços acima de seus custos marginais de produção e distribuição (...) sem induzir potenciais concorrentes a entrar neste mercado.”*<sup>8</sup>

Essas barreiras à entrada podem dar-se de várias formas. As já mencionadas economias de escala são um clássico exemplo, em se tratando de mercados com características de monopólio natural. Há, contudo, outras variáveis, como: volume de capital requerido; restrições governamentais, tais como tarifas e direitos de patentes; as vantagens absolutas das firmas que já se encontram no mercado; domínio de tecnologias superiores por parte das incumbentes; ou ainda controle sobre os insumos requeridos para o setor, entre outros. Assim, identificando-se outras variáveis como barreiras à entrada, uma outra definição para esse fenômeno talvez seja mais acurada. Segundo Stigler:

*“uma barreira à entrada pode ser definida como os custos de produção que estão vinculados às empresas que buscam entrar no setor, mas que não existem nas firmas que já estão operando neste setor.”*<sup>9</sup>

Seja como for, o que se deve ter claro é que a concorrência não se dá eficientemente como imaginado por muitos. Um determinado setor da economia pode, mesmo tendo suas firmas apresentando ineficiências, ou ganhos excessivos, manter-se livre de eventuais novos “players”, o que nos leva a concluir que garantir a concorrência de um mercado – principalmente em setores de mais oligopolizados, como é o caso das empresas aéreas – não é algo que ocorra com frequência espontaneamente.

---

<sup>8</sup> Bain, Joe (1968) – *Industrial Organization*. Tradução do a.

<sup>9</sup> Stigler, George (1968) – *The Organization of Industry*. Tradução do a.

#### 4 BREVE HISTÓRICO DA AVIAÇÃO REGIONAL NO BRASIL

Neste capítulo pretende-se apresentar, de maneira breve e a título de contextualização, o processo de funcionamento do mercado de transporte aéreo de passageiros no âmbito regional, ou da malha aérea entre localidades de baixa e média densidade populacional. Não há o propósito de, a partir de uma “*démarche*” histórica, compreender o motivo das lacunas na oferta dos serviços aéreos entre o interior do país, mas sim apenas explicitar que essa questão há muito é de considerável magnitude, posto que o Brasil é um país de dimensões continentais e, portanto, requer serviços aéreos disseminados.

Os objetivos e a importância dada ao transporte aéreo regional estão intrinsecamente ligados às visões de nação que o governo e a autoridade pública devem ter. Ou seja, para que o país se desenvolva, é necessário que isso ocorra de maneira generalizada, e não apenas em determinadas regiões e cidades.

Em um país de dimensões continentais como o Brasil, é essencial que haja a integração entre as suas diversas regiões. A integração nacional é questão de várias faces: diz respeito à segurança e à soberania nacionais<sup>10</sup>, onde a ocupação do solo e do espaço aéreo são as verdadeiras garantias de que aquelas áreas pertencem à nação brasileira. Da mesma forma, é através da conexão entre as diversas áreas do país que se pode levar os vetores de desenvolvimento requeridos, como o desenvolvimento econômico, social, cultural e, no caso da região amazônica, também os serviços essenciais de desenvolvimento humano, que são a educação e a saúde. v

Sant’Anna identifica vários fatores que possibilitam e indicam a vocação para o transporte aéreo como modal de primordial relevância para a região, já que:

A relativa facilidade de construção de uma pista de pouso, em relação às outras modalidades de transporte e o grande retorno imediato, ao propiciar ligações rápidas por via aérea bem como o clima tropical que favorece a esse tipo de transporte, faz com que todas as localidades da Amazônia Legal tenham pelo menos uma pista de pouso. Pistas

---

<sup>10</sup> Há até duas décadas atrás, era bastante comum ouvir-se o bordão “Integrar para não Entregar”, que expressava de forma inequívoca o entendimento de que a integração nacional era condição “sine qua non” para a garantia da integridade do território nacional.

simples, de categoria inferior e rudimentares permitem acesso a lugares inóspitos e, da mesma forma que as instalações rudimentares de portos às margens dos rios, pistas rudimentares são abertas por particulares em toda a região Amazônica. As vilas e municípios da região mantêm instalações aeroportuárias menores, registradas no Departamento de Aviação Civil, bem como fazendas e empreendimentos mantêm instalações privadas com diferentes níveis de precariedade.<sup>11</sup>

Ainda sob o mesmo enfoque, deve-se levar em consideração que a região amazônica, diferentemente das outras regiões do país, não conta com uma malha viária estruturada que possibilite a integração entre as localidades com facilidade e custos relativamente baixos. Ao contrário, se por um lado a rede fluvial garante boa capilaridade no acesso aos rincões da região, por outro requer uma logística por vezes complexa, além de apresentar custos de escala em grau maior que um e demandar muito tempo de deslocamento entre um centro e uma localidade ribeirinha, por exemplo.

É neste quadro que o transporte aéreo – de carga e de passageiros – na região Norte é fator fundamental no processo de desenvolvimento, integração e soberania daquela área, ainda tão pouco ocupada, mas de qualquer maneira pertencente ao Brasil e contribuinte para a riqueza nacional. Como garantir o acesso a equipamentos de saúde de emergência em sítios longínquos do país. Mais: como levar pessoal especializado e aparelhagem para áreas isoladas e de difícil acesso? Parece claro que cabe ao transporte aéreo um papel fundamental no processo de integração e crescimento da região Norte do país.

#### **4.1 OS PRIMÓRDIOS**

Quando a exploração privada de serviços aéreos foi permitida, ainda na década de 1940, a demanda por esse novo e fascinante serviço era, ao mesmo tempo, tímida e pulsante. Tímida porque ainda havia muita apreensão com relação à segurança de vôo e a tudo que o novo traz em termos de apreensão. Mas essa demanda era também pulsante por se tratar de algo que até então existia somente na imaginação das pessoas e que tinha um caráter de mágico, anti-natural. O fato é que o inusitado desta ação – voar – garantia uma mística e um interesse elevados por parte de praticamente todo ser humano que naquele tempo vivesse.

---

<sup>11</sup> Sant'Anna, José Alex (1998). *Rede Básica de Transporte da Amazônia*.

Rapidamente os efeitos da viagem aérea se fizeram claros e essa demanda, se num primeiro momento tinha o gosto pelo bizarro como um de seus combustíveis, logo angariou adeptos e entusiastas pela sua praticidade e também, como o é até hoje, por sua magia.

À medida que o tráfego aéreo foi se intensificando e complexificando a questão da segurança de vôo foi ganhando cada vez mais importância. Tal importância teve como consequência um aumento nos custos de operação dessa atividade que antes não requeria tantos investimentos. Era necessária a aplicação de recursos nas aeronaves – parcela principal da inversão – e outros gastos marginais em estrutura de solo, pessoal, alguma logística.

Assim, voar – e transportar pessoas e cargas – a era algo que podia ser feito de forma generalizada e razoavelmente descomplicada. E foi nesse quadro que o transporte aéreo de passageiros disseminou-se, sendo esse serviço oferecido às mais diversas localidades. Segundo Varella<sup>12</sup>, o número de cidades atendidas pela aviação civil chegou a mais de 350 no início da década de 1950.

A partir de então, o aumento nos custos de operação do setor, em função da exigência por níveis cada vez mais altos de segurança, aliados à entrada de uma nova tecnologia que, se por um lado era revolucionária – a dos jatos – por outro implicava verdadeiros saltos de custo, tanto no preço desses novos aparelhos, como na infra-estrutura exigida para sua operação, assim como a logística envolvida, equipagem de solo, treinamento e outros vários itens que fizeram a aviação civil entrar em um novo patamar de funcionamento.

Dessa forma, não era mais possível, nem economicamente viável, operar tantas rotas para tantas localidades. Era necessário gerar volume de demanda para tornar financeiramente compensador a operação de uma determinada rota.

A redução gradual, porém drástica do número de cidades atendidas, bem como das rotas operadas requereu uma ação por parte do governo federal para que um número mínimo de localidades fosse atendido. Ela se traduziu na Rede de Integração Nacional – RIN, lançada em 1962, mas de vida breve, pois a própria falta de estrutura do governo aliada à dificuldade de

---

<sup>12</sup> Varella Gomes et all. (2002) – *Informe de Infra-Estrutura* nº 50, BNDES

operação das aeronaves já em idade avançada (aparelhos ainda oriundo da 2ª guerra mundial) fizeram com que não se viabilizasse o Programa.

#### **4.2 OS SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE AÉREO REGIONAL**

Somente em 1975 que houve nova tentativa do Poder Público de reintegrar localidade de baixo volume de tráfego na malha aérea brasileira. Através do Decreto 76.590, foram criados os *Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional – SITAR*, com o intuito de viabilizar “linhas e serviços de uma Região, para atender localidades de médio e baixo potencial de tráfego”<sup>13</sup>. Para tanto, foi criada a figura de *Empresa de Transporte Aéreo Regional*, que, pelo mesmo Decreto, era proibida de se transformar em Empresa de Transporte Aéreo regular. Também pelo mesmo Decreto, foi criado um adicional tarifário de 3% sobre as passagens de linhas regulares nacionais a fim de servir de suplementação tarifária das linhas que viessem a ser criadas sob esse novo sistema.

Assim, o Brasil foi dividido em cinco regiões de tráfego aéreo regional, cabendo a cinco empresas distintas a operação nessas regiões. Era nítida a intenção de proteger essas empresas de concorrência, dentro de uma filosofia de garantir uma demanda cativa mínima para o funcionamento delas. Apareceram, assim as empresas TABA (operando a região Norte do país); NORDESTE (região Nordeste, norte de Minas Gerais e Espírito Santo); VOTEC (Goiás, sul do Pará e Maranhão Triângulo Mineiro e Distrito Federal); TAM (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e interior de São Paulo) e RIO-SUL (região Sul, leste paulista e Rio de Janeiro).

Compunham ainda premissas do SITAR:

- 1) criação de empresas com estrutura administrativa simples, o que se traduzia em custos não-operacionais reduzidos;
- 2) formação de acordos entre as operadoras regionais e nacionais de forma a fomentar o tráfego das linhas-tronco e consolidar o modelo ora em implantação;

---

<sup>13</sup> Decreto Nº 76.590, de 11 de novembro de 1975.

- 3) limitação do tamanho das aeronaves, visando a adequação do sistema em termos de equipamento às condições da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do interior do país;<sup>14</sup>
- 4) vedação às empresas regionais de operarem ou se tornarem operadoras de âmbito nacional.

Se por um lado uma série de premissas imaginadas para esse novo sistema de transporte aéreo não tenham tido vida longa (rotas com alta frequência em aeronaves pequenas, atuando em conjunto com as empresas maiores que faziam ligações-tronco), por outro o SITAR obteve sucesso em voltar a ampliar a oferta de vôos para localidades antes abandonadas pela nova conjuntura da aviação civil no Brasil.

O SITAR funcionou sob basicamente os mesmos moldes até o início da década de 1990 quando foi autorizado não apenas o estabelecimento de novas empresas neste nicho de mercado, mas também a concorrência entre as diversas empresas, fossem elas regionais ou nacionais.

Ainda que pesem uma série de problemas que o SITAR gerou ao longo de sua existência, pode-se afirmar que foi, àquela época, o que se conseguiu imaginar para garantir um mínimo de frequência e rota para áreas que já há algum tempo haviam deixado de ser atendidas. Problemas houve, e alguns de maior destaque e gravidade, como o desvio dos recursos da suplementação tarifária (que, justamente no caso do transporte aéreo na região amazônica, onde se concentrou o maior número de dimensões de problemas). O descasamento entre a política de indução do desenvolvimento e da integração nacional e as metas empresariais também pode ser apontado como um dos malogros da política.<sup>15</sup> Todavia, os problemas acima

---

<sup>14</sup> Aqui também pudemos verificar a ação do Estado enquanto indutor do desenvolvimento nacional, pois a limitação do tamanho das aeronaves foi também uma política pública destinada a gerar demanda para uma indústria infante, a Empresa Brasileira de Aeronáutica – EMBRAER. A empresa, montadora sob licença das aeronaves Piper e executora de um projeto integralmente nacional – o avião Bandeirante – também foi a materialização de uma visão de Estado sobre a importância do transporte aéreo e da tecnologia aeronáutica. Vale destacar ainda que também posteriormente o Poder Público aplicou regras de funcionamento nesse nível para garantir viabilidade de projetos da indústria aeronáutica nacional. No fim da década de 1990 e início de 2000, a Ponte Aérea Rio – São Paulo viu-se obrigada a operar aeronaves a jato com tamanho-limite de 50 passageiros; exatamente o tamanho do novo jato ERJ 145. Dessa feita, entretanto, a realidade do mercado e das condições de funcionamento da própria indústria aeronáutica se impuseram sobre a lógica de ação do Estado.

<sup>15</sup> A adoção de aeronaves maiores implicava menor número de frequências e destinos, pois requeria escala e infra-estrutura aeroportuária para a sua operação.



elencados não serão desenvolvidos nesse trabalho por tratar-se de questão que requer um maior aprofundamento na pesquisa histórica bibliográfica, documental e primária.

### 4.3 O QUADRO ATUAL

É importante destacar que o número de localidades atendidas pelo transporte aéreo regional parou de crescer e começou a diminuir a partir do ano de 2000 quando empresas aéreas começaram a ganhar liminares contra o recolhimento do Adicional Tarifário que garantia a viabilidade econômica das rotas de baixa e média densidades. Talvez o Adicional Tarifário fosse o último mecanismo de viabilização e/ou fomento que ainda existia para a operação de rotas entre localidades de baixa densidade, em se tratando particularmente da região Norte.

Na década de 1990, já não havia diferenças que caracterizassem as empresas que operavam no transporte aéreo como de âmbito nacional ou regional. O mercado aéreo geográfico delimitado também não existia mais, assim como a sua reserva para as incumbentes pré-estabelecidas. Até mesmo os aparelhos começaram a ser trocados por outros de características antes vinculadas às rotas regulares de maior densidade, com a introdução de jatos e/ou aeronaves com maior número de assentos. Assim todas as empresas que operavam os serviços aéreos regularmente foram classificadas como empresas domésticas de transporte aéreo regular.

Esta nova panorâmica possibilitou uma alta rotatividade de entrada e saída de empresas no setor. A princípio, atraídas por uma base tarifária até 30% maior que a das empresas nacionais diversas empresas tentaram se firmar no mercado aéreo regional. Essa rotatividade, marcada pela expansão da oferta de 1992<sup>16</sup> até 1997, e posteriormente por sua contração a partir de 1999 deixam claro que a operação aérea economicamente sustentável, especialmente em mercados de baixa densidade, é extremamente complexa e de difícil atingimento.

Talvez aqui haja um ponto de correlação entre o funcionamento do Adicional Tarifário e a Base Tarifária com a operação das empresas aéreas de caráter regional. Todavia, a verificação

---

<sup>16</sup> A partir desse ano, e até agosto de 2001, quando se instituiu a liberdade tarifária, a Tarifa Básica do Setor Aéreo deixou de ser usada para *fixação* do valor do bilhete aéreo, para servir apenas de *referência* para o estabelecimento da faixa de flexibilização tarifária.

e possível estabelecimento de relação entre essas variáveis demanda estudo específico e aprofundado sobre esses pontos, o que foge aos objetivos deste trabalho.

Não é por acaso que a maior parte das linhas aéreas suplementadas se encontra na região amazônica. Como já citado anteriormente, Sant'Anna identifica a facilidade de se construir uma pista de pouso, em comparação à infra-estrutura necessário para a implementação de rodovias ou até mesmo de hidrovias. Além disso, as distâncias e a rarefação populacional são fatores que agravam ainda mais qualquer iniciativa de exploração de transporte na região. Com tal vastidão territorial, cabe à aviação o papel de amálgama no processo de integração, onde mecanismos de incentivo e garantia de viabilidade na operação de serviços aéreos devem ser levados em consideração, se não foi possível o estabelecimento de atividades comerciais que se sustentem por si próprias.

Nesta região, o principal meio de transporte é o fluvial. Dadas as próprias características da área, não há como mudar o papel e relevância desse modal, pois ele garante uma capilaridade que nenhum outro modal tem condições de oferecer. Como acessar populações ribeirinhas, de densidade baixíssima e localização remota? Porém, outros aspectos devem ser levados em consideração, pois questões como Tempo e Regularidade são de difícil equacionamento.

O tempo requerido de viagem entre localidades é sempre muito elevado, se comparado com o transporte rodoviário – e sem qualquer parâmetro de comparação com o aéreo – fato esse que pode inviabilizar uma série de empreendimentos que requeiram agilidade e frequência. No mesmo sentido, as condições de navegabilidade dos rios ao longo das estações do ano podem deixar desassistidas diversas comunidades, a depender das condições climáticas da região. Essas são questões que não podem deixar de ser levadas em consideração, quando se pensa em viabilização do transporte aos diversos rincões do Brasil e, em especial, da Região amazônica.

É nesse sentido que esta pesquisa tem razão de ser. É necessário verificar até que ponto se faz indispensável a implantação de instrumentos de fomento à atividade de transporte aéreo de passageiros, levando-se em consideração as características da zona a ser estudada, da atividade a ser explorada e das demandas – efetiva e potencial – encontradas.

O mercado de transporte aéreo de passageiros na região Norte tem condições de “voar com as suas próprias asas?” É um mercado amadurecido e com densidade ou demanda suficiente para

funcionar por conta própria, de forma que a adoção de mecanismos de incentivos serviria apenas para perpetuar ineficiências operacionais e de gestão das empresas aéreas? Ou sem uma ação determinada do Estado ficará a região desprovida desse elemento essencial para a integração e o desenvolvimento da área e, por consequência, do país? É o que o capítulo seguinte tenta responder.

## 5 O MERCADO AÉREO DE PASSAGEIROS NA REGIÃO NORTE

O presente capítulo tem o objetivo de descrever a pesquisa realizada e suas fases, apresentar os resultados da pesquisa e fazer uma breve análise desses resultados, de forma a confirmar ou refutar a hipótese proposta pelo estudo: A Região Norte do Brasil não apresenta, hoje, um nível de atendimento satisfatório por serviços de transporte aéreo regular sem que haja a atuação do Estado no sentido de se promover ou estimular esse atendimento.

A pesquisa realizada no presente estudo tem como premissa o fato de que durante todo o ano de 2004 (período abordado na pesquisa) nenhum recurso público foi destinado às empresas de transporte aéreo como forma de estímulo ao atendimento a qualquer localidade do País. Tampouco nenhuma empresa aérea foi obrigada pelo Estado a atender com seus serviços a qualquer localidade como condição para a concessão de alguma linha aérea ou qualquer outro tipo de concessão. Ou seja, pode-se inferir daí que as localidades que foram atendidas por serviços de transporte aéreo regular durante o ano de 2004 tiveram esse serviço prestado por força da livre iniciativa privada.

Para se analisar a questão de mercados incompletos de transporte aéreo é muito importante a verificação dos aeródromos servidos por serviços de transporte aéreo regular. Para tal verificação, o quadro a seguir mostra o número de aeródromos servidos no ano de 2004, por região.

**Tabela 5.1 - Quantidade de Aeródromos Servidos em 2004, por Região**

<b>Região</b>	<b>Número de aeródromos servidos</b>
Norte	49
Nordeste	25
Sul	17
Sudeste	31
Centro-Oeste	10
<b>TOTAL BRASIL</b>	<b>132</b>

Fonte: Departamento de Aviação Civil

Pode-se verificar que a Região Norte é a que possui o maior número de aeródromos servidos, respondendo por 37,12% do total de aeródromos atendidos do Brasil. Outro aspecto importante a ser avaliado é o atendimento a municípios com número reduzido de população, onde a probabilidade de se ter mercados incompletos é maior, devido ao fato de que a demanda tende a ser menor nesses municípios. O quadro a seguir mostra o número de municípios com população igual ou inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes, que foram, em 2004, servidos por transporte aéreo regular.

**Tabela 5.2 - Quantidade de Municípios Servidos Com População Igual ou Inferior a 50.000 Habitantes**

<b>Região</b>	<b>Municípios com população igual ou inferior a 50.000 habitantes, atendidos por transporte aéreo regular</b>
Norte	23
Nordeste	4
Sul	2
Sudeste	1
Centro-Oeste	3
<b>TOTAL BRASIL</b>	<b>33</b>

Fonte: IBGE e Departamento de Aviação Civil

Pode-se perceber que a Região Norte também é a que possui o maior número de municípios de pequena população atendidos por transporte aéreo regular, representando 69,7% do total do Brasil.

Análises quantitativas simplistas como as apresentadas podem levar a conclusões como a de que a hipótese do presente estudo foi refutada, uma vez que a Região Norte, vista sob esta ótica, é a melhor servida do Brasil. Entretanto, o próprio senso de realidade impede que tal afirmação seja feita. Esses dados, na realidade, mostram apenas que a questão tratada é mais complexa do que aparenta e envolve inúmeras variáveis, várias delas de difícil quantificação. Uma questão fundamental ao entendimento do problema é a percepção de que a aviação não pode ser vista apenas sob o prisma da necessidade da existência de serviços de transporte aéreo regular para atender as localidades que são desenvolvidas a ponto de justificar

economicamente tal atendimento. O problema deve ser visto também no sentido inverso, ou seja, o transporte aéreo deve ser visto como indutor do desenvolvimento. Isso significa dizer que os fatores “desenvolvimento” e “transporte aéreo” têm relação de causa e efeito nos dois sentidos, ou seja, localidades desenvolvidas atraem serviços de transporte aéreo, assim como serviços de transporte aéreo geram desenvolvimento econômico das localidades servidas. Essa perspectiva não pode ser ignorada pelo Estado, como responsável pela indução do desenvolvimento nacional.

Outros aspectos são de extrema relevância para a determinação de localidades a serem servidas por transporte aéreo. A integração nacional, a promoção do turismo, a ocupação do território como forma de defesa nacional, aspectos sociais e até mesmo políticos devem ser levados em consideração. Esses aspectos são de difícil quantificação, o que faz com que sua análise não seja trivial ou consensual.

Para se fazer comparações entre as necessidades da Região Norte e das demais regiões do País, algumas peculiaridades da Região Norte precisam ser levadas em consideração. Em primeiro lugar, deve-se ter em mente que o modal rodoviário, o mais utilizado no Brasil, possui uma malha extremamente deficiente na Região Norte, onde alguns municípios são de difícil ou impossível acesso por meio rodoviário, o que aumenta a necessidade do transporte aéreo nessas áreas.

No que diz respeito à defesa nacional, a ocupação do território é fator fundamental, e a Região Norte é também a que possui o mais baixo índice de ocupação. Esse aspecto também gera uma maior necessidade de transporte aéreo na Região, como fator de ocupação territorial.

Outra particularidade da Região Norte de extrema relevância é o fato de que, em geral, seus municípios têm uma extensão territorial bem superior à média nacional. Por esse motivo, o fato de um determinado município ser atendido por serviços de transporte aéreo regular, não necessariamente atende às necessidades de transporte aéreo daquele município, uma vez que parte da população pode viver a centenas de quilômetros do aeródromo servido. Pelo mesmo motivo, o fato de um determinado município da Região Norte não ser atendido resulta, em geral, numa dificuldade de acesso ao transporte, uma vez que a distância do aeródromo servido é grande e a malha rodoviária é extremamente deficiente ou, em alguns casos, inexistente. De outra sorte, o fato de inúmeros municípios da Região Sudeste não serem

servidos por transporte aéreo regular não representa dificuldade no acesso a esse modal, uma vez que, em geral, há um aeródromo servido em um raio de 50 (cinquenta) quilômetros, de fácil acesso por meio rodoviário.

Portanto, todas as variáveis envolvidas devem ser levadas em consideração no sentido de se verificar o nível de atendimento da Região Norte do Brasil. Para tanto, foi realizada uma pesquisa com o objetivo de se verificar o nível de atendimento do mercado de transporte aéreo da Região Norte do Brasil, no seu atual estágio de maturidade e desenvolvimento.

O trabalho de pesquisa consistiu na comparação entre o que seria uma “malha aérea ideal” para a Região Norte do Brasil, e as localidades que foram efetivamente atendidas no ano de 2004. Essa “malha aérea ideal” seria integrada pelas localidades (aeródromos) que, em uma visão de governo, deveriam estar sendo atendidas por serviços de transporte aéreo regular, considerando os objetivos de desenvolvimento econômico, integração nacional, promoção do turismo, defesa do território, etc.

No sentido de se obter o que estamos chamando de “malha aérea ideal”, algumas possibilidades foram levantadas. Uma hipótese foi a utilização da relação descritiva dos aeródromos do Plano Nacional de Viação. Essa possibilidade se mostrou inadequada, uma vez que o Plano Nacional de Viação foi publicado no Diário Oficial da União em setembro de 1973. Essa defasagem de mais de 30 anos entre a confecção do documento e os dias de hoje, faz com que esse documento seja inadequado para tal comparação, uma vez que as características das regiões do País sofreram mudanças substanciais de natureza econômica, política, social, etc. Outro motivo para a inadequação do uso desse documento é o fato de que alguns estados que constam no documento já não existem mais e outros, que não constam, foram criados.

Outra possibilidade estudada foi a confecção de um modelo próprio com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE de população e nível de atividade econômica dos municípios em estudo. Entretanto, algumas falhas também comprometeriam o uso desse modelo. Em primeiro lugar, como já foi explicitado, levou-se em consideração o fato de que outras variáveis além das duas citadas têm fundamental importância na determinação das localidades a serem atendidas por serviços de transporte aéreo regular. Ademais, a determinação de tais localidades passa necessariamente por um viés político, de

objetivos de governo, o que indica que deve-se utilizar algum documento de governo para tais efeitos.

Considerando que o Plano Aeroviário Nacional encontra-se ainda em fase de elaboração pelo Instituto de Aviação Civil – IAC, definiu-se que a opção mais adequada para a confecção da chamada “malha aérea ideal” seria o uso dos planos aeroviários dos estados em questão, uma vez que, para sua confecção, vários aspectos são levados em consideração, o que torna seus resultados mais fidedignos à realidade e às necessidades de cada estado.

Definidos então os planos aeroviários dos estados como base para a construção do modelo, verificou-se uma inconsistência no modelo: alguns dos aeródromos listados nos planos aeroviários dos estados não são aeródromos homologados pelo Departamento de Aviação Civil – DAC e, portanto, não podem ser considerados na construção do modelo.

Assim, optou-se pela construção do modelo considerando como “malha aérea ideal” os aeródromos constantes nos planos aeroviários dos estados que são homologados pelo DAC. Nesse modelo, os aeroportos centrais, de caráter nacional, não estão listados. Isso se dá pelo fato de que os planos aeroviários dos estados têm, dentre outras, a função de priorizar investimentos oriundos do Programa Federal de Auxílio a Aeroportos – PROFAA, e os chamados aeroportos centrais não são objetos desses investimentos. Entretanto, para fins de esclarecimento, esses aeroportos estão citados abaixo das tabelas, constando como “demais aeródromos atendidos”, e também constam em destaque no mapa de municípios atendidos da Região Norte.

Para se verificar as localidades do modelo construído que efetivamente foram atendidas por serviços de transporte aéreo regular, foram utilizados os dados do Anuário do Transporte Aéreo 2004, uma publicação anual do DAC.

Os resultados da pesquisa realizada estão apresentados a seguir, de forma segmentada por estado da Região Norte (os aeródromos destacados em negrito são os definidos como integrantes da “malha aérea ideal”).



**Tabela 5.3 - Aeródromos – Plano Aeroviário do Acre**

<b>PLANO AEROVIÁRIO</b>	<b>HOMOLOGADO</b>	<b>ATENDIDO</b>
Brasiléia	Não	
Sena Madureira	Não	
<b>Tarauacá</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Xapuri</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Assis Brasil	Não	
Marechal Taumaturgo	Não	

Demais aeródromos atendidos: Cruzeiro do Sul e Internacional de Rio Branco / Presidente Médice.

**Tabela 5.4 - Aeródromos – Plano Aeroviário do Amapá**

<b>PLANO AEROVIÁRIO</b>	<b>HOMOLOGADO</b>	<b>ATENDIDO</b>
<b>Oiapoque</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Amapá</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Calçoene</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Porto Grande</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Tartarugalzinho	Não	
Kumarumã	Não	
Palikur	Não	
Pedra Branca do Amapari	Não	
Santa Luzia do Pacuí	Não	

Demais aeródromos atendidos: Internacional de Macapá.

**Tabela 5.5 - Aeródromos – Plano Aeroviário do Amazonas**

<b>PLANO AEROVIÁRIO</b>	<b>HOMOLOGADO</b>	<b>ATENDIDO</b>
<b>Eirunepé</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Parintins</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Carauari</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Lábrea</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Manicoré</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>São Gabriel da Cachoeira</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Borba</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Coari</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Maués</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Barcelos</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Santa Isabel do Rio Negro / Tapuruquara</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Apuí / Prainha</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Boca do Acre / Novo Campo</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Humaitá</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Itacoatiara</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Novo Aripuanã</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Anori	Não	
Envira	Não	
<b>Estirão do Equador</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Fonte Boa</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Iauaretê</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Igarepé Preto	Não	
<b>Ipiranga</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Ipixuna	Não	
<b>Japurá</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Moura</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Nova Olinda do Norte</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Palmeiras do Javari</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Pauini</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>São Paulo de Olivença</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Tapauá	Não	
Vila Bittencourt	Não	

Demais aeródromos atendidos: Internacional de Manaus / Eduardo Gomes, Tabatinga, São Paulo de Oliveira, Tefé e Urucu.

**Tabela 5.6 - Aeródromos – Plano Aeroviário do Pará**

<b>PLANO AEROVIÁRIO</b>	<b>HOMOLOGADO</b>	<b>ATENDIDO</b>
Abaetetuba	Não	
<b>Almeirim</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Bragança	Não	
<b>Breves</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Conceição do Araguaia</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Itaituba</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Jacareanga</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Monte Alegre</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Novo Progresso</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Óbidos</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Oriximiná</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Paragominas</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Porto de Moz</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Redenção</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Rurópolis</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>São Félix do Xingu</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Tucuruí</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Alenquer	Não	
Ponta das Pedras	Não	
<b>Salinópolis</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Santa Cruz do Arari	Não	
<b>Soure</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Terra Santa</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Cametá	Não	
Dom Eliseu	Não	
<b>Ourilândia do Norte</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
Santana do Araguaia	Não	
Tomé-Açu	Não	
Uruará	Não	
Xinguara	Não	
Anajás	Não	
<b>Baião</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Chaves</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>

Portel	Não	
Viseu	Não	

Demais aeródromos atendidos: Agropalma, Carajás, Internacional de Belém / Val de Cães, Marabá, Monte Dourado, Santarém, Tirios, Trombetas e Tucuruí.

**Tabela 5.7 - Aeródromos – Plano Aeroviário de Rondônia**

<b>PLANO AEROVIÁRIO</b>	<b>HOMOLOGADO</b>	<b>ATENDIDO</b>
<b>Ariquemes</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Cacoal</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Cerejeiras	Não	
<b>Costa Marques</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Guajará-Mirim</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Ji-Paraná</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Vilhena (Novo Campo)</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Aeroclube de Rondônia</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Buritis	Não	
Jaru	Não	
<b>Pimenta Bueno</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Rolim de Moura	Não	
Alvorada d'Oeste	Não	
Calama	Não	
Extrema	Não	
Machadinho d'Oeste	Não	
Pimenteiras d'Oeste	Não	
Posto Fiscal Rolim de Moura	Não	
São Miguel do Guaporé	Não	
Surpresa	Não	

Demais localidades atendidas: Internacional de Porto Velho.

**Tabela 5.8 - Aeródromos – Plano Aeroviário de Roraima**

<b>PLANO AEROVIÁRIO</b>	<b>HOMOLOGADO</b>	<b>ATENDIDO</b>
<b>Caracaráí</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
São Luis do Anauá / São João Batista	Não	
Bonfim	Não	
<b>Normandia</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Alto Alegre</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Marco BV-8	Não	
<b>Auaris</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Ericó	Não	
Jundiá	Não	
Missão Catrimani	Não	
Missão Mucajaí	Não	
Missão Surucucu	Não	
<b>Paa-Piu</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Santa Maria do Boiaçu	Não	
<b>Uaicás</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Vila Brasil	Não	

Demais localidades atendidas: Internacional de Boa Vista.

**Tabela 5.9 - Aeródromos – Plano Aeroviário de Tocantins**

<b>PLANO AEROVIÁRIO</b>	<b>HOMOLOGADO</b>	<b>ATENDIDO</b>
<b>Gurupi</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Araguaína</b>	<b>Sim</b>	<b>Sim</b>
<b>Porto Nacional</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Tocantinópolis	Não	
Miracema do Tocantins	Não	
<b>Arraias</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Dianópolis</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Araguacema</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Colinas do Tocantins	Não	
Guaraí	Não	
Araguaçu	Não	
<b>Araguatins</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Goiatins	Não	
Lizarda	Não	
<b>Paraná</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Santa Isabel do Morro</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
<b>Taguatinga</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>

Demais localidades atendidas: Palmas.

A tabela a seguir apresenta os resultados encontrados consolidados, referentes a todos os estados da Região Norte do Brasil.

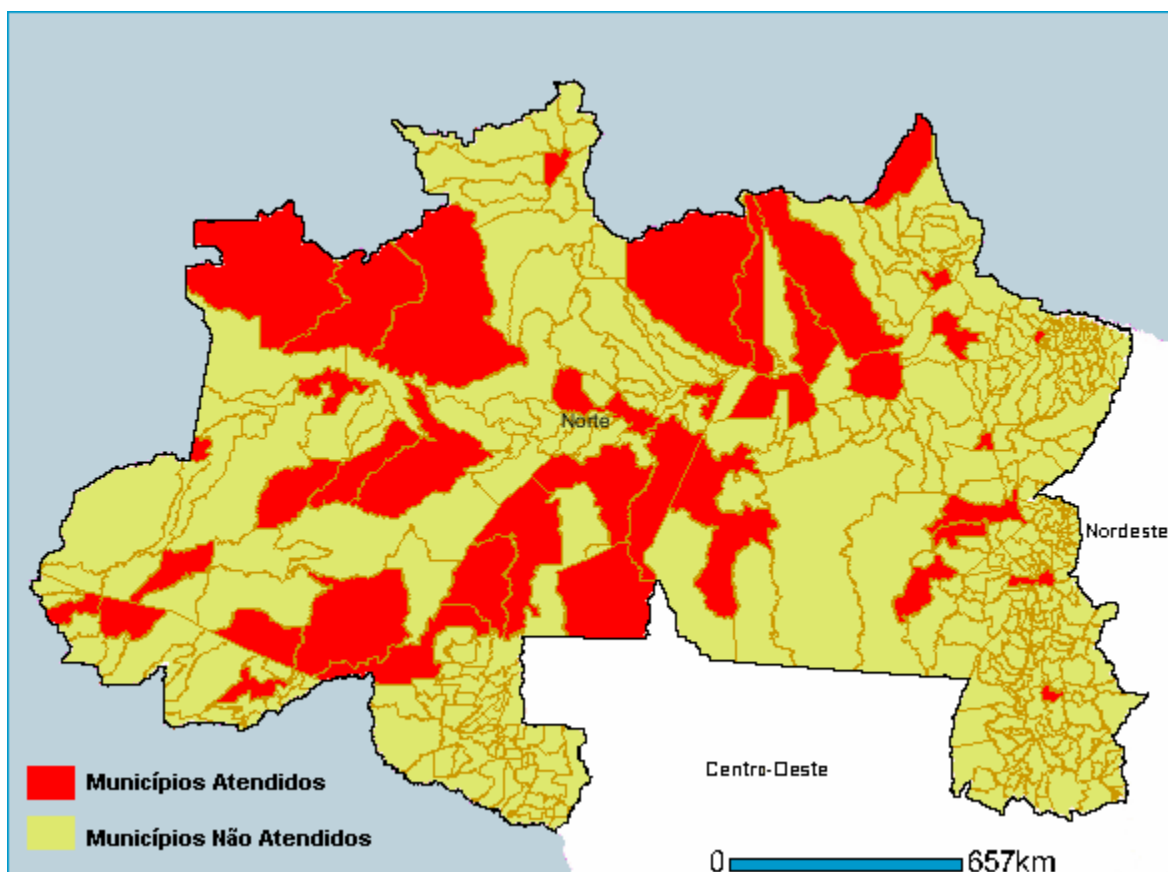
**Tabela 5.10 - Aeródromos Atendidos – Região Norte do Brasil**

<b>ESTADO</b>	<b>AERÓDROMOS MALHA AÉREA IDEAL</b>	<b>ATENDIDOS 2004</b>	<b>PERCENTUAL</b>
AC	2	1	50%
AP	4	1	25%
AM	26	16	61,5%
PA	21	10	47,6%
RO	8	0	0%
RR	6	0	0%
TO	10	1	10%
<b>TOTAL</b>	<b>77</b>	<b>29</b>	<b>37,7%</b>

As tabelas acima apresentam os resultados encontrados a partir da pesquisa realizada. Pode-se perceber que nenhum dos sete estados teve, em 2004, todos os aeródromos integrantes da “malha aérea ideal” atendidos por serviços de transporte aéreo regular. Verifica-se que o estado do Amazonas teve 61,5% dos aeródromos constantes no modelo atendidos, sendo o estado que apresentou o maior nível de atendimento. Os estados do Acre, Pará, Amapá e Tocantins tiveram 50%, 47,6%, 25% e 10% de atendimento, respectivamente. Já os estados de Rondônia e Roraima tiveram 0% de atendimento, ou seja, nenhum dos aeródromos listados no modelo.

O resultado consolidado da pesquisa, considerando toda a Região Norte do Brasil, mostrou um total de 77 aeródromos integrantes do modelo, sendo apenas 29 deles atendidos no ano de 2004, o que representa 37,7%.

O mapa a seguir mostra a distribuição geográfica dos municípios da Região Norte, diferenciando os municípios não atendidos dos municípios atendidos por serviços de transporte aéreo regular.



**Figura 5.1 – Região Norte - Municípios atendidos e não atendidos pelos serviços de transporte aéreo regular.**

Pode-se perceber, ao se observar o mapa acima, os grandes espaços geográficos que compreendem os municípios não atendidos. Essa configuração torna mais difícil e demorado o acesso a essas localidades, em especial na Região Norte do Brasil, que possui uma malha rodoviária bastante deficiente.

Os resultados da pesquisa realizada, demonstrados por meio das tabelas e do mapa acima, confirmam a hipótese proposta pelo estudo, ou seja, pode-se afirmar que a Região Norte do Brasil não apresenta, hoje, um nível de atendimento satisfatório por serviços de transporte aéreo regular sem que haja a atuação do Estado no sentido de promover ou estimular esse atendimento.



## 6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O trabalho que ora se encerra deu-nos a oportunidade de se realizar o levantamento, estudo e mínima sistematização de uma série de conceitos, dados e fatos acerca do funcionamento não apenas de um sistema peculiar, como é o caso da aviação civil da Região Norte do Brasil, mas também da operação do mercado de transporte aéreo de passageiros em geral. Graças a esse esforço de sistematização, novos entendimentos puderam surgir; novas – ao mesmo tempo velhas – realidades se desvelaram acerca da questão Transporte Aéreo. Independentemente dos resultados de confirmação da Hipótese desta Monografia, outras depreensões podem ser feitas:

Uma primeira depreensão diz respeito ao sistema econômico enquanto definidor das políticas públicas. Tomou-se por premissa a economia de mercado como: a) base de funcionamento da sociedade – concepção material convincente e razoavelmente pacífica e; b) base valorativa social – concepção mais questionável, já que há outros aspectos de grande importância que impõem a re-ponderação dos critérios de avaliação do que seja o desenvolvimento de uma nação. Ainda assim, ficou bastante claro neste estudo que as Falhas de mercado constituem-se em pano de fundo de imensa importância. À medida que se discorria sobre cada um desses fenômenos, eles mostravam-se muito presentes não apenas na região, mas na indústria como um todo e, independente de visões ou concepções ideológicas ou teóricas de como se deve operar um sistema econômico, ficou claro que há a necessidade de se ter uma atuação do Estado no sentido de garantir um adequado funcionamento a essa indústria. A “mão invisível” não tem condições de operar sobre uma indústria de tal complexidade, já que as falhas de mercado se fazem fortemente presentes em termos de impacto, conformação do mercado.

Outra relevante depreensão diz respeito ao papel do Estado enquanto definidor das políticas públicas. Quando se tem por “norte” uma política de desenvolvimento de uma nação ou até mesmo somente uma região, não se pode levar em consideração apenas critérios econômicos. O papel do Estado enquanto indutor do desenvolvimento requer a assunção de outros valores que não exclusivamente o da eficiência econômica. Integração nacional; democratização (no sentido da universalização) no acesso ao desenvolvimento; provimento de serviços públicos básicos (saúde, educação, transporte e comunicação); penetração, povoamento e proteção das fronteiras nacionais são valores, diretrizes que não podem deixar de ser levadas em consideração. Ao Estado, cabe um papel muito maior, mais relevante e nobre que apenas o de

viabilizador de uma determinada atividade econômica e, independente da concepção que se tem para esse Estado – mínimo, regulador, provedor ou empreendedor – sua função requer uma participação presente e ativa na condução do processo de maturação da indústria de transporte aéreo.

No tocante à verificação da Hipótese levantada nessa Monografia, os resultados da pesquisa realizada indicam, ainda que de maneira não-linear ou direta, que no atual estágio de maturidade do setor de transporte aéreo, a Região Norte do Brasil não tem um mercado de transporte aéreo de passageiros amadurecido, tampouco apresenta um nível de atendimento satisfatório da demanda, considerando os aspectos econômicos, sociais, turísticos, políticos, de integração e de defesa nacional, sem que haja uma atuação do Estado no sentido de promover ou estimular esse atendimento.

Portanto, o estudo realizado sugere uma atuação governamental no sentido de garantir o atendimento, por serviços regulares de transporte aéreo, de um maior número de localidades. Ou seja, considera-se que o número de localidades atendidas pela livre iniciativa privada não satisfaz os objetivos de governo para a infra-estrutura de transportes do Brasil, o que gera a necessidade de que o governo estabeleça os mecanismos que se fizerem necessários para garantir tal atendimento.

Para tanto, uma possível hipótese seria o próprio governo prestar esses serviços nas localidades que julgar necessário. Entretanto, essa opção não é condizente com a filosofia econômica que dominou o cenário governamental brasileiro ao longo dos últimos anos, em que o processo tem se dado de maneira contrária, ou seja, o Estado tem delegado à iniciativa privada funções que outrora realizava por si só, reduzindo assim seu tamanho e seu escopo de atuação. O que se verificou foi à migração de um Estado executor para um Estado regulador.

Considerando então inviável a hipótese de o governo prestar os referidos serviços, resta que o governo promova incentivos ao atendimento de um maior número de localidades por parte das empresas incumbentes, por meio da regulação econômica do setor. Há diversas maneiras de se promover esse estímulo.

O debate em torno dessa questão passa, necessariamente, por algumas definições importantes. Em primeiro lugar, para que se realizem as referidas ações de estímulo, deve-se definir qual

ente federativo (União, Estados ou Municípios) é o responsável pela promoção desses estímulos. Outra definição importante para a construção do modelo, considerando que toda ação regulatória tem um custo (direto ou indireto), é a determinação das fontes a serem oneradas para tanto. Pode-se defender que, por ser uma ação que gera externalidades positivas para a sociedade, o contribuinte deve ser onerado, ou seja, a fonte de recursos para tais efeitos deve ser o tesouro (nacional, estadual ou municipal). Por outro lado, é também defensável a hipótese de que tais recursos devam advir do próprio sistema de aviação civil, ou seja, em última análise, o usuário de transporte aéreo seria onerado com esses custos, ao invés do contribuinte.

Todas essas questões, apesar de serem passíveis de debates a nível técnico, passam necessariamente por um viés de definição política. Em última análise, pode-se dizer que essas definições são decisões de governo. Portanto, descartar qualquer das hipóteses acima descritas foge do escopo do presente trabalho, que teve como foco a verificação do nível de atendimento desse mercado.

Entretanto, dentro do escopo de recomendações do presente estudo, sugere-se uma forma de atuação governamental no sentido de se promover uma ampliação no número de localidades atendidas por serviços de transporte aéreo regular, contribuindo para os objetivos de desenvolvimento econômico, integração nacional, promoção do turismo, defesa do território nacional, etc.

O modelo de atuação governamental sugerido pelo estudo para combater o problema apresentado está em consonância com o Projeto de Lei nº 7.199/2002, que encontra-se em tramitação no Congresso Nacional. As linhas gerais desse modelo são:

- A instituição de uma suplementação tarifária (1% sobre o valor do bilhete aéreo, no caso do PL citado);<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> É interessante notar que o instituto da Suplementação Tarifária causa arrepios nos mais puristas das teorias econômicas neoclássica e neoliberal, em certa medida hegemônicas no mundo atual. É inescapável, no entanto, apontar esse instrumento como legítimo quando se deseja tornar exeqüível a operação de serviços de transporte aéreo em localidades onde a demanda assume a forma de mercado incompleto. Acima da ideologia econômica, deve estar o pragmatismo de se executar sustentavelmente uma atividade econômica que se entende como importante ao progresso de uma região, ou área, ou localidade. A realidade é mais complexa que os modelos econômicos e requer criatividade na sua lide. O subsídio a atividades aéreas é instrumento disseminado, por exemplo, em diversas cidades do interior norte-americano. Tais cidades, a exemplo de tantas brasileiras, também não teriam demanda suficiente para justificar a operação de uma empresa aérea, mas o poder público entende que é importante para a comunidade a

- A criação de fundo, administrado pelo órgão regulador da aviação civil, para onde os recursos da suplementação instituída se destinariam;
- Determinação, por parte do órgão regulador, das localidades a serem priorizadas nas ações de estímulo à operação das linhas suplementadas;
- Realização de procedimento licitatório entre as empresas para a concessão de recursos oriundos da suplementação tarifária (este procedimento deve ser realizado para cada localidade definida como passível de suplementação, após prévia definição, pelo órgão regulador, de índices mínimos de regularidade e pontualidade, quantidade mínima de frequências a serem operadas, tempo de duração do contrato, etc.); e
- Monitoramento constante e avaliações periódicas do cumprimento do contrato por parte das empresas aéreas receptoras de recursos.

Um aspecto importante a ser destacado no modelo sugerido é o caráter temporário da concessão de recursos para a operação de linhas aéreas para uma determinada localidade. Considerando que o transporte aéreo é um fator indutor de desenvolvimento, pode-se esperar um aumento no ritmo de crescimento econômico nas localidades que passarem a ser atendidas. Logo, pode-se esperar que, com o passar do tempo, essas localidades desenvolvam seus mercados ao ponto de gerarem densidade de tráfego suficiente para que, do ponto de vista econômico, seja lucrativa a operação de linhas aéreas, independentemente do recebimento de recursos de suplementação. A partir desse momento, o governo deixaria de suplementar linhas para tais localidades e realizaria novos procedimentos licitatórios para o atendimento de outras localidades.

Esse processo poderia se repetir até o momento em que, na ótica do governo, o Brasil já possuía uma malha aérea que atenda seus objetivos. Assim, futuramente, o mecanismo de suplementação tarifária sugerido poderia ser extinto, uma vez que gera um custo indesejável para a infra-estrutura de transporte aéreo no Brasil.

Acredita-se que a ampliação do número de localidades atendidas por serviços de transporte aéreo regular, independentemente do mecanismo de regulação utilizado para esse fim, trará muitos benefícios, diretos e indiretos, para a sociedade como um todo. Entretanto, como toda

---

existência de tal serviço e, assim, dispõe-se a subsidiar uma parte dos custos de operação dessas empresas a fim de que possam contar com essa atividade.

ação regulatória tem um custo, deve-se estudar cuidadosamente todas as maneiras de atuação governamental no campo econômico com vistas a gerar, por meio da regulação econômica, a alocação de recursos mais eficiente possível.

O desenho institucional brasileiro vem se modificando ao longo das últimas décadas. O Estado tem abandonado o modelo de Estado executor e assume, cada vez mais, uma postura de Estado regulador. Especialmente nos últimos anos, os governos adotaram, para vários setores, um modelo de regulação por meio de agências reguladoras, principalmente nos setores de infra-estrutura. Portanto, o desenvolvimento contínuo das teorias de regulação, a disseminação dos seus conceitos e os estudos de casos dos diversos setores regulados são e continuarão sendo, cada vez mais, de fundamental importância no Brasil.

## 7 BIBLIOGRAFIA

- BENJÓ, Isaac. *Fundamentos de Economia da Regulação*. Thex Ed.; rio de Janeiro, 1999.
- BRASIL – COMANDO DA AERONÁUTICA; Departamento de Aviação Civil. *Anuário do transporte Aéreo – 2004*. Rio de Janeiro, 2005.
- BRASIL – COMANDO DA AERONÁUTICA; Instituto de Aviação Civil. *Planos Aeroviários Estaduais* (AC-1994; AM-1992; AP-1998; PA-2001; RO-1999; RR-1998; TO-1995). Rio de Janeiro, 2005.
- COSTA, Achyles Barcelos da. *Organização Industrial, Mercados Contestáveis e Política Pública* (mimeo). UFRGS, Depto. De Economia. Porto alegre, RS, 1995.
- ESPÍRITO SANTO Jr., Respício A do; CORREIA, Fábio Cardoso. *Desregulamentação, Competição e Ampliação dos Investimentos no Transporte Aéreo Brasileiro* (mimeo). Trabalho apresentado na I Conferência Sobre Financiamento, Regulamentação e Competição nos Transportes. Rio de Janeiro, maio de 1999.
- FRANCO, Francisco de Assis L; SANTANA, Pricilla M; ALMEIDA, Celso Barbosa de; BRAGA, Ricardo de João. *Recent Deregulation on the Air Transportation in Brazil* (mimeo). Ministério da Fazenda. Brasília, DF, 2002.
- FRÓES, Fernando. *Infra-Estrutura: Privatização, Regulação e Financiamento*. Ed. Una. Brasília, 1999.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Airline Deregulation: Barriers to Entry Continue to Limit Competition in Several Key Domestic Markets*. U.S. GAO. Washington D.C., EUA, 1996.
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. *Finanças Públicas*. e.2 Ed. Campus; Rio de Janeiro, 2000.
- GIL, Antônio Carlos. *Projetos de Pesquisa*. e. 3. Ed. Atlas; São Paulo, 1991.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de Pesquisa*. e. 3. Ed. Atlas; São Paulo, 1996.
- SANT’ANNA, José Alex. *Rede básica de Transportes da Amazônia* (Texto para Discussão nº 562). Instituto de Pesquisa Econômica aplicada – IPEA. Brasília, DF, 1998.
- STIGLER, George . *A Teoria da Regulação Econômica, “in” Regulação Econômica e Democracia: o debate norte-americano*. Ed. 34; São Paulo, 2004.
- STIGLITZ, Joseph E. *Economics of Public Sector*. e.2. Norton & Co. Ed. New York, NY, EUA. 1988.

- TAVARES, Márcia Prates. *O Transporte Aéreo Doméstico e a Lógica da Desregulamentação* (mimeo). Ministério da Fazenda. Brasília, DF, 2000.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. e. 2. Ed. Atlas; São Paulo, 1998.
- VIEGAS, Valdyr. *Fundamentos de Metodologia Científica*. Brasília: Paralelo 15, Universidade de Brasília, 1999.
- VISCUSI, W. Kip; VERNON, John M; HARRINGTON Jr., Joseph E. *Economics of Regulation and Antitrust*. e.3, MIT Press; Cambridge, MA, EUA, 2000.
- WASSENBERGH, Henri. *Principles and Practices in Air Transport Regulation*. Ed. Institut du Transport Aérien. Paris, França, 1993.