

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

**PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NO MERCADO DE TRANSPORTE AÉREO
SUL-AMERICANO**

MARCELO MARINHO

ORIENTADOR: SÉRGIO BITTENCOURT VARELLA GOMES, PHD

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DA AVIAÇÃO CIVIL

PUBLICAÇÃO: E-TA-007A/2009

BRASÍLIA/DF: OUTUBRO/2009

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

**PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NO MERCADO DE TRANSPORTE AÉREO
SUL-AMERICANO**

MARCELO MARINHO

**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 A OBTENÇÃO DO GRAU DE ESPECIALISTA EM GESTÃO
DA AVIAÇÃO CIVIL.**

APROVADA POR:

**SÉRGIO BITTENCOURT VARELLA GOMES, PhD (BNDES)
(Orientador)**

**ADYR DA SILVA, PhD, (UnB)
(Examinador)**

**JOSÉ AUGUSTO ABREU SÁ FORTES, PhD (UnB)
(Examinador)**

**MARCELO DE SALES PESSOA, PhD (IPEA)
(Examinador)**

BRASÍLIA/DF, 23 DE OUTUBRO DE 2009

FICHA CATALOGRÁFICA

MARINHO, MARCELO

Participação Brasileira no Mercado de Transporte Aéreo Sul-Americano

xiv, 175p., 210x297mm (CEFTRU/UnB, Especialista, Gestão da Aviação Civil, 2009)

Monografia de Especialização – Universidade de Brasília, Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes 2009

1. Aviação Civil

2. Transporte Aéreo

3. Mercado Sul-Americano

4. Acordo sobre Transporte Aéreo

5. Acordo de Fortaleza

6. Sistema Sub-regional

I. CEFTRU/Unb

II. Título (série)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MARINHO, M. (2009). Participação Brasileira no Mercado de Transporte Aéreo Sul-Americano, Monografia de Especialização, Publicação E-TA 007A/2009, Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 189p.

CESSÃO DE DIREITOS:

NOME DO AUTOR: Marcelo Marinho

TÍTULO DA MONOGRAFIA: Participação Brasileira no Mercado de Transporte Aéreo Sul-Americano.

GRAU / ANO: Especialista / 2009

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. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta monografia de especialização pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Marcelo Marinho

AGRADECIMENTOS

A Deus.

A minha família, em especial, a minha esposa, Michelle, a quem dedico esse trabalho.

Ao grande entusiasta da aviação civil, Professor Sérgio Varella, pela cuidadosa orientação.

Ao Professor Adyr da Silva, pela condução do curso, ensinamentos e colaboração, além da presença entre os avaliadores, motivo porque também registro meu agradecimento ao Dr. Wilton Vilanova Filho.

Àqueles que compartilharam valiosas informações sobre o Acordo de Transporte Aéreo Sub-regional (Acordo de Fortaleza), em especial ao Major-Brigadeiro-do-Ar Ruy Messias de Mendonça e ao Sr. Guttemberg Rodrigues Pereira, assim como ao Sr. Alex Castaldi Romera, Sr. Marcelo Varella e Sr. Ciro Camargo.

Ao Conselheiro Ancelmo César Lins de Góis, Chefe da Divisão de Negociações de Serviços do Ministério das Relações Exteriores, e sua equipe, pela receptividade e grande colaboração.

Aos amigos da Superintendência de Relações Internacionais da ANAC, que contribuíram com o apoio, opiniões e informações.

Aos colegas da 8ª turma do Curso de Especialização em Gestão da Aviação Civil, pelo companheirismo, compartilhamento de conhecimentos e pela amizade construída.

A amiga Sílvia e equipe de funcionários do CEFTRU, pelo apoio, paciência e dedicação.

Aos colegas da Superintendência de Estudos, Pesquisas e Capacitação para Aviação Civil da ANAC, pela coordenação administrativa que viabilizou a realização das atividades previstas.

A ANAC, por ter proporcionado a oportunidade de minha participação neste curso.

RESUMO

PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NO MERCADO DE TRANSPORTE AÉREO SUL-AMERICANO.

A presente pesquisa aborda a participação brasileira no mercado de transporte aéreo sul-americano, com ênfase sobre o chamado Sistema Sub-regional. Esse sistema consiste em rotas internacionais que apresentam menores fluxos de tráfego na região, diferentes daqueles fluxos verificados entre as capitais e os grandes centros econômicos.

O Sistema Sub-regional foi criado pela Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, que em dezembro de 1996 firmaram um acordo multilateral, conhecido como Acordo de Fortaleza. O objetivo do Acordo de Fortaleza é ampliar as ligações sub-regionais, visando à maior integração dos países e o desenvolvimento sócio-econômico de todo o território.

Apesar do interesse dos seis países, observou-se que as ligações sub-regionais nunca foram realizadas conforme idealizado. Diversos fatores são apontados como causas pelo fracasso dessa iniciativa, principalmente os de caráter administrativo. No Brasil, por exemplo, há exigências administrativas para a certificação dos aeroportos internacionais, que dificultam a realização das ligações sub-regionais. Além disso, restrições impostas ao Sistema Sub-regional, dificuldades logísticas, carência de estudos especializados e ausência de incentivos governamentais, também influenciaram negativamente os resultados, segundo os especialistas ouvidos para este trabalho.

Diante dessa situação, o principal objetivo da presente pesquisa é propor medidas administrativas capazes de mitigar ou eliminar os obstáculos administrativos identificados e analisados, que dificultam a consolidação das ligações sub-regionais entre o Brasil e os outros membros do Acordo de Fortaleza.

ABSTRACT

THE BRAZILIAN PARTICIPATION IN THE SOUTH AMERICAN AIR TRANSPORT MARKET.

This research addresses the Brazilian participation in the South American air transport market, with emphasis on the so-called Sub-regional System. This system considers essentially cross border international routes that have smaller traffic flows within the region, which are of a substantially different nature from those that link the capital cities and major economic centers.

The Sub-regional System was created by Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay, which in December 1996 signed a multilateral agreement, known as “Acordo de Fortaleza”. The objective of the Agreement is to expand sub-regional routes to further integrate those countries, promoting social and economic development within the region.

Despite the interest of those six countries in taking forward this Agreement, sub-regional routes were never operated as originally intended. Several factors, specially administrative issues, may be cited as the causes for the failure of that initiative. In Brazil, for example, there are requirements for the certification of international airports, which hinder the operation of sub-regional routes. In addition, restrictions imposed to the Sub-regional System, logistical difficulties, lack of planning studies and absence of governmental incentives have a negative influence on the results of such operations, according to the specialist consultants heard in the course of this work.

Given this situation, the main objective of this research is to suggest possible administrative measures to mitigate or eliminate the identified and analyzed administrative obstacles that hinder the consolidation of sub-regional routes among Brazil and the other members of the “Acordo de Fortaleza”.

SUMÁRIO

Capítulo		Página
1	INTRODUÇÃO	1
1.1	PROBLEMA	5
1.2	JUSTIFICATIVA	5
1.3	HIPÓTESE	8
1.4	OBJETIVO	8
1.4.1	Objetivos Específicos	8
1.5	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	9
1.6	METODOLOGIA	9
1.7	ESTRUTURA DA MONOGRAFIA	10
2	DE CHICAGO A FORTALEZA: VOOS BILATERAIS	12
2.1	AS BASES PARA OS ACORDOS DA AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL	12
2.1.1	Acordos Internacionais	14
2.1.2	Acordos Sobre Serviços Aéreos (ASA)	15
2.1.3	Liberdades do Ar	20
2.1.4	Empresas Aéreas	22
2.2	UM MUNDO GLOBAL E SEUS BLOCOS	28
2.3	PROCESSOS DE LIBERALIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL	34
2.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
3	ACORDO DE FORTALEZA	38
3.1	ANTECEDENTES À ASSINATURA DO ACORDO DE FORTALEZA	38
3.1.1	Considerações Sobre as Rotas Operadas pelas Empresas Sul-Americanas	42
3.1.2	Considerações Sobre os Motivos Pela Falta de Ligações Aéreas na Sub-Região	44
3.1.3	Considerações sobre Aspectos Adequados para as Empresas Aéreas	45
3.1.4	Considerações sobre as Vantagens Vislumbradas com o Acordo Sub-Regional	46
3.1.5	Considerações sobre os Problemas Verificados nos Aeroportos Brasileiros	47

3.1.6	Considerações Sobre as Empresas Aéreas Brasileiras	49
3.2	O ACORDO DE FORTALEZA	52
3.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
4	EVOLUÇÃO DO SISTEMA SUB-REGIONAL	58
4.1	AS EMPRESAS AÉREAS E AS ROTAS SUB-REGIONAIS	58
4.1.1	A Pequena Procura das Empresas Aéreas	61
4.1.2	As Características da Frota Brasileira	63
4.1.3	Mudança no Cenário Internacional Brasileiro	65
4.1.4	As Dificuldades Para Operar as Rotas Sub-Regionais	67
4.2	AS AUTORIDADES E OS RUMOS DO ACORDO	69
4.2.1	Identificando os Problemas no Sistema Sub-Regional	70
4.2.2	O Memorando de Santiago	71
4.2.3	Novos Rumos Para o Acordo de Fortaleza	73
4.2.4	As Divergências Entre os Países e as Dificuldades Para um Novo Acordo	76
4.2.5	A Interferência dos Acordos Bilaterais e a Necessidade de Tráfego Acessório	79
4.2.6	A Política Integracionista Brasileira e as Dificuldades Para a Sua Aplicação	83
4.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
5	O SISTEMA SUB-REGIONAL: DIFICULDADES PARA A SUA IMPLANTAÇÃO	88
5.1	A DEMANDA DE PASSAGEIROS NA SUB-REGIÃO SUL-AMERICANA	88
5.1.1	Falta de Estudos Sobre a Demanda de Passageiros na Sub-Região	88
5.1.1.1	Estudo Básico para a Internacionalização de Aeroportos	90
5.1.1.2	Programa de Integração Física da América do Sul	95
5.1.1.3	Estudos Acadêmicos Relacionados	101
5.1.2	A Influência das Crises Internacionais Sobre a Demanda Sub-regional	107
5.2	O SISTEMA SUB-REGIONAL E A RESPONSABILIDADE DOS GOVERNOS	109
5.2.1	Superposição de Marcos Regulatórios	109
5.2.2	Falta de Coordenação Entre as Autoridades Sul-Americanas	110
5.2.3	Restrições Burocráticas e Administrativas às Operações	114

	Aeroportuárias.	
5.2.3.1	Os Órgãos de Controle em Aeroportos Internacionais Brasileiros	115
5.2.3.2	Problemas dos Órgãos de Controle em Aeroportos Internacionais	116
5.2.3.3	Problemas Entre os Órgãos de Controle em Aeroportos Internacionais	118
5.2.3.4	Estudo de Caso	119
5.2.4	Financiamento de Aeronaves e Custo do Combustível	122
5.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
6	BUSCANDO SOLUÇÕES	127
6.1	O BRASIL E O TRANSPORTE AÉREO SUB-REGIONAL	127
6.1.1	Instrumentos do Brasil Para Integração dos Serviços Aéreos Sub-Regionais	128
6.1.2	Uma Nova Agenda Brasileira: a Integração Transfronteiriça na Visão do MRE	130
6.1.2.1	Oitiva às Empresas de Transporte Aéreo Regular	133
6.1.2.2	Instituição de Incentivos Fiscais e/ou Operacionais Para Empresas Aéreas	134
6.1.2.3	Planejamento e Participação dos Governos Subnacionais	137
6.1.2.4	Taxa de Embarque Reduzida e Controle Fronteiriço	140
6.2	O BRASIL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL	142
6.2.1	O Exemplo que Vem da Europa	143
6.2.2	Recursos Para as Ações do Mercosul	146
6.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	148
7	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	151
7.1	A CHAVE: COOPERAÇÃO E PLANEJAMENTO	155
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	158
	ANEXO A: ACORDO DE FORTALEZA	165
	ANEXO B: MEMORANDO DE SANTIAGO	175

LISTA DE TABELAS

Tabela		Página
Tabela 1.1	Cidades sul-americanas atendidas por voos internacionais	1
Tabela 3.1	Frotas das empresas brasileiras de serviços regionais (>30 pax/aeronave)	51
Tabela 4.1	Resumo dos serviços do sistema sub-regional (agosto de 2000)	59
Tabela 4.2	Resumo dos serviços do sistema sub-regional (setembro de 2005)	62
Tabela 4.3	Resumo dos serviços do sistema sub-regional (outubro de 2006)	62
Tabela 4.4	Resumo dos serviços do sistema sub-regional (agosto de 2009)	63
Tabela 4.5	Frota das empresas brasileiras (aeronaves de 30 a 150 assentos)	64
Tabela 4.6	Resumo das condições acordadas bilateralmente pelo Brasil (1996 e 2009)	81
Tabela 5.1	Áreas mínimas nos aeroportos	92
Tabela 5.2	Órgãos federais de controle presentes em aeroportos internacionais	116
Tabela 6.1	Fatores influenciadores no planejamento de ligações aéreas	140

LISTA DE FIGURAS

Figura		Página
Figura 1.1	Cidades sul-americanas servidas por rotas para o Brasil	2
Figura 1.2	Ligações aéreas entre cidades mexicanas e norte-americanas	3
Figura 2.1	Visão sistêmica do planejamento de ligações de empresas aéreas	23
Figura 2.2	Peso dos fatores de influência no planejamento de ligações aéreas	25
Figura 2.3	Fluxograma do processo de planejamento e decisão de implantação de linhas aéreas	27
Figura 3.1	Ligações entre cidades no Cone Sul	43
Figura 3.2	Aeroportos do centro ao sul do Brasil	48
Figura 3.3	Rotas sub-regionais no Mercosul	54
Figura 5.1	Mapa do campo de estudo	91
Figura 5.2	Ligações potenciais entre o Brasil e a América do Sul	99
Figura 5.3	Esquema metodológico para o planejamento aeroportuário	103
Figura 5.4	Demandas regionais por voos <i>versus</i> PIB	104
Figura 5.5	Demandas regionais por voos <i>versus</i> elasticidade-PIB	105
Figura 5.6	Pólos produtores de QAV	106
Figura 5.7	Evolução do <i>Break-Even</i> e <i>Load Factor</i> na indústria nacional	108
Figura 5.8	Problemas para implantação de operação internacional	121

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino Americana de Livre Comércio
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASA	Acordo sobre Serviços Aéreos
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRASIL CENTRAL	Brasil Central Linha Aérea Regional S.A.
CAA	Conselho de Autoridades Aeronáuticas do Sistema Sub-regional
CAF	Corporação Andina de Fomento
CAN	Comunidade Andina de Nações
CARICON	Comunidade e Mercado Comum do Caribe
CBA	Código Brasileiro de Aeronáutica
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CERNAI	Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional
CLAC	Comissão Latino-Americana de Aviação Civil
CONAC	Conselho de Aviação Civil
CRAC	Conferência Regional de Aviação Civil
CTPP	Comitê Técnico de Políticas Públicas
DAC	Departamento de Aviação Civil
DPF	Departamento de Polícia Federal
EM	Exposição de Motivos
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
EUA	Estados Unidos da América
FONPLATA	Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata
GOL	Gol Linhas Aéreas Inteligentes S.A.
HOTRAN	Horário de Transporte
IAC	Instituto de Aviação Civil
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
IIRSA	Iniciativa para Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana
INTERBRASIL	Interbrasil - Sistema de Transporte Aéreo Regional S.A.
HUB	Aeroporto “pólo” que distribui tráfego para outros aeroportos.
LAP	<i>Líneas Aéreas Paraguayas - Air Paraguay</i>
MCCA	Mercado Comum Centro-Americano
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Mato Grosso do Sul
MTUR	Ministério do Turismo
NORDESTE	Nordeste Linhas Aéreas S.A.
OACI	Organização de Aviação Civil Internacional
OMC	Organização Mundial do Comércio
PANTANAL	Pantanal Linhas Aéreas S.A.
PASSAREDO	Passaredo Linhas Aéreas Ltda.
PIB	Produto Interno Bruto
PICAB	Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Argentina-Brasil
PLUNA	<i>PLUNA Líneas Aéreas Uruguayas S.A.</i>
PNAC	Política Nacional de Aviação Civil
PROFAA	Programa Federal de Auxílios a Aeroportos
QAV	Querosene de Aviação
RET	Reunião Especializada em Turismo
RIO SUL	Rio Sul Linhas Aéreas S.A.
RS	Rio Grande do Sul
SAC	Secretaria de Aviação Civil
SEP	Superintendência de Estudos, Pesquisas e Capacitação para Aviação Civil
SITAR	Sistema de Transporte Aéreo Regional
SNEA	Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias
SRF	Secretaria da Receita Federal
TABA	Transportes Aéreos Regionais da Bacia Amazônica S.A.
TAM	TAM Linhas Aéreas S.A.
TCU	Tribunal de Contas da União

TEC	Tarifa Externa Comum
TEPAX	Terminal Aeroportuário de Passageiros
TGN	<i>Transportadora de Gas Del Norte S.A.</i>
TGS	Transportadora de Gas del Sur S.A.
TMA	<i>Terminal Maneuvering Area</i> (Área de Controle Terminal)
TRANSBRASIL	Transbrasil S.A. Linhas Aéreas
TRIP	Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista Ltda.
EU	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
VARIG	Viação Aérea Riograndense S.A.
VASP	Viação Aérea São Paulo S.A.
VIGIAGRO	Vigilância Agropecuária Internacional do Ministério da Agricultura

1 INTRODUÇÃO

Segundo dados do Programa de Integração Física da América do Sul, concluído em 2007 pelo Ministério do Turismo (MTur), com a participação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), de todos os voos internacionais interligando os treze países sul-americanos por meio de empresas aéreas sul-americanas e estrangeiras, apenas quarenta e cinco cidades eram regularmente atendidas. Por meio do estudo, verificou-se que somente as capitais nacionais, somadas às principais cidades e aos mais relevantes centros turísticos e econômicos de cada país faziam parte dos destinos atendidos. Na Tabela 1.1 abaixo, tais cidades estão ordenadas a partir dos destinos internacionalmente mais procurados dentro de cada país no continente sul-americano.

Tabela 1.1 – Cidades Sul-Americanas atendidas por voos internacionais

País	Cidades Atendidas
ARGENTINA	<u>Buenos Aires</u> , <u>Mendoza</u> , <u>Córdoba</u> , Rosário, Ushuaia, Salta e Bariloche
BOLÍVIA	<u>Santa Cruz de la Sierra</u> , La Paz, Cochabamba e Puerto Suárez
BRASIL	<u>São Paulo</u> , <u>Rio de Janeiro</u> , <u>Porto Alegre</u> , <u>Belém</u> , Salvador, Recife, <u>Curitiba</u> , <u>Brasília</u> , Fortaleza, Natal, <u>Florianópolis</u> , <u>Campo Grande</u> , <u>Manaus</u> e <u>Boa Vista</u>
CHILE	<u>Santiago</u> , Iquique, Arica e Puerto Montt
COLÔMBIA	<u>Bogotá</u> e Cali
EQUADOR	Quito, Guayaquil e Tulcán
GUIANA	<u>Georgetown</u>
GUIANA FRANCESA	Caiena
PARAGUAI	<u>Assunção</u> e Ciudad Del Este
PERU	<u>Lima</u> e Cuzco
SURINAME	<u>Paramaribo</u>
URUGUAI	<u>Montevideu</u> e <u>Punta Del Este</u>
VENEZUELA	<u>Caracas</u> e Porlamar

Nota: As cidades sublinhadas são as que dispõem de ligações de e para o Brasil, no âmbito sul-americano.

Fonte: Registros da ANAC

Entre as cidades acima relacionadas, deve-se destacar que apenas treze destinos sul-americanos eram diretamente ligados a dez cidades brasileiras (cidades sublinhadas na Tabela 1.1), quando houve o estudo. Ressalte-se, ainda, que nenhum desses destinos foge à classificação de grandes centros nacionais. Até o momento esse quadro não se alterou, e a Figura 1.1, a seguir, exhibe os destinos estrangeiros sul-americanos atualmente servidos por voos diretos a partir do Brasil, assim como as cidades brasileiras onde partem e chegam tais serviços em nosso território, os quais estão notadamente concentrados em São Paulo.



Figura 1.1 – Cidades Sul-Americanas servidas por rotas para o Brasil

Fonte: <http://www.airlineroutemaps.com/USA/index.shtml>, acessado em 08 jul. 2009.

Diferentemente do que se observa na América do Sul, a quantidade de destinos entre os Estados Unidos da América e o México, caracterizando rotas regionais na América do Norte, é absurdamente maior. Tão somente para ilustrar a citada diferença, é apresentada a seguir a Figura 1.2, mostrando a densidade de ofertas de apenas cinco das empresas norte-americanas.

Verifica-se que a empresa Continental Airlines possui voos partindo de sua sede em Houston, Cleveland e Nova Iorque para trinta e um diferentes destinos em solo mexicano. A American Airlines alcança treze destinos mexicanos, a partir de seis das principais cidades norte-americanas. A United Airlines serve sete cidades no México, com voos originados a partir de seis pontos nos Estados Unidos. A empresa Delta Airlines oferece partidas de nove cidades

norte-americanas com destino para dezenove cidades mexicanas. A empresa Frontier Airlines, partindo de treze cidades norte-americanas chega também em voos diretos a oito diferentes destinos no México e vice-versa.

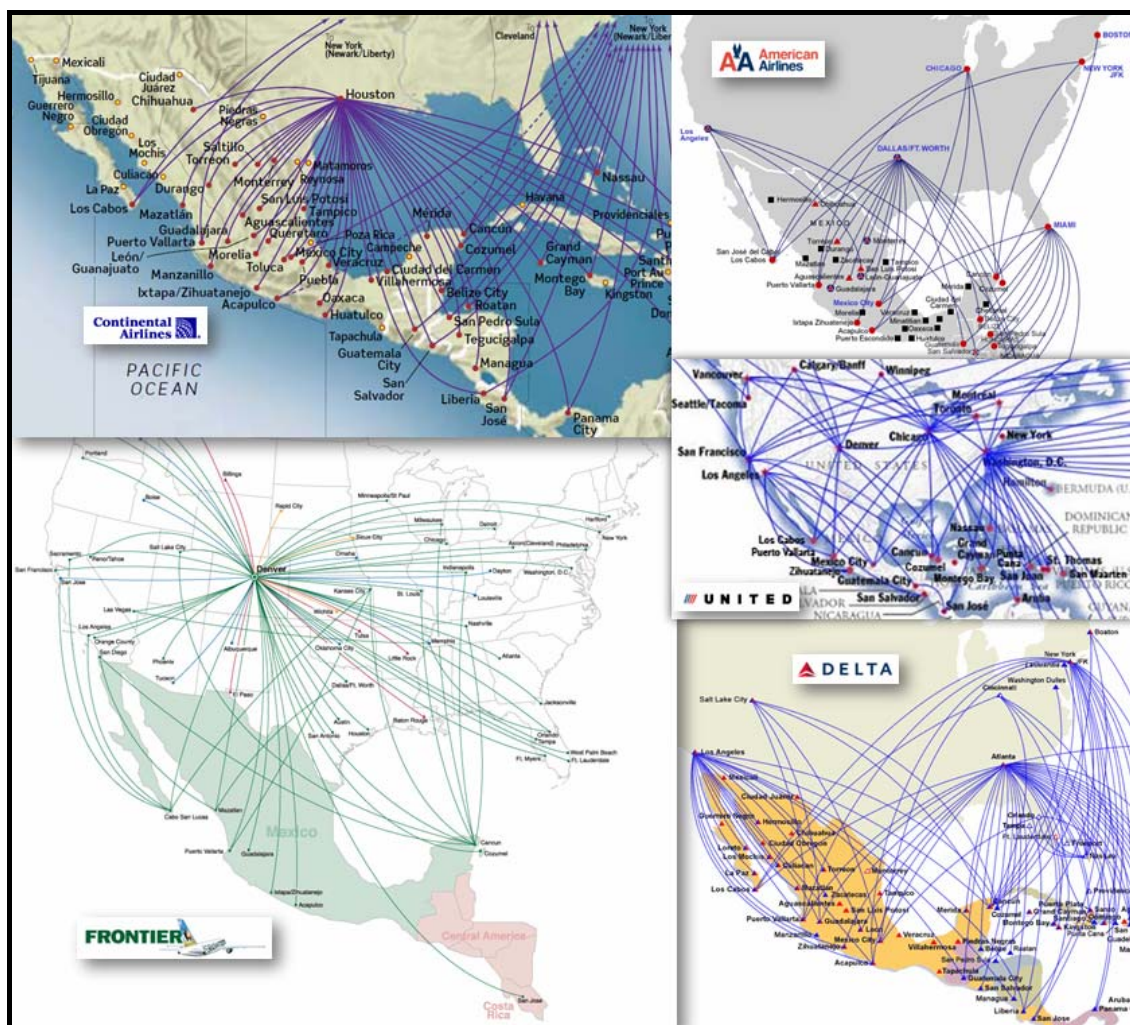


Figura 1.2 – Ligações aéreas entre cidades mexicanas e norte-americanas

Fonte: <http://www.airlineroutemaps.com/USA/index.shtml>, acessado em 08 jul. 2009.

Deve-se ter em mente que há outras empresas norte-americanas voando para o México, como é o caso da Jetblue, que oferece voos diretos para Cancun a partir de seis cidades americanas. Além disso, há os serviços oferecidos por empresas mexicanas e de outros países. Por fim, salienta-se mais uma vez que a presente abordagem visa apenas ilustrar a diferença entre os volumes de ligações regionais verificadas entre o México e os Estados Unidos, em contraste com o que há entre os países sul-americanos. Essa abordagem não considera as diferenças político-administrativas, econômicas e operacionais existentes entre as duas realidades continentais, as quais provavelmente influenciam os resultados observados.

O fato de somente haver voos entre as maiores cidades sul-americanas chamou a atenção das autoridades aeronáuticas da região já no início da década de 1990, quando envolvidas por um ambiente que buscava o estabelecimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) propuseram a constituição de um acordo multilateral sobre serviços aéreos, com vistas a viabilizar voos entre outros destinos dentro do território do chamado Cone Sul. Com objetivo, portanto, de ampliar o volume de serviços aéreos regulares entre seus territórios, principalmente com a inclusão de cidades ainda não atendidas por tais serviços, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai firmaram, em dezembro de 1996, o Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-regionais, mais conhecido como Acordo de Fortaleza¹.

As novas ligações “sub-regionais”, por definição do próprio Acordo, são rotas internacionais diferentes daquelas reguladas pelos acordos bilaterais firmados entre os respectivos países. Isso porque os acordos bilaterais tratam invariavelmente de rotas ligando cidades de maior relevância política e econômica, ou seja, pólos comercialmente mais interessantes para as empresas aéreas, constituindo mercados disputados e que já estavam desenvolvidos, diferentes do sub-regional, que se buscava estimular por meio do Acordo de Fortaleza.

Segundo MENDONÇA (1996), então coordenador dos trabalhos para a elaboração do Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-regionais, este foi idealizado a partir da observação de que a sub-região formada pelos países signatários não possuía boas malhas de transporte ferroviário, rodoviário ou hidroviário. Além disso, os serviços aéreos que raramente eram oferecidos não ligavam diretamente cidades da sub-região. Assim, Argentina, Paraguai e Uruguai eram ligados ao Brasil por voos diretos quase que somente entre suas capitais e São Paulo. Com raras exceções, podia-se contar com ligações diretas para Porto Alegre, Foz do Iguaçu e Rio de Janeiro, do lado brasileiro, e Córdoba e Rosário, do lado argentino. Portanto, seja pelo momento político favorável à integração dos países do cone Sul, como pela constatada carência de transporte na sub-região, as autoridades aeronáuticas consideraram oportuna a elaboração de um acordo com aquele objetivo.

Em setembro de 2000 o Peru aderiu ao Acordo de Fortaleza, tornando-se o sétimo membro para formação do Sistema Sub-regional. No entanto, apesar do compromisso assumido pelos sete países signatários do Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-regionais, este não alcançou os

¹ O texto integral é apresentado no Anexo A (página 163).

resultados almejados, haja vista o fato de as ligações aéreas operadas atualmente continuarem não atendendo às cidades da sub-região sul-americana.

Como causas do visível fracasso da iniciativa para constituição do Sistema Sub-regional, profissionais que participaram desse processo apontam diversos fatores de ordem econômica, operacional e administrativa, todos prejudiciais à condição financeira necessária para a sustentabilidade e continuidade da exploração das rotas, dificultando o interesse comercial pelas empresas aéreas. Notou-se, todavia, que os citados fatores econômicos e operacionais, em muitos casos, também têm suas origens vinculadas a problemas administrativos, sejam dos Estados ou das demais autoridades envolvidas, traduzindo-se em verdadeiros contribuintes para grande parte das falhas verificadas nesse projeto internacional. São, em geral, dificuldades burocráticas e administrativas em descompasso com a dinâmica necessária para a construção de um eficiente sistema de transporte aéreo, inviabilizando-o pela geração de efeitos com reflexos negativos, econômicos e/ou operacionais.

1.1 PROBLEMA

Diante dos fatos apresentados, como problema para o desenvolvimento desta monografia, optou-se pela seguinte questão: Que medidas adotar para eliminar as dificuldades burocráticas e administrativas governamentais que, entre outras causas, cerceiam o transporte aéreo no âmbito da América do Sul, a fim de promover e desenvolver novos mercados sub-regionais?

1.2 JUSTIFICATIVA

Propôs-se o desenvolvimento da presente monografia, abordando a participação brasileira no mercado de transporte aéreo sul-americano, no que tange às rotas sub-regionais, a partir da percepção de que essas rotas não vêm sendo exploradas pelas empresas aéreas conforme fora previsto. Apesar das ações investidas pelas autoridades aeronáuticas dos países membros do Acordo de Fortaleza, persiste a ausência de novas ligações aéreas para atender aos potenciais passageiros situados na sub-região sul-americana. O que se observa é que o usuário que deseja ir de um ponto do interior de um país a outro ponto na sub-região ainda é severamente penalizado, pois o tempo necessário para uma viagem desse tipo continua sendo bem maior do que seria consumido em uma ligação direta entre os pontos.

Como exemplo, um voo entre Assunção e Campo Grande leva menos que uma hora com uma aeronave a jato, no entanto, devido à atual necessidade de se fazer conexão em São Paulo, a ligação entre essas duas cidades gasta em torno de cinco horas. A mesma situação se repete entre Montevideu e Foz do Iguaçu ou Santa Maria e Córdoba. É algo considerado como pouco razoável, principalmente se considerado que atrelado aos maiores percursos existem acréscimos de custos nas passagens, alimentação, transportes terrestres entre aeroportos etc., além do tempo e cansaço dos viajantes.

Diante desse quadro, há de ser perguntado por que tais ligações aéreas parecem não ser interessantes para as empresas, uma vez que se considerou a possibilidade de haver, mesmo que reduzida, demanda suficiente de passageiros entre as citadas cidades e outras tantas da chamada sub-região sul-americana. MENDONÇA (1996) foi mais além, considerando que o tipo de usuário nessas rotas seria bastante diversificado, incluindo a classe dos empresários, considerada pelo citado autor como a mais propensa a viajar e, conseqüentemente, fazer negócios se as ligações diretas entre as cidades na sub-região fossem menos raras.

Para explicar uma das causas para a ausência de voos sub-regionais, MENDONÇA (1996) destacou que em todo o território nacional abaixo do paralelo que passa por Belo Horizonte (MG) não havia mais que dez aeroportos internacionais, dificultando o planejamento das empresas que tivessem interesse pela realização dos serviços previstos. Ressalte-se que a área considerada pelo autor abrange a totalidade dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro, e parte dos estados do Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Espírito Santo. Daí, a outra pergunta que veio à mente daquele autor foi: quantas cidades nesses estados poderiam ser eventuais pólos de desenvolvimento comercial e turístico internacionais, e que estariam sendo prejudicadas porque seus aeroportos não estavam equipados para operações internacionais?

Buscando uma resposta, o ex-coordenador dos trabalhos para a elaboração do Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-regionais constatou que no Brasil, em geral, leva-se de dois a três anos para a “internacionalização” de um aeroporto, e o problema seria porque as ações passam pela atuação de segmentos de vários ministérios. Com a legislação vigente ainda hoje, qualquer aeroporto brasileiro que venha a receber voos internacionais necessita do aparato operacional certificado a partir de sua “internacionalização”, e isso também inclui os aeroportos para atender aos serviços sub-regionais. Cabe ser destacado, em face dessa realidade, que os países

signatários do Acordo de Fortaleza assumiram o compromisso de envidar “todos os esforços com vistas à máxima simplificação e compatibilização de suas normas e procedimentos relativos à facilitação do Transporte Aéreo Internacional (Imigratórios, Aduaneiros e de Vigilância Sanitária e Fitossanitária) nas operações sub-regionais”.²

Verifica-se que, conforme previsto, o transporte aéreo sub-regional deveria receber uma consideração especial da parte de todos os que estivessem direta ou indiretamente envolvidos com as operações aéreas internacionais, para que pudesse se constituir em uma verdadeira ferramenta para colaborar a integração das economias e dos povos dos países membros do Acordo de Fortaleza. Mas, conforme MENDONÇA (1996) destacou, existem diferentes organismos³ envolvidos, todos com seus problemas e carências intrínsecas, a dificultar o início de uma nova operação aérea internacional. Isso para caracterizar apenas uma parcela das fontes das citadas dificuldades burocráticas e administrativas governamentais no Brasil, aspecto esse que motivou a identificação do problema declarado no subitem 1.1.

Ao se buscar conhecer medidas para eliminar tais dificuldades administrativas que, entre outras causas, cerceiam o desenvolvimento de novos mercados sub-regionais de transporte aéreo no âmbito da América do Sul, procura-se, em verdade, colaborar com meios adequados para integrar o Brasil aos demais países do continente. Deve-se atentar para a importância desse fato, uma vez que as exportações intra-regionais têm diminuído, assim como as exportações totais da região, as quais acumularam perdas de 33% no primeiro semestre de 2009, comparativamente ao mesmo período de 2008 (CEPAL, 2009). São dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, que demonstram o recuo das relações comerciais no continente, e consequente perda de divisas.

Saliente-se, por fim, que o atual contexto internacional exige ainda maior cooperação regional, não apenas para mitigar os efeitos da recente crise financeira mundial, mas também para melhorar a condição econômica dos países da América do Sul no cenário global. Ações em prol do desenvolvimento continental, portanto, não devem ser julgadas como meros instrumentos ideológicos do governo brasileiro, mas ações necessárias e alinhadas com a

² Artigo 10 do Acordo de Fortaleza (vide Anexo A).

³ ANAC, vinculada ao Ministério da Defesa; Anvisa, vinculada ao Ministério da Saúde; Secretaria de Receita Federal, do Ministério da Fazenda; Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça; Setor de Fiscalização Fitossanitária (Vigiagro), do Ministério da Agricultura; Autoridade Aeroportuária local (normalmente, Infraero) e Controle de Tráfego Aéreo (normalmente, Infraero e Comando da Aeronáutica).

política econômica externa, na busca da ampliação das relações sul-sul do Brasil. Nesse sentido, cada ação administrativa, visando à reabilitação do potencial de alavancagem econômica previsto com a implantação e desenvolvimento do Sistema de Transporte Aéreo Sub-regional, figura como ação condizente com a política econômica e externa brasileira, justificando a relevância do tema sob análise.

1.3 HIPÓTESE

Entre outros fatores (econômicos, políticos e operacionais, por exemplo), entende-se que a identificação e aplicação de ações administrativas adequadas, pelo governo brasileiro, são capazes de mitigar ou até eliminar os obstáculos burocráticos que contribuem para que novas rotas sub-regionais não sejam realizadas em conformidade com os objetivos do Acordo de Fortaleza.

1.4 OBJETIVO

O principal objetivo da presente pesquisa, portanto, é identificar, analisar e propor medidas administrativas, da alçada do governo brasileiro, que sejam capazes de mitigar ou eliminar os obstáculos burocráticos e administrativos que prejudicam a implantação de rotas sub-regionais na América do Sul, inviabilizando o pleno alcance dos objetivos do Acordo de Fortaleza, seja pela operação de empresas brasileiras ou congêneres de nações vizinhas.

1.4.1 Objetivos Específicos

- Identificar e analisar as ações governamentais que contribuem para a não realização de serviços aéreos em rotas sub-regionais de e para cidades brasileiras, seja por empresas aéreas brasileiras e/ou congêneres sul-americanas;
- Identificar e propor medidas administrativas apropriadas para a eliminação dos obstáculos burocráticos identificados entre as ações governamentais analisadas.

1.5 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O referencial teórico para a elaboração da presente monografia foi constituído eminentemente de documentos levantados por meio da revisão bibliográfica e documental. Esta revisão teve por objetivo a identificação do estado da arte sobre o tema proposto, ou seja, do conhecimento já produzido e das informações sobre a situação atual do problema. Pretendeu-se trazer à baila da discussão as conclusões de pesquisadores e autores de livros e compêndios sobre o transporte e relações comerciais de natureza internacional. Com isso, buscou-se constituir uma base suficiente e adequada para a sustentação da análise da legislação e demais documentos relevantes sobre o tema, levantados por meio da pesquisa documental.

Neste contexto, foi efetuada uma revisão da bibliografia existente sobre os interesses econômicos e comerciais do Brasil na América do Sul; sobre os fundamentos constituintes e motivadores do Acordo de Fortaleza; sobre os desdobramentos e consequências deste acordo; sobre a aviação civil brasileira e os mercados de transporte aéreo no continente sul-americano; bem como sobre o relacionamento aerocomercial do Brasil com os países sul-americanos.

Não obstante as fontes pesquisadas e dados levantados, também foram obtidas importantes informações por meio de entrevistas com destacados participantes dos processos de elaboração e implementação dos objetivos do Acordo de Fortaleza, bem como de dirigentes das maiores empresas aéreas em operação no Brasil. Aos citados depoimentos, soma-se preciosa contribuição proveniente do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, do qual foram obtidas informações acerca do estágio atual das negociações, no âmbito do Mercosul, para a constituição das chamadas ligações transfronteiriças entre o Brasil e seus vizinhos sul-americanos.

1.6 METODOLOGIA

Considerando-se que o presente trabalho de pesquisa foi proposto a partir de um processo de inferência dedutiva, o método de abordagem desta pesquisa inclinou-se para o “método hipotético-dedutivo”, classificando-o como um estudo de caso descritivo. A opção pelo método do estudo de caso é pertinente por que:

- Investigou-se um fenômeno contemporâneo no seu contexto;

- Uma situação única foi enfrentada, havendo muito mais variáveis do que dados;
- O limite entre fenômeno e contexto não é claramente evidente;
- Utilizaram-se múltiplas fontes de evidência; e
- Observaram-se desenvolvimentos teóricos anteriores para a coleta e análise de dados.

Segundo YIN (2005), as cinco condições acima definem e justificam a adoção do estudo de caso como estratégia de pesquisa. Para tanto, quanto ao método de procedimento, que trata de uma abordagem mais concreta da investigação, identificou-se que para a presente pesquisa coube a utilização do método histórico e monográfico, os quais foram delineados ao longo de cada fase do Plano de Trabalho a seguir descrito:

- Revisão da bibliografia sobre o Acordo de Fortaleza e o relacionamento aerocomercial do Brasil com os países da América do Sul;
- Pesquisa documental sobre o Acordo de Fortaleza e acordos bilaterais do Brasil com os demais países sul-americanos;
- Entrevistas com especialistas envolvidos no processo de elaboração e implementação do Acordo de Fortaleza, bem como representantes da indústria de aviação civil nacional;
- Análise comparativa dos resultados observados do Acordo de Fortaleza frente aos seus objetivos e pressupostos iniciais;
- Análise conclusiva do comportamento dos mercados sub-regionais sul-americanos, à luz das conclusões parciais da análise comparativa do item anterior.

1.7 ESTRUTURA DA MONOGRAFIA

Considerando a sua estrutura, o presente trabalho está organizado em sete capítulos, os quais são sintetizados a seguir:

- O **primeiro capítulo**, que contém a presente introdução, expõe o problema verificado, a justificativa do trabalho e sua importância no contexto brasileiro, a hipótese, seus principais objetivos, a metodologia utilizada, a fundamentação teórica considerada, o plano de trabalho para a sua elaboração e, por fim, a estruturação da presente monografia.

- O **segundo capítulo** apresenta uma abordagem sobre as bases que orientam o transporte aéreo internacional, mostrando a evolução do processo de regulamentação para exploração dos serviços aéreos internacionais, estabelecimento de direitos, tecendo considerações sobre o cenário político e econômico, brasileiro e internacional, com especial foco sobre a América do Sul.
- O **terceiro capítulo** aprofunda a temática referente aos pressupostos e demais aspectos envolvidos no processo de elaboração e implementação do Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-regionais na América do Sul, apresentando, sobretudo, dados levantados por meio da pesquisa documental sobre os registros acessados no âmbito da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE), além de entrevistas com especialistas e autoridades públicas.
- O **quarto capítulo** apresenta uma abordagem sobre a evolução do Acordo de Fortaleza, com especial atenção aos problemas observados posteriormente à sua assinatura. Busca identificar as causas apontadas como responsáveis pelo problema que motivou o presente trabalho acadêmico, enfatizando-se as dificuldades burocráticas e administrativas governamentais verificadas.
- No **quinto capítulo** são abordados os diversos aspectos apontados como causas dos problemas para a realização das operações aéreas sub-regionais, sendo alguns intrínsecos ao próprio Sistema Sub-regional e outros exógenos, porém também considerados como causadores dos resultados verificados.
- O **sexto capítulo** apresenta elementos julgados aptos para colaborar com o propósito de tornar o Sistema Sub-regional atrativo para as empresas aéreas sul-americanas prestarem serviços entre as localidades ainda desassistidas pela malha de transporte aéreo regular no continente.
- No **sétimo capítulo** são apresentadas as conclusões provenientes do processo analítico sobre o todo apresentado nos capítulos anteriores, bem como as recomendações geradas a partir do mesmo processo.

2 DE CHICAGO A FORTALEZA: VOOS BILATERAIS

O objetivo deste capítulo é apresentar uma abordagem sucinta sobre as normativas que orientam a participação brasileira no transporte aéreo internacional. Mostrar o processo de regulamentação para exploração dos serviços aéreos internacionais, estabelecimento de direitos, além de considerações acerca do planejamento das empresas aéreas e do cenário político e econômico, brasileiro e internacional. Especial foco é dado sobre o segmento regional sul-americano, bem como o processo que conduziu à assinatura do Acordo de Fortaleza, marco de integração aérea no âmbito da América do Sul.

2.1 AS BASES PARA OS ACORDOS DA AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL

O transporte aéreo internacional regular é baseado em uma complexa regulamentação jurídica. A Convenção Internacional para a Regulamentação da Navegação Aérea, assinada em Paris, em 13 de outubro de 1919, constituiu o primeiro instrumento jurídico internacional para a formalização, em âmbito multilateral, do relacionamento aeronáutico entre Estados soberanos. Esse importante acontecimento se deu após a I Guerra Mundial, sendo que até então prevaleciam normas internas de cada país, caracterizando ações unilaterais para a regulação do transporte aéreo entre os Estados (PEREIRA, 2008).

Antes da guerra havia uma corrente de inspiração francesa que defendia a constituição de um regulamento internacional multilateral de caráter liberalizante, mas na Convenção de Paris os Estados representados reconheceram que cada país tem plena e exclusiva soberania sobre o espaço aéreo acima de seu território e de suas águas territoriais. Esse princípio foi mantido após a II Guerra Mundial, com a reorganização do Sistema de Aviação Civil Internacional pela Convenção de Chicago (EUA), em 1944. A Convenção de Chicago substituiu a de Paris, de 1919, e passou a regular a aviação civil internacional, consagrando a soberania dos Estados sobre os respectivos espaços aéreos e o princípio da reciprocidade entre os mesmos (PEREIRA, 2008).

Segundo PEREIRA (2008), a aprovação da Convenção Sobre Aviação Civil Internacional foi o principal resultado da Conferência em Chicago, mas dois outros instrumentos jurídicos internacionais também foram propostos na Conferência. O primeiro denomina-se Acordo de Trânsito dos Serviços Aéreos, e sua finalidade é permitir às partes contratantes o sobrevôo dos

territórios dos demais Estados Contratantes, além de pousar nesses territórios para fins não comerciais. O segundo denomina-se Acordo de Transporte Aéreo Comercial, e tinha por finalidade estabelecer um sistema multilateral de concessão de direitos de tráfego para o transporte aéreo internacional, assim como fora proposto antes das duas guerras mundiais pelos franceses.

Desses dois instrumentos, apenas o primeiro obteve ampla aceitação, tendo o segundo sido recusado pela maioria dos cinquenta e dois países representados. Estes consideraram mais apropriado negociar direitos de tráfego de modo bilateral, pois entenderam que a forma multilateral ocasionaria a perda do controle sobre um bem econômico gerado em seus territórios. Além disso, a maioria dos países também não dispunha de aeronaves e infraestrutura capazes de permitir uma competição equilibrada no mercado do transporte aéreo internacional. Afinal, os norte-americanos possuíam grande disponibilidade de aeronaves de transporte e pessoal treinado, remanescentes do esforço bélico, assim como seus custos eram extremamente inferiores, facilitando às empresas aéreas norte-americanas constituírem frotas com investimentos bastante favorecidos (PEREIRA, 2008).

Naquele contexto, o primeiro acordo bilateral para estabelecimento de regras para a prestação de serviços aéreos internacionais foi concluído entre os Estados Unidos e o Reino Unido, tendo as negociações se realizado em Bermuda, no início do ano de 1946. Esse acordo, dada a sua novidade e detalhada abrangência, serviu de modelo para a maioria dos demais países, que desde então realizaram acordos sobre serviços aéreos (ASA) classificados como do tipo Bermuda, em virtude da semelhança das disposições neles contidas (PEREIRA, 2007). Motivados pela conjuntura política e econômica daquela época, caracterizada por intensa busca pelo crescimento econômico e o ambiente político bi-polarizado entre as duas superpotências (EUA e URSS), esses acordos historicamente foram constituídos de forma restritiva e protecionista. Restringiam-se os direitos de tráfego, acesso a pontos (cidades) para as rotas e quantidade de frequências (voos) às empresas de cada parte signatária dos acordos.

Seguindo os moldes bermudianos, o Brasil, desde a década de 1940, firmou acordos sobre serviços aéreos com setenta e dois países, entre os quais se incluem todos os vizinhos sul-americanos. Esses acordos, estabelecidos de forma restritiva, focavam exclusivamente operações nas principais rotas de interesse comercial das empresas “de bandeira”, caracterizando-se por incluírem principalmente as cidades de maior destaque econômico e

político de cada país. No entanto, uma rápida análise sobre os registros existentes comprova que, desde a década de 1990, os acordos bilaterais brasileiros vêm sendo revisados e dotados de novos instrumentos jurídicos mais flexíveis, negociados com vistas à ampliação das ligações aéreas com os países sul-americanos e também com outros continentes. Para a América do Sul, o objetivo governamental é alcançar maior integração entre os países do continente, fomentando o incremento das ligações, seja tanto pela maior quantidade de voos, como pelo desenvolvimento de rotas além daquelas que servem aos grandes centros urbanos.

2.1.1 Acordos Internacionais

Segundo PEREIRA (2007), os acordos sobre serviços aéreos são regidos pelas regras do Direito Internacional Público, ramo do Direito Público que regula as normas convencionais, pactos e costumes jurídicos, visando ao ordenamento através de acordo realizado por Estados independentes. Os fundamentos teóricos desses tipos de acordos são (i) o Princípio Voluntarista, apoiado no conceito de autolimitação, pelo qual o Estado, voluntariamente, limita sua soberania em favor da convivência internacional, ou seja, por meio dos tratados, limita sua soberania para melhor relacionar-se com os demais Estados soberanos; e (ii) a Vontade Comum, que parte do princípio de que só as vontades de um certo número de Estados, congregados por interesses comuns, pode constituir o fundamento do Direito Internacional.

Internamente, os acordos internacionais são interpretados segundo o Princípio Anti-Voluntarista, que traduz uma hierarquia onde as normas encontram fundamento nas que lhe são imediatamente superiores. Assim, no direito interno brasileiro, cada norma inferior (uma portaria, por exemplo) encontra seu fundamento na superior (um decreto, por exemplo), até chegar à norma mais elevada, a Constituição. No Direito Internacional, o tratado é visto como superior ao direito ordinário interno (leis), sendo muitas vezes o fundamento dessas leis. No Brasil, os instrumentos jurídicos internacionais, quando ratificados, incorporam-se ao Sistema Jurídico Nacional. A tese geral do Direito Internacional está assentada no princípio amplamente aceito – *Pacta Sunt Servanda*, cujo significado, em sentido geral é: todo tratado obriga as partes e deve ser executado por elas de boa-fé (PEREIRA, 2007).

PEREIRA (2007) indica que os instrumentos jurídicos internacionais também seguem uma hierarquia, uma vez que os entendimentos internacionais classificam-se, segundo sua

importância política e segundo os objetivos dos Estados. Assim, os acordos constituem espécies do gênero tratado, sendo essa nomenclatura amplamente utilizada para classificar os entendimentos entre Estados soberanos. No entanto, o título tratado é reservado aos instrumentos jurídicos internacionais de mais alto nível e importância política. Ex.: o Tratado da União Europeia.

Os acordos, do mesmo modo que os tratados exigem ratificação pelo Poder Legislativo dos Estados envolvidos. Além dos tratados e acordos há documentos como memorandos de entendimento, que são instrumentos de menor hierarquia que os acordos, geralmente de nível administrativo. Esses memorandos de entendimento permitem formalizar entendimentos entre autoridades governamentais, exigindo usualmente apenas a troca de Notas Diplomáticas para que tenham vigência entre as partes signatárias.

Segundo PEREIRA (2007), os acordos atendem variados objetivos, podendo ser de natureza cultural, de cooperação comercial, de intercâmbio tecnológico, de exploração de recursos naturais, de serviços aéreos, entre outros. Além disso, os acordos classificam-se segundo o número de partes contratantes em: (i) bilaterais, quando envolvem apenas dois Estados soberanos; (ii) plurilaterais, quando dele participam vários Estados soberanos; e (iii) multilaterais, quando se dá a participação de muitos Estados soberanos. Cabe ressaltar que os seus efeitos normalmente limitam-se às partes signatárias. “Um Tratado não cria nem obrigações nem direitos para um terceiro Estado sem o seu consentimento” (Art. 34 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados).

2.1.2 Acordos Sobre Serviços Aéreos (ASA)

A origem dos acordos sobre serviços aéreos, de acordo com PEREIRA (2007), encontra-se na Convenção Internacional para a Regulamentação da Navegação Aérea, assinada em Paris, em 13 de outubro de 1919, a qual constituiu o primeiro Instrumento Jurídico Internacional que formalizou, em âmbito multilateral, o relacionamento aeronáutico entre os Estados. Esse importante acontecimento se deu após a I Guerra Mundial. Até então prevaleciam somente as normas internas de cada país.

Naquela Convenção, os Estados contratantes, diante da necessidade de disciplinar a navegação aérea, reconheceram que cada país tem a soberania plena e exclusiva sobre o

espaço aéreo acima de seu território e de suas águas territoriais. Esse reconhecimento, pela primeira vez multilateralmente adotado, induziu os Estados a realizarem acordos sobre serviços aéreos bilaterais, sendo esta a forma mais facilmente aceitável em função da soberania de cada Estado, para a exploração do transporte aéreo comercial entre os respectivos territórios.

Esse princípio geral da soberania dos Estados sobre seu espaço aéreo foi mantido após a II Guerra Mundial, com a reorganização do Sistema de Aviação Civil Internacional pela Convenção de Chicago. Esta última substituiu a Convenção de Paris de 1919, e passou a regular a Aviação Civil Internacional. Assinada em 7 de dezembro de 1944, ao final da II Guerra Mundial, consagrou o procedimento adotado pelos Estados, após a I Guerra Mundial, da realização de acordos sobre serviços aéreos. Tal entendimento decorre do reconhecimento da soberania dos Estados sobre seu espaço aéreo sobrejacente, e consta como recomendação na Ata Final da Conferência.

Assim, segundo PEREIRA (2007), são os acordos sobre serviços aéreos instrumentos jurídicos de natureza comercial, destinados a permitir que as partes signatárias, por intermédio de suas empresas, explorem serviços aéreos, transportando pessoas e coisas entre e além o território dos Estados partes em cada acordo. Os principais objetivos dos ASA são:

- Permitir o estabelecimento de uma ligação aérea entre os Estados contratantes;
- Estimular o intercâmbio comercial entre os Estados, com o transporte de produtos entre os respectivos territórios;
- Atender às necessidades de transporte para a população desses Estados; e
- Estimular as viagens de turismo.

PASIN e LACERDA (2003) destacam que os acordos bilaterais são os principais instrumentos reguladores do transporte aéreo internacional, controlando o acesso aos mercados, estabelecendo os direitos de tráfego e regras, tais como quantas e quais empresas podem operar nas rotas entre os países signatários. Normalmente, estabelecem a capacidade que pode ser alocada nas rotas, as frequências dos voos, a forma de fixação de preços e se é permitido que as companhias apanhem tráfego em terceiros países (estes, evidentemente, têm que estar de acordo). Citam, ainda, que uma característica comum dos acordos bilaterais é a

exigência de que as empresas que operam entre os países signatários sejam de propriedade e controle de cidadãos dos respectivos países.

A atual estrutura e conteúdo dos ASA firmados pelo Brasil obedecem às técnicas mais recentes de formulação de instrumentos internacionais, contendo disposições gerais e específicas, que são expressas em artigos. Os ASA compõem-se usualmente de duas partes:

- Preâmbulo – disposição geral introdutória de um acordo, onde há expressões pelas quais as partes signatárias registram, de modo genérico, os objetivos do acordo; e
- Parte Dispositiva – que é redigida sob a forma de artigos, sendo nela fixados os direitos e deveres das partes contratantes.

Os artigos da Parte Dispositiva normalmente possuem a nomenclatura abaixo destacada e são constituídos de conteúdos com as seguintes interpretações:

- Definições – primeiro artigo do acordo, tem a finalidade de estabelecer o significado de expressões utilizadas no texto, com o objetivo de evitar sua reprodução por extenso, a cada vez que sejam mencionadas.
- Concessão de Direitos – disposição pela qual cada parte concede à outra parte direitos específicos, com a finalidade de permitir a operação de serviços aéreos internacionais nas rotas especificadas no Quadro de Rotas anexo ao acordo.
- Designação – disposição pela qual os Estados signatários estabelecem os procedimentos para que cada parte indique suas empresas para a realização dos serviços aéreos entre e além dos países signatários.
- Revogação – trata da possibilidade de recusar à empresa da outra parte o início ou a continuação da prestação do serviço aéreo, em razão de problemas técnicos, de segurança operacional ou por descumprimento de disposição legal da outra parte.
- Aplicação de Leis – trata da aplicação da legislação local às aeronaves dos demais países, que realizem serviços aéreos internacionais destinados à outra parte.
- Reconhecimento de Certificados e Licenças – princípio geral que permite aos aeronavegantes dos outros países operarem as aeronaves nas ligações internacionais, com os certificados e as licenças emitidos por seus próprios países.

- Segurança Operacional – refere-se às normas de segurança das operações, e aos documentos da aeronave e dos tripulantes, conforme os padrões estabelecidos pela Organização de Aviação Civil Internacional, dispondo sobre o seu cumprimento e a realização de eventuais consultas bilaterais, visando a corrigir falhas que possam ser observadas nessas operações.
- Segurança da Aviação – trata da segurança dos passageiros e tripulantes, diante de possíveis atos ilícitos contra a aeronave e a tripulação, estabelecendo a metodologia da cooperação entre os Estados no combate a tais atos.
- Tarifas Aeronáuticas – tem por objetivo estabelecer a igualdade de tratamento, no que diz respeito às tarifas aeroportuárias cobradas às empresas que operam nos aeroportos dos Estados partes no acordo.
- Direitos Alfandegários – esse artigo trata da isenção recíproca de impostos de importação sobre certos produtos necessários à operação dos serviços aéreos, visando a facilitar sua execução entre as partes contratantes.
- Impostos – esse texto trata especificamente da isenção de impostos sobre o capital representado pelas aeronaves operadas nos serviços aéreos internacionais e estimula as partes a concluir acordo sobre tributação, o qual tem por objetivo evitar que as empresas sejam tributadas duas vezes pelo mesmo fato gerador.
- Capacidade – esse é um conceito utilizado no transporte aéreo, cujo significado está relacionado ao número de assentos ofertados ao público em determinada rota. Nesse artigo, as partes estabelecem a metodologia para regular essa oferta.
- Preços – esse artigo conceitua o preço dos serviços de transporte, definindo sua composição e estabelecendo a forma de sua aprovação, podendo essa forma ser: dupla aprovação, quando ambas as partes têm de aprovar uma tarifa para que ela entre em vigor; país de origem, quando apenas uma parte aprova a tarifa; e dupla desaprovação, quando ambas as partes têm de desaprovar a tarifa, para que ela não vigore. O Brasil adota, atualmente, o princípio do país de origem.
- Concorrência – estabelece que cada parte deve informar sobre suas leis, políticas e práticas sobre a concorrência, que no atual modelo brasileiro segue o preceituado pela Lei 8.884/94, que dispõe sobre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica e sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica.

- Conversão de Divisas e Remessa de Receitas – esse artigo estabelece as regras para que as empresas possam remeter ao exterior os lucros obtidos com a prestação do serviço de transporte aéreo.
- Atividades Comerciais – trata da autorização que as partes se concedem para instalar-se, comercializar o transporte aéreo e manter pessoal comercial, operacional e técnico no território da outra parte.
- Código Compartilhado – esse artigo estabelece as regras para que as empresas aéreas designadas de ambas as partes possam operar ou oferecer serviços, utilizando as modalidades de código compartilhado, bloqueio de espaço e outras formas de operação conjunta.
- Estatísticas – esse artigo estabelece que as partes forneçam estatísticas relativas ao tráfego transportado entre as duas partes.
- Aprovação de Horários – dispõe sobre a exigência de aprovar os horários dos serviços das empresas aéreas. Trata-se do HOTRAN⁴ (Horário de Transporte), documento expedido no Brasil pela Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado da Agência Nacional de Aviação Civil (SRE/ANAC), para as operações das empresas.
- Proteção do Meio Ambiente – trata do compromisso assumido pelas partes para proteger o meio ambiente, fomentando o desenvolvimento sustentável da aviação.
- Consultas – trata das reuniões bilaterais que têm por objetivo atualizar o relacionamento.
- Solução de Controvérsias – artigo que tem por fim regular a forma de negociar eventuais divergências.
- Emendas – esse artigo trata de possíveis emendas ao acordo, as quais são adotadas em reuniões de consulta com essa finalidade.
- Acordos Multilaterais – esse texto trata da hipótese de adoção de um acordo multilateral de transporte aéreo, o que exigiria uma negociação entre as partes para ajustar o acordo bilateral às disposições do multilateral.

⁴ Horário de Transporte (HOTRAN): Documento aprovado e emitido pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, que registra os vôos comerciais regulares de transporte de passageiros e/ou carga, com os respectivos horários, frequências, equipamento aéreo e capacidade de transporte, para exploração de linhas aéreas domésticas.

- Denúncia – esse artigo trata da possibilidade de as partes não desejarem manter o acordo, estabelecendo a metodologia para encerramento do acordo, quando bilateral ou a retirada do país, quando multilateral.
- Registro na OACI – esse texto estabelece a obrigatoriedade do registro do acordo na Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), regra proveniente da Convenção de Chicago (Art. 83).
- Entrada em Vigor – este artigo estabelece as exigências para que o acordo entre em vigor, não só entre as partes, mas também perante a Comunidade Internacional.

PEREIRA (2007) aponta que os ASA são geralmente complementados por um Anexo, onde é apresentado o Quadro de Rotas, isto é, as escalas que as empresas aéreas poderão servir comercialmente ou não, bem como o equipamento a ser operado nos serviços a serem realizados. Lá, também é estipulada a capacidade a ser ofertada, ou seja, o número de assentos que serão oferecidos ao mercado, e a capacidade de carga, tudo isso expresso no número de vôos semanais que as empresas realizarão.

Outro aspecto a ser ressaltado é que, dentre os instrumentos jurídicos internacionais, os acordos sobre serviços aéreos estão entre os mais dinâmicos. Isto decorre da constante evolução tecnológica dos equipamentos e das transformações do mercado por eles atendido, o que exige uma constante atualização desses acordos, através do procedimento diplomático conhecido como Consulta.

2.1.3 Liberdades do Ar

Considerando que um dos artigos mais importantes na constituição de um acordo sobre serviços aéreos trata da concessão de direitos por cada parte signatária, deve-se ter em mente que as chamadas “liberdades do ar” constituem as formas pelas quais os serviços aéreos são regulados. O conceito de liberdades do ar teve origem em dois acordos complementares à Convenção de Chicago: Acordo de Trânsito dos Serviços Aéreos e Acordo de Transporte Aéreo Comercial. Tais acordos tratam dos denominados direitos de tráfego, isto é, direitos de transportar passageiros, carga e mala postal. Esses acordos complementares introduziram o conceito de liberdades do ar, as quais são definidas a seguir.

Acordo de Trânsito:



Primeira Liberdade – consiste no direito de apenas sobrevoar o território de um Estado Contratante, sem pousar.



Segunda Liberdade – consiste no direito de pousar no território de um Estado Contratante (diferente do da bandeira da aeronave) para fins não comerciais (conhecida como pouso técnico).

Acordo de Transporte Comercial:



Terceira Liberdade – consiste no direito de transportar passageiros, carga e mala postal originados no Estado da bandeira da aeronave, com destino a outro Estado Contratante.



Quarta Liberdade – consiste no direito de transportar passageiros, carga e mala postal, provenientes de um Estado Contratante, diferente do da bandeira da aeronave, com destino ao território do Estado da bandeira da aeronave.



Quinta Liberdade – consiste no direito de transportar passageiros, carga e mala postal entre os territórios de terceiros Estados Contratantes, em rotas razoavelmente diretas.

Outras Liberdades Posteriormente Adotadas:



Sexta Liberdade – consiste no direito de transportar passageiros, carga e mala postal entre os territórios de terceiros Estados Contratantes, com pouso intermediário no território da bandeira da aeronave. Entende-se como tal o país de origem da empresa que realiza o serviço.



Sétima Liberdade – consiste no direito de transportar passageiros, carga e mala postal do território de um país diferente do da bandeira da aeronave para um terceiro país, sem pousar no território da bandeira da aeronave. É conhecida como Liberdade de Bandeira.



Oitava Liberdade – privilégio de transportar passageiros, carga e mala postal, entre dois pontos no território de outro país (tráfego de cabotagem), com serviço que se origina ou termina no país de bandeira

da aeronave ou em conexão com a chamada 7ª liberdade com um terceiro país (cabotagem consecutiva).



Nona Liberdade – privilégio de transportar tráfego de cabotagem em um segundo país com serviços realizados inteiramente dentro do território do segundo país (cabotagem pura).

As liberdades do ar são, portanto, formas de regulação da utilização do espaço aéreo, entre as partes signatárias dos diversos tipos de acordos sobre serviços aéreos. Segundo SILVA (2004), apesar do elenco das nove liberdades enumeradas, os acordos aéreos tradicionais, geralmente, se limitam às quatro primeiras liberdades e, quando muito, à 5ª e à 6ª liberdades. Quanto a esse aspecto, SILVEIRA (1991) aduz que aos ASA de caráter mais restritivo é dada uma interpretação influenciada em muitos casos pela chamada Doutrina Ferreira, da Argentina, que considera ser o tráfego patrimônio nacional, dando primazia aos direitos de 3ª e 4ª liberdades, e objetivando uma reciprocidade real e efetiva, com tratamento equitativo nas relações bilaterais.

2.1.4 Empresas Aéreas

Considerando-se que os citados acordos tratam da prestação de serviços por empresas de transporte aéreo, figura como elementar para os gestores públicos responsáveis por negociá-los o conhecimento sobre como as empresas avaliam os mercados e os meios para a devida exploração comercial. Nesse sentido, buscar-se-á apresentar uma visão teórica sobre os fatores preponderantes à avaliação dos possíveis serviços pelas empresas, a fim de trazer um sucinto conjunto de elementos capazes de demonstrar a complexidade que envolve as atividades das empresas aéreas. Assim sendo, deve-se destacar que a visão sistêmica sobre o planejamento de linhas aéreas regulares aponta serem as empresas aéreas como subsistemas abertos, em constante intercâmbio com fluxos contínuos de entradas (*inputs*) e saídas (*outputs*) de recursos. A Figura 2.1 a seguir contempla a dinâmica do sistema de planejamento do transporte aéreo efetuado pelas empresas (VALENTE, 2004).

Para uma adequada compreensão sobre o citado sistema, deve-se observar que os insumos produtivos se referem ao pessoal e equipamentos (frota de aeronaves) de que a empresa deve dispor para realizar o transporte aéreo. A frota é um dos principais aspectos, pois as

características operacionais dos equipamentos podem influenciar questões econômicas e financeiras. Os fatores exógenos dizem respeito à conjuntura econômica do país ou região e regulamentações do governo no que diz respeito a tarifas, concessão de linhas, entre outros. O mercado representa todo o ambiente comercial no qual a empresa está inserida, compreendendo a demanda, concorrência etc. Já o desempenho da empresa é tido como parâmetro de controle e realimentação do modelo, uma vez que a empresa fixa metas de participação de mercado e lucro que, não sendo atingidas, exigirão revisão na sua estratégia de atuação.

Por fim, tem-se a malha aérea oferecida, fator decisivo na estratégia da empresa, uma vez que o seu desenho influenciará decisivamente sobre o desempenho da mesma. Em síntese, todas as áreas funcionais da empresa gravitam em torno do cumprimento dos vôos programados. A empresa aérea depende dos insumos disponíveis, principalmente da frota, mas também das condições de mercado e de fatores de regulamentação, condicionando diretamente o desempenho da empresa (VALENTE, 2004).

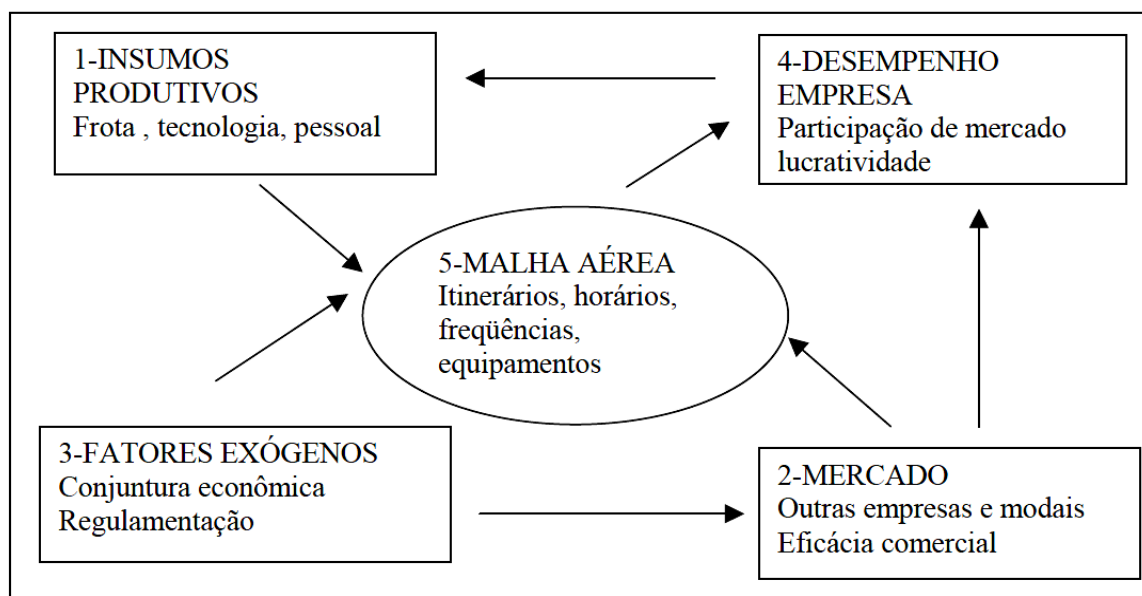


Figura 2.1 – Visão sistêmica do planejamento de ligações de empresas aéreas
(FRYSZMAN, 1990; apud VALENTE, 2004)

Aprofundando-se um pouco mais sobre os fatores que influenciam no planejamento de linhas aéreas regulares, observa-se que a demanda, o aproveitamento em função da distância percorrida, os períodos do ano e dias das semanas, os diversos tipos de passageiros, entre

outros, devem ser analisados cuidadosamente, para assim se definir que voos poderão ser operados, que horários e tipos de aeronaves deverão ser utilizados. Ou seja, o problema do planejamento de linhas aéreas se resume na identificação da maneira mais eficiente de se atender à demanda em uma determinada ligação. Há outros fatores a serem considerados, como os políticos, refletidos nas regulamentações, infraestrutura existente em terra e no ar, estrutura e “saúde” das empresas de transporte aéreo, rede de distribuição de combustível e de empresas de manutenção, entre outros aspectos (VALENTE, 2004).

VALENTE (2004) cita que as empresas têm como paradigma a sustentabilidade de seus negócios, preconizada, entre outros aspectos, pelo conhecimento sobre a viabilidade econômica dos seus investimentos ao longo do tempo. Ressalta que a sustentabilidade econômica das empresas aéreas é determinada a partir do conhecimento da quantidade mínima de passageiros e/ou cargas transportados (demanda potencial), necessária para pagar cada tipo de serviço, justificando a manutenção dos investimentos sobre os serviços.

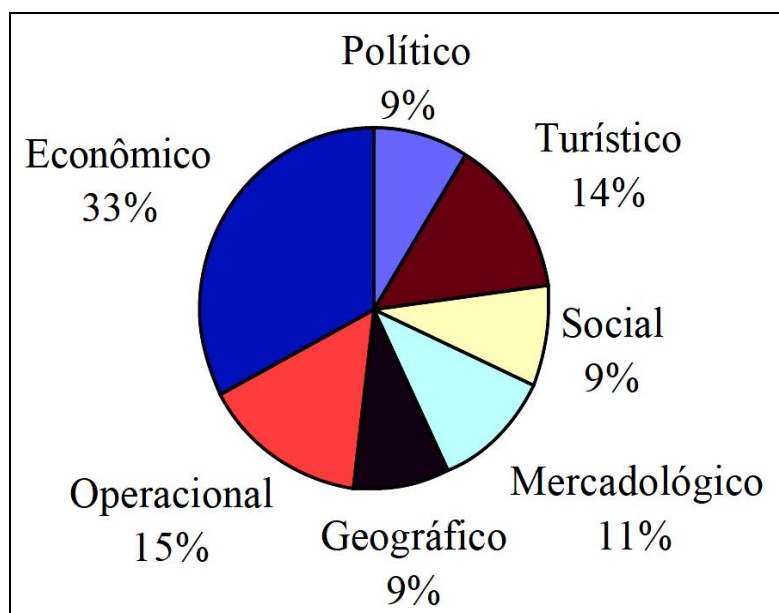
O autor afirma que a probabilidade de uma empresa aérea ter mais ou menos sucesso na exploração de uma determinada ligação entre um par de cidades, está diretamente relacionada ao maior grau de “certeza” que tiver sobre a sustentabilidade econômica do serviço. VALENTE (2004) aponta que as empresas aéreas regulares enfrentam o problema de terem que realizar os serviços independentemente da quantidade de passageiros/carga transportados. Transportando poucos passageiros, os serviços tendem a ser pouco rentáveis, implicando na cobrança de tarifas mais elevadas para equilibrar os custos. Considerando-se, portanto, a existência de mercados mais sensíveis ao preço, alude o autor que, em situações desse tipo, o usuário do serviço de transporte aéreo regular poderá facilmente alterar sua escolha, migrando para outras empresas ou mesmo outros modais de transporte.

Segundo a perspectiva da empresa aérea, seu principal objetivo, em termos de oferta, é maximizar a sua lucratividade a partir da capacidade disponível, geralmente expressa em termos de índice de aproveitamento. Esse corresponde à quantidade mínima de passageiros por aeronave, capaz de cobrir os custos do serviço e garantir a obtenção de lucro financeiro pela empresa, conduzindo à citada sustentabilidade do serviço. VALENTE (2004) considera que tal preocupação está na base de todos os aspectos observados para o planejamento e gerenciamento das empresas aéreas. O conhecimento dessas relações determinará a escolha de

aeronaves, determinação de rotas, preços, necessidade de propaganda, além de viabilizar o planejamento de longo prazo.

VALENTE (2004), em sua pesquisa, determinou o peso de cada fator influente no planejamento das ligações aéreas, a partir das respostas fornecidas pelos representantes de companhias aéreas brasileiras, que prestam serviços regulares. O autor aponta que os fatores econômicos (33%) são os que mais pesam nas decisões estratégicas das empresas, seguido dos fatores operacionais (15%) e turísticos (14%).

Além de cada fator, demonstrados na Figura 2.2 a seguir, VALENTE (2004) afirma que as empresas aéreas buscam atender, de maneira diferenciada, a quatro segmentos, simultaneamente: mercado de cargas, viajantes a negócios, viajantes a lazer e fretamentos. Esses segmentos não são considerados pelas empresas como concorrentes entre si, mas complementares, seja quanto ao aproveitamento dos equipamentos para atendê-los simultaneamente ou em função da sazonalidade verificada pela demanda de cada um deles. Exemplo disso é verificado nos períodos de férias escolares, quando as viagens de negócio sofrem diminuição, compensada pelo aumento das viagens a lazer.



**Figura 2.2 – Peso dos fatores de influência no planejamento de ligações aéreas
(VALENTE, 2004)**

O autor elaborou a partir das respostas das empresas por ele entrevistadas um modelo esquemático representativo do processo de planejamento de ligações, apresentado por meio da Figura 2.3 a seguir. Segundo VALENTE (2004), o conceito de estratégia apresenta componentes de planejamento e de tomada de decisão. O processo é iniciado com uma solicitação de uma determinada ligação, geralmente elaborada por iniciativa do setor comercial da empresa. Mediante as estratégias da empresa, os diversos fatores são ponderados, pois alguns exercem peso maior que outros e, portanto, uma influência mais acentuada na decisão quanto ao tipo de operação. Após a ponderação, a decisão estará num maior grau de certeza e pronta para alimentar a etapa seguinte, que é o planejamento técnico e operacional das ligações a serem implantadas.

Uma vez implantada a ligação planejada, deve-se acompanhar o desempenho da malha aérea operada pela empresa, como um todo, gerando-se um parâmetro de controle e realimentação do modelo, considerando-se as metas de participação no mercado e lucro estabelecidos pela empresa. Caso não sejam atingidas, caberá uma revisão sobre a estratégia de atuação da empresa. Não se deve esquecer que todos os fatores estabelecem uma relação de mútua influência e interdependência entre si e com os pólos emissores e receptores das ligações aéreas (VALENTE, 2004).

Em suma, antes de implantar quaisquer ligações regulares, as empresas aéreas geralmente promovem, entre outros, estudos sobre os seguintes aspectos:

- Custos da ligação, por meio de planilhas fornecidas pelos fabricantes de cada tipo de aeronave, indicando, por exemplo, o custo por hora voada de cada equipamento, custo das tripulações, combustível, depreciação dos ativos, manutenção, taxas aeroportuárias etc.
- Demandas de passageiros e cargas, visando a determinar a rentabilidade e sustentabilidade de cada ligação aérea, sendo tais estudos efetuados a partir do contato da empresa com prefeituras, secretarias de turismo, agências de viagens, operadores aeroportuários, associações comerciais etc.
- Infraestrutura aeronáutica e aeroportuária disponibilizada nas localidades relacionadas com as rotas sob análise.
- Perfil dos usuários que comporão os diferentes estratos da demanda a ser atendida.

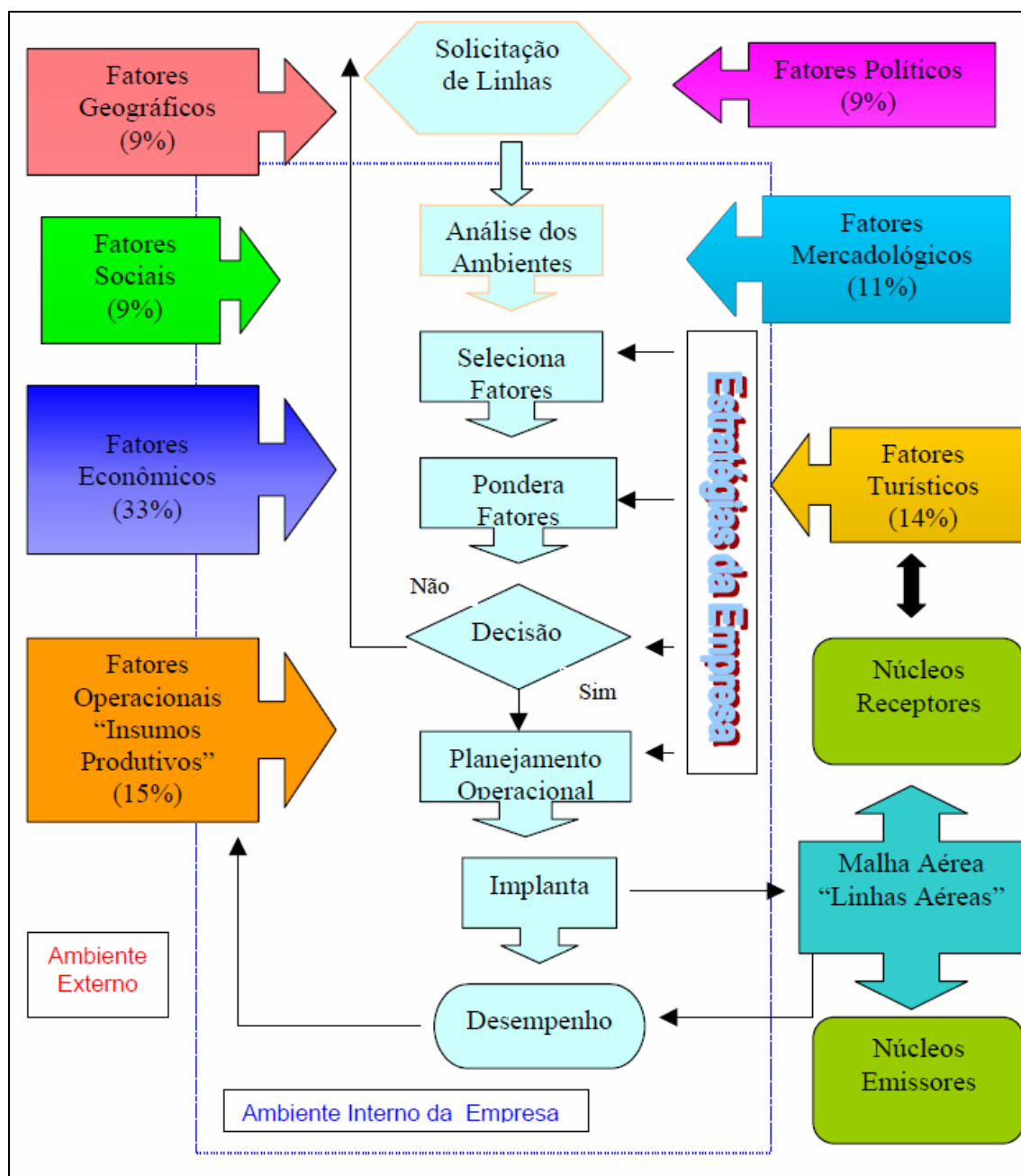


Figura 2.3 – Fluxograma do processo de planejamento e decisão de implantação de linhas aéreas

Fonte: (VALENTE, 2004)

Uma vez apresentada uma abordagem sobre acordos internacionais, de uma forma generalizada, sobre acordos sobre serviços aéreos, de uma maneira um pouco mais detalhada, assim como os fatores considerados para a sustentabilidade dos serviços prestados pelas empresas aéreas, cabe então averiguar as transformações verificadas na economia política mundial, que influenciaram modificações sobre os acordos na aviação civil. Serão, portanto, apresentadas algumas informações sobre a formação de blocos regionais entre países, o

processo de globalização e os consequentes efeitos de flexibilização de acordos comerciais entre os países membros de um mesmo bloco. Dentro de tal perspectiva, serão então apresentadas as bases para a elaboração do Acordo de Fortaleza, no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

2.2 UM MUNDO GLOBAL E SEUS BLOCOS

As tendências de globalização das economias regionais e dos países têm seus primórdios na Revolução Industrial, adquirindo um papel ainda mais relevante quando da declaração de Robert Schuman, conhecido como um dos "Pais da Europa". Schuman, então Ministro dos Negócios Estrangeiros da França, em 1950 apresentou a proposta de criação de uma Europa organizada e instauração de uma comunidade econômica. Em 1959, o mercado comum europeu iniciou o processo de criação efetiva de uma união aduaneira. Este processo teve sua continuidade, direcionando sua elaboração para uma União de Estados, tornando-se o embrião do chamado processo globalizante (ANDRADE, 2001).

A globalização estabeleceu um conceito de economia dinâmica e competitiva, sendo que o espaço econômico de um país vai além de sua fronteira nacional e política. Surgiram novas fronteiras, por meio dos blocos regionais e da ação da Organização Mundial do Comércio (OMC). Neste contexto econômico-financeiro, o processo de integração em blocos favoreceu as empresas e os conglomerados transnacionais, que transformam as fronteiras a cada dia (ANDRADE, 2001).

A nova realidade criada pela globalização estimulou uma tendência de aumento das articulações entre Estados, voltadas para a criação de instâncias regionais que permitissem a coordenação de suas ações, dentro de uma lógica de cooperação internacional que, em alguns casos, resultaram em processos de integração regional. Em consequência, as estratégias integracionistas ganharam força, iniciando-se uma onda de integração com o surgimento de processos de cooperação em praticamente todos os continentes (VIGEVANI, 2005).

Segundo ANDRADE (2001), na América Latina também surgiu movimentos e organismos com o intuito de provocar o desenvolvimento das economias fechadas, baseando-se em processos concretos de integração. O autor cita que as raízes dos processos de integração na América Latina foram iniciadas com a União Aduaneira Brasil-Argentina em 1940,

malograda pelas diferenças políticas e diplomáticas, relacionadas com a 2ª Guerra Mundial. CORTADA (2008) salienta que a dificuldade para consolidar uma integração maior reflete em grande parte o processo histórico de desenvolvimento da América Latina, seu passado colonial e sua articulação ao processo de acumulação capitalista, na qual os países da região continuam com uma inserção dependente e periférica às chamadas economias centrais.

O citado autor aduz ainda que, apesar das diversas frustrações nos esforços de integração, esta permanece no anseio dos povos da região. Seja por argumentos racionais ou emocionais, pela racionalidade econômica ou pela imposição geográfica, CORTADA (2008) acredita que parece haver a percepção da inevitabilidade de uma identidade latino-americana, construída na própria região ou reflexo do olhar externo. Assim, a maior inserção das economias da região, de maneira mais articulada nos fluxos globais de comércio, tenderia a resultar em maiores benefícios para sua população regional.

Destaca-se nesse cenário a criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), em 1948, que propôs a formação da Associação Latino Americana de Livre Comércio (Alalc), então criada em 1960 pelo Tratado de Montevideu. No período compreendido entre 1960 a 1990, porém, as economias dos países latino-americanos trilharam caminhos de dificuldades comerciais e de exceção política. Especificamente, de 1964 a 1980, o processo de integração sofreu um retrocesso devido aos regimes autoritários da região, com cunho nacionalista sobre as políticas econômicas (ANDRADE, 2001).

A década de 1980, no entanto, foi marcada pelo estreitamento das relações do Brasil com a Argentina e com a criação da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), almejando o desenvolvimento econômico e social de forma harmônica e equilibrada da região. O Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Argentina-Brasil (PICAB), de 1985, evoluiu em 1988, para o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre os dois países, objetivando dar conformidade a um mercado comum, livre de barreiras tarifárias e não-tarifárias, consubstanciado por meio de protocolos específicos (ANDRADE, 2001).

Como consequência desse processo, a Argentina e o Brasil, mais o Paraguai e o Uruguai, constituíram, em 1991, o Mercado Comum do Sul (Mercosul), com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio, alimentado por uma vertente desburocratizante. Segundo ANDRADE (2001), o bloco surgiu como uma resposta "à evolução dos

acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos e a importância de lograr uma adequada inserção internacional dos países envolvidos" (Tratado de Assunção, 1991). As metas prioritárias do tratado compreendiam a inserção mais competitiva dos países membros no cenário econômico mundial, o favorecimento pela economia de escala, o estímulo dos fluxos comerciais com outros países e a integração do continente sul-americano.

Segundo OLIVEIRA e LESSA (2008), o projeto do Mercosul não era formar uma simples área de livre comércio, mas construir o núcleo de um futuro mercado comum, base de um estado supranacional, como a União Europeia, sobre o lastro geográfico da América do Sul. A integração proposta baseou-se na criação de uma área de livre comércio e em uma união aduaneira, com coordenação de políticas macroeconômicas, utilizando-se uma Tarifa Externa Comum (TEC). O processo de liberalização comercial envolveu os instrumentos de redução automática, progressiva e linear das tarifas, bem como a eliminação das restrições não-tarifárias. Com o Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994, o Mercosul adquiriu personalidade jurídica internacional e passou a funcionar como área de livre-comércio e união aduaneira incompletas.

O modelo de integração adotado pelo Mercosul tinha por base o conceito de regionalismo aberto. Abria a perspectiva de ampliar a capacidade de competitividade global à medida que os países membros buscassem coordenar a associação dos setores mais dinâmicos e competitivos de suas economias com o aumento da capacidade de atuação no comércio internacional (OLIVEIRA e LESSA, 2008). O modelo de integração econômica adotado era pautado por etapas, de uma zona de livre comércio a uma união aduaneira, orientado por objetivos de desenvolvimento econômico com justiça social. O caminho da integração regional e de ações conjuntas surgiu como uma alternativa válida para a sobrevivência e para o desenvolvimento e melhor inserção da área no sistema internacional. Mas o autor também observa que estas não foram as mesmas escolhas dos outros blocos latino-americanos (BARBOSA, 2005).

Cabe, portanto, apresentar algumas informações acerca dos citados blocos latino-americanos, com os quais o Mercosul mantém relações comerciais:

- Mercado Comum Centro-Americano (MCCA): o MCCA foi formado em dezembro de 1960, por meio do Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana na cidade de Manágua, Nicarágua, em meio a conflitos bélicos na região. Seu objetivo era criar a área de livre comércio entre os países da América Central, e ao mesmo tempo estabelecer uma tarifa comum aplicável aos países não membros.
- Comunidade e Mercado Comum do Caribe (Caricom): o Caricom foi estabelecido com a assinatura do Tratado de Chaguaramas em agosto de 1973, sendo o sucessor da Associação de Livre-Comércio do Caribe (*Caribbean Free Trade Association - Carifta*). Os membros são: Antígua e Barbuda, as Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, e Trinidad e Tobago. As Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Caimans e as Ilhas Turks e Caicos são membros associados. O Caricom conta ainda com países observadores, como Anguilla, Porto Rico, Aruba, Colômbia, México, Venezuela, Bermuda, República Dominicana, Cuba e Antilhas Holandesas.
- Comunidade Andina de Nações (CAN): Constituída por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, essa organização sub-regional, em linhas gerais, figura como o bloco da região cuja integração se expandiu de forma mais ampla, atingindo não somente aspectos econômicos, mas também institucionais. Além de já possuir as áreas de livre-comércio e união aduaneira quase completas, conta com acordos regionais no setor de serviços (com a exceção de áreas estratégicas).

BARBOSA (2005) aponta que, apesar das enormes diferenças de tamanho e perfis sócio-econômicos entre MCCA, Caricom, Comunidade Andina e Mercosul, é possível notar a existência de alguns padrões nos processos de integração regional na América Latina. A primeira característica comum é a percepção de que a integração regional é um mecanismo importante para inserção internacional desses países. Essa importância dada ao regionalismo nos processos de internacionalização dos países latino-americanos fica bastante evidente nos acordos-quadro dos quatro blocos.

Além disso, em todos eles, os países membros manifestaram a intenção de aprofundar os processos de integração, criando mecanismos que vão além da livre circulação bens. Como exemplo, o comércio regional de serviços, tratamento preferencial para investimentos,

propriedade intelectual, livre circulação de trabalhadores e de capitais, políticas da concorrência comuns, convergência macroeconômica e os mecanismos de consulta e cooperação.

É no Mercosul que se percebe o maior distanciamento entre as manifestações políticas dos países membros e a realidade. Apesar de terem assinado acordos específicos para serviços e investimentos (Protocolo de Montevideu e Protocolo de Colônia, respectivamente), nenhum deles entrou em vigor, dada a não ratificação pelo legislativo brasileiro. Assim, em termos institucionais, o Mercosul se encontra menos avançado que o MCCA e a Comunidade Andina, já que o seu foco esteve mais vinculado à expansão dos fluxos de comércio (BARBOSA, 2005).

No contexto dos processos de integração, BARBOSA (2005) explica que os sistemas de transporte foram percebidos como molas mestras para uma maior aceleração das economias regionais, bem como da solidificação do Mercosul. Sobre esta questão, interessante se faz ressaltar as palavras do ex-presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, que declarou que “a vocação da América do Sul é a de ser um espaço integrado (...) pelo aperfeiçoamento das conexões físicas em transportes e comunicações” (OLIVEIRA e LESSA, 2008, p. 279).

Entretanto, para prejuízo dos desejados avanços para o aperfeiçoamento das conexões físicas, CORTADA (2008) aponta para a existência de extrema carência de infraestrutura de transportes na América do Sul e seus fortes impactos de custos sobre as cadeias produtivas e sistemas produtivos nacionais. O autor destaca que essa realidade também faz com que países tão próximos tenham a percepção de estar extremamente distantes, proporcionando uma consequente perda de oportunidades econômicas, e mesmo político-culturais.

Quanto aos necessários investimentos na região, há de se contar com a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), que possui o intento de unir fisicamente o continente. A IIRSA é um programa conjunto dos governos dos doze países sul-americanos (só não conta com a Guiana Francesa, que é um departamento ultramarino da França), e visa promover a integração física desses países, através da modernização da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações. Seu principal objetivo é fomentar o crescimento econômico sustentável e o desenvolvimento social, por meio de estímulo à integração política, social e econômica sul-americanas. Entre seus objetivos específicos está a

dinamização do comércio bilateral, o estímulo ao desenvolvimento das regiões fronteiriças e o apoio à consolidação de cadeias produtivas, a fim de gerar competitividade nos grandes mercados mundiais por meio da criação de uma plataforma logística articulada (BARBOSA, 2005).

É importante salientar que, no caso do Brasil, medidas para implementar a integração de infraestrutura física vêm sendo realizadas desde o primeiro Plano Plurianual do Governo Fernando Henrique, o que teve prosseguimento no Governo Lula. Segundo BARBOSA (2005), o governo brasileiro tem demonstrado interesse explícito quanto à efetivação da IIRSA, assumindo a posição de liderança regional para este fim. Tanto é assim que, além da existência de três instituições internacionais de financiamento presentes no bloco (Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, Corporação Andina de Fomento - CAF e Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata - Fonplata), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem estado crescentemente envolvido no financiamento de projetos integracionistas.

Em parceria com a CAF, em agosto de 2003 o BNDES apresentou projetos de obras com grandes impactos socioambientais, tais como: Complexo do Rio Madeira (Brasil), Hidrovia Paraná-Paraguai (Argentina) e Terminal Portuário de Nueva Palmira (Uruguai), entre outras. Segundo dados de 2006, as perspectivas de financiamentos do BNDES na América do Sul somavam US\$ 76,6 milhões para o Equador, US\$ 158,6 milhões para o Peru, US\$ 102 milhões para a Colômbia e US\$ 68,9 milhões para o Uruguai. Passados alguns anos, o BNDES segue financiando empreendimentos em países vizinhos, como a expansão dos gasodutos TGS e TGN, na Argentina, e construção da Rodovia Interoceânica, com mais de 2.600 quilômetros, integrando dez regiões entre Peru, Brasil e Bolívia (CARRION e PAIN, 2006). Desses projetos, os valores aplicados na Argentina em 2009 somam US\$ 3,5 bilhões, sendo US\$ 600 milhões relativos a duas operações ligadas com o setor de transporte aéreo (COUTINHO, 2009).

Ressalte-se que desde 2008 os setores envolvidos com as relações exteriores brasileiras voltaram a discutir um possível revigoramento da integração regional, por meio da construção de um espaço supranacional, permitindo uma estratégia mais qualificada de inserção global dos países sul-americanos. Interessa, sobretudo, ilustrar o contraponto entre as tendências à regionalização em termos de livre comércio e a perspectiva de uma integração fundamentada

em alicerces sócio-políticos mais sólidos. É necessário observar que as iniciativas regionais mais extensas podem combinar políticas macro-econômicas conjuntas com uma inclinação para a justiça e as questões sociais. Assim, a integração física proporcionada pelos diversos modais de transporte e comunicação poderá retornar à pauta de planos de ação do Mercosul (MRE, 2009 a).

2.3 PROCESSOS DE LIBERALIZAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL

Como apresentado anteriormente, durante muitos anos o transporte aéreo mundial esteve organizado sobre a base da regulação bilateral, sob rígido controle governamental e conforme o sistema tradicional de Chicago. No entanto, em meados da década de 1970 foi iniciado o processo de liberalização do transporte aéreo doméstico norte-americano, o qual foi expandido para a arena internacional. Assim, já em 1978, os Estados Unidos e a Holanda assinaram um acordo bilateral inovador, reduzindo as restrições sobre capacidade, frequências e tarifas dos vôos entre os dois países.

Ao longo dos anos seguintes, outros países europeus e asiáticos realizaram acordos desse mesmo tipo com os Estados Unidos (PASIN e LACERDA, 2003). A liberalização do transporte aéreo na Europa ocorreu de forma gradual entre 1987 e 1993, como exigência de um mercado único comunitário, superando as restrições institucionais e as resistências protecionistas. Atualmente, há no continente europeu uma política de céu único que extrapola aspectos comerciais, pois inclui aspectos operacionais e um conceito amplo de integração aeronáutica denominada de “*single european sky*” (SILVA, 2004).

SILVA (2004) alude que, diferentemente dos acordos bilaterais tradicionais, elaborados nos moldes do Acordo de Bermuda, a principal característica dos novos acordos está numa maior flexibilidade dos termos em relação ao controle governamental, principalmente sobre os preços e a capacidade. Estes acordos permitem um serviço sem restrições no que tange às companhias aéreas, de ambos os países, que podem operar em ambos os sentidos nos respectivos territórios, assim como quanto à frequência dos vôos, o tipo de aeronave utilizada e os preços cobrados.

Paralelamente às transformações político-institucionais verificadas num contexto de construção de um mundo globalizado, os países sul-americanos promoveram, de modo geral,

processos de liberalização da aviação comercial ao longo da década de 1990. Pioneiro sul-americano, o Chile iniciou, nos primórdios da década de 1990 (antes, portanto, dos demais países vizinhos), um programa de concessões que abarcou o setor aéreo. Na segunda metade da década, o programa foi completado, com os aeroportos mais importantes passando à iniciativa privada. O país apresenta hoje grande peso dos vôos internacionais em seu setor aéreo, participação que é devida em parte ao crescimento do ramo de turismo e ao sucesso da integração com o mercado asiático e Oceania (PASIN e LACERDA, 2003).

No Brasil, enquanto o mercado de transporte aéreo internacional continuava exclusivamente sujeito ao sistema de acordos bilaterais, a desregulamentação do mercado doméstico teve início em 1992. Foi completada em 2001, com a livre determinação de preços pelas companhias aéreas, a eliminação de barreiras à entrada de novas empresas no mercado e o fim da delimitação geográfica para a operação das empresas regionais. Cabe lembrar que apenas seis anos antes, foi instituído o Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986), em substituição ao Código Brasileiro do Ar, instituído pelo Decreto-lei nº 32, de 18 de novembro de 1966, atualizando sobremaneira o marco legal para a aviação civil brasileira.

OLIVEIRA (2007) explica que este processo de desregulamentação foi a segunda grande reforma regulatória no setor da aviação civil no Brasil, e foi chamada de “Política de Flexibilização” da aviação comercial. Introduzida no início da década de 1990, resultou na quase total desregulamentação do mercado. Segundo esse autor, pode-se dizer que esta reforma foi um dos marcos regulatórios mais notáveis, cujas características e consequências econômicas influenciam fortemente o debate sobre a regulação do setor ainda nos dias de hoje.

Quanto ao segmento internacional, as inovações nos acordos firmados entre o Brasil e outros países aconteceram a partir de 1989, com o ASA assinado entre o Brasil e os Estados Unidos, que introduziu bandas tarifárias, múltipla designação e inclusão de vôos charter. Especificamente em relação à América do Sul, o Brasil passou a contar com os dispositivos do Acordo de Fortaleza, assinado em 1996, conjuntamente com a Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai. Com o Acordo de Fortaleza, buscou-se a introdução de novos serviços aéreos flexíveis e regulares, em rotas diferentes daquelas operadas nos termos dos acordos bilaterais, promovendo ligações nos chamados mercados sub-regionais (PASIN e LACERDA,

2003). Cabe citar que em setembro de 2000 o Peru também aderiu ao acordo, tornando-se o sétimo país a integrá-lo.

Deve-se também observar que, desde a segunda metade da década de 1990, o Brasil vem experimentando um amplo processo de transição do seu modelo regulatório da atividade econômica. Passou-se, no país, a se fazer clara distinção entre as funções de formulação de política pública de cada setor econômico, atribuídas exclusivamente aos respectivos Ministérios de Estado setoriais, e as funções de regulação da atividade econômica dos agentes privados atuantes no setor, atribuídas às agências de regulação setoriais. Nesse contexto, foram criadas agências autônomas para a regulação dos serviços de telecomunicações, transportes terrestres e aquaviários, área de petróleo e gás, saúde, entre outros setores.

No caso do transporte aéreo, as mudanças no quadro institucional responsável por sua regulação somente ocorreu em 2005, com a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) pela Lei 11.182. Esta passou a exercer a função de autoridade brasileira de aviação civil e reguladora do setor, em substituição ao então extinto Departamento de Aviação Civil (DAC), que fazia parte da estrutura do Comando da Aeronáutica, subordinado ao Ministério da Defesa. As implicações dessa substituição são reconhecidas como importantes requisitos para a tarefa regulatória, uma vez que a ANAC é dotada de características típicas de uma agência reguladora, antes não presentes no DAC, como a autonomia e independência para o desenvolvimento de suas atribuições (ANAC, 2009).

Quanto ao quadro regulatório do transporte aéreo no Mercosul, no entanto, apesar da iniciativa multilateral, ainda é considerado por SILVA (2004) como desorganizado, constando de um emaranhado de acordos bilaterais, sem um marco regulatório regional comum. Segundo o autor, o Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-regionais (Acordo de Fortaleza), cujo preâmbulo considera audacioso, incorpora o anseio da integração aeronáutica, porém consistindo, na prática, em um incipiente marco positivo com mecanismos escassos. Sustenta esta posição, asseverando que a matéria desse acordo é exclusivamente limitada aos serviços aéreos sub-regionais, baseando-se, pois, no poder discricionário das autoridades aeronáuticas dos Estados partes, o que entende não gerar obrigações.

2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A década de 1990 significou, de uma forma sem precedentes na América Latina, o predomínio de uma nova ideologia econômica, que embasaria as políticas de liberalização e desregulamentação realizadas pelos seus diversos países, ainda que com várias conotações e ritmos. A integração regional voltou a ser vista como um mecanismo relevante, mas com um papel diferenciado, já que agora o objetivo não é mais substituir em escala regional as importações, mas o de permitir aos países latino-americanos uma inserção mais qualificada no cenário internacional.

Para o Brasil, o grande marco em prol da integração econômica no continente sul-americano se deu em 1991, quando juntamente com a Argentina, Paraguai e Uruguai foram lançadas, em Assunção, as bases do Mercosul. Embora este tenha sido colocado como prioridade nos discursos diplomáticos e assim tenha permanecido ao longo dos governos, não foi totalmente incorporado como prioridade nas agendas de política externa dos países membros, avançando lentamente de acordo com as respectivas mudanças conjunturais domésticas, sendo ainda influenciado por instabilidades internacionais.

Dentro do espírito de criação dessa comunidade continental, em 1996 os países fundadores do Mercosul, mais o Chile e a Bolívia, assinaram o chamado Acordo de Fortaleza, assumindo o compromisso para o desenvolvimento das chamadas rotas aéreas sub-regionais no âmbito da área limitada por seus territórios. O Acordo de Fortaleza, como concebido, buscava flexibilizar e, portanto, ampliar o volume de serviços de transporte aéreo em tais rotas sub-regionais.

Cabe observar que, ao contrário do que se verifica nos acordos sobre serviços aéreos bilaterais, normalmente os acordos multilaterais têm uma relativa tendência à liberalização da regulamentação dos serviços aéreos internacionais entre os seus países membros, tornando-as mais simples e eficientes, e fomentando o tráfego na região contemplada. Sendo essas as características projetadas para o Acordo de Fortaleza, verifica-se que, contando com tal influência das políticas do bloco de Estados, visou-se alcançar a desejada integração sul-americana. Dentro desse contexto, a partir do próximo capítulo, serão apresentados os aspectos mais relevantes que envolveram a elaboração do Acordo de Fortaleza, seus resultados, além de propostas elaboradas a partir da análise dos mesmos.

3 ACORDO DE FORTALEZA

O objetivo deste capítulo é apresentar informações mais detalhadas sobre o processo de elaboração do Acordo de Transporte Aéreo Sub-regional (Acordo de Fortaleza), enfatizando a participação brasileira e destacando o que especificamente os Estados signatários do acordo estabeleceram em prol da desejada integração sul-americana. Os fatos apresentados, contextualizados no período de grandes alterações nas relações internacionais havidas no final do século XX, constituem uma parcela da iniciativa brasileira na busca de reforçar o componente sul-americano de sua identidade internacional, o que se reflete também em diversas outras frentes (COUTO, 2006).

3.1 ANTECEDENTES À ASSINATURA DO ACORDO DE FORTALEZA

Conforme abordado no capítulo anterior, desde a década de 1940 o Brasil tem buscado o estabelecimento de uma política de cooperação e coordenação econômica dos mercados da América do Sul, tendo iniciado junto aos países do chamado Cone Sul negociações para a criação de um mercado comum no continente. As extintas Conferências Regionais de Aviação Civil (CRAC), iniciadas no final da década de 1950, exemplificam essa busca, pois apesar de marcada inclinação “ferreirista”, que considerava o tráfego aéreo patrimônio dos Estados, as CRAC visavam a obter maior colaboração dos Estados sul-americanos em proveito dos interesses do transporte aéreo regional (ROCHA, 1988).

Depois de um longo período protelatório, seja por motivos políticos internos ou econômicos e conjunturais, em 1985 a cooperação econômica regional foi impulsionada quando Brasil e Argentina decidiram iniciar um gradual processo para a formação do almejado mercado comum (CORTADA, 2008). No decorrer desse processo, discussões sobre a evolução da aviação civil, protecionismo às empresas aéreas nacionais e abertura dos mercados de serviços aéreos aconteceram entre estudiosos e governos sul-americanos.

Apesar de não ter existido consenso sobre os benefícios e prejuízos advindos de uma possível abertura do mercado aéreo regional, em conferência havia em 1988, ROCHA (1988) considerou como sendo os principais efeitos do liberalismo aeronáutico, observados a partir do caso norte-americano e europeu: maior liberdade tarifária, se não absoluta em alguns casos; maior concorrência, mediante acordos mais liberais; consolidação e fusão de grandes

empresas; tendência à privatização das empresas estatais; e possível formação de blocos continentais para negociação de direitos de tráfego. Cabe destacar que o citado conferencista não se posicionou favoravelmente à abertura dos céus sul-americanos, pelo contrário, procurou comparar cada efeito verificado nos citados casos e os possíveis resultados na América do Sul, visando conduzir as autoridades a uma cuidadosa reflexão sobre o assunto.

Em dezembro de 1990 houve a 13ª Reunião de Consulta Aeronáutica entre autoridades brasileiras e argentinas, decidindo-se, entre outros pontos, pela criação de um Grupo Técnico para tratar de serviços sub-regionais, em face da importância que o assunto já merecia (HENRIQUES, 2004). Paralelamente, o processo iniciado para a formação de um mercado comum culminou com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, criando o Mercosul. Constituiu-se assim a base para a integração dos mercados argentino, brasileiro, paraguaio e uruguaio, tendo como objetivo comum a dinamização competitiva dos mercados dos quatro países e buscando, entre outras coisas, tornar mais atraente os investimentos na região (CORTADA, 2008).

SILVEIRA (1991) destaca que, apesar do avanço político e econômico obtido com o Mercosul, no que tange ao transporte aéreo os países sul-americanos não entendiam que um mercado liberalizado fosse suficientemente capaz de garantir o equilíbrio econômico setorial. Por este motivo, continuavam exercendo extremo controle sobre a capacidade, por meio da sua predeterminação. O autor cita que esforços para modificação desse modelo não haviam logrado, até aquele momento, qualquer significativo resultado, embora a região contasse com uma política estruturada, oferecendo meios razoáveis para negociações de um acordo multilateral regional.

Ainda segundo SILVEIRA (1991), o aspecto comercial e econômico daquele quadro era considerado tão complexo quanto suas implicações políticas. Diante da política integracionista de mais alto nível, presente no Mercosul, o autor cita que não seria possível se opor à integração setorial, devendo-se, portanto, enfrentar as dificuldades que o transporte aéreo brasileiro encontrava na região. SILVEIRA (1991), visando a colaborar com as decisões a serem adotadas, sugeriu que direitos de tráfego, rotas, equipamentos e tarifas fossem liberados entre os países do Mercosul, incluindo-se o Chile. Entendia dever continuar a prefixação da capacidade, gerenciando-se sua ampliação conforme a tendência integradora da região. Considerava também que o mercado brasileiro de longo curso deveria manter-se

salvaguardado, dando continuidade à política nacional de serviços intercontinentais, os quais deveriam ser adaptados às expansões do mercado regional. Propôs que a liberação do mercado aéreo regional devesse ser efetuada por etapas, iniciando-se pelos países do Mercosul e Chile, seguindo-se com os países do Pacto Andino e Panamá, integrando-se por fim aos demais países sul-americanos. No entanto, o autor entendia que um acordo multilateral na região, conforme sugerido, somente deveria ser negociado depois da realização e/ou atualização dos principais acordos bilaterais do Brasil, visando a integrar, antes de tudo, o transporte aéreo brasileiro às grandes correntes de tráfego internacional.

O Tratado de Assunção trouxe consigo outros objetivos, como a ampliação da oferta e qualidade dos bens e serviços disponíveis, melhoria das condições de vida dos habitantes, e melhoria das interconexões físicas entre os Estados. No entanto, cabe salientar que o Tratado não contemplava quaisquer objetivos específicos para o sistema de transporte aéreo regional, que à época se limitava às principais rotas comerciais, exploradas pelas maiores empresas de cada país, sem qualquer tipo de integração aérea que pudesse responder aos desafios decorrentes da criação do Mercosul. Sobre esse aspecto, no Programa de Integração Física da América do Sul, elaborado pelo MINISTÉRIO DO TURISMO (2007) é apontado que a União Europeia deu importantes passos rumo à integração aérea graças a acordos específicos celebrados entre seus Estados. E foram esses acordos que serviram como instrumentos de partida para grupos pro integração sul-americana, visando à elaboração de uma proposta semelhante, adaptada à realidade da América do Sul.

Segundo consta no Programa de Integração Física da América do Sul (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007), nos primeiros anos da década de 1990, ao contrário da realidade europeia, o setor aéreo sul-americano encontrava-se “parado” e inexistiam movimentos de governos nacionais ou empresas, em geral, em prol da integração aérea. Havia apenas uma tímida e desarticulada iniciativa da chamada Reunião Especializada em Turismo (RET), que, porém, carecia de competência negocial e técnica para conduzir assuntos da aviação. Neste contexto, as raras iniciativas para a implantação de algum serviço dessa natureza enfrentavam dificuldades para sua viabilização. Um exemplo desta situação se deu quando, em já maio de 1995, o Governo do Estado do Mato Grosso do Sul solicitou apoio ao Ministério da Aeronáutica para poder avançar em um projeto para a implantação de “Linhas Aéreas Regionais de Fronteira”, em acordo com tratativas que aquele estado (governo sub-nacional) já havia iniciado juntos aos governos e empresas aéreas da Bolívia e do Paraguai. Para atender

tal projeto, portanto, carecia-se de alterações nos acordos bilaterais entre o Brasil e os dois países, ou de outro tipo de instrumento técnico-jurídico aplicado à questão.

Em meados da década de 1990, portanto, algumas iniciativas dos governos para integrar os países sul-americanos por via aérea já davam os primeiros passos. Com esse propósito, cabe ser citada a iniciativa do governo brasileiro visando a binacionalização de aeroportos no Brasil. No mesmo mês de maio de 1995, os ministros da Aeronáutica, Justiça, Fazenda, Indústria, Comércio e Turismo, além de outras autoridades setoriais, reuniram-se para discutir o assunto. Deliberaram para que fossem identificados os aeroportos passíveis de serem binacionais e que fossem estabelecidas regras gerais para a binacionalização, sendo algumas específicas para determinados aeroportos. Cabe ressaltar que tais aeroportos deveriam ser classificados em conformidade com o preconizado pelo artigo 24 do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), dentro de uma faixa de 150 quilômetros das linhas de fronteira, e que o Ministro da Fazenda manifestou que somente se posicionaria depois de consultado o seu Secretário da Receita Federal, certamente para subsidiá-lo quanto ao impacto que a binacionalização causaria sobre o volume de trabalho e recursos de seu ministério.

Paralelamente, os governos sul-americanos também anteviam dificuldades para as negociações bilaterais entre a União Europeia e países sul-americanos isolados. Assim, em virtude da ausência de integração do transporte aéreo sul-americano e buscando alcançar melhores patamares na integração econômica preconizada pelo Tratado de Assunção, as autoridades aeronáuticas da região julgaram oportuna a criação de um mecanismo que permitisse ao transporte aéreo assumir uma posição de destaque no desenvolvimento regional, promovendo ampla abertura para dinamizar a aviação civil continental, inclusive provendo serviços de transporte aéreo direto entre localidades fora dos grandes centros já assistidos no continente.

MENDONÇA (1996), que fora o coordenador dos trabalhos para a elaboração do Acordo Multilateral sobre Serviços Aéreos Sub-regionais, cita que as autoridades aeronáuticas dos países integrantes do Mercosul, entendendo haver demanda reprimida de usuários em outras localidades, seja motivada por atividades comerciais ou por questões sócio-culturais, decidiram incluir no projeto integracionista regional instrumento que incentivasse serviços aéreos para a demanda daquelas sub-regiões. Segundo o ex-coordenador dos trabalhos, essa decisão foi tomada na chamada 1ª Reunião Quadripartite, realizada na cidade de Foz do

Iguaçu, em 14 de junho de 1995, quando as autoridades também concordaram em criar dois grupos (de Transporte Aéreo e de Facilitação) destinados aos estudos técnicos necessários à celebração de um acordo multilateral que regulasse a operação do que se convencionou chamar de Sistema de Transporte Aéreo Sub-regional.

Os dois grupos iniciaram seus trabalhos em julho de 1995, realizando outras reuniões quadripartites, que contaram também com representantes de empresas aéreas e até do Sindicato Nacional de Empresas Aéreas (SNEA). Finalizado o projeto para o acordo multilateral nove meses após seu início, este foi apresentado pelo Brasil às demais delegações durante reunião realizada em Buenos Aires, entre os dias 11 e 14 de março de 1996. O projeto, porém, trazia uma condição imposta pelos demais países: as novas rotas sub-regionais não poderiam se superpor às rotas efetivamente operadas com base nos acordos bilaterais firmados pelos países. Essa imposição, segundo MENDONÇA (2009), visava, de certa forma, a proteger os mercados de empresas estatais, como a Aerolíneas Argentinas, a uruguaia PLUNA e a paraguaia LAP.

Em artigo intitulado “Sistema de Transporte Aéreo Sub-regional: uma ferramenta especial para o sucesso do Mercosul”, publicado na Revista Brasileira de Direito Aeroespacial, em julho de 1996, MENDONÇA (1996) apresentou um raro relato sobre o processo de elaboração do Acordo Multilateral sobre Serviços Aéreos Sub-regionais. Os principais pontos abordados pelo autor são apresentados nos subitens a seguir, visando-se a trazer à baila de reflexão os diversos aspectos que nortearam as propostas dos grupos de trabalho para a elaboração do projeto de acordo multilateral.

3.1.1 Considerações Sobre as Rotas Operadas Pelas Empresas Sul-Americanas

Por ocasião da sua assinatura, considerava-se que a sub-região compreendida pelo Tratado de Assunção não dispunha de boas malhas de transporte. As ligações ferroviárias internacionais praticamente inexistiam, as hidrovias não apresentavam um sistema muito favorável à integração e as opções rodoviárias eram escassas e, na maioria dos casos, bastante precárias. As ligações por meio de transporte aéreo eram bastante deficientes em termos de destinos diretos, sendo que os países da sub-região eram servidos apenas pelas principais empresas aéreas de cada um. Tais empresas, por questão de estratégia comercial, efetuavam suas ligações unindo apenas os centros de maior relevância, motivo pelo qual Argentina, Paraguai

e Uruguai estavam ligados diretamente ao Brasil quase que somente entre suas capitais e São Paulo, com raras exceções, via Porto Alegre, Foz do Iguaçu e Rio de Janeiro, do lado brasileiro, ou Córdoba e Rosário, do argentino.

O autor destacou o quão penalizado julgava ser o usuário que se dispusesse a ir de um ponto no interior de um desses países para outro ponto no interior de outro país da sub-região, ressaltando que certamente levaria um tempo várias vezes maior do que aquele necessário em uma ligação direta entre esses pontos. Como exemplo, citou que um voo direto entre Assunção, no Paraguai, e Campo Grande (MS), feito por aeronave a jato, levaria menos de uma hora, mas o serviço oferecido entre os mesmos pontos consumia pelo menos cinco horas, em função do deslocamento para São Paulo, onde era feita a conexão para Campo Grande (Figura 3.1). Em um segundo exemplo, o autor apontou que em um deslocamento entre Montevideu e Foz do Iguaçu, situadas a apenas uma hora e meia de voo uma da outra, outro usuário ficaria frustrado ao constatar que a ligação mais rápida oferecida seria via São Paulo, gastando pelo menos cinco horas e meia para concluir sua viagem (Figura 3.1).

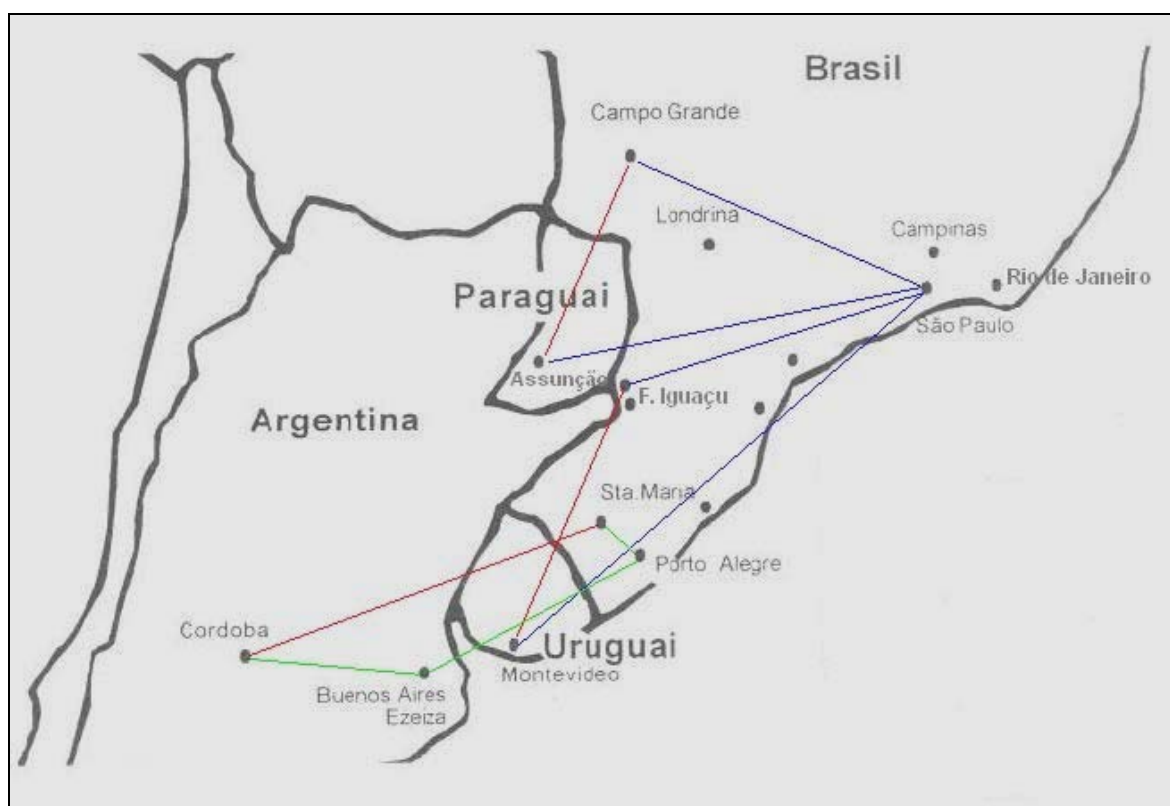


Figura 3.1 – Ligações entre cidades no Cone Sul

Fonte: (MENDONÇA, 1996)

Em um último exemplo, considerou um usuário situado em Santa Maria (RS), distante menos de uma hora e meia da cidade de Córdoba, na Argentina. Citou que caso desejasse seguir para esta cidade, precisaria passar por uma verdadeira odisséia. Primeiro, deveria seguir de Santa Maria para Porto Alegre e lá trocar de avião para ir para Buenos Aires. Chegando ao aeroporto internacional de Ezeiza, na capital portenha, teria que transladar-se para o aeroporto de onde partem os voos domésticos (Aeroparque), e essa operação lhe custaria cerca de cinquenta dólares em táxi além de um tempo indeterminado no trânsito local. Provavelmente a viagem para Córdoba teria fim no dia seguinte à partida de Santa Maria, consumindo excessivos tempo e dinheiro do usuário, que poderia ter viajado em pouco mais que uma hora de voo direto (Figura 3.1).

MENDONÇA (1996) destacou o quanto essa situação parecia ser perniciososa para a economia brasileira, considerando que os usuários poderiam ter forte desestímulo para efetuar viagens naquelas condições, o que poderia representar negócios não firmados entre empresários regionais, ou viagens turísticas menos frequentes de argentinos de Córdoba, Corrientes etc., ou paraguaios, para passar suas férias no litoral catarinense. O autor julgou ser inquestionável a necessidade de ligações mais diretas e menos complicadas entre os destinos sub-regionais, pois a relevância de ligar pólos turísticos e industriais brasileiros, diretamente com centros consumidores argentinos, paraguaios, e vice-versa era algo que considerava urgente, e isto orientava a conduta das autoridades brasileiras para a elaboração do acordo multilateral.

Cabe ressaltar que a fonte das informações acima não contém dados numéricos sobre a demanda potencial de passageiros, definindo tais argumentações como estritamente pessoais do autor. Da mesma forma, não consta documento do governo brasileiro classificando o atendimento às chamadas populações sub-regionais como prioritário, em detrimento de outros projetos nacionais e necessidades sociais. Em verdade, deve-se ter em mente que, a partir da observância das autoridades quanto aos problemas de transporte existentes na sub-região, qualquer investimento que requeresse aporte do erário público deveria ser objeto de avaliação pelo governo, ante suas estratégias para a alocação de seus recursos financeiros.

3.1.2 Considerações Sobre os Motivos Pela Falta de Ligações Aéreas na Sub-Região

Diante da natural pergunta sobre o porquê que nenhuma empresa explorava rotas além das que unem os maiores centros sul-americanos, MENDONÇA (1996) considerou como

primeiro motivo o fato das empresas Aerolíneas Argentinas, Linhas Aéreas Paraguias (LAP), PLUNA, Transbrasil (operou até 2001), VARIG e VASP (operou até 2005) não contarem com equipamentos adequados para tais rotas, e não terem interesse em diversificar radicalmente suas frotas, fugindo da relativa padronização que possuíam. As aeronaves de menor porte que aquelas empresas utilizavam (Boeing 737 ou similares) possuíam cerca de cento e trinta lugares, o que o autor considerava um número extremamente alto para mercados carentes de desenvolvimento de suas demandas, pelo menos numa fase inicial. O ex-coordenador dos trabalhos para o acordo considerava as aeronaves com capacidade para cem passageiros ou menores as mais indicadas para os períodos iniciais em rotas sub-regionais, apontando como exemplos o Embraer 145, os FK-100 e 50, o ATR-42 e, em alguns casos, até o Bandeirante.

Outro motivo apresentado por MENDONÇA (1996) referia-se a uma óbvia preferência das empresas às chamadas rotas *blue chips*, nome dado àquelas rotas alimentadoras naturais de voos intercontinentais. Deve-se observar que estes tipos de rotas passam invariavelmente pelas capitais e principais cidades de cada país, que já constituíam pontos atendidos e irradiadores daquelas empresas.

Além da necessidade de adequar as aeronaves para as operações sub-regionais, MENDONÇA (1996) alude que as empresas vislumbravam outro obstáculo no acordo bilateral que vigia entre Brasil e Argentina. Naquela época, a capacidade acordada entre os dois países era definida por uma “quota anual de assentos” para cada parte, em lugar de frequências semanais. No caso brasileiro, seus autorizados 1.300.000 assentos anuais estavam distribuídos entre VARIG, VASP e Transbrasil. Caso uma dessas empresas decidisse voar direto para, por exemplo, Rosário, Córdoba, Bariloche ou Mar del Plata, duas vezes por semana, usando Boeing 737, significaria privar-se anualmente de quase noventa e cinco mil assentos, normalmente ofertados para Buenos Aires. Obviamente essa hipótese não era interessante para nenhuma das citadas empresas, principalmente em função da garantida rentabilidade da rota para a capital portenha.

3.1.3 Considerações Sobre Aspectos Adequados Para as Empresas Aéreas

Considerando as características liberais oferecidas pelo acordo multilateral que surgia, onde as empresas teriam permissão para quase tudo, salvo o expressamente negado (como é o caso

da superposição das rotas sub-regionais às operadas no marco dos bilaterais), MENDONÇA (1996) alertou sobre alguns aspectos a serem atentados pelas empresas no sub-regional. Afirmou, pois, que operar entre pares de cidades sem tradição aerocomercial significa iniciar o desenvolvimento de um novo mercado onde a demanda de passageiros ainda não é conhecida. O fato implicaria em cuidados especiais, como a escolha da aeronave que melhor se adaptasse às circunstâncias e peculiaridades da rota a ser operada, considerando-se então a distância, os aeroportos, os interesses das comunidades a serem atendidas etc.

Especificamente no Brasil, MENDONÇA (1996) acreditava que seria muito mais fácil encontrar empresas adequadas para operarem o Sistema Sub-regional do que nos demais países. Entendia que o fato de o Brasil contar desde o final da década de 1970 com a chamada Aviação Regional, daria às empresas nacionais uma vantagem para entrar na disputa pelo mercado sub-regional. Nesse contexto, o autor citou que a experiência amalhada ao longo dos anos anteriores pela TAM, Rio Sul e Nordeste, para citar apenas as três mais antigas, e os equipamentos de que dispunham, fazia com que o desempenho do transporte aéreo brasileiro, no âmbito sub-regional, devesse ser encarado com invejável otimismo. Completou seu raciocínio, declarando que o mesmo não poderia ser pensado em relação aos demais países, onde suas empresas, até bem pouco tempo antes estatais, detinham quase que a exclusividade dos direitos, dificultando o desenvolvimento de novas empresas (MENDONÇA, 1996).

3.1.4 Considerações Sobre as Vantagens Vislumbradas com o Acordo Sub-Regional

Segundo MENDONÇA (1996), as autoridades aeronáuticas dos países envolvidos com o projeto do acordo multilateral procuraram, desde o início das negociações, estabelecer um ambiente de saudável liberalismo, no qual as facilidades e concessões suplantariam as restrições então existentes. Caberia ao mercado o direcionamento das ações das empresas de transporte aéreo e seus eventuais ajustes, todo o processo estando apenas sob a supervisão de um Conselho de Autoridades Aeronáuticas, a ser criado pelo projeto do acordo. Essa era então considerada a principal vantagem do novo acordo, pois trazia instrumentos capazes de desenvolver demandas naturalmente estabelecidas, regulando-se os serviços ao amparo das leis de mercado.

Acreditava-se que os usuários, fossem empresários, negociantes ou turistas, além das comunidades atendidas, iriam indicar às empresas os pólos naturais de relacionamento,

cabendo às comunidades a tarefa de proporcionar os incentivos necessários para que as empresas elegessem suas respectivas cidades para as novas ligações internacionais. Dentro desse prisma, MENDONÇA (1996) adverte que seria necessário criar condições para que o turismo regional fosse incrementado, buscando-se facilitar ligações diretas para as praias catarinenses e nordestinas, para o Pantanal Matogrossense ou para o roteiro das cidades históricas de Minas Gerais, a partir dos países do Mercosul. E no mesmo sentido, o autor destacou que os pólos industriais do interior de São Paulo ou do Vale do Itajaí, por exemplo, não poderiam estar dissociados de ligações diretas com os centros compradores nos países vizinhos.

Como fechamento para a sua tese, o autor supracitado foi enfático ao declarar que o novo sistema iria permitir que as distâncias fossem radicalmente encurtadas na medida em que, na prática, pudesse ser comprovado que “a linha reta é a menor distância entre dois pontos”. Assim, esperava-se que, além do usuário, também teriam lucro as economias e as populações dos países participantes do acordo multilateral, onde se anteviam a geração de novos empregos e oportunidades para a criação e ampliação de pequenas e médias empresas. E, por fim, contava-se com benefícios para todos os demais segmentos do transporte aéreo comercial, dada a projetada expansão da malha aeroviária regional.

3.1.5 Considerações Sobre os Problemas Verificados nos Aeroportos Brasileiros

Apesar do otimismo em torno do projeto para o acordo, MENDONÇA (1996) também adverte que deveria ser considerado que muito poucos aeroportos brasileiros tinham então condições de receber operações internacionais, o que poderia em muito restringir o número de novas ligações sub-regionais. Apontou que havia apenas treze aeroportos internacionais, entre Brasília e o extremo sul do país (Figura 3.2). Permanecia assim a dúvida sobre quantas outras cidades brasileiras, com possível potencial para tornarem-se pólos de desenvolvimento de comércio ou turismo internacional, deixariam de alcançar essa condição porque seus aeroportos não poderiam ser autorizados para operações internacionais.

Independentemente das dificuldades encontradas, MENDONÇA (2009) ressaltou que os temas em torno do Mercosul estavam em voga. Portanto, sendo então considerado um bom momento para as autoridades aeronáuticas buscarem um acordo em prol da integração física continental. Principalmente no âmbito dos países do chamado Cone Sul, onde existem

interessantes condições econômicas e sociais, foi intuída a existência de condições propícias para a sustentabilidade de serviços aéreos. De forma contrária, o autor apontou que o mesmo não se podia esperar das regiões de fronteira ao norte, penalizadas pelas condições impostas pela selva e pela baixa densidade demográfica e condições sócio-econômicas de suas localidades, cabendo tratar dessa região posteriormente.

Figura 3.2 – Aeroportos do centro ao sul do Brasil

O ex-coordenador dos trabalhos para a elaboração do acordo citou que no Brasil, em geral, levava-se de dois a três anos em um processo de “internacionalização” de um aeroporto. Explicou que esse longo período se devia ao fato de as ações dependerem da atuação de vários ministérios. Além do extinto Ministério da Aeronáutica, apontou que participam da operação internacional de um aeroporto o Ministério da Saúde (Vigilância Sanitária), o

Ministério da Fazenda (Receita Federal), o Ministério da Agricultura (Vigilância fitossanitária) e o Ministério da Justiça (Polícia Federal). Assim, MENDONÇA (1996) concluiu que eram cinco os diferentes organismos envolvidos, cada qual com seus próprios problemas e carências intrínsecas, dificultando sobremaneira o início de uma nova operação aeroportuária internacional.

Conforme o autor citado, já não era desconhecida a dificuldade do governo brasileiro para completar os efetivos de seu pessoal em seus vários escalões. Diante desta realidade, havia o entendimento que a dificuldade para se expandir os quadros para atender novos aeroportos internacionais seria ainda muito maior. Constituir equipes para fiscalização das normas e regulamentos referentes à alfândega, controle de passaportes e vigilância sanitária e agrícola em vinte ou trinta aeroportos, conforme a autoridade aeronáutica esperava, significava um novo e enorme contingente de servidores para a Receita Federal, Polícia Federal etc., enfim, algo já considerado bastante difícil de visualizar como realidade.

Diante do fato, antes mesmo do Sistema Sub-regional ser criado, MENDONÇA (1996) sugeriu o estabelecimento de convênios entre os ministérios envolvidos e os estados e municípios interessados. Por exemplo, as secretarias de saúde, de agricultura e de fazenda dos estados ou municípios poderiam fornecer o pessoal necessário para a fiscalização das normas federais de saúde, agricultura e alfândega em seus respectivos aeroportos. Esse procedimento poderia ser efetuado pelos próprios órgãos estaduais e municipais, sob a supervisão do respectivo ministério federal. Destacou o autor que o importante seria que o transporte aéreo sub-regional merecesse uma especial consideração por parte de todos aqueles envolvidos direta ou indiretamente, para que pudesse realmente constituir a principal ferramenta em prol da completa integração das economias e dos povos da região do Acordo Sub-regional.

3.1.6 Considerações Sobre as Empresas Aéreas Brasileiras

MENDONÇA (2009) citou que para as tratativas de elaboração dos mecanismos do acordo multilateral, a autoridade aeronáutica brasileira promoveu reuniões com participação de empresas regionais. Brasil Central, Interbrasil, Nordeste (subsidiária da VARIG), Pantanal, Passaredo, Rio Sul (subsidiária da VARIG), TABA e TAM, entre outras, assim como com a VARIG, VASP e Transbrasil. Isto visava à apresentação e discussão sobre as novas oportunidades de negócio que se desenhavam na América do Sul. ROMERA (2009) ressalta

que, frente àquele cenário, a VARIG posicionou-se veementemente contra a negociação de um acordo do tipo multilateral de céus abertos na América do Sul, limitando-se a apoiar um acordo do tipo transfronteiriço, se tanto. De fato, a VARIG, bastante influente nas decisões estratégicas para aviação civil naqueles tempos, mostrou-se arredia à idéia de uma ampla abertura do mercado sul-americano. Considerava que os novos serviços tirariam dela uma demanda residual, da qual não abriria mão para outras empresas. Isto porque essas poderiam, inclusive, tornarem-se potenciais concorrentes nos principais mercados entre o Brasil e demais países da América do Sul (VARELLA, 2009).

Essa avaliação não deve soar absurda, pois, conforme apontado por ROMERA (2009), “o interessante e pitoresco é que à época a TAM apoiava o acordo no seu conceito original como forma de quebrar o monopólio da VARIG”. No entanto, MENDONÇA (2009) aponta que a TAM, naquele momento, possuía razoável quantidade de aeronaves FK-100 prontas para serem operadas, as quais considera adequadas para mercados menores, como o sub-regional, e não para a empresa competir nas principais e maiores rotas internacionais no continente. De fato, conforme demonstrado na Tabela 3.1 abaixo, frente às congêneres regionais brasileiras que ofereciam aeronaves com trinta ou mais assentos, em dezembro de 1995 a TAM possuía uma frota bastante superior.

Tabela 3.1 – Frotas das empresas brasileiras de serviços regionais (> 30 pax/aeronave)

Empresa	Fabricante	Modelo	Nº Assentos	Quantidade
INTERBRASIL	Embraer	EMB-120	30	3
NORDESTE	Boeing	737/500	108	1
	Fokker	FK-50	50	2
	Embraer	EMB-120	30	4
PASSAREDO	Embraer	EMB-120	30	2
PANTANAL	Aero Spatiale	ATR-42/300	48	3
	Embraer	EMB-120	30	3
RIO SUL	Boeing	737/500	108	6
	Fokker	FK-50	50	9
	Embraer	EMB-120	30	10
TABA	Boeing	DH-8	50	3
	Fairchild	FH-227	44	3
TAM	Fokker	FK-100	108	20
	Fokker	FK-50	50	20
	Fokker	FK-27-MK/500	48	20
	Fokker	FK-27-MK/600	48	3
TAVAJ	Fokker	FK-27-MK/200	48	1

Fonte: Anuário do Transporte Aéreo – Dados Estatísticos – 1995, disponível em
<http://www.anac.gov.br/estatistica/estatisticas1.asp>.

Foi a Rio Sul, entretanto, que deu o primeiro passo para voar segundo o acordo sub-regional. Em um acordo com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, a empresa dispôs-se a fazer as ligações entre as cidades de Uruguaiiana e Córdoba, na Argentina. A Rio Sul apresentou à autoridade aeronáutica brasileira, um ano antes da assinatura do Acordo Sub-regional, sua pretensão, solicitando ações no sentido de dotar o aeroporto de Uruguaiiana das condições necessárias à atuação da fiscalização de imigração, alfândega, saúde e vigilância sanitária.

Segundo ROMERA (2009), a idéia primeira da autoridade aeronáutica brasileira, embutida no processo sub-regional, era a de constituir um instrumento burocrático para viabilizar o conceito maior do Brasil como “*hub*”⁵ da América do Sul. Para tanto buscava, naquele momento, conhecer os interesses das empresas aéreas brasileiras quanto à exploração do mercado sub-regional sul-americano. Nesse contexto, PEREIRA (2009) e MENDONÇA (2009) asseveram que a maioria das empresas, em um primeiro momento, também demonstrou interesse pelas rotas sub-regionais, principalmente a TAM, que possuía boas

⁵ Um *hub* é um conceito de desenvolvimento aeroportuário que descreve uma estrutura de rotas, onde um aeroporto serve como ponto de transferência, para passageiros e carga, que se transportam de diferentes aeroportos, passando pelo primeiro. Esta estratégia permite atrair tráfego local e passageiros em transferência para voos de ligação, que se dirigem para outro destino que não o aeroporto *hub*.

condições competitivas em relação às congêneres sul-americanas, pois mesmo as argentinas somente possuíam pequenos aviões, mais apropriados para serviços de táxi aéreo.

VARELLA (2009) aponta que, além do já citado, havia também interesse por parte do governo brasileiro em incrementar as vendas de aeronaves fabricadas pela Embraer. Segundo o mesmo, argumentava-se à época que os voos sub-regionais poderiam alavancar tal interesse, uma vez que, em sua opinião, nem mesmo a TAM possuía aeronaves adequadas para as demandas sub-regionais. Isto porque considera os FK-100 grandes para as rotas imaginadas e, portanto, os mesmos não trariam a rentabilidade necessária para a sustentabilidade econômica dos serviços.

VARELLA (2009) alude que melhor seria atrair empresas menores, que possuísem equipamentos um pouco maiores, dentre os operadores de serviços não regulares. No entanto, diante dos diversos argumentos já apresentados, um fato é levantado por PEREIRA (2009): não há conhecimento sobre a elaboração prévia de qualquer estudo técnico sobre a demanda potencial de passageiros na sub-região, o qual deveria elucidar as diversas dúvidas e subsidiar as decisões das autoridades naquele processo de elaboração do acordo de integração sul-americana por serviços aéreos.

3.2 O ACORDO DE FORTALEZA

Após os trabalhos para a elaboração do projeto do acordo e demais discussões internas de cada país, por intermédio das respectivas autoridades aeronáuticas, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai firmaram, em 17 de dezembro de 1996, na cidade de Fortaleza (Brasil), um acordo aéreo multilateral denominado de Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-regionais, tornando-se conhecido como Acordo de Fortaleza. Este foi adotado pelo Brasil na data de sua assinatura, porém somente entrou plenamente em vigor em 9 de abril de 1999, após sua aprovação legislativa em 7 de abril de 1998, por meio do Decreto Legislativo nº 37, e respectiva promulgação (ratificação) em 5 de maio de 1999, por meio do Decreto nº 3.045.

O Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-regionais foi registrado na OACI em 16 de abril de 1998, sob o nº 4.132, relativo ao Certificado de Registro nº 3.351. E, assim como o Brasil, os demais países signatários do Acordo de Fortaleza vieram a ratificá-lo em datas posteriores: Argentina em 16 de fevereiro de 2004, Bolívia em 10 de março de 1999, Chile em 12 de

dezembro de 2000, Paraguai em 3 de outubro de 1997 e Uruguai em 5 de julho de 1999, cabendo citar que posteriormente o Peru aderiu ao acordo em 13 de setembro de 2000 (MRE, 2009 b).

Segundo os termos contidos no Acordo de Fortaleza, este conjunto de normas permite e estimula “a realização de novos serviços aéreos sub-regionais regulares, em rotas regionais diferentes das rotas efetivamente operadas nos termos dos acordos bilaterais, a fim de promover e desenvolver novos mercados e atender devidamente à demanda dos usuários”. Por estes motivos, as autoridades aeronáuticas dos seis países signatários deste acordo procuraram estabelecer um ambiente bastante distinto daquele previsto nos acordos bilaterais, criando um saudável liberalismo sob a supervisão de um Conselho de Autoridades Aeronáuticas, a quem compete zelar pelo cumprimento e aplicação do acordo (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007).

Por meio do Acordo de Fortaleza foram estabelecidos os seguintes critérios operacionais:

- Área Geográfica: considera-se todo o território dos Estados partes como disponível para operações aéreas sub-regionais, sob o princípio do não desvio do tráfego para pontos além da sub-região.
- Rotas Sub-regionais: são aquelas que se estendem desde o último aeroporto no território de um Estado parte até pontos nos territórios dos outros Estados partes, sendo tais rotas somente poderão ser operadas com voos originados no território do país da empresa. A Figura 3.3 a seguir mostra um mapa com possíveis rotas sub-regionais vislumbradas pelos grupos de trabalho para a elaboração do Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-regionais.

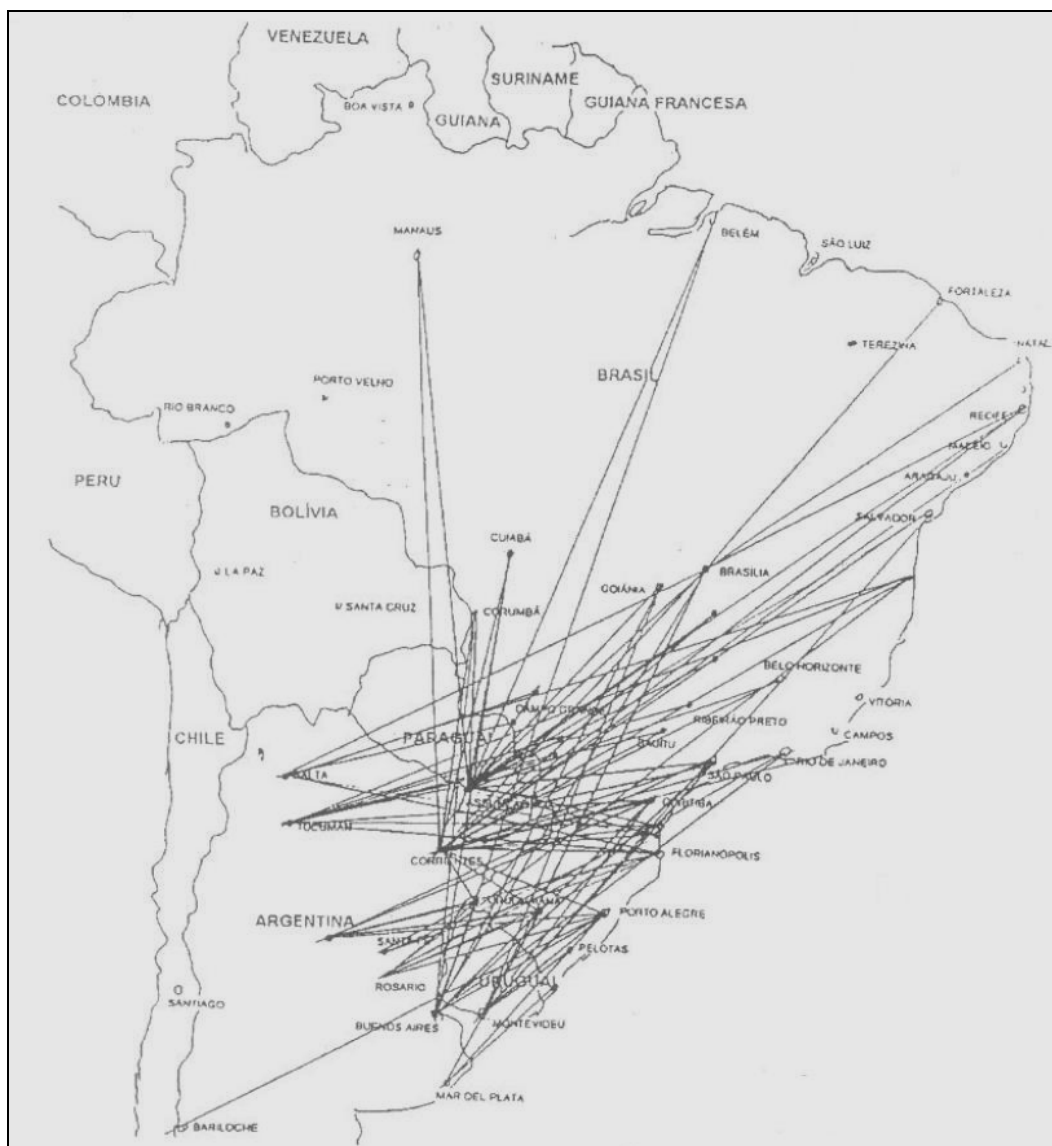


Figura 3.3 – Rotas sub-regionais no Mercosul

Fonte: (MENDONÇA, 1996)

- Superposição de Rotas: As rotas sub-regionais poderão conter segmentos que unam dois aeroportos não ligados por serviços efetivamente operados nos quadros dos acordos bilaterais. Nenhum segmento de uma rota sub-regional poderá sobrepor-se a segmentos efetivamente operados segundo as disposições dos referidos acordos bilaterais. Desta forma, poderão ser estabelecidas ligações desde ou para um ponto definido pelos acordos bilaterais, para ou desde outros pontos da sub-região, não incluídos nos referidos acordos bilaterais.
- Direitos de Tráfego: As rotas sub-regionais poderão ser exploradas de forma irrestrita por serviços caracterizados pelos direitos de 3ª e 4ª liberdades do ar, sendo ainda

possíveis os exercícios dos direitos de 5ª e 6ª liberdades, mediante autorização prévia dos países envolvidos.

- Aeroportos Sub-regionais: são todos aqueles habilitados para operar com voos internacionais, cabendo salientar que os Estados partes envolvidos na operação de serviços sub-regionais comprometem-se a habilitar para uso internacional aqueles aeroportos situados em seus territórios e que sejam aptos para o cumprimento dos objetivos do Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-regionais.
- Aeroportos Compartilhados: para viabilizar as rotas sub-regionais, é definido que os Estados membros devem compartilhar aeroportos com os demais, oferecendo os serviços de facilitação que permita às empresas dos demais Estados a entrada ou saída para ou desde o seu Estado de origem.
- Área Terminal (TMA): para os efeitos das rotas sub-regionais, considerar-se-ão como um único os aeroportos de um mesmo Estado parte situados dentro do limite de uma TMA, ficando qualquer exceção sujeita à prévia consideração das autoridades aeronáuticas dos Estados partes envolvidos.
- Capacidade: o número de frequências e os tipos de equipamentos utilizados por uma empresa em cada rota sub-regional deverão ser adequados ao respectivo potencial de tráfego e infraestrutura aeroportuária disponibilizada. As empresas podem propor livremente equipamentos e frequências para as rotas almejadas, os quais serão considerados pelas autoridades aeronáuticas dos Estados partes envolvidos, para evitar qualquer excesso de capacidade que não esteja em conformidade com o potencial de tráfego e que caracterize uma prática anticomercial. Não havendo acordo entre as partes, a controvérsia poderá ser levada ao Conselho de Autoridades Aeronáuticas.
- Parada Estância (Stop Over): a interrupção da viagem com direito a posterior reembarque de passageiros deverá ser efetuada pela mesma empresa e na mesma rota, sendo que tal interrupção não poderá exceder o prazo que a autoridade competente de cada Estado parte envolvido determine para aplicação em seu território.
- Voos Exploratórios: com vistas a fomentar a implantação e o desenvolvimento do sistema sub-regional, bem como a implementação de novos serviços regulares

definitivos, os Estados partes se comprometem a autorizar, por um determinado período, as solicitações de voos exploratórios em rotas ainda não operadas.

Em resumo, o objetivo do Acordo de Fortaleza, classificado como plurilateral regional por PEREIRA (2007), é permitir que sejam realizadas ligações aéreas entre cidades que não dispõem de serviços regulares de transporte aéreo. O Acordo de Fortaleza possui características liberalizantes, não limitando a capacidade, estabelecendo a tarifa de país de origem, não limitando o número de empresas e permitindo até a realização experimental (voos exploratórios) de serviços aéreos, por certo período. Ressalta-se que a única restrição imposta refere-se às rotas operadas no âmbito dos acordos bilaterais, as quais não podem ser operadas com base no Acordo de Fortaleza.

3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há dúvidas de que o processo de integração regional das redes físicas na América do Sul encontrava-se em uma fase primária e o padrão de conectividade das cidades do Cone Sul ainda não apresenta uma estrutura orientada para a integração continental. Nesse contexto, a pretensão dos países do Mercosul, em suprir as chamadas rotas sub-regionais com empresas aéreas que apresentassem potencial para o fornecimento de transporte aéreo regular e de qualidade, encontrou no processo de integração sul-americana uma oportunidade concreta e amparo. Imaginou-se ser uma ótima oportunidade para a expansão dos serviços das empresas de porte menor que as de bandeira, utilizando-se aeronaves menores e mais adequadas às citadas demandas sub-regionais.

Assim, a proposta para o Acordo de Fortaleza chegou para oferecer uma solução, mesmo que paliativa, à carência de oferta de serviços de transporte terrestre e aquaviário na sub-região, os quais ainda dependem de significativos investimentos para apresentarem resultados satisfatórios. O modal aéreo por seu turno requer, pelo menos numa fase inicial, tão somente alguma flexibilização nos sistemas burocráticos nacionais, visando assim a incentivar operações nas rotas sub-regionais, pois este sim pode rapidamente oferecer conectividade às diversas regiões ainda hoje desassistidas por serviços de transporte.

Mas parece claro que esta não seria tarefa fácil, mesmo requerendo ações administrativas aparentemente simples e de caráter interno, uma vez que diversos são os atores

governamentais e privados envolvidos nas soluções dos problemas existentes. Infelizmente, dezoito anos já são passados desde a formação do Mercosul e ainda se verifica na América do Sul uma estrutura espacial, no que diz respeito às redes logísticas e conexões entre suas cidades, bastante precária e despida de integração, principalmente no que tange aos serviços de transporte. Tal realidade influenciou negativamente e de forma contundente as ações integracionistas por transporte aéreo nesse ambiente político-econômico regional, conforme será abordado a partir do próximo capítulo.

4 EVOLUÇÃO DO SISTEMA SUB-REGIONAL

O objetivo deste capítulo é exibir um panorama sobre os desdobramentos do Acordo de Fortaleza na aviação civil brasileira, assim como no âmbito geral do Sistema Sub-regional. Buscar-se-á descrever as principais ações das empresas interessadas em desenvolver serviços sub-regionais, especialmente visando à implementação de voos de e para cidades brasileiras, bem como ações das autoridades de aviação civil sul-americanas, com vistas ao aperfeiçoamento do Sistema. Nessa perspectiva, também serão apresentadas abordagens específicas sobre atos do Conselho de Autoridades Aeronáuticas e autoridades sul-americanas, observados desde a assinatura do Acordo de Fortaleza.

4.1 AS EMPRESAS AÉREAS E AS ROTAS SUB-REGIONAIS

Conforme fora citado no capítulo anterior, durante o processo para a elaboração do Acordo de Fortaleza as empresas brasileiras foram convidadas a participar das discussões internas e apresentar seus posicionamentos. Praticamente todas as potenciais candidatas às rotas sub-regionais manifestaram-se interessadas pela exploração dos novos mercados sob avaliação, cabendo lembrar que a VARIG, então maior exploradora dos principais mercados internacionais sul-americanos, foi a única empresa a posicionar-se contrariamente à ampliação de oportunidades, notadamente visando a proteger sua hegemonia de possíveis novas concorrentes.

Tendo sido o Acordo de Fortaleza firmado em 17 de dezembro de 1996, passaram então as empresas dos países signatários a contar com a possibilidade de pleitear a prestação de serviços nos termos acordados. Naquele contexto, a primeira empresa brasileira a solicitar autorização de operação de serviços sub-regionais, ligando a cidade de Curitiba a Montevideú, foi a TAM, em outubro de 1997. O serviço planejado previa a operação de sete frequências semanais, utilizando aeronave FK-100, com cento e oito assentos.

Somente em abril de 1998, outra empresa brasileira pleiteou outra linha sub-regional: a Passaredo. Solicitou autorização para operar duas frequências semanais entre as cidades de Caçador, Foz do Iguaçu, Florianópolis e Corrientes, esta última na Argentina. O serviço previa a utilização de aeronave Embraer EMB-120 (Brasília), com capacidade para trinta passageiros. Neste ano de 1998, as solicitações para serviços sub-regionais se tornaram um

pouco mais frequentes, porém ainda bastante aquém das expectativas demonstradas pelas autoridades brasileiras. A TAM solicitou voar entre Corumbá e Santa Cruz de la Sierra, mas somente um ano após voltou a solicitar voos exclusivamente cargueiros, entre Uruguaiana e Buenos Aires, para a sua subsidiária TAM Express.

Da parte dos demais países participantes do Sistema Sub-regional, em 1998 a autoridade boliviana autorizou a empresa Lloyd Aéreo Boliviano para voar regularmente entre Santa Cruz de La Sierra e Cuiabá, e Santa Cruz de La Sierra e Campo Grande, utilizando aeronaves Boeing 727 e 737, com capacidades superiores a cem assentos, para o que solicitou providências das autoridades brasileiras. A autoridade argentina comunicou sobre o interesse da empresa Patria Cargas Aéreas em operar serviços cargueiros entre as cidades de Buenos Aires, Rosário e Uruguaiana, por meio de cem voos exploratórios a partir de maio de 1999. Posteriormente, a empresa pleiteou ampliar os serviços, acrescentando voos entre Buenos Aires, Córdoba e Uruguaiana. E, neste mesmo ano, a autoridade uruguaia indicou a empresa Aerosur para operar na rota entre Punta del Este e São Paulo.

Paralelamente, outras solicitações de voos sub-regionais ocorreram entre os demais países signatários do Acordo de Fortaleza, e para a realização da Reunião do Conselho de Autoridades do Sistema Sub-regional, em agosto de 2000, foi apresentado um resumo do status dos serviços aéreos no âmbito das sub-regiões. A Tabela 4.1, a seguir, apresenta informações referentes aos serviços envolvendo empresas e cidades brasileiras, bem como empresas e cidades dos demais países membros. Pretende-se assim, apresentar um panorama sobre a variedade de rotas pretendidas, observado entre a assinatura do acordo e o primeiro semestre do ano 2000. Verifica-se que a maior parte das solicitações ocorreu em 1997, o ano de 1998 não contou com sequer uma única solicitação, em 1999 houve apenas duas e no primeiro semestre de 2000 outras seis.

Tabela 4.1 – Resumo dos serviços do sistema sub-regional (agosto de 2000)

Empresa	Cidades Atendidas	Ano - Situação	Operação
AEROANDES (Argentina)	San Fernando La Plata Montevideu	1997 - Dependia de certificação	Não iniciada
AEROANDES (Argentina)	San Fernando La Plata Punta del Este	1997 - Dependia de certificação	Não iniciada
EMP. AÉREOS (Argentina)	Rosario Montevideu	1997 - Aprovada pelo Uruguai	Desistida pela empresa

Empresa	Cidades Atendidas	Ano - Situação	Operação
EMP. AÉREOS (Argentina)	Formosa Assunção	1997 - Aprovada pelo Paraguai	Desistida pela empresa
EMP. AÉREOS (Argentina)	Resistencia Assunção	1997 - Aprovada pelo Paraguai	Desistida pela empresa
EMP. AÉREOS (Argentina)	Mendoza La Serena	1997 - Aprovada pelo Chile	Desistida pela empresa
EMP. AÉREOS (Argentina)	Tartajal Tarija	1997 - Aprovada pela Bolívia	Desistida pela empresa
EMP. AÉREOS (Argentina)	Rosario Punta del Este	1997 - Aprovada pelo Uruguai	Desistida pela empresa
EMP. AÉREOS (Argentina)	San Juan La Serena	1997 - Aprovada pelo Chile	Desistida pela empresa
HELISUL (Brasil)	Livramento Rivera Montevideu	1997 - Aguardava providências	Não iniciada
LLOYD (Bolívia)	Santa Cruz de la Sierra Jujuy Tucumán	1997 - Aprovada pela Argentina	Suspensa pela empresa
LLOYD (Bolívia)	Santa Cruz de la Sierra Córdoba	1997 - Aprovada pela Argentina	Voos exploratórios*
LLOYD (Bolívia)	Santa Cruz de la Sierra Campo Grande	1997 - Aprovada pelo Brasil	Suspensa pela empresa
LLOYD (Bolívia)	Santa Cruz de la Sierra Cuiabá	1997 - Aprovada pelo Brasil	Suspensa pela empresa
PASSAREDO (Brasil)	Foz do Iguaçu Corrientes	1997 - Aprovada pela Argentina	Não iniciada
TAM (Brasil)	Curitiba Montevideu	1997 - Aprovada pelo Uruguai	Não iniciada
TAM (Brasil)	Corumbá Santa Cruz de la Sierra	1997 - Aprovada pela Bolívia	Não iniciada
TRANSAMÉRICA (Uruguai)	Paysandu Salto Buenos Aires	1997 - Aprovada pela Argentina	Não constava informação
AEROSUR (Uruguai)	Punta Del Este São Paulo	1999 - Aprovada pelo Brasil	Não iniciada
TAM EXPRESS (Brasil)	Uruguiana Buenos Aires	1999 - Aprovada pela Argentina	Não iniciada
ARPA (Paraguai)	Assunção Formosa Resistencia	2000 - Estava sob análise	Não constava informação
ARPA (Paraguai)	Assunção Posadas	2000 - Estava sob análise	Não constava informação
PATRIA (Argentina)	Buenos Aires Rosário Uruguiana	2000 - Aprovada pelo Brasil	Voos exploratórios*
TRANSAMÉRICA (Uruguai)	Termas del Arapey Buenos Aires	2000 - Aprovada pela Argentina	Não constava informação
TRANSAMÉRICA (Uruguai)	Salto Buenos Aires	2000 - Aprovada pela Argentina	Não constava informação
TRANSAMÉRICA (Uruguai)	Carmelo Buenos Aires	2000 - Aprovada pela Argentina	Não constava informação

(*) As informações disponíveis indicam que os voos exploratórios foram solicitados pelas empresas, não constando confirmação sobre a realização dos mesmos.

Fonte: Registros da ANAC

4.1.1 A Pequena Procura das Empresas Aéreas

Diante do baixo número de solicitações para operação de voos sub-regionais, no mesmo ano de 2000, a autoridade aeronáutica brasileira solicitou às empresas aéreas brasileiras se manifestarem sobre os aspectos considerados relevantes no Acordo de Fortaleza, visando obter subsídios para apresentar uma proposta para alavancar o Sistema Sub-regional. Neste sentido, a VARIG pronunciou-se pela adoção de um cronograma de ações objetivando eliminar as restrições existentes, acreditando render benefícios aos países com aviação regional estruturada, como era o caso brasileiro. A empresa propôs à autoridade aeronáutica brasileira a elaboração de estudo específico sobre o assunto, para que fosse submetido à consideração do Conselho de Autoridades do Sistema Sub-regional.

Com o mesmo propósito, a TAM asseverou que, para a realização de serviços aéreos em conformidade com o Acordo de Fortaleza, seria necessário um tratamento especial aos mesmos, devendo esses contar com as mesmas exigências impostas aos serviços domésticos, e não serem tratados como quaisquer serviços internacionais. A empresa argumentou que os Estados envolvidos deveriam envidar esforços para a máxima simplificação e compatibilização de normas e procedimentos, sem prejuízo do cumprimento das normas de segurança operacional. A empresa Pantanal alinhou sua posição à da TAM, ressaltando a necessidade de tratamento diferenciado às questões que tangiam: taxas de embarque, tarifas aeronáuticas e aeroportuárias; preços do combustível; eliminação da fiscalização de órgãos de fronteira e demais aspectos também verificados em serviços domésticos.

Conforme se depreende a partir da avaliação dos dados da Tabela 4.1, a escassez de serviços sub-regionais não era um aspecto apenas observado no Brasil. Os voos entre os demais países também não deslancharam conforme o esperado por suas autoridades. Alguns estudos e ações foram adotados pelos governos dos países participantes do Sistema Sub-regional, porém as empresas não reagiram muito além daquilo que já haviam demonstrado. Segundo o Subdepartamento de Serviços Aéreos, do extinto Departamento de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica (DAC), em dezembro de 2001 não havia mais um único voo sub-regional programado de e para o Brasil. Este cenário, no entanto, foi sendo alterado, alcançando apenas a reduzida marca de nove diferentes solicitações de rotas sub-regionais, em setembro de 2005, conforme a Tabela 4.2 a seguir.

Tabela 4.2 – Resumo dos serviços do sistema sub-Regional (setembro de 2005)

Empresa	Cidades Atendidas	Situação	Operação
CRUISER (Brasil)	Cuiabá Porto Suarez	Estava sob análise	Não iniciada
GOL (Brasil)	Campo Grande Santa Cruz de la Sierra	Estava sob análise	Não iniciada
	Campo Grande La Paz	Aprovada pela Bolívia	Voos exploratórios não iniciados
AVIACIÓN INTERAMERICANA (Uruguai)	Punta del Este Rio de Janeiro	Aprovada pelo Brasil	Voos exploratórios*
AVIACIÓN INTERAMERICANA (Uruguai)	Punta del Este São Paulo	Aprovada pelo Brasil	Voos exploratórios*
AVIACIÓN INTERAMERICANA (Uruguai)	Punta del Este Porto Alegre	Aprovada pelo Brasil	Voos exploratórios*
TAM MERCOSUR (Uruguai)	Assunção Campo Grande	Aprovada pelo Brasil	Não constava informação
AIR EURO AMÉRICA (Uruguai)	Montevideu Florianópolis	Aprovada pelo Brasil	Suspensa pela empresa
AEROSUR (Bolívia)	Porto Suarez Cuiabá	Aprovada pelo Brasil	Não constava informação

(*) As informações disponíveis indicam que os voos exploratórios foram solicitados pelas empresas, não constando confirmação sobre a realização dos mesmos.

Fonte: Registros da ANAC

Passado um ano, segundo informação do mesmo órgão, os voos sub-regionais de e para o Brasil sofreram nova redução, passando a GOL a ser a única empresa a operar voos sob o Acordo de Fortaleza. A empresa oferecia três diferentes rotas, operadas com aeronaves Boeing 737-300, conforme a Tabela 4.3 abaixo.

Tabela 4.3 – Resumo dos serviços do sistema sub-regional (outubro de 2006)

Empresa	Cidades Atendidas	Situação	Operação
GOL	São Paulo Campo Grande Santa Cruz de la Sierra	Aprovada pela Bolívia	Empresa operava
	Rio de Janeiro Porto Alegre Rosário	Aprovada pela Argentina	Empresa operava
	Rio de Janeiro Porto Alegre Córdoba	Aprovada pela Argentina	Empresa operava

Fonte: Registros da ANAC

Atualmente, segundo a Gerência de Operações Internacionais (GOPI), da Superintendência de Serviços Aéreos da ANAC, também há apenas três rotas sub-regionais de e para o Brasil. Duas delas operadas pela GOL e uma pela TAM, conforme indicado na Tabela 4.4 a seguir.

Tabela 4.4 – Resumo dos serviços do sistema sub-regional (agosto de 2009)

Empresa	Cidades Atendidas	Situação	Operação
GOL	Brasília Porto Alegre Rosário	Aprovada pela Argentina Iniciada em 02/03/2009	Em operação Voos 7466 e 7467
GOL	Brasília Porto Alegre Córdoba	Aprovada pela Argentina Iniciada em 02/03/2009	Em operação Voos 7468 e 7469
TAM	São Paulo San Carlos Bariloche	Aprovada pela Argentina Iniciada em 14/08/2008	Interrompida Voos 8042 e 8043

Fonte: Registros da ANAC

4.1.2 As Características da Frota Brasileira

Segundo PEREIRA (2009), ao contrário do que fora cogitado durante o processo para a elaboração do Acordo de Fortaleza, desde 1995 as empresas brasileiras já contavam com aeronaves adequadas para operação em rotas sub-regionais. Segundo esse ex-integrante dos grupos de trabalho daquele processo, em verdade o que não houve por parte das empresas regionais foi um real interesse pela oportunidade de expandir seus serviços por meio das rotas sub-regionais, e não uma indisponibilidade de frota. Para o especialista, o desinteresse das empresas menores surpreendeu bastante as autoridades. No entanto, ele concorda que o Sistema Sub-regional encontrou dificuldades quanto à internacionalização de aeroportos domésticos, na maioria dos casos, ou ainda pelos elevados custos aeroportuários dos aeroportos já habilitados para serviços internacionais.

A Tabela 4.5, a seguir, fornece o quantitativo de aeronaves, por empresa, modelo e ano de operação (frotas entre 1995 e 2009), servindo, pois, para descrever a evolução e os processos de estruturação da frota de aviões com 30 a 150 assentos, considerados como mais apropriados para as rotas sub-regionais, de pequenas a médias demandas. Cabe mencionar que as chamadas empresas nacionais, VARIG, VASP, Transbrasil e, posteriormente, a TAM, no período considerado também faziam uso de aeronaves com capacidade de mais de 150 assentos, chegando a 408 (B-747), 287 (B-777) e 285 assentos (MD-11), por exemplo, usados para as suas rotas internacionais de longo curso.

Por meio de uma análise sucinta, é possível observar, por exemplo, a mudança de estratégia comercial da TAM, notadamente a partir de 2000, quando iniciou um processo de aquisição de aeronaves de maior porte (A-319, 320, 330, 340 e MD-11) para atender tanto ao aumento de seus serviços domésticos como internacionais de longo curso. Verifica-se nesse processo, que os já citados FK-100, considerados sua ferramenta-chave para os mercados sub-regionais, foram paulatinamente sendo retirados da frota da empresa a partir de 2002, não havendo sequer um desses equipamentos na atual frota da TAM.

Tabela 4.5 – Frota das empresas brasileiras (aeronaves de 30 a 150 assentos)

Empresa	Modelo	Nº Pax	Frota / Ano																
			95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09		
AIR MINAS	EMB-120	30	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	4	5		
AZUL	ERJ-190	106	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	6		
	ERJ-195	118	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6		
FLEX	B-737/300	132	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1		
GOL	B-737/300	132	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	12	13	12	14	14		
	B-737/700	144	-	-	-	-	-	-	10	15	18	18	22	30	30	30	37		
INTERBRASIL	EMB-120	30	3	3	3	5	5	6	6	-	-	-	-	-	-	-	-		
	B-737/300	132	-	-	-	-	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-		
META	EMB-120	30	-	-	-	-	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2		
NORDESTE	EMB-120	30	4	4	6	6	2	3	3	3	-	-	-	-	-	-	-		
	FK-50	50	2	2	2	2	2	6	6	-	-	-	-	-	-	-	-		
	EMB-145	50	-	-	-	-	-	3	3	3	-	-	-	-	-	-	-		
	B-737/500	108	1	1	2	2	3	3	4	4	4	1	-	-	-	-	-		
	B-737/300	132	-	-	-	-	-	-	1	3	3	2	-	-	-	-	-		
OCEANAIR	EMB-120	30	-	-	-	-	-	-	-	-	7	7	7	6	12	4	-		
	FK-50	50	-	-	-	-	-	-	-	-	2	3	3	2	3	5	-		
	FK-100	108	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	10	14	13	15		
PANTANAL	EMB-120	30	3	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	ATR-42/300	48	3	3	4	6	6	6	7	7	6	6	6	6	6	6	5		
PASSAREDO	EMB-120	30	2	2	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	3	2	5		
	ATR-42/300	48	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
PENTA	EMB-120	30	-	2	3	3	3	3	1	1	1	1	-	-	-	-	-		
	B-DH-8/300	50	-	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
PUMA	EMB-120	30	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	2	2	2	2	2		
RICO	EMB-120	30	-	-	2	2	3	3	4	4	3	2	2	3	1	3	1		
	B-737/200	109	-	-	-	-	-	-	-	-	2	3	3	3	1	3	-		
	B-737/300	142	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-		
RIO SUL	EMB-120	30	10	10	11	8	8	8	8	5	3	-	-	-	-	-	-		
	EMB-145	50	-	-	6	11	14	17	15	12	12	11	-	-	-	-	-		
	FK-50	50	9	10	8	4	4	4	4	-	-	-	-	-	-	-	-		
	B-737/300	132	-	-	-	-	-	2	3	4	4	2	-	-	-	-	-		
	B-737/500	108	6	9	12	15	15	16	16	14	10	5	-	-	-	-	-		
	B-737/700	144	-	-	-	-	-	-	1	5	3	2	-	-	-	-	-		

Empresa	Modelo	Nº Pax	Frota / Ano																
			95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09		
TABA	B-DH-8/300	50	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	FA-22	44	3	3	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
TAF	B-737/200	109	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	3	5	2		
TAM	FK-27/500	48	20	4	5	5	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	FK-27/600	48	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	FK-50	50	20	7	9	9	9	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	FK-100	108	20	28	30	33	33	50	50	48	38	29	25	21	10	14	-		
	A-319	122	-	-	-	-	-	6	6	13	13	13	13	14	15	15	17		
	A-320	150	-	-	-	-	-	6	21	31	31	31	36	51	70	63	77		
TAVAJ	EMB-120	30	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	B-DH-8/200	29	-	-	2	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	FK-27/200	48	1	1	1	1	1	2	3	3	3	3	-	-	-	-	-		
TOTAL	EMB-120	30	-	1	3	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-		
	ATR-42/300	48	-	2	3	3	3	3	5	6	7	10	8	8	5	7	-		
	ATR-42/500	48	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	3	2	3		
	ATR-72/212	66	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	3	2	-		
TRANSBRASIL	B-737/300	132	8	6	7	7	11	11	11	-	-	-	-	-	-	-	-		
	B-737/400	142	5	5	6	7	4	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-		
TRIP	EMB-120	30	-	-	-	-	-	2	2	2	2	1	1	2	1	1	1		
	ATR-42/300	48	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	1	6		
	ATR-42/320	48	-	-	-	-	-	1	1	1	1	4	5	4	6	6	6		
	ATR-72/212	66	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	2	10		
	ERJ-175	86	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4		
VARIG	B-737/200	109	17	18	17	18	13	13	12	10	3	2	-	-	-	-	-		
	B-737/300	132	25	25	30	33	31	31	36	30	25	28	-	-	-	-	-		
	B-737/400	142	-	-	-	-	-	-	4	4	4	4	-	-	-	-	-		
	B-737/500	120	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-		
	B-737/700	132	-	-	-	-	5	5	5	5	-	-	-	-	-	-	-		
VASP	B-737/200	109	19	19	19	20	20	20	20	20	19	19	-	-	-	-	-		
	B-737/300	132	2	2	2	7	7	4	4	4	4	4	-	-	-	-	-		
WEBJET	B-737/300	132	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	11	16		

Fonte: Anuário do Transporte Aéreo - Dados Estatísticos - 1995 a 2007, disponível em <http://www.anac.gov.br/estatistica/estatisticas1.asp>; Flap Internacional, nº 421 e 433.

4.1.3 Mudança no Cenário Internacional Brasileiro

Segundo VARELLA (2009), Diretor de Alianças e Relações Internacionais da TAM e ex-gerente dos quadros da antiga VARIG, as empresas menores ou não tentaram ingressar nos mercados sub-regionais ou não lograram êxito em suas investidas, como pode ser verificado pelas tabelas acima. Além disso, aponta que houve inesperadas mudanças no cenário regional, levando a empresa TAM a redirecionar seus esforços operacionais para as rotas internacionais reguladas pelos acordos bilaterais (PEREIRA, 2009).

Quanto a esse aspecto, MENDONÇA (2009) cita que de fato houve uma mudança no quadro internacional para as empresas brasileiras, alterando o cenário então desenhado para as rotas sub-regionais: a recomposição do quadro de empresas voando entre o Brasil e os Estados Unidos. Segundo o ex-coordenador dos trabalhos para a elaboração do Acordo de Fortaleza, o governo norte-americano pleiteou o aumento de três para quatro empresas aéreas designadas de cada parte, e o aumento de sete frequências semanais para atender às novas empresas entrantes. O governo brasileiro concordou, e encontrou na TAM a única empresa nacional em condições de se tornar a nova brasileira designada para o mercado entre os dois países, em contrapartida à entrada da Continental pelo lado norte-americano. Assim a TAM Meridional se tornou a quarta empresa de bandeira brasileira, juntamente com a VARIG, Transbrasil e VASP.

A TAM, entretanto, fez uma série de exigências à autoridade brasileira, como garantia à sua investida no rol de empresas de bandeira. Nesse sentido, requereu o direito de operar rotas para Nova Iorque, Paris, Roma e Buenos Aires. Além disso, a empresa, que inicialmente não contava com frequências internacionais para os países sul-americanos, previstas nos acordos bilaterais do Brasil, passou a ter acesso a esses mercados em 1996, antes da assinatura do Acordo de Fortaleza. No mesmo ano, adquiriu as Linhas Aéreas Paraguaias e formou a TAM Mercosur, passando também a ter acesso às principais rotas do continente através da capacidade contida nos acordos bilaterais paraguaios.

Considerando, portanto, os novos horizontes que surgiram, a TAM não mais demonstrou o mesmo entusiasmo em relação à possibilidade de vir a dominar o mercado sub-regional sul-americano. O seu foco havia mudado para se tornar uma nova “grande empresa” internacional, além de manter sua trajetória para a expansão de seus serviços no mercado doméstico brasileiro.

Segundo MENDONÇA (2009), após a “abdicção” da TAM ao mercado sub-regional, especulou-se que talvez as próprias grandes empresas brasileiras, já estabelecidas no mercado internacional sul-americano, iniciariam um processo de ocupação das rotas sub-regionais, por meio de empresas subsidiárias, tais como a VARIG já dispunha. Havia o entendimento de que o interesse não seria o de competir nesse segmento, mas impedir ou dificultar que novas entrantes conseguissem por meio dele crescer e se tornar potenciais competidoras nos

principais mercados sul-americanos, onde as grandes empresas detinham significativa parcela e segura lucratividade.

4.1.4 As Dificuldades Para Operar as Rotas Sub-regionais

MENDONÇA (2009) conclui que após os treze anos desde a assinatura do Acordo de Fortaleza, ao longo dos quais o mundo vivenciou crises financeiras internacionais e baixas demandas provocadas por diversos outros motivos, cada vez mais o mercado sub-regional sul-americano vem deixando de ser um negócio interessante para as empresas brasileiras. O especialista acredita que, além de não contarem com uma infraestrutura aeroportuária e alfandegária adaptada para o Sistema Sub-regional, as empresas ainda contam hoje com acesso quase irrestrito para as principais e mais rentáveis rotas ligando as capitais e principais centros econômicos sul-americanos. Atualmente, entre o Brasil e a maioria dos países do continente, há acordos bilaterais com capacidade ilimitada de frequências e direitos de tráfego para quaisquer pontos nos seus territórios. Ou seja, para uma empresa voar pelo projeto sub-regional, MENDONÇA (2009) entende que isso hoje somente ocorreria se houvesse algum tipo de incentivo garantindo o financiamento das possíveis rotas não tão rentáveis quanto as principais rotas sul-americanas.

De fato, o entendimento acima apresentado encontra conformidade com a atual posição das empresas brasileiras. Questionado sobre se o Acordo de Fortaleza ainda desperta interesse das empresas para exploração dos mercados sub-regionais sul-americanos, CAMARGO (2009), Gerente de Alianças da GOL, cita que para o planejamento da empresa, o Acordo de Fortaleza só interessa quando um acordo bilateral é restritivo em termos de capacidade ou limitado em termos de quadro de rotas. Um exemplo, segundo o representante da GOL, é o Acordo com a Argentina, que prevê 133 frequências mistas semanais, que estão todas alocadas e operadas por empresas brasileiras. Nesse caso, o Acordo de Fortaleza foi fundamental para que a Gol expandisse seus serviços naquele país, especificamente com serviços de Porto Alegre para Córdoba e Rosário, conforme demonstrado por meio da Tabela 4.4 acima.

Considerando a opinião de MENDONÇA (2009), quanto à possível necessidade de incentivos para serviços em rotas sub-regionais, o representante da GOL entende que a facilitação para aquisição de aeronaves adequadas aos serviços e a flexibilização de atividades aeroportuárias e aduaneiras em aeroportos possíveis para as operações desta natureza seriam de grande valia

para as empresas interessadas. O citado representante da GOL desconsidera a necessidade de qualquer tipo de subsídio ou suplementação tarifária para as citadas rotas.

Cita que a ampliação de capacidade e flexibilização em demais pontos nos acordos bilaterais com os países sul-americanos, conforme o governo brasileiro tem negociado, tende a inibir um interesse pelo Acordo de Fortaleza, mas não necessariamente das rotas sub-regionais. Afirma que se faz necessário separar os conceitos sobre acordos e rotas, exemplificando com o caso de um acordo bilateral que venha a ser ampliado, sem restrições quanto a pontos no Quadro de Rotas, permitindo às empresas voarem entre as principais cidades dos países, bem como nas rotas entre cidades de características sub-regionais. Neste contexto, enfatiza que a decisão da rota é exclusiva da empresa, com base na viabilidade operacional e econômica da rota, sendo o acordo apenas um meio de garantia dos direitos de tráfego.

Sendo a rota decisão exclusiva da empresa, explica que, também com base na sua viabilidade operacional e econômica, a empresa aérea decidirá qual a melhor aeronave para operar os serviços, independentemente de ser a empresa pequena ou grande. Atualmente, cita CAMARGO (2009), no Brasil há inclusive grandes empresas com aviões pequenos, como o caso da TRIP, por exemplo. Mas concorda ser verdade que nenhuma das maiores companhias do país possui hoje aviões pequenos. No entanto, entende que essa hipótese não deve ser descartada para os próximos anos, uma vez que as grandes companhias possuem estruturas de custos que podem viabilizar operação em rotas sub-regionais com aviões médios, como seria o caso da própria GOL.

PEREIRA (2009) indica também que a restrição à sobreposição de rotas no Acordo de Fortaleza é geradora de grandes dificuldades ao desenvolvimento dos serviços aéreos sub-regionais. Destaca que as rotas possibilitadas pelo Acordo de Fortaleza não dispõem de tráfego suficiente para que o serviço seja mantido, ao contrário do que se imaginava inicialmente. Acredita, assim como concluído pelo BID, que seja necessária a contribuição de demanda de outras correntes de tráfego para equilibrar a escassez de tráfego sub-regional. Assim, PINHEIRO (2002) e PEREIRA (2009) apontam ser a restrição de rotas juntamente com as restrições a quinta e sexta liberdade um dos principais motivos porque, presentemente, estão sendo feitas gestões junto aos países signatários, a fim de que haja mudanças para permitir maior flexibilidade às operações das empresas no espaço geográfico sub-regional.

Sobre esse aspecto, VARELLA (2009) concorda com os citados especialistas, argumentando que a TAM entende que para as rotas sub-regionais falta demanda suficiente para serem autossustentáveis. Além disso, cita que à época da assinatura do Acordo de Fortaleza faltaram incentivos e apoio às empresas, por parte do governo brasileiro. Alega que não foram feitos estudos devidamente detalhados para se concluírem sobre que ações deveriam ser adotadas. Acredita, mesmo não havendo consenso, que tais rotas só se viabilizariam por meio de uma adequada política de subsídios. O diretor da TAM argumenta ainda que, mesmo para a compra de equipamentos da Embraer, os financiamentos não foram facilitados às empresas nacionais ou sul-americanas, afirmando que o Sistema Sub-regional, como concebido, não permitiu o pleno ingresso das empresas aéreas e o seu sucesso.

4.2 AS AUTORIDADES E OS RUMOS DO ACORDO⁶

Entre 1997 e 2000, enquanto as empresas avaliavam e buscavam as possíveis oportunidades para explorar os serviços sub-regionais, criadas pelo Acordo de Fortaleza, as autoridades dos países signatários avaliavam os resultados e discutiam sobre como aperfeiçoar o mesmo para alcançar o objetivo de integração regional. Para tal propósito, deve-se destacar que o Acordo de Fortaleza possui disposição que permite sua revisão periódica e, para que isso seja possível, prevê a existência de um Conselho de Autoridades Aeronáuticas (CAA) para representar os Estados na tomada de tais decisões. Além disso, deve-se ter sempre em mente que, por ser um acordo multilateral, o Acordo de Fortaleza constitui um instrumento internacional de hierarquia superior aos acordos bilaterais firmados pelos países membros, requerendo, portanto, cuidados adicionais das autoridades para tais decisões.

Com a responsabilidade de revisar o Acordo de Fortaleza, o Conselho de Autoridades deve se reunir duas vezes por ano, podendo reexaminá-lo a cada três anos. O Conselho de Autoridades Aeronáuticas deve ser presidido por cada um dos países membros, em regime de rotatividade com periodicidade anual, seguindo ordenamento alfabético. Nesse contexto, o Brasil ocupou sua presidência pela primeira vez no ano de 1998, e voltou ao posto em 2006. Atualmente, o Conselho de Autoridades Aeronáuticas está sendo presidido pelo Paraguai, desde novembro de 2008.

⁶ À exceção dos dados obtidos por meio de entrevistas, todas as demais informações apresentadas no subitem 4.2 têm como fonte as Atas das reuniões do Conselho de Autoridades Aeronáuticas do Sistema de Transporte Aéreo Sub-regional, e demais documentos sobre o Sistema Sub-regional, constituintes do acervo da Agência Nacional de Aviação Civil.

A primeira reunião do Conselho de Autoridades Aeronáuticas do Sistema Sub-regional após a assinatura do Acordo de Fortaleza foi presidida pela Argentina, em Buenos Aires, em fevereiro de 1997, marcando o início da série de reuniões. Nesta, foram estabelecidos o Regulamento do Conselho de Autoridades Aeronáuticas e os procedimentos exigidos para solicitação de serviços sub-regionais pelas empresas. A partir de então, também foi definida a instalação e funcionamento de Comitês Nacionais de Facilitação, com objetivo de elaborar estudos e fornecer subsídios à harmonização de procedimentos e normas de cada país às necessidades para o desenvolvimento do transporte aéreo sub-regional sul-americano.

4.2.1 Identificando os Problemas no Sistema Sub-Regional

Terminada a gestão argentina, que ainda presidiu outra reunião, o Brasil assumiu a presidência do Conselho, responsabilizando-se então pela coordenação da 3ª Reunião do Conselho de Autoridades, em agosto de 1998. Para os preparativos da mesma, já era notada a expectativa brasileira em promover medidas para a “decolagem do Sistema”. Conforme citado no Relatório Inicial para a reunião, elaborado pela Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional (CERNAI), órgão da estrutura do Comando da Aeronáutica, até aquele momento o Sistema Sub-regional havia conseguido “um aproveitamento de oportunidades bastante aquém do previsível”, concluindo-se pela necessidade de adoção de providências para que o Sistema obtivesse algum crescimento.

Paralelamente, desde 1997 ocorriam reuniões periódicas dos Comitês Nacionais de Facilitação, integrados por técnicos de todos os países membros. As delegações brasileiras são usualmente compostas por representantes da Superintendência de Infraestrutura da ANAC, Secretaria da Receita Federal, Departamento de Polícia Federal, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Vigilância Agropecuária Internacional do Ministério da Agricultura (Vigiagro), e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

Os Comitês discutiam assuntos relacionados com aplicação de sistema de controle seletivo de bagagens e carga, implementação de nova tecnologia para a transmissão automática de dados e criação de documento único para o transporte aéreo na área intra-regional. Outro tema recorrente nas reuniões dos Comitês se referia às tarifas aeroportuárias, sobre as quais o Brasil propôs que o estabelecimento fosse vinculado aos respectivos custos aeroportuários e níveis de serviços oferecidos aos usuários.

No entanto, por meio das reuniões dos Comitês Nacionais de Facilitação, observava-se que os aeroportos da sub-região tendiam a ser deficitários devido às baixas demandas de usuários, além de existirem aeroportos privatizados que não poderiam oferecer tarifas diferenciadas, por força de restrições contratuais e compromissos com seus concessionários. Apesar desses fatos, as decisões eram no sentido de serem elaborados estudos sobre custos, para determinação de um padrão de tarifas aeroportuárias reduzidas para os serviços sub-regionais.

As reuniões do Conselho de Autoridades Aeronáuticas, focadas em viabilizar a dita “decolagem do Sistema” prosseguiram, alcançando o ano de 2000. No mês de agosto daquele ano, durante a 6ª Reunião do Conselho de Autoridades, então presidido pelo Chile, tiveram início as discussões visando à eliminação das restrições existentes no Sistema de Transporte Aéreo Sub-regional. No entanto, o resultado desse processo foi verificado somente na 7ª Reunião do Conselho, realizada em março de 2001 na cidade de Santiago do Chile, que teve por objetivo realizar a primeira revisão do acordo. Nesta reunião, buscando-se a revitalização do Sistema e liberalização dos serviços sub-regionais, uma importante decisão dos dirigentes de aviação civil dos países signatários do Acordo de Fortaleza visou não só consolidá-lo, mas também contribuir para seu aperfeiçoamento.

4.2.2 O Memorando de Santiago

HENRIQUES (2004) cita que, mesmo sem se fazer qualquer alteração no texto do acordo, o Conselho de Autoridades houve por bem aprovar uma proposta de inspiração brasileira, apoiada pela representação chilena e outros Estados, proporcionando profundas modificações no sistema bilateral adotado com os países sul-americanos. As autoridades brasileira, chilena, paraguaia e uruguaia, representadas naquela 7ª Reunião, aprovaram um Memorandum de Entendimentos, que passou a ser chamado de Memorando de Santiago⁷ (Resolução nº 01/2001 do Conselho de Autoridades Aeronáuticas, de 02 de março de 2001). A elaboração desse documento visou a implementar uma gradativa abertura, por meio de alterações a serem feitas nos acordos bilaterais entre os países signatários do Acordo de Fortaleza.

O cronograma então recomendado pelo Memorando de Santiago estabeleceu os seguintes horizontes para a abertura nos bilaterais:

⁷ O texto integral é apresentado no Anexo B (página 173).

- A partir de 1º de julho de 2001, os Estados membros deveriam aumentar a capacidade acordada bilateralmente entre si, pelo menos em trinta por cento para os voos regionais (terceira e quarta liberdades) e eliminar as restrições existentes quanto aos pontos estabelecidos nos territórios das partes contratantes;
- A partir de 1º de julho de 2002, os Estados membros deveriam aumentar a capacidade já ampliada, conforme item acima, em pelo menos mais cinquenta por cento, e eliminar as restrições existentes quanto ao exercício dos direitos de quinta e sexta liberdades acordadas bilateralmente, em âmbito intra-regional;
- A partir de 1º de julho de 2003, os Estados membros deveriam liberalizar totalmente a capacidade e frequências acordadas nos respectivos acordos bilaterais firmados entre si, no âmbito intra-regional.

A Argentina foi o único país contrário ao Memorando de Santiago, deixando registrada a sua discordância na Ata daquela reunião, alegando que a decisão excedia a competência do Conselho e desvirtuava o objetivo original do acordo. O Brasil, ao contrário, propôs que o Conselho de Autoridades Aeronáuticas encorajasse as autoridades aeronáuticas de todos os países signatários do Acordo de Fortaleza a promover a eliminação das restrições existentes em seus acordos bilaterais, conforme fora definido. A Bolívia aderiu ao Memorando de Santiago em abril de 2001, mas depois seria verificado que este país nunca demonstrou verdadeiro interesse em levá-lo a cabo. O Peru, por sua vez, aderiu aos termos desse acordo em novembro do mesmo ano, mas também jamais se posicionou enfaticamente em seu favor.

O que foi definido no Memorando de Santiago, entretanto, teria aplicação esperada apenas entre os países que o assinaram, uma vez que para considerá-lo como modificação do Acordo de Fortaleza, impondo sua aplicação nos bilaterais de todos os seus participantes, necessária seria a adesão unânime dos mesmos. Segundo PEREIRA (2009), a posição argentina dificultaria a implementação do Memorando de Santiago, pois a efetivação das modificações propostas sobre os bilaterais pelos demais países poderia suscitar uma indesejável marginalização daquele país, cuja importância para a demanda do tráfego aéreo intra-regional era indiscutível.

4.2.3 Novos Rumos Para o Acordo de Fortaleza

Os diversos assuntos afetos ao Acordo de Fortaleza e a desejada integração intra-regional permaneceram nas pautas das reuniões posteriores. Em julho de 2003, ultrapassadas as datas recomendadas no Memorando de Santiago, chegou-se à 12ª Reunião do Conselho de Autoridades Aeronáuticas, realizada em Montevideu. Nesta, que pela primeira vez não contou com a presença da delegação peruana, desde a sua adesão em 2000, foram avaliados os avanços obtidos pelos grupos de trabalho anteriormente criados para estudar assuntos de facilitação e sobre a revisão do Acordo de Fortaleza. O Grupo de Trabalho de Facilitação apresentou posições sobre os temas controle de passaportes e saúde, infraestrutura e segurança, e aduanas; e o Grupo de Trabalho de Revisão do Acordo apresentou suas conclusões parciais até aquele momento.

Quanto às conclusões do Grupo de Trabalho de Revisão do Acordo, cabe serem citadas as seguintes: i) o Acordo de Fortaleza deveria ser um acordo regional de integração do sistema aeronáutico, com foco sobre o usuário, desenvolvimento econômico, segurança e sustentabilidade do sistema; ii) deveriam ser concedidas as liberdades técnicas e comerciais, para voos regulares ou não, procedentes ou destinados a territórios de Estados participantes, em um contexto de saudável competição; e iii) o Grupo de Facilitação deveria fazer um estudo sobre a possibilidade de estabelecimento de aeroportos “regionais”, para operações na área geográfica compreendida pelo acordo.

Diante das recomendações citadas acima, o Conselho de Autoridades também decidiu, baseando-se em nota apresentada pela delegação brasileira, que a terceira meta do Memorando de Santiago (liberalização total da capacidade, frequências, direitos de tráfego e rotas) deveria ser reavaliada pelo Grupo de Trabalho de Revisão do Acordo de Fortaleza. Segundo HENRIQUES (2004), a autoridade brasileira teria adotado uma posição pelo sobrestamento da decisão de liberalização total da capacidade e das frequências nos respectivos acordos bilaterais, em contrapartida à decisão de se buscar um acordo multilateral sobre transporte aéreo para toda a região. Visava-se, pois, à criação de um bloco mais forte, para poder fazer frente, bilateralmente, não só ao bloco da União Europeia, como também ao bloco norte-americano comandado pelos Estados Unidos.

PEREIRA (2009) alude que, de fato, o citado Grupo de Trabalho de Revisão do Acordo de Fortaleza, que funcionou entre os anos de 2001 e 2003, jamais teve uma estrutura organizacional e procedimentos capazes de lhe garantir aprofundamento nos estudos. Assim, também lhe faltavam os meios para a elaboração de propostas condizentes com as dificuldades encontradas pelas empresas aéreas na busca da efetivação dos serviços sub-regionais, conforme outrora imaginados. Tal fato explica o porquê, após a constituição do citado grupo de estudo, ainda figurava na pauta da 14ª Reunião do Conselho de Autoridades Aeronáuticas, realizada em agosto de 2004, em Buenos Aires, tópico referente à discussão sobre os motivos que impediam a maior utilização das rotas sub-regionais pelas empresas aéreas sul-americanas.

Segundo a opinião chilena expressada em 2004, duas seriam as razões responsáveis pela baixa utilização do Acordo de Fortaleza pelas empresas aéreas dos países membros. O primeiro motivo seria a existência de dois marcos regulatórios sobrepostos: o Acordo de Fortaleza e os acordos bilaterais. O segundo motivo seria a inexistência de um razoável grau de liberalização dos direitos de tráfego nesses acordos. Por outro lado, a Argentina, apoiada pelo Brasil e pelo Paraguai, entendia que os dois tipos de acordos estavam em harmonia e se completavam, não existindo qualquer superposição.

A 14ª Reunião marcou ainda a retomada das discussões para modificações do acordo, cujo foco principal recaiu sobre a ampliação dos direitos de tráfego e inclusão dos serviços não-regulares, tendo os países se comprometido a estudar os temas propostos. Cabe ainda citar que o Conselho de Autoridades resolveu por meio da Resolução CAA-02/2004, de 3 de dezembro de 2004, encorajar os Estados participantes do acordo a habilitarem prontamente, para uso internacional, quaisquer dos seus aeroportos, sempre que houvesse uma proposta concreta de operação.

Naquela reunião de agosto de 2004, as empresas aéreas sul-americanas também tiveram espaço para se manifestar, opinando pela necessidade de: i) simplificação e homogeneização de procedimentos de entrada e saída nos aeroportos regionais (facilitação aeroportuária); ii) representação dos operadores nas reuniões do Conselho de Autoridades; iii) criação de um Centro de Informação do Transporte Sub-regional; iv) redução das taxas de embarque para os voos sub-regionais; e v) extensão dos acordos sobre dupla tributação ao Sistema Sub-regional.

As autoridades registraram as posições das empresas e se comprometeram a tratar dos temas nas reuniões dos Comitês Nacionais de Facilitação que se seguiriam.

Diante das dificuldades apontadas sobre a utilização de aeroportos brasileiros, em desacordo com as necessidades do Sistema Sub-regional, o Comando da Aeronáutica, através do Departamento de Aviação Civil (DAC), apresentou em 2005 o Estudo Básico para a Internacionalização de Aeroportos, elaborado em 1999. Esse ato visou atender decisão do Conselho de Autoridades Aeronáuticas em utilizar o estudo para identificar e hierarquizar os principais aeroportos com potencial para operação de tráfego aéreo internacional entre a Região Sul do Brasil e países do Mercosul. Cabe citar que para a elaboração do citado estudo, foram considerados os aspectos relativos à infraestrutura aeroportuária existente, o potencial sócio-econômico e a previsão de demanda por transporte aéreo, em localidades situadas até 300, 400 e 500 quilômetros em relação à linha de fronteira mais próxima. Ao todo foram identificados dezoito diferentes municípios que atendiam a pelo menos uma das faixas consideradas.

Deve-se destacar que, durante a 12ª Reunião de Consulta entre as autoridades aeronáuticas brasileira e colombiana, havida em Bogotá, no mês de setembro de 2005, o Brasil apresentou informações sobre o Acordo de Fortaleza, destacando os benefícios do ingresso daquele país no Sistema Sub-regional. A Colômbia já havia recebido proposta do Conselho de Autoridades Aeronáuticas, e avaliava sua adesão ao acordo. No entanto, apresentou para o Brasil a sua proposta de regime de transporte aéreo transfronteiriço. Aduziu que a mesma ia além do estabelecimento de um regime especial para serviços comerciais, e abrangia entre outros aspectos, cobrança de taxas aeroportuárias similares às domésticas, isenção de impostos de saída, facilidades quanto ao controle de passaportes e alfandegárias, tarifas de transporte aéreo similares às domésticas, voos regulares e não-regulares, entre outros.

Em outubro de 2005 foi realizada a 16ª Reunião do Conselho de Autoridades Aeronáuticas, na cidade de Santa Cruz de la Sierra, com mais uma ausência do Peru, que também não fora representado na reunião anterior. A modificação do Acordo de Fortaleza voltou a estar na pauta, tendo sido apresentada uma minuta de texto que incluía alterações propostas pelo Brasil, conforme compromisso assumido na 15ª Reunião, havida em dezembro de 2004, em Buenos Aires. Além de propostas para introdução de itens menos restritivos, foi também

avaliada a proposta de ampliação do número de membros do acordo, considerando a possibilidade de adesão da Colômbia, do Equador e da Venezuela.

A posição política brasileira estava fundamentada na recomendação contida na chamada Declaração de Brasília, de 1º de setembro de 2000, visando a ações para aprofundar e consolidar iniciativas de aproximação entre os países da região. Considerava-se para tanto que o Acordo de Fortaleza não teve sucesso em função de limitações aos direitos de tráfego, restrições de rotas e capacidade, além de barreiras burocráticas. Mesmo após a iniciativa liberalizante por meio do Memorando de Santiago, num esforço para reduzir tanto as restrições quanto os direitos de tráfego e capacidade, o avanço obtido ainda era considerado insuficiente. Neste sentido, a proposta brasileira visava à liberalização do próprio Acordo de Fortaleza, retirando-se as limitações aos direitos de tráfego, permitindo-se até a sexta liberdade, além da liberação das rotas, capacidade e eliminação das restrições burocráticas aos vôos exploratórios.

O mês de julho de 2006 foi marcado pela realização da 17ª Reunião do Conselho de Autoridades Aeronáuticas, no Rio de Janeiro, oportunidade em que a presidência do Conselho retornou ao Brasil. O Peru não se fez representar também nesta reunião, enquanto o Equador participou na qualidade de observador. Com o desenvolvimento das discussões foi reapresentada a proposta de modificação do acordo, ampliando-se os direitos até a quinta e sexta liberdades dentro da região. A proposta chilena ia além, prevendo direitos de 7ª liberdade e até cabotagem para os serviços cargueiros, e direitos de 5ª e 6ª liberdades estendidos também aos voos para fora da região. Chile e o Uruguai propuseram, ainda, a inclusão de voos não-regulares para o acordo. Nenhuma, no entanto, foi aceita pela unanimidade dos demais países participantes naquela reunião.

4.2.4 As Divergências Entre os Países e as Dificuldades Para um Novo Acordo

Ainda sob a gestão brasileira, em novembro de 2006 foi realizada a 18ª Reunião do Conselho de Autoridades, em Salvador. Mais uma vez o Equador esteve representado, enquanto ausente estava a Argentina e novamente o Peru, numa nítida demonstração de desinteresse deste pelo Sistema Aéreo Sub-regional. O Brasil tornou a apresentar sua proposta de substitutivo ao acordo, ampliando sua abrangência a toda a sub-região do continente sul-americano, ao passo que se manifestou contrário às propostas de adoção da 5ª liberdade extra-

regional e cabotagem, conforme sugeridas na reunião anterior. Quanto a esse aspecto, o Chile e o Uruguai defenderam que suas propostas se alinhavam com o modelo de integração do Mercosul, sendo essa ampliação de direitos necessária ao equilíbrio econômico das empresas aéreas sul-americanas.

Considerando as peculiaridades das indústrias aéreas sul-americanas, o Brasil declarou ser a favor que cada país fizesse as concessões que lhe fosse conveniente com os demais países da região, bilateralmente, sem ferir o consenso existente sobre o Sistema Aéreo Sub-regional. Diante da proposta de mudanças substanciais sobre o Acordo de Fortaleza, consideradas por alguns países como nocivas aos bilaterais da região, somadas aos demais temas levados à discussão do CAA, foi questionado se em lugar de modificar o Acordo de Fortaleza não seria mais adequado fazer um novo acordo. Para tanto, foi decidida a criação de um grupo de trabalho para examinar as duas propostas, com vistas a formular uma posição consensual. Por fim, foi manifestado o interesse em voltar a ter a participação peruana nas reuniões, além de serem feitas gestões para efetivar a adesão da Venezuela e da Colômbia.

Retornando a presidência do Conselho de Autoridades para o Chile, realizou-se em agosto de 2007 a 19ª Reunião, na cidade de Santiago. Para esta reunião o Peru também não se fez representar, assim como a Bolívia. Considerando-se que até aquela oportunidade não houvera qualquer encontro do grupo de trabalho para examinar as duas propostas de modificação do Acordo de Fortaleza, a oportunidade foi aproveitada para dar início às conversações. A ação redundou em uma estrutura de trabalho melhor preparada do que aquela experimentada entre os anos de 2001 e 2003.

A proposta para elaboração de um novo acordo obteve apoio da maioria das empresas brasileiras, porém a proposta para modificação do acordo apresentada pelo Brasil era uma versão aperfeiçoada da sua anterior. Em resumo, constava da ampliação da área de abrangência para toda a América do Sul; eliminação da restrição à realização de serviços nas rotas operadas sob os acordos bilaterais; liberação da sexta liberdade dentro da região; inclusão de cláusula sobre aprovação de horários, sanando lacuna do texto original; eliminação da especificação sobre rotas sub-regionais; eliminação da especificação sobre aeroportos sub-regionais; liberação da capacidade, ficando sua definição a cargo das próprias empresas; e eliminação de restrições burocráticas de uma forma geral.

O Uruguai também apresentou sua proposta de adoção de um acordo inteiramente novo, com total liberação de direitos de tráfego, permitindo-se até a sétima liberdade, inclusive para fora da região; adoção da cabotagem entre os países signatários; inclusão de voos não regulares; integração aeronáutica e aeroportuária (unificação do controle de tráfego aéreo e demais aspectos operacionais e tratamento aos aeroportos da região como se “domésticos” fossem para todos os países); supressão da exigência da propriedade e controle efetivo das empresas por nacionais, para aceitação das designações de empresas, etc. Em suma, o Uruguai propôs um acordo de “céus abertos”. Assim, diante das posições conflitantes apresentadas por cada país, não surgiu qualquer consenso sobre o assunto, decidindo-se por estudar cada um dos temas afins e tornar a discutir tais pontos em encontros posteriores. Também foi determinada a criação da Secretaria Permanente de Facilitação, que ficaria a cargo do país que presidisse o CAA.

Em junho de 2008 foi realizada a 1ª Reunião do Grupo de Trabalho do Acordo de Fortaleza, que apenas não contou com participação da Bolívia. Para o desenvolvimento dos trabalhos para elaboração de um documento consensual para modificação dos termos do Acordo de Fortaleza, foi decidido tomar o texto proposto pelo Brasil como base para as discussões. No entanto, a delegação argentina informou que o país passava por um processo de reforma envolvendo sua autoridade aeronáutica, dificultando o aprofundamento nos estudos necessários, motivo este que a impedia de aceitar alteração substancial dos direitos já acordados. Independentemente dessa situação, a proposta brasileira contou com o apoio da maioria dos presentes, que sugeriram poucas emendas, gerando otimismo quanto à aprovação das modificações pelo Conselho de Autoridades.

Cinco meses após, em dezembro de 2008, foi realizada a 20ª Reunião do CAA, também em Santiago. Representantes do Brasil, Bolívia, Chile, Peru, Paraguai e Uruguai, além de observadores do Equador, encontraram-se para, principalmente, analisar o projeto de emenda do Acordo de Fortaleza, apresentado originalmente pelo Brasil. Destaca-se, portanto, a ausência de representação argentina, cuja posição contrária às principais propostas de modificação do acordo fora declarada posteriormente à 1ª Reunião do Grupo de Trabalho. Devido à ausência da Argentina, a aprovação de qualquer alteração não pode ser concretizada. Ademais, a delegação peruana alegou falta de poderes para aprovação de modificações, e a Bolívia posicionou-se contra quaisquer modificações substanciais do Acordo de Fortaleza.

Diante das dificuldades observadas, a delegação brasileira concluiu não ser possível a obtenção de qualquer avanço na atualização do acordo naquele momento, uma vez que o mesmo exige que as decisões sejam unânimes. Importante se faz mencionar que uma das propostas de modificação apresentada tratava exatamente desse tema, visando a substituir a exigência da unanimidade pelo princípio da maioria de dois terços, somada à possibilidade de reservas a eventuais emendas ao Acordo de Fortaleza.

Embora não tenha sido possível emendar o acordo, o Conselho de Autoridades aprovou a Ata da 1ª Reunião do Grupo de Trabalho, o que em tese correspondeu à efetivação das soluções pelo Grupo recomendadas. No entanto, como as citadas soluções ainda não haviam sido analisadas, a representação brasileira solicitou registro sobre a importância do avanço das adequações em cada país às atuais necessidades do transporte aéreo. Por derradeiro, cabe citar que a Bolívia, apesar de sua atual postura contrária à abertura do acordo, propôs a entrada do Panamá, o que não foi declarado inoportuno face à delimitação da área de abrangência do Acordo de Fortaleza, limitada ao continente sul-americano.

Hoje, sob a presidência do Paraguai, ainda não foi realizada nenhuma outra reunião do Conselho de Autoridades Aeronáuticas, ou do Grupo de Trabalho do Acordo de Fortaleza, ou dos Comitês Nacionais de Facilitação. A representante paraguaia manteve contato com as demais autoridades envolvidas, sugerindo aguardar uma manifestação positiva da Argentina quanto a sua participação nas reuniões, uma vez que é um importante país signatário do Acordo de Fortaleza, determinante para as decisões que se pretende adotar. Enquanto a Argentina avança lentamente em sua reforma administrativa sobre o setor aéreo, os demais países do Sistema Sub-regional aguardam para que possam retomar os trabalhos para o aprimoramento do acordo, os quais se encontram paralisados neste momento. Há a previsão para a realização da 21ª Reunião do CAA entre os meses de novembro e dezembro de 2009.

4.2.5 A Interferência dos Acordos Bilaterais e a Necessidade de Tráfego Acessório

Para VARELLA (2009), Diretor de Alianças e Relações Internacionais da TAM, o Acordo de Fortaleza possibilitou algum aumento de capacidade para certos destinos que sofriam restrições pelos acordos bilaterais existentes, mas na prática o incremento de novos serviços por meio dele não se deram conforme o desejado. Cita Córdoba, como exemplo, destino que a TAM pleiteou operar sob o Acordo de Fortaleza, e que nunca conseguiu lograr êxito junto ao

governo argentino, que não permitiu voos para aquele destino. Diante do fato, considera as autoridades brasileiras “por demais benevolentes com seus vizinhos sul-americanos, que firmam acordos, mas não os honram”. Aponta haver o agravante dos países que também são signatários de acordos junto à Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC), por também não atenderem aos requisitos estabelecidos pela mesma. Considera que as autoridades governamentais brasileiras devem exigir uma atitude correta por parte também desses países.

O citado diretor entende também que há outros países com o Quadro de Rotas tão aberto nos acordos bilaterais com o Brasil, que inibe o interesse das empresas em operar rotas sub-regionais, por serem menos rentáveis que as rotas dos bilaterais. Aponta ser esse o caso do Chile, onde a TAM não tem interesse em operar rotas sub-regionais, por não haver escassez de capacidade no acordo bilateral. Ao contrário, retorna à Argentina, apontando que totalidade das frequências acordadas com o Brasil já está distribuída entre as empresas brasileiras e, ainda assim os argentinos se negam a ampliar a capacidade acordada ou autorizar os voos sub-regionais pleiteados.

PEREIRA (2009) concorda que a ampliação de oportunidades para a entrada de empresas nas principais rotas comerciais tenha diminuído a atratividade antes verificada para as rotas sub-regionais. Cita que a ampliação das possibilidades via acordos bilaterais pode ser “confundida” com as facilidades oferecidas pelo Acordo de Fortaleza, problema esse que espera possa ser solucionado por meio de um acordo regional único, em substituição aos bilaterais e ao próprio Acordo de Fortaleza. Para ilustrar, a Tabela 4.6 a seguir apresenta um resumo das condições de serviços mistos regionais, acordados bilateralmente entre o Brasil e os demais países do acordo, à época da sua assinatura e nos dias atuais.

Tabela 4.6 – Resumo das condições acordadas bilateralmente pelo Brasil (1996 e 2009)

País	Itens do ASA	Condições Acordadas	
		1996	2009
ARGENTINA	Capacidade	Restrita a 1.300.000 assentos/ano.	Restrita a 133 frequências semanais, com qualquer equipamento. Permissão para: voos sazonais (especiais), código compartilhado com empresas de cada parte e de terceiros países, flexibilidade operacional.

País	Itens do ASA	Condições Acordadas	
		1996	2009
ARGENTINA (continuação)	Quadro de Rotas	Restrito a 8 pontos em cada território.	Aberto.
	Direitos de Tráfego	Permitidos até a 5ª liberdade.	Permitidos até a 6ª liberdade.
BOLÍVIA	Capacidade	Restrita a 8 frequências semanais regionais e 4 de longo curso, limitadas a Boeing 767 ou similar.	Restrita a 16 frequências semanais regionais e 8 de longo curso, limitadas a Boeing 747 ou similar.
	Quadro de Rotas	Com restrição de pontos em cada território.	Com restrição de pontos no Brasil e aberto na Bolívia.
	Direitos de Tráfego	Permitidos até a 5ª liberdade.	Permitidos até a 5ª liberdade.
CHILE	Capacidade	Restrita a 7 frequências semanais regionais e 7 de longo curso, com qualquer equipamento. Era permitido código compartilhado com empresas de cada parte e de terceiros países.	Frequências regionais livres e 28 de longo curso (serão 56 em 2012), com qualquer equipamento. Permissão para: código compartilhado com empresas de cada parte e de terceiros países, flexibilidade operacional.
	Quadro de Rotas	Aberto.	Aberto.
	Direitos de Tráfego	Permitidos até a 5ª liberdade.	Permitidos até a 6ª liberdade.
PARAGUAI	Capacidade	Restrita a 7 frequências semanais regionais e 7 de longo curso, limitadas a Boeing 747 ou similar. Era permitido código compartilhado com empresas de cada parte e de terceiros países.	Restrita a 49 frequências semanais regionais e 7 de longo curso, com qualquer equipamento. Permissão para: código compartilhado com empresas de cada parte e de terceiros países.
	Quadro de Rotas	Restrito a 4 pontos em cada território.	Aberto.
	Direitos de Tráfego	Permitidos até a 6ª liberdade.	Permitidos até a 6ª liberdade.
PERU	Capacidade	Restrita a 8 frequências semanais. Eram permitidos voos em rotas amazônicas, dependentes de aprovação das partes.	Frequências regionais livres e 21 de longo curso (serão 42 em 2012), com qualquer equipamento. Permissão para: código compartilhado com empresas de cada parte e de terceiros países, flexibilidade operacional.
	Quadro de Rotas	Com restrição de pontos intermediários e além territórios.	Aberto.

	Direitos de Tráfego	Permitida até a 5ª liberdade, conforme a rota considerada, com limite de capacidade definido.	Permitidos até a 6ª liberdade.
URUGUAI	Capacidade	Restrita a 15 frequências semanais regionais, limitadas a Boeing 737 ou similar; e 4 de longo curso, limitadas a Boeing 747 ou similar. Era permitido código compartilhado com empresas de cada parte e de terceiros países.	Frequências regionais livres e 21 de longo curso (serão 42 em 2012), com qualquer equipamento. Permissão para: código compartilhado com empresas de cada parte e de terceiros países, flexibilidade operacional.
	Quadro de Rotas	Com restrição de pontos em cada território e em pontos intermediários e além territórios.	Aberto.
País	Itens do ASA	Condições Acordadas	
		1996	2009
URUGUAI (continuação)	Direitos de Tráfego	Permitidos até 5ª ou 6ª liberdades, conforme a rota considerada, com limite de capacidade definido.	Permitidos até a 6ª liberdade.

Fonte: Registros da ANAC

Por sua vez, o citado diretor da TAM alega que hoje, mesmo com a política de abertura na América do Sul, posta em prática pela ANAC, ainda há mercados escassos, como o paraguaio, “que para se manter um serviço regular é como se precisasse “tirar água de pedras”, trabalhando abaixo dos custos de operação”. Segundo seu entendimento, a demanda está definida, pois mesmo com promoções tarifárias e políticas de integração regional, os fluxos de passageiros não aumentaram nos últimos anos.

A pequena demanda de passageiros verificada, segundo SENNES e MENDES (2008), se explica pela dependência que as rotas intra-regionais têm em relação aos principais mercados fora do continente, necessitando acessá-los por meio do exercício de direitos de quinta e sexta liberdades (acessórios), para que se desenvolvam e se mantenham. Ou seja, um voo, por hipótese, partindo do Rio de Janeiro para Caracas e vice-versa, não seria economicamente viabilizado apenas pela demanda interessada em ir e vir de um ponto a outro (caracterizando apenas os direitos de 3ª e 4ª liberdades do ar entre o Brasil e a Venezuela). A deficiência econômica da rota gera a necessidade de haver um ponto além (Miami, por exemplo) e/ou outro ponto aquém (Buenos Aires, por exemplo), possibilitando transportar as demandas interessadas em quaisquer possíveis combinações entre os quatro pontos, representando, portanto, a prática dos direitos acessórios de 5ª e 6ª liberdades. Ressalta-se que o *Estúdio de Integración Del Transporte Aéreo en Sudamérica*, elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2006, apresenta a mesma conclusão dos autores supracitados.

4.2.6 A Política Integracionista Brasileira e as Dificuldades Para a Sua Aplicação

Quanto à política brasileira para a aviação civil à época do início das discussões sobre as modificações do Acordo de Fortaleza, cabe serem destacadas as diretrizes emanadas do Conselho de Aviação Civil (CONAC), estabelecido no ano de 2000, substituindo o papel até então desempenhado pelo Departamento de Aviação Civil. No cumprimento de sua missão de assessorar a Presidência da República quanto à formulação de políticas públicas para o setor, o CONAC estabeleceu por meio da sua Resolução 004/2003 diretrizes específicas para o desenvolvimento sustentável e integrado do mercado internacional de aviação civil, principalmente para o mercado sul-americano.

O CONAC determinou que os serviços internacionais regionais devessem refletir as políticas de integração física, fortalecendo a presença do transporte aéreo brasileiro na região, por meio da múltipla designação de empresas aéreas; ampliação de rotas regionais; utilização de aeroportos domésticos no tráfego internacional regional, desde que atendidos os requisitos mínimos de ordem legal; aplicação de tarifas aeroportuárias capazes de incentivar tal tráfego; simplificação de procedimentos pelos órgãos de controle de fronteira, visando a estimular e facilitar a circulação em geral, podendo atuar diretamente ou mediante convênio; estímulo ao multilateralismo sul-americano como forma de integração, mediante o aperfeiçoamento e ampliação do Acordo de Fortaleza ou outro acordo multilateral regional.

VARELLA (2009) cita que de fato um grande problema para que esse projeto deslanchasse foi a falta de coordenação entre os diversos entes públicos que interagem nos terminais internacionais brasileiros, argumentando não ser razoável as autoridades brasileiras exigirem todo um processo de checagem de passageiros vindos de um terminal estrangeiro onde já foi efetuada a checagem dos mesmos. Entende ser como se as autoridades brasileiras não creditassem confiança nas inspeções feitas pelos congêneres estrangeiros, apontando que “... se perguntados sobre o porquê do trabalho de checagem, os agentes federais envolvidos simplesmente responderiam que assim deve ser feito”. Indica que um exemplo a ser observado é o serviço de “*thru check-in*”, verificado entre as empresas pertencentes à *Star Alliance*, proporcionando maior velocidade e comodidade aos usuários.

PEREIRA (2009), no entanto, concordando que a coordenação entre os diversos órgãos públicos concorrentes no sistema de aviação civil sub-regional sempre foi aquém do ideal,

defende que, além dos esforços iniciais que conduziram à assinatura do Acordo de Fortaleza, houve sim mobilização por parte dos países para a efetivação dos objetivos do acordo. Cita ter havido esforços não só por parte dos Estados, mas também por parte das empresas sul-americanas, que iniciaram serviços sub-regionais e buscaram soluções para os problemas burocráticos encontrados. Contudo, destaca que esses serviços foram na maioria dos casos descontinuados, ou por não haver tráfego suficiente para manter o serviço, ou pelas empresas não terem encontrado uma solução, junto aos governos, para as condições adversas enfrentadas, denotando aí as maiores falhas do setor público.

Por tal razão, PEREIRA (2009) assevera que tem sido desenvolvido um grande esforço no sentido de liberalizar, ainda mais, os termos do Acordo de Fortaleza, lamentando ainda haver países contrários, como por exemplo, a Argentina, a Bolívia, e também o Peru, este último, por simplesmente não se manifestar. Segundo o especialista, a dificuldade maior para que se conclua esse processo reside no fato de o acordo exigir a unanimidade dos países para quaisquer modificações em seu texto. Aponta que, num esforço paliativo para superar tal situação, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai assinaram o Memorando de Santiago, por meio do qual liberaram, entre si, no âmbito intra-regional, a capacidade e os direitos de tráfego, até a sexta liberdade. Ressalta, porém, que, de fato, ainda não são conhecidos quaisquer efeitos da decisão desses quatro países.

Segundo PEREIRA (2009), o esforço para uniformizar as posições das autoridades aeronáuticas sul-americanas tem sido promovido, sobretudo, pela ANAC, com a participação do Ministério das Relações Exteriores. Como exemplo recente, cabe citar a ação coordenada das duas instituições durante o período de preparação para a 20ª Reunião do Conselho de Autoridades aeronáuticas. Por solicitação da ANAC, o MRE coordenou ação junto a todas as chancelarias brasileiras em países do Sistema Sub-regional, inclusive nos países pretendentes à adesão, para que as autoridades aeronáuticas locais tivessem antecipadamente em mãos a proposta brasileira de modificação do Acordo de Fortaleza. O especialista afirma que essa ação resultou em uma melhor recepção da proposta pela maioria dos países, cujos delegados foram para a reunião com opinião formada sobre cada ponto da proposta, uma vez que tiveram a oportunidade de elucidar dúvidas e sugerir diferenças antecipadamente.

ROMERA (2009), referindo-se à mobilização para a efetivação dos objetivos do acordo, aponta que além do que já fora citado, existiram ainda outras iniciativas, sendo algumas bem

consistentes, como a que gerou o Programa de Integração Física da América do Sul - Módulo Aéreo - Foco Turismo, lançado em 2007. Ressalta que foram realizadas duas reuniões ministeriais, com a presença de autoridades aeronáuticas. Cita que o Ministério das Relações Exteriores trabalhou bastante o conceito de integração sul-americana junto com o Ministério do Turismo, principalmente durante o ano de 2004, quando foram feitas viagens pela América do Sul, promovendo a ideia de um acordo multilateral, quando então se encontrou resistência junto à Venezuela e Colômbia.

PEREIRA (2009), porém, entende que durante todo o processo de elaboração e maturação das rotas sub-regionais não foi suficientemente buscado pelas autoridades brasileiras uma maior integração com os estados e municípios, notadamente com aqueles julgados potencialmente aptos para serem servidos por meio do acordo. Não possui conhecimento sobre qualquer iniciativa com tal propósito, fosse através da elaboração de convênios, ou mesmo para conjuntamente se planejar serviços ou financiamentos para o desenvolvimento de rotas sub-regionais. Quanto à falta de coordenação interna do governo federal, visando ao alcance do objetivo do acordo, acredita ser hoje muito difícil a alocação de pessoal para os diversos serviços de fiscalização aduaneira em aeroportos que ainda não são internacionais, a não ser que haja uma determinação presidencial clara e pontual a respeito.

Por fim, apesar de todas as dificuldades enfrentadas, VARELLA (2009) acredita que o Brasil tem muito mais do que a capacidade para promover a integração regional, podendo ainda tornar-se verdadeiro *hub* do continente sul-americano. Mas, para que isso ocorra, reclama haver uma “urgente necessidade de que os órgãos públicos responsáveis pelos serviços aduaneiros colaborem”. Entende que para que isso ocorra, deverá haver bastante flexibilidade para a viabilização dos serviços, não necessitando de se aplicar o extremo controle sobre os usuários para que seja alcançado o adequado nível de segurança e fiscalização nos aeroportos sub-regionais, alcançando assim a consequente integração entre os povos sul-americanos.

4.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema Sub-regional não evoluiu de acordo com as expectativas das autoridades sul-americanas que o formularam. A maior parte das empresas aéreas regionais, antes julgadas como potenciais beneficiadas pelo Acordo de Fortaleza, sequer tentou ingressar em mercados sub-regionais. As empresas que assim fizeram, na grande maioria dos casos não lograram

êxito em suas investidas, conforme se avalia a partir das informações contidas nas Tabelas 4.1 a 4.4 acima apresentadas. Assim, diversos problemas foram apontados como causas do insucesso do Sistema Sub-regional, sendo alguns relativos à conjuntura econômica e/ou política, envolvendo toda a região ou países específicos, sendo tais aspectos, normalmente, avaliados no nível da autoridade máxima do Sistema, o Conselho de Autoridades Aeronáuticas. Como exemplos desses citam-se as crises econômicas e financeiras que as nações vivenciaram no período; as baixas demandas por viagens aéreas verificadas na sub-região; e as políticas nacionais de ampliação e flexibilização dos acordos bilaterais, com reflexos sobre a atratividade comercial das rotas sub-regionais.

Foi observada entre os entrevistados a opinião comum quanto à ausência de estudos específicos, visando à obtenção de um lastro científico para a adoção de decisões apropriadas. Foram apontados problemas existentes desde a formatação do acordo, como a restrição de rotas, limitação de direitos de tráfego e capacidade, rigidez para alteração do seu texto, entre outros aspectos. No Brasil, segundo ROMERA (2009), apenas posteriormente ao Acordo foram elaborados um estudo sobre a viabilidade de aeroportos para uso da aviação sub-regional e outro sobre os fluxos turísticos na região. Os Comitês de Facilitação, por exemplo, criados para subsidiar as decisões do Conselho de Autoridades Aeronáuticas, produziram estudos e apontaram providências a serem cumpridas pelos governos envolvidos, que em alguns casos não seguiram as ações indicadas, comprometendo os resultados desejados. Tais estudos, mesmo assim, foram os embriões para a proposta de modificação dos pontos restritivos do Acordo de Fortaleza.

Houve ainda problemas de ordem interna de cada país, caracterizados por ações dos órgãos de cada governo nacional ou sub-nacional, assim como das empresas aéreas na região. Neste contexto, tem-se como exemplo a modificação no relacionamento Brasil - Estados Unidos, alterando o cenário entre as empresas dos dois países e também na região, assim como as mudanças institucionais na Argentina, refletidas até em decisões de outros países sul-americanos e do Conselho de Autoridades Aeronáuticas. Além dessas, houve situações onde as empresas procuraram promover seus voos em âmbito sub-regional, encontrando entraves administrativos e burocráticos. Ao contrário, houve movimentos das autoridades públicas em prol do desenvolvimento do Sistema Sub-regional, os quais não lograram apoio junto às empresas, ressaltando sempre as ações diplomáticas em prol do alcance da unanimidade entre os Estados, condição necessária ao aperfeiçoamento do acordo. Por fim, destaca-se que cada

aspecto apontado como interveniente nos resultados do Sistema Sub-regional serão objeto de avaliação no próximo capítulo.

5 O SISTEMA SUB-REGIONAL: DIFICULDADES PARA A SUA IMPLANTAÇÃO

Neste capítulo, pretende-se apresentar uma análise sobre os diversos pontos considerados pelos especialistas e operadores como responsáveis pela ínfima quantidade de operações aéreas sub-regionais, ferindo as expectativas das autoridades sul-americanas que firmaram o Acordo de Fortaleza. A partir das informações apresentadas no capítulo anterior, verifica-se que o Sistema Sub-regional não evoluiu de acordo com o esperado e uma gama de problemas foi apontada para explicar porque isso ocorreu. Alguns problemas intrínsecos ao próprio Sistema Sub-regional e outros de natureza macroeconômica, exógenas, mas também considerados causadores dos resultados verificados, conforme a seguir serão apresentados.

5.1 A DEMANDA DE PASSAGEIROS NA SUB-REGIÃO SUL-AMERICANA

O fato da demanda de passageiros na sub-região abraçada pelo Acordo de Fortaleza ser considerada pequena, já não era desconhecido desde o início do projeto para criação do Sistema Sub-regional. Em verdade, a baixa demanda foi um dos motivadores para o delineamento do próprio Acordo, uma vez que esse buscou por meio de uma maior flexibilização regulatória atrair os operadores de serviços aéreos para um adequado atendimento à citada demanda de passageiros desassistidos. No entanto, apesar de ser reconhecidamente pequena e rarefeita na sub-região, a demanda passou a ser “acusada” de ser “culpada”, e não “vítima” dos resultados medíocres efetivamente alcançados pelo Acordo. Em abordagens sobre a insuficiência da demanda de passageiros, necessária para atrair e sustentar serviços aéreos conforme imaginados para a sub-região, os especialistas e operadores entrevistados apontaram diversos aspectos, os quais serão apresentados nos subitens a seguir.

5.1.1 Falta de Estudos Sobre a Demanda de Passageiros na Sub-Região

VARELLA (2009), PEREIRA (2009) e ROMERA (2009) apontam como um grave problema ao adequado atendimento da demanda sub-regional a ausência de estudos sobre a mesma, principalmente na fase embrionária da elaboração do Acordo de Fortaleza, quando para aquelas localidades vislumbrou-se a implantação de ligações aéreas. Diante do desafio de se concretizar o projeto do Sistema Sub-regional, há de se imaginar que inúmeros estudos tivessem sido produzidos para subsidiar as decisões das autoridades aeronáuticas envolvidas.

Entretanto, diante dos registros sobre como se deu aquele processo para a assinatura do Acordo, de fato não se verificou existir qualquer estudo analisando as características sócio-econômicas, potencial para geração de viagens, ou pesquisa de origem e destino dos viajantes, quanto às possíveis ligações aéreas sub-regionais.

No capítulo 3, foi destacado que já na 1ª Reunião Quadripartite, realizada em Foz do Iguaçu, em junho de 1995, as autoridades aeronáuticas argentina, brasileira, paraguaia e uruguaia criaram os grupos de Transporte Aéreo e de Facilitação para efetuarem os estudos técnicos necessários à celebração do acordo multilateral. Posteriormente, em 1997, também foram criados pelo Conselho de Autoridades os Comitês Nacionais de Facilitação, para elaborarem estudos e fornecerem subsídios necessários ao desenvolvimento do transporte aéreo sub-regional. Em 2000, quando já se buscavam soluções para reverter o desinteresse das empresas quanto às ligações sub-regionais, a VARIG propôs à autoridade aeronáutica brasileira a elaboração de estudo específico sobre o assunto, para posterior apreciação pelo Conselho de Autoridades do Sistema Sub-regional.

Apesar das mencionadas ações, nenhum documento contendo qualquer análise sobre a demanda sub-regional foi encontrado durante a pesquisa para o presente trabalho. Conclui-se, frente ao citado, que o primeiro estudo brasileiro efetivamente voltado para propor solução à parte dos problemas intrínsecos ao Acordo de Fortaleza foi o Estudo Básico para a Internacionalização de Aeroportos, elaborado em 1999, no âmbito do Instituto da Aviação Civil (IAC). Tal estudo foi apresentado ao Conselho de Autoridades Aeronáuticas em 2005, pelo então Departamento de Aviação Civil (DAC), sendo que tanto o IAC como o DAC pertenciam ao Comando da Aeronáutica.

Ainda em âmbito governamental, além do citado estudo do IAC, pode-se considerar o documento intitulado Programa de Integração Física da América do Sul - Módulo Aéreo - Foco Turismo, publicado em 2007 pelo Ministério do Turismo (MTur), como outro importante trabalho que aborda o transporte aéreo e os fluxos turísticos na América do Sul. Juntamente com o estudo intitulado “Regiões de Influência das Cidades”, elaborado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008), o citado estudo do MTur pode auxiliar na tarefa de estudar a demanda por transporte aéreo sub-regional. A seguir serão apresentadas as principais informações extraídas dos citados documentos, assim como outras advindas de trabalhos elaborados por pesquisadores acadêmicos.

5.1.1.1 Estudo Básico Para a Internacionalização de Aeroportos

Em maio de 1999, técnicos do então Instituto de Aviação Civil (IAC)⁸ apresentaram um trabalho intitulado Estudo Básico para a Internacionalização de Aeroportos de Apoio à Aviação Sub-regional no Mercosul. O estudo objetivava identificar e hierarquizar os principais aeroportos da Região Sul e dos estados de São Paulo e do Mato Grosso do Sul, que apresentassem potencial para a operação de tráfego aéreo internacional entre o Brasil e os países do Mercosul. Visava-se fornecer subsídios para a seleção dos aeroportos a serem internacionalizados para apoiarem a aviação Sub-regional (PEREIRA FILHO *et all.*, 1999).

Segundo a visão dos autores, o problema da localização dos aeroportos Sub-regionais assumia particular relevância ao se considerar que o passageiro originário de algum dos países do Mercosul poderia cumprir todo o processamento necessário à sua entrada no Brasil naqueles aeroportos, sem sofrer o incômodo de ter que se dirigir para o aeroporto de Porto Alegre, Curitiba, Florianópolis, Foz do Iguaçu, Ponta Porã ou Uruguaiana, para cumprir as exigências para a entrada de estrangeiros. Desta forma, esperava-se que a implantação de novos aeroportos “internacionalizados” viesse a ter um impacto significativo no nível de serviço prestado, não somente àquele passageiro, mas também quanto às operações com aeronaves menores, estimulando ainda mais a integração regional.

Como primeiro passo para atingir tal objetivo, considerou-se na estimação da distância média nos vôos sub-regionais, constituída por um trecho em território nacional e outro num país fronteiriço, a etapa média dos vôos regionais domésticos no Brasil, que era de 650 quilômetros. Nesse sentido, a estimativa adotada para a etapa média dos vôos realizados dentro do mercado Sub-regional foi de 500 a 800 quilômetros. Assim, tomou-se por hipótese para a localização dos aeroportos a faixa de 300 a 500 quilômetros dentro do território brasileiro. Em consequência, para o estudo foram contempladas três diferentes áreas, que compreendem os aeroportos com distâncias menores que 300, 400 e 500 quilômetros, a partir da fronteira mais próxima. Assim, foi elaborado um mapa, apresentando os aeroportos selecionados dentro das três faixas medidas a partir da linha de fronteira do Brasil com seus vizinhos no Cone Sul, conforme a Figura 5.1 a seguir.

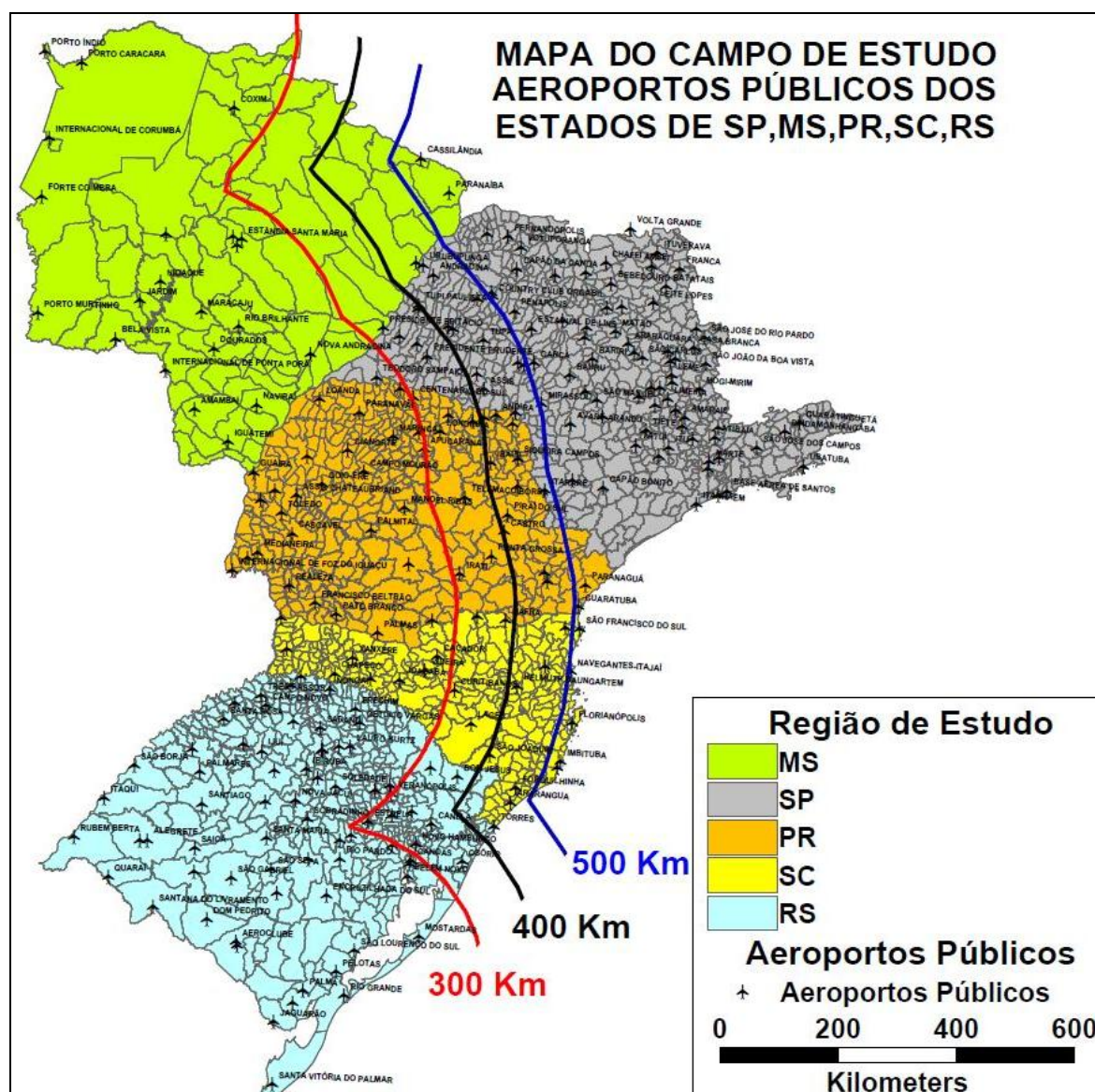


Figura 5.1 – Mapa do campo de estudo (PEREIRA FILHO *et al.*, 1999)

Ainda para a seleção dos aeroportos para operações sub-regionais, foram adotados outros três critérios práticos para a identificação dos aeroportos a serem internacionalizados: (i) a infraestrutura aeroportuária existente (observando as condições mínimas a serem atendidas); (ii) o potencial socioeconômico dos municípios e respectivas áreas de influência; e (iii) as previsões de demanda de passageiros por transporte aéreo de cada região identificada.

⁸ O Instituto de Aviação Civil (IAC) foi extinto, cumprindo-se o disposto no artigo 42 da Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), e para a mesma transferiu as atribuições do IAC, as quais atualmente são exercidas pela Superintendência de Estudos, Pesquisas e Capacitação para Aviação Civil (SEP).

Nesse sentido, foi feita uma análise das necessidades mínimas de infraestrutura aeroportuária relativas ao terminal de passageiros (TEPAX) e à pista de pouso, requeridos para a implantação de um aeroporto internacional. Nesta análise foram utilizados os critérios então normalmente adotados pelo IAC no cálculo da infraestrutura aeroportuária, para os Planos Diretores de Aeroportos e Planos Aeroviários Estaduais. No que diz respeito ao dimensionamento da pista, consideraram-se os seguintes parâmetros: (i) aeronave tipo: EMB 145; (ii) etapa média de 650 km; e (iii) carga paga equivalente a 50 passageiros mais bagagens. Para a avaliação do TEPAX mínimo foram consideradas as seguintes hipóteses: (i) a mesma aeronave EMB 145 (50 assentos), estacionada na hora de maior movimento e com ocupação de 100%; e (ii) movimentação de cem passageiros, entre embarcados e desembarcados na hora de maior movimento do aeroporto. Para tanto, tomou-se por base os seguintes parâmetros para projeto de terminais de passageiros, incluindo as seguintes facilidades:

Tabela 5.1 – Áreas mínimas nos aeroportos (PEREIRA FILHO *et al.*, 1999)

Elemento do Terminal	Área Estimada (m²)
Saguão de embarque e desembarque	100
Área de <i>check-in</i>	120
Sala de embarque	80
Sala de desembarque	70
Polícia Federal	60
Receita Federal	100
Vigilância Sanitária e Agropecuária (Anvisa e Vigiaagro)	70
Área para processamento de bagagens	60
Áreas de apoio, circulação e outras áreas	100
Área Mínima Total	760

Quanto às previsões de demanda, os autores afirmam que as mesmas acompanharam, na maior parte dos casos, o potencial econômico das localidades. Além disso, apontam que a região dentro da faixa de 300 quilômetros mostrou-se a mais apropriada para a escolha dos aeroportos a serem internacionalizados. Os aeroportos mais próximos da fronteira dos países limítrofes, segundo os autores, foram considerados como mais propícios à internacionalização, uma vez que o viajante evitaria o transtorno de desviar demasiadamente sua rota, aumentando o percurso e o tempo da viagem. Para PEREIRA FILHO *et al.* (1999), a internacionalização dos aeroportos situados longe da faixa de fronteira só se justificaria no caso de os mesmos apresentarem potenciais de geração de demanda, em ligações diretas com cidades de outros países do Mercosul, em um nível tal que justificasse os investimentos

necessários. Os mesmos foram levantados e considerados razoáveis pelos autores, variando entre R\$ 648 mil (caso de um terminal novo) e R\$ 25 mil (reforma do terminal do aeroporto de Ponta Grossa), totalizando R\$ 3,2 milhões para atender quinze aeroportos selecionados.

O Estudo Básico para a Internacionalização de Aeroportos de Apoio à Aviação Sub-regional no Mercosul apontou dez aeroportos como sendo os mais viáveis à internacionalização: Maringá (PR), Chapecó (SC), Cascavel (PR), Pelotas (RS), Passo Fundo (RS), Londrina (PR), Presidente Prudente (SP), Caxias do Sul (RS), Itajaí-Navegantes (SC) e Marília (SP). No entanto, a estimativa ainda carecia de um tratamento científico mais acurado, o que foi possível posteriormente, quando pesquisadores do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) uniram-se aos do IAC, elaborando uma segunda proposta para subsidiar as ações das autoridades brasileiras. O novo trabalho, intitulado “Seleção de aeroportos a serem internacionalizados usando o Método de Análise Hierárquica”, teve o mesmo objetivo do estudo anterior, porém utilizou o método indicado, proporcionando dados cientificamente mais apurados que os anteriormente alcançados (MILIONI *et al.*, 1999).

Nesse contexto, a decisão de escolha dos aeroportos brasileiros a serem internacionalizados foi feita com base na avaliação de fatores que melhor explicavam a demanda por transporte aéreo. Nos casos onde não havia nenhuma informação sobre o número de passageiros que utilizam o modal aéreo num determinado mercado, foram considerados aspectos econômicos de desenvolvimento de mercado e atratividade econômica entre diferentes regiões. O desenvolvimento econômico foi representado por meio da ponderação do “Potencial Sócio-Econômico” e do “Potencial de Atratividade” com relação ao Mercosul, refletida em um indicador que concentrava informações de negócios, turismo, cultura, etc., determinado para cada duas regiões distintas.

Foi considerado que a demanda por transporte aéreo em uma localidade é formada a partir de uma combinação de fatores sócio-econômicos que são responsáveis pela formação da renda local. Todavia, à medida que a localidade agrega renda, diversificando suas atividades econômicas, mais pessoas e agentes econômicos externos às suas fronteiras tendem a buscar bens e serviços produzidos localmente, dando origem ao fenômeno denominado “polarização”, entendida como capacidade de “atração” de uma localidade. Assim, foi utilizado o conceito de região de influência, conforme definição da Fundação Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística, o qual permitiu a determinação de todos os municípios subordinados a cada uma das localidades do campo de estudo.

Desse processo, foi obtida a seguinte relação com vinte cidades, ordenadas conforme a hierarquia determinada para internacionalização de seus aeroportos, visando ao atendimento às demandas sub-regionais: Itajaí-Navegantes (SC), Caxias do Sul (RS), Blumenau (SC), Pelotas (RS), Londrina (PR), Maringá (PR), Cascavel (PR), Rio Grande (RS), Criciúma (SC), Marília (SP), Santa Maria (RS), Ponta Grossa (PR), Presidente Prudente (SP), Passo Fundo (RS), Chapecó (SC), Toledo (PR), Dourados (MS), Ourinhos (SP), Lages (SC) e Telêmaco Borba (PR). Verifica-se, a partir desse resultado, que as dez cidades indicadas pelo primeiro estudo se encontram entre as vinte depois relacionadas, porém não exatamente nas dez primeiras posições. Tal fato se deve exclusivamente às diferentes metodologias aplicadas nos dois estudos, cabendo conferir maior confiabilidade ao último resultado apresentado.

Cabe citar, no entanto, que em documento datado de 10 de setembro de 2002, o Subdepartamento de Infraestrutura do extinto DAC registrou que, tendo em vista a já citada baixa demanda de passageiros na sub-região sul-americana, bem como as estatísticas sobre os raríssimos serviços aéreos sub-regionais verificados até aquele momento, “o potencial de demanda entre aeroportos classificados como capazes de operar sob o marco regulatório do Acordo de Fortaleza não é suficiente para sustentar economicamente a prestação dos serviços sub-regionais, em regime de regularidade”. No mesmo documento, aquele órgão do Comando da Aeronáutica também registrou informações sobre o regime de serviços dos órgãos federais responsáveis pelos controles de passaporte (Polícia Federal), aduana (Receita Federal), vigilância sanitária (Anvisa) e fitossanitária (Vigiagro), atuantes nos dez primeiros aeroportos dentre os vinte relacionados. Somente o aeroporto de Pelotas contava com a presença de todos os quatro órgãos de controle internacional, enquanto os outros nove aeroportos contavam apenas com a presença da Anvisa, e mesmo assim com a necessidade de se acionar, com antecedência mínima de 24 horas, para poder se contar com seus servidores.

Diante do fato, deve-se destacar que PEREIRA FILHO *et al.* (1999) deixaram registrado que qualquer aeroporto a ser internacionalizado deve ser, obrigatoriamente, contemplado com as facilidades exigidas nas operações internacionais, para o que devem ser respeitadas as áreas mínimas já indicadas para as instalações físicas. Concluem, pois, que é necessária a efetiva integração das autoridades aeronáutica e aeroportuária com o Ministério da Justiça, por

intermédio da Secretaria de Polícia Federal; com o Ministério da Fazenda, através da Secretaria de Receita Federal; com o Ministério da Agricultura e o Ministério da Saúde, para o processo de internacionalização de qualquer aeroporto. Esses órgãos do governo federal, todavia, necessitam não somente das citadas instalações para exercerem suas atividades nos terminais aeroportuários, mas também de pessoal devidamente preparado para atuar junto ao público usuário do transporte aéreo, que entra ou sai do território nacional. Tal fato, conforme já fora alertado por MENDONÇA (1996), não constitui tarefa simples, seja pelas restrições orçamentárias do governo, que precisa contar com efetivo de servidores públicos para atender a todas as demandas aeroportuárias, seja pelo moroso processo exigido para a seleção e contratação de todo o pessoal necessário, por meio de concursos públicos.

5.1.1.2 Programa de Integração Física da América do Sul

Este programa teve por antecedentes o Plano Nacional do Turismo (PNT), norteando a estruturação de programas e projetos do Ministério do Turismo entre os anos de 2003 e 2007, bem como a Declaração Presidencial, a Agenda Prioritária e o Programa de Ação, documentos estes gerados a partir da I Reunião de Presidentes e Chefes de Governo dos Países da Comunidade Sul-americana de Nações. Assim, em 2007, foi apresentado o Programa de Integração Física da América do Sul – Módulo Aéreo – Foco Turismo, o qual prevê, entre outras medidas, a identificação das bases para a integração sul-americana utilizando-se o modal aéreo, com a finalidade de fomentar o turismo e o comércio regional. Esse estudo do Ministério do Turismo visa, portanto, colaborar para impulsionar a indústria do turismo do lazer e negócios, e viabilizar a estrutura de redes regionais e sul-americanas economicamente sustentáveis, por meio da identificação de novos destinos turísticos e de negócios.

Para a sua elaboração, o Ministério do Turismo contou com a coordenação técnica da ANAC, autarquia federal que também possui como missão incentivar e desenvolver a aviação, por meio da promoção e realização de estudos em articulação com os demais órgãos do governo e entidades interessadas. Cabe citar que, dentre os objetivos específicos do citado estudo, constava analisar o potencial de tráfego aéreo entre pares de cidades, estabelecendo metodologia que permitisse a determinação das ligações potenciais entre pares de cidades do Brasil e cidades dos países da América do Sul.

No que tange ao Plano de Ação apresentado pelo estudo do MTur, considerando a totalidade do território sul-americano, verificou-se que naquele momento somente vinte e oito cidades possuíam pelo menos um voo regular intra-regional⁹ diário em todo o continente, evidenciando a necessidade de ampliação da oferta de transporte aéreo no âmbito da região. Considerou-se, portanto, necessário a incorporação, por meio de voos diretos ou ligando-se através de centros de distribuição de tráfego aéreo (*hub*), de outras cidades que ainda não possuísem voos regulares internacionais. Como exemplo, a cidade de Foz do Iguaçu, considerada um dos principais destinos turísticos do Brasil, foi citada como uma das possíveis cidades que mereciam contar com tais tipos de serviços. E, diante desse quadro, foi apontado que se deve buscar a ampliação de voos entre um maior número de cidades de países fronteiriços, desde que apresentassem potencial de tráfego aéreo.

O Plano de Ação também alerta para a importância da captação de voos de novas empresas, além das vinte e uma empresas aéreas que já operavam voos intra-regionais regulares, sobretudo das empresas que já operavam voos domésticos dentro dos países da região. Nesse sentido, alude-se que deve ser avaliada qual a adequada condição operacional que tais empresas devem possuir para atender àquela demanda, o que poderia implicar na necessidade de ampliação e modernização da frota de aeronaves dessas empresas e, por conseguinte, na elaboração de planos governamentais para o respectivo financiamento das empresas entrantes.

Quanto à demanda por transporte aéreo entre pares de cidades brasileiras e de países sul-americanos, visando identificar o potencial de novas ligações aéreas, foi observado que o turismo no continente acompanhava a evolução mundial, mantendo, no entanto, sua participação percentual em 2% da totalidade desse tipo de indústria. Relativamente à participação brasileira, no estudo considera-se que houve crescimento no setor, devido, principalmente, às melhorias na infraestrutura turística, às campanhas de propaganda do “produto Brasil”, e à menor instabilidade monetária alcançada após o Plano Real.

Uma característica bastante marcante verificada nas relações turísticas entre os países sul-americanos é a concentração, tanto das origens quanto dos destinos dos viajantes. Por exemplo, verificou-se que 86,5% dos turistas sul-americanos que entram no Brasil provêm de apenas quatro países (Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile), enquanto os principais destinos

⁹ Ou seja, voo internacional ligando localidades dentro do espaço geográfico da América do Sul.

brasileiros escolhidos por eles são as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Florianópolis, Foz do Iguaçu e Salvador, que juntas respondiam por 88% das entradas de turistas sul-americanos no Brasil. O estudo também mostra que os destinos Salvador e Fortaleza se encontravam em fase de expansão, enquanto que tradicionais destinos, como Florianópolis e Foz do Iguaçu, apresentavam sensíveis quedas, levando os pesquisadores a deduzir se tratar de reflexo da crise econômica por que passa a Argentina, país que responde pela maior parte dos turistas sul-americanos para o Brasil.

Outro aspecto avaliado pelo MTur foi a movimentação aeroportuária no Brasil e em seus vizinhos sul-americanos, tomando-se por base o banco de dados Sistema de Distribuição Global “SABRE”. Nota-se a extrema carência de voos regulares sub-regionais ao se verificar que as ligações intra-regionais se concentram apenas nos maiores aeroportos de cada país. Segundo os dados levantados, o Aeroporto Internacional de São Paulo (Guarulhos) é responsável por 53,66% das movimentações de passageiros sul-americanos de/para o Brasil. Considerando-se ainda os aeroportos internacionais do Rio de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba e Salvador, o percentual alcança 90% daquela movimentação no Brasil. Essa concentração de viagens também se verifica entre os demais aeroportos sul-americanos, e talvez de uma forma ainda mais acentuada, pois mais de 50% de todas as viagens intra-regionais começa ou termina no Aeroporto Internacional Ministro Pistarini (Ezeiza), em Buenos Aires. Ainda, excetuando-se os aeroportos brasileiros, os cinco maiores aeroportos sul-americanos (Buenos Aires, Santiago, Montevidéu, Lima e Assunção) são responsáveis por mais de 80% das viagens dentro do continente.

Tendo em vista tamanha concentração de demanda de passageiros e viagens na região sul-americana, refletida na excessiva polarização dos transportes aéreos em poucos aeroportos no continente, os responsáveis pela pesquisa do MTur consideraram a possibilidade de haver elevado potencial para a criação de rotas alternativas entre outros pólos de atração, caracterizados por viagens com menores distâncias e volumes transportados. Como dado para comparação, cabe citar que foi levantado que a distância média das viagens entre as cidades brasileiras e os diversos destinos na América do Sul era de aproximadamente 2.200 quilômetros. Esse número deixa claro que a maioria das viagens não representa etapas consideradas características de voos sub-regionais, para os quais PEREIRA FILHO *et al.* (1999) adotaram distâncias entre 500 e 800 quilômetros para o Estudo Básico para a Internacionalização de Aeroportos.

Outro aspecto revelado pelo estudo do MTur está relacionado com as trocas comerciais entre o Brasil e seus parceiros sul-americanos. Os dados apontam que um elemento importante para explicar a demanda de passageiros por transporte aéreo na região é a intensidade de comércio verificada na região. Alguns fatos verificados são interessantes, tal como que as duas maiores movimentações comerciais brasileiras são observadas com a Argentina e o Chile, ficando a Venezuela em terceiro lugar, apesar do pequeno fluxo de passageiros observado entre esta e o Brasil. No Brasil, o Estado do Mato Grosso do Sul revelou-se responsável pela sétima maior movimentação comercial na América do Sul, em consequência de sua forte parceria comercial com os bolivianos, o que se deve não somente pela proximidade geográfica, mas também pela semelhança do tipo de ocupação do solo naquela sub-região.

Analisando-se as características populacionais e respectivos Produtos Internos Brutos de cada país da região, analogamente aos indicativos provenientes da análise sobre a movimentação comercial, verifica-se haver maior probabilidade de ligações aéreas entre o Brasil, Argentina e Chile. Todavia, o estudo também aponta para a existência de uma potencial demanda por transporte aéreo entre o Brasil e alguns países ao norte e noroeste do continente, especialmente a Venezuela.

Tomando-se todos os elementos analisados e considerando-se os diversos indicadores sobre as características dos países sul-americanos estudados, foi aplicada uma modelagem econométrica desenvolvida pelos pesquisadores do MTur e da ANAC, visando-se a determinar as potenciais ligações aéreas entre o Brasil e demais países sul-americanos. O modelo desenvolvido permitiu a identificação de rotas potenciais que apresentaram volume médio de tráfego compatível às rotas economicamente sustentáveis. Os autores, no entanto, advertem que a verificação final sobre a viabilidade econômica de cada ligação aérea dependerá de estudos específicos, normalmente providenciados pelas próprias empresas antes de iniciarem suas operações.

Na Figura 5.2 a seguir são apresentadas as potenciais ligações entre as chamadas mesoregiões brasileiras de influência e cidades em países do continente, mas cabe citar que o estudo do MTur também forneceu resultados quanto ao potencial doméstico brasileiro e entre cidades sul-americanas fora do Brasil. Além disso, esse estudo sugeriu haver forte tendência de alguns aeroportos na região de possuírem vocação para exercerem a função de centros de

distribuição de tráfego aéreo internacional (*hubs*) na América do Sul, quais sejam: São Paulo, Buenos Aires, Santiago, Santa Cruz de La Sierra, Brasília, Lima, Bogotá e Caracas.



Figura 5.2 – Ligações potenciais entre o Brasil e a América do Sul

Fonte: (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007)

Da análise das vinte principais rotas apresentadas na Figura 5.2, consideradas dentre as ligações potenciais fornecidas pelo estudo, verifica-se que invariavelmente um dos extremos sempre é constituído por uma grande cidade que já figura entre os destinos mais procurados em cada país. Assim, o que se verifica como novos destinos partindo-se de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba ou Fortaleza, são as cidades de Zulia (Venezuela); Antioquia e Cundinamarca (Colômbia); Guaya (Equador); Cochabamaba (Bolívia); Central (Paraguai);

Misiones (Argentina) e Bio-bio (Chile). Lima, no Peru, aparece como proposta para voos também partindo de Brasília, Belo Horizonte e Curitiba. Do lado brasileiro, além dos já tradicionais e citados destinos, figuram Brasília, Belo Horizonte, Recife e Palmas, no estado do Tocantins. Nesse contexto, observa-se que, à luz da análise que considerou parâmetros macroeconômicos, sócio-culturais, além da vocação turística (lazer e negócios) das localidades, as ligações propostas não representam exatamente as esperadas rotas sub-regionais. Em verdade, as mesmas podem ser consideradas no âmbito do Acordo de Fortaleza, uma vez que não sobrepõem as principais rotas comerciais acordadas bilateralmente, mas, na maioria dos casos, possuem distâncias muito superiores àquelas etapas outrora consideradas.

O estudo do MTur ainda fornece outros elementos que auxiliam na caracterização da possível demanda na sub-região sul-americana. Conforme já fora citado, além dos movimentos por turismo a lazer, as viagens a negócio representam importante parcela dos deslocamentos na região. Assim como em outras partes do mundo, o estudo aponta que também na América do Sul o mercado business deve ser valorizado, haja vista os efeitos da globalização sobre as estratégias produtivas das empresas. Como exemplo, cita-se a cidade de Córdoba, na Argentina, a qual representa um importante pólo da indústria automobilística. Possuindo vínculos comerciais com os congêneres brasileiros, a partir de Córdoba, observa-se uma demanda por viagens a negócios para cidades como da região metropolitana de Belo Horizonte e do estado de São Paulo, também regiões com forte presença do setor de produção de automóveis.

No que tange às ações específicas para o enfrentamento dos problemas relativos ao transporte aéreo sub-regional, o estudo ressalta a sua importância como “vetor para redimensionar e fortalecer o Acordo de Fortaleza, reforçando o princípio que norteou o “memorando de Santiago”, qual seja, o de integração física da América do Sul, a eliminação de barreiras burocráticas existentes ainda hoje, que dificultam a aplicação desse Acordo em sua plenitude”. Nesse sentido, são apresentadas propostas de diretrizes operacionais ao Acordo de Fortaleza, tomando-se por fundamento que a criação de um espaço aéreo sul americano pressupõe a ausência de limitações, tipicamente originadas no modelo bilateral que se pretende abandonar. Foi proposto, portanto, incluir os vôos não-regulares no Acordo de Fortaleza, com autorização de *stop-over*. Assim, entende-se que os vôos charters, na maioria, sazonais, devem ser incentivados com redução das exigências administrativas ainda existentes em alguns países sul-americanos. Também foi proposta a adoção da liberdade tarifária,

aplicando a legislação de defesa da concorrência de cada país, enquanto se desenvolve definição comum aplicável, no âmbito do Acordo, para a defesa da concorrência.

Como propostas complementares, o estudo do Ministério do Turismo sugere dispensar aos vôos do Acordo de Fortaleza o mesmo tratamento dado aos vôos domésticos, no que diz respeito às exigências de fronteiras (tratamento aduaneiro e migratório), se eliminando ou, pelo menos, reduzindo substancialmente as barreiras e imposições alfandegárias. No campo empresarial, propõe-se incentivar as associações comerciais, tais como: código compartilhado e as operações *interline* entre as empresas brasileiras e sul-americanas, visando a uma maior eficiência, produtividade e ampliação das oportunidades comerciais. Por fim, indica-se oferecer suporte e estímulo ao chamado tráfego de raiz, estudando maneiras de apoio aos vôos internacionais entre cidades com baixo potencial de tráfego, nas áreas fronteiriças mais distantes, onde uma maior facilidade de ligação significa facilidade de apoio médico, educacional e até, por vezes, institucional.

Diante do exposto, SILVA (2004) alude que o Ministério do Turismo brasileiro tem reconhecido a necessidade de melhorar o potencial da relação transporte aéreo e turismo, entre países da América do Sul. O chamado Macroprograma de Logística de Transportes reflete tal posicionamento, pois representa, para a versão 2007/2010 do Plano Nacional de Turismo, a continuidade do que fora iniciado com o Programa de Integração Física da América do Sul, em 2007. Assim, o modal aéreo continua eleito como elemento fundamental para a integração sul-americana, com a finalidade de fomentar o turismo e o comércio regional. Por meio do transporte aéreo regional ainda pretende-se impulsionar a indústria do turismo de lazer e negócios e viabilizar as redes nacionais e sul-americanas com potencial econômico, por meio da identificação de novos destinos turísticos e de negócios (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2009).

5.1.1.3 Estudos Acadêmicos Relacionados

COSTA *et all.* (2008), elaboraram um artigo técnico intitulado “Vocação Turística das Cidades Brasileiras: análise de modelos de previsão de demanda do transporte aéreo”, o qual consta dos Anais do VII Simpósio de Transporte Aéreo (Sintraer), realizado no Rio de Janeiro, entre os dias 26 e 28 de novembro de 2008. O artigo ressalta que a adoção de um modelo de previsão de demanda adequado fornece subsídios, não só para o planejamento das

ligações aéreas, mas também para a adaptação da infraestrutura dos aeroportos ao número de passageiros servidos.

Diante da proposta para internacionalização de aeroportos para o atendimento das demandas sub-regionais, o planejamento aeroportuário revela-se como essencial, uma vez que poderá ser necessária a expansão das instalações aeroportuárias a partir das novas exigências operacionais. Conforme já citado por PEREIRA FILHO *et al.* (1999), cada novo aeroporto classificado para operar com voos internacionais deverá, ao menos, contar com áreas mínimas para os diversos órgãos relacionados com as atividades de controle internacional.

Os projetos para expansão dos aeroportos deverão ser elaborados considerando a infraestrutura instalada, a quantificação da demanda da região, o dimensionamento dos componentes do aeroporto para atender a essa demanda e os aspectos ambientais e financeiros relativos a cada localidade, assim como o potencial econômico. Segundo os autores, esses elementos são obtidos mediante o levantamento de dados, como apresentado na Figura 5.3, a seguir. Nesse contexto, YAMASHITA (*apud* COSTA *et al.*, 2008) afirma que o estudo da demanda é um importante elemento no planejamento aeroportuário, podendo fornecer balizadores para curto, médio e longo prazo, constituindo-se, portanto, em um dos elementos fundamentais no processo de planejamento de transporte como um todo e do transporte aéreo em particular.

Os principais modelos de previsão de demanda são quantitativos, incluindo os modelos de tendência, que englobam a tendência simples e as séries temporais. Há também os métodos de regressão causal, sendo o econométrico o mais utilizado, cabendo alertar para o fato da sofisticação desta metodologia estar relacionada à disponibilidade das informações sócio-econômicas do mercado local (população, consumo de energia e PIB, entre outros), denominadas variáveis explicativas (COSTA *et al.*, 2008).

Os autores citam que a ANAC usualmente adota os modelos de tendência, sendo o mais comum o de séries temporais. Assim, por exemplo, o critério adotado para a previsão do movimento de passageiros na hora-pico toma como referência hipóteses de evolução do movimento de aeronaves e dos seus respectivos tamanhos médios e número de assentos oferecidos. Essa técnica foi descrita quando foram citadas as especificações usadas para as

estimativas do Estudo Básico para a Internacionalização de Aeroportos, elaborado em 1999, pelos técnicos do então Instituto de Aviação Civil (IAC).

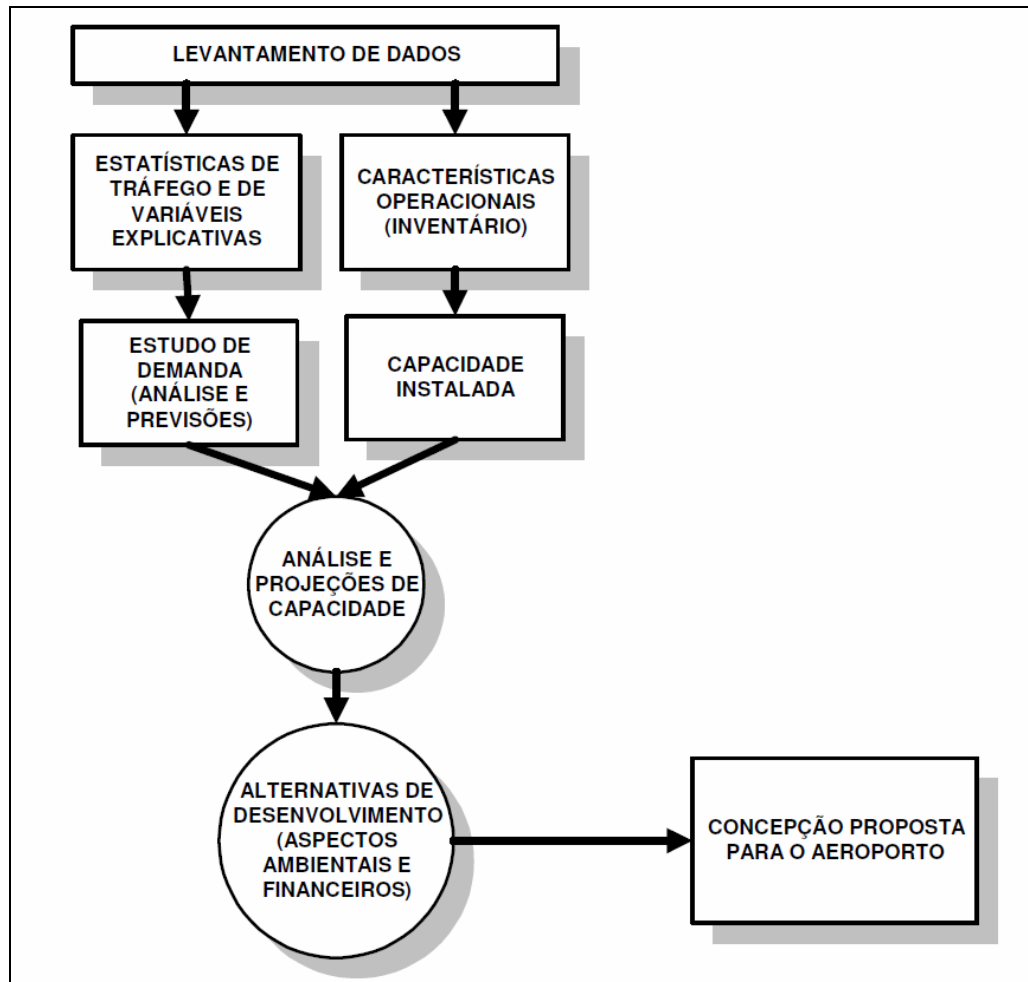


Figura 5.3 – Esquema metodológico para o planejamento aeroportuário

Fonte: (YAMASHITA *apud* COSTA *et al.*, 2008)

Outro trabalho acadêmico a ser citado foi elaborado por OLIVEIRA e SALGADO (2008), sendo esse intitulado de “Constituição do Marco Regulatório para o Mercado Brasileiro de Aviação Regional”. Trata-se de um estudo de demanda para o caso das ligações aéreas domésticas regionais brasileiras, cabendo salientar que essas ligações foram adotadas nos estudos acima apresentados como referência para o desenvolvimento dos modelos de previsão para as ligações sub-regionais.

O estudo foi desenvolvido considerando um modelo econométrico, com uso dos dados disponibilizados sobre as microrregiões definidas pelo IBGE. Assim, foi levantado um conjunto de variáveis explicativas com considerável poder preditivo das potencialidades de

atração de vôos regulares pelas localidades, identificando as microrregiões com alto e médio potencial de geração de demanda por transporte aéreo. Além disso, mensurou-se a sensibilidade das localidades às políticas de crescimento (elasticidade-PIB), permitindo apontar quais microrregiões apresentam maior retorno ao investimento público ou privado para fomentar o turismo e o crescimento econômico. O gráfico da Figura 5.4 exprime esse tipo de comportamento.

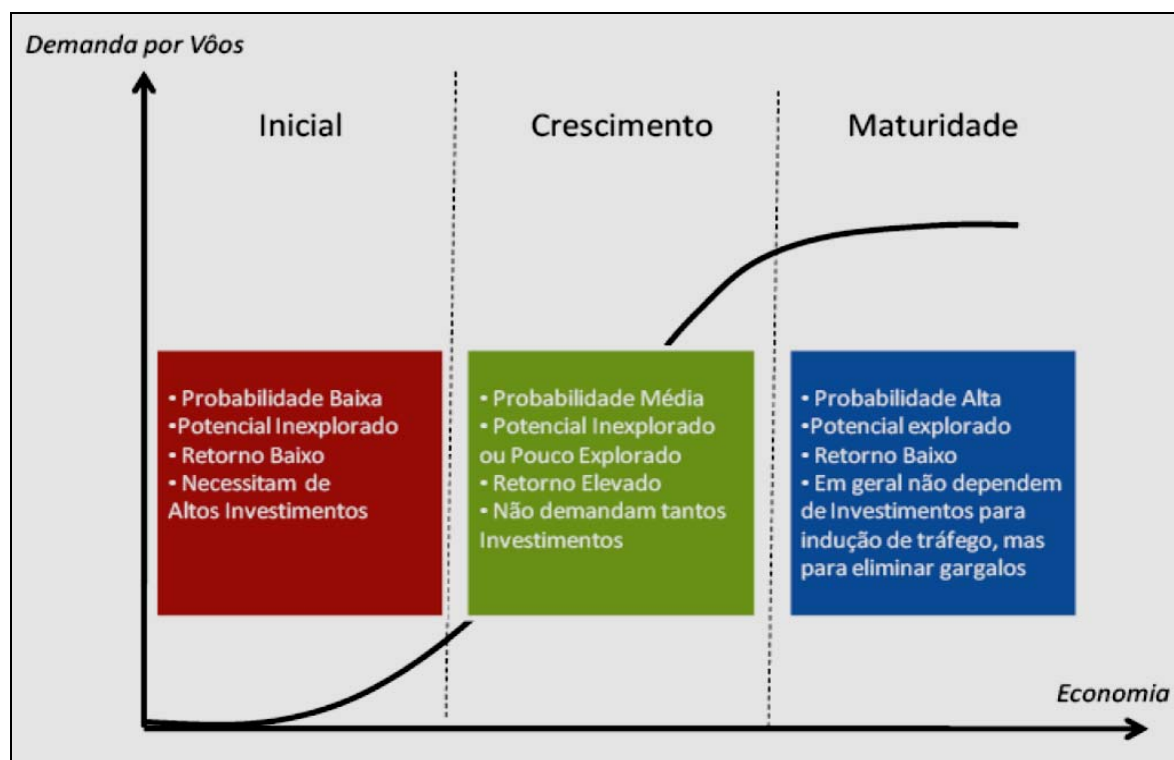


Figura 5.4 – Demandas regionais por voos *versus* PIB

Fonte: (OLIVEIRA e SALGADO, 2008)

Os autores destacam que elasticidade é um valor, sem unidade de medida, que para o caso em tela reflete a variação percentual da probabilidade de geração de tráfego aéreo regular em função de uma variação de 1% de uma dada variável. Em tal exercício, os resultados verificados com a variável representativa do PIB são considerados extremamente importantes para a avaliação da eficácia das citadas políticas de crescimento. Isso porque, para localidades com uma elasticidade-PIB alta, as políticas para indução do crescimento econômico terão forte reflexo sobre o potencial de demanda por vôos. Assim, quanto maior for a elasticidade, mais eficaz o investimento em turismo na localidade, dado que induzirá tráfego aéreo e fomentará a vinda de novos turistas, mais do que proporcionalmente. O gráfico da Figura 5.5 exprime esse tipo de comportamento.

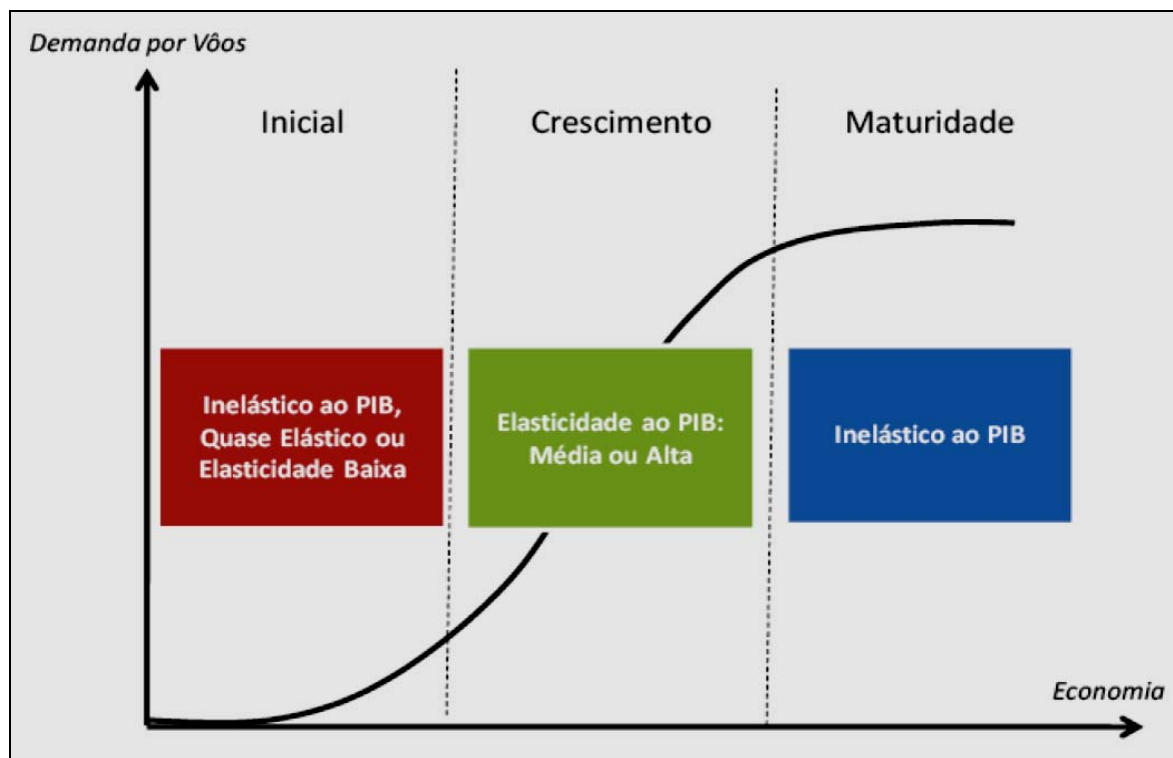


Figura 5.5 – Demandas regionais por voos *versus* elasticidade-PIB

Fonte: (OLIVEIRA e SALGADO, 2008)

No entanto, mesmo sendo encontradas localidades que ofereçam boas condições ao desenvolvimento de demandas de passageiros, o estudo identificou alguns fatores restritivos à competitividade das empresas regionais, quais sejam:

- Custo e logística para aquisição de combustível de aviação;
- Relativa vulnerabilidade das companhias aéreas regionais com relação a condutas predatórias e excludentes, eventualmente adotadas pelas grandes empresas nacionais;
- Dificuldades de acesso a crédito e ao mercado de capitais;
- Inadequação da frota.

Quanto ao querosene de aviação (QAV), este é apontado como um dos principais itens de custo e responsável por elevação de preços dos serviços finais. Seu preço é formado a partir de critérios internacionais, em dólar, o que gera outro problema, este relacionado com o câmbio e a volatilidade derivada. A volatilidade do real frente ao dólar pode ser mais bem absorvida pelas empresas de maior porte e mais capitalizadas, mas produz fortes impactos sobre as menores empresas regionais. Um trunfo das maiores empresas é o volume de QAV que adquirem, possibilitando negociarem preços mais baixos, o que não é possível para as empresas menores. Além disso, a rede de distribuição de QAV no Brasil, cujas refinarias

produtoras da Petrobrás estão concentradas na faixa litorânea, aumenta os custos logísticos para sua aquisição pelas empresas sediadas no interior, podendo prejudicar a competitividade dessas empresas. A Figura 5.6 apresenta os pólos produtores de QAV, pela Petrobrás, no Brasil.

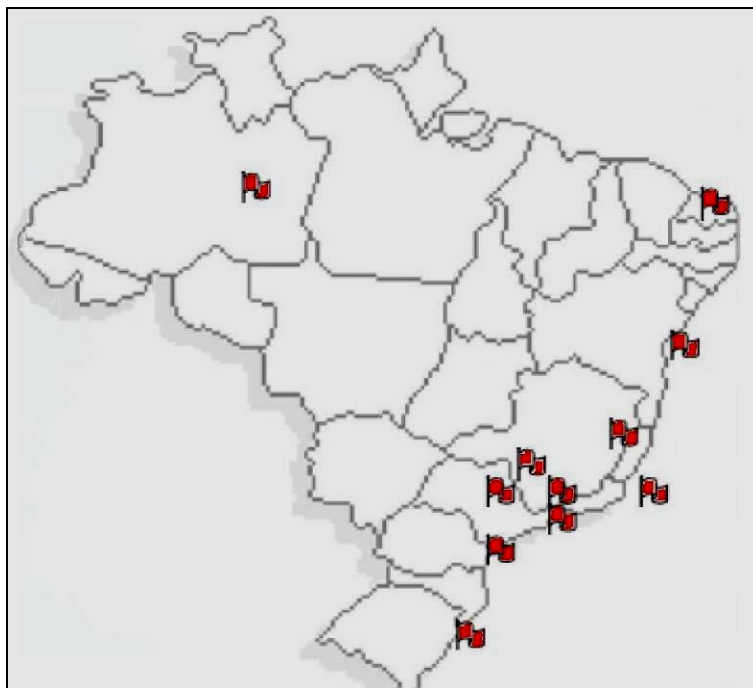


Figura 5.6 – Pólos produtores de QAV

Fonte: (OLIVEIRA e SALGADO, 2008)

Quanto às condutas anticompetitivas no mercado aéreo regional, o que também pode ser admitido, por hipótese, para o sub-regional, os autores apontam para a possibilidade de serem oferecidas, pelas maiores empresas, comissões para os agentes de viagem garantir-lhes preferência nas vendas de bilhetes, minando as chances de uma disputa igualitária pelas menores. Citam também que pode haver, por parte das maiores e mais influentes empresas, o uso indevido dos sistemas de reserva computadorizados; a prática de oferta de capacidade excessiva; a prática de preços predatórios; as condutas do tipo “*hit and run*” (entrada no mercado e saída após prejudicar a concorrência); e os acordos ilícitos de cooperação e cartelização.

OLIVEIRA e SALGADO (2008) também apontam que a atividade de aviação civil requer elevado volume de capital para sua implantação, operação e manutenção, especialmente para constituir e renovar as frotas de aeronaves, aludindo que a dificuldade de se obter

financiamento representa um prejudicial entrave às empresas aéreas regionais. Além disso, consideraram que tanto as barreiras institucionais como a restrição à participação do capital estrangeiro reduzem o potencial de financiamento por meio de abertura do capital.

Por fim, aduzem os autores que o principal fator que afeta negativamente a competitividade na seara regional é a idade da frota das companhias aéreas, constituída majoritariamente por aviões com tecnologia da década de 1980, como o Bandeirante e o Brasília. OLIVEIRA e SALGADO (2008) advertem que essa condição está associada a maiores gastos com combustível e à dificuldade de obtenção de financiamento para a sua renovação. Entendem ser a elevada “volatilidade de operadoras”, no processo de entrada e saída do mercado de linhas regionais, uma das consequências do estado da frota, prejudicando sobremaneira a desejada continuidade da prestação dos serviços aéreos nas regiões mais carentes de meios de transporte.

5.1.2 A Influência das Crises Internacionais Sobre a Demanda Sub-Regional

Segundo apontado por MENDONÇA (2009), as crises financeiras internacionais também teriam sido causa para explicar a pequena procura das empresas pelas ligações aéreas na sub-região. Para se avaliar a pertinência da afirmação, deve-se proceder a uma análise sobre os indicadores de desempenho econômico das empresas que compõem o setor de transporte aéreo brasileiro. Para tanto, considerar-se-á apenas o setor doméstico, uma vez que o mesmo apresenta características e comportamento considerados pelos autores consultados como mais representativos para o mercado sub-regional.

Assim, será apresentada uma análise sobre o comportamento do aproveitamento (*load factor*) médio das empresas, o qual traduz a proporção dos assentos oferecidos que foram efetivamente ocupados, e o ponto de equilíbrio (*break-even*), equivalente ao aproveitamento que garante a igualdade entre custos operacionais e receitas operacionais. A seguir, a Figura 5.7 apresenta um gráfico referente às variações de *break-even* e *load factor* das empresas brasileiras no mercado doméstico, no período compreendido entre dezembro de 1997 e dezembro de 2005.

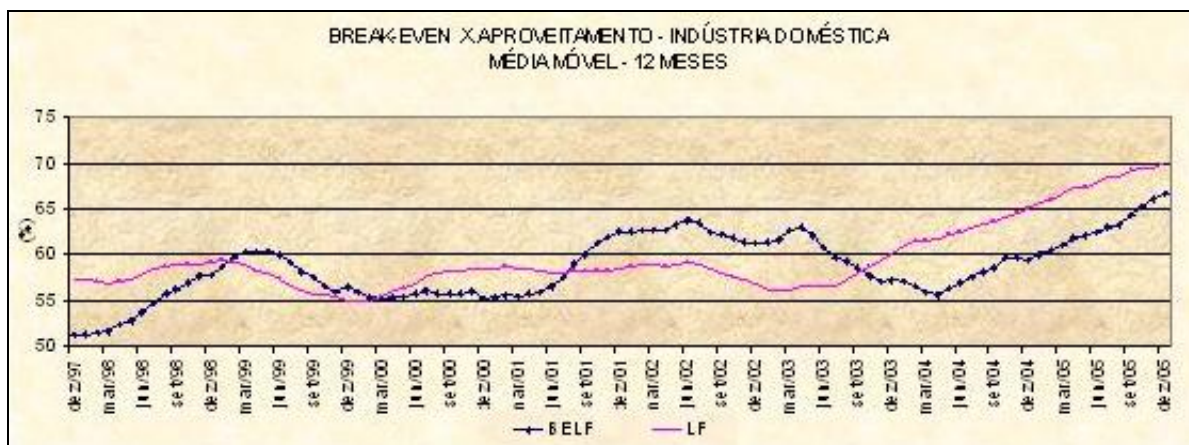


Figura 5.7 – Evolução do *Break-Even* e *Load Factor* na indústria nacional

Fonte: (RODRIGUES, 2008)

Da análise, verifica-se que, em média, no segmento doméstico, esses indicadores mantiveram-se entre 55% e 65% no período compreendido entre 1998 e 2005, sendo que a partir de meados de 2005 o *load factor* médio alcançou a marca de 70% e o *break-even* médio ultrapassou a marca dos 65%. Cabe ainda destacar que durante todo o ano de 1999 e o período compreendido entre setembro de 2001 e setembro de 2003 a curva referente ao *break-even* médio esteve sempre acima da curva de *load factor* médio, o que aponta a ocorrência de prejuízos com as operações de voo para a indústria naqueles períodos. No primeiro caso, a crise econômica experimentada pelo Brasil, em 1999, figura como a provável responsável daquele comportamento negativo, enquanto que no segundo período, a crise no setor de transporte aéreo, iniciada a partir dos ataques terroristas, nos Estados Unidos.

Uma vez caracterizados os prováveis danos das crises financeiras internacionais no setor de transporte aéreo brasileiro, convém explanar brevemente o que ocorreu naqueles anos. Em 1999, foi iniciada a chamada crise brasileira, considerada como um desdobramento da crise asiática (1997-1999) e russa (1998-2000), e da grande desvalorização do real frente ao dólar, após vários anos de manutenção da paridade cambial com a moeda norte-americana. As consequências foram problemas com os contratos indexados ao dólar feitos por particulares e empresas, dificuldades de manter as importações de máquinas e equipamentos, crescimento do desemprego. Após os momentos iniciais, o governo passou a reduzir os juros e a recompor as reservas cambiais. O país passou a dar sinais claros de recuperação em 2000, conseguindo superar a crise (PAIVA, 2009).

Por outro lado, em 2000, a Argentina, importante parceiro regional do Brasil e país fundamental para o desenvolvimento do projeto sub-regional, entrou em séria crise cambial. O contexto argentino em 2000 era de aumento do desemprego, crescimento da pobreza e a prática de elevadas taxas de juros. Em seguida, todos os países foram surpreendidos pela chamada crise mundial, considerada uma decorrência direta dos atentados terroristas aos Estados Unidos, em setembro de 2001. O evento causou prejuízos nos mercados mundiais, não tendo maiores desdobramentos por conta da ação coordenada dos bancos centrais dos principais países. Mas foi suficiente para abalar a estrutura financeira de empresas de diversos setores, principalmente de transporte aéreo, setor dos mais prejudicados pelas ações terroristas e consecutivos desdobramentos (PAIVA, 2009).

5.2 O SISTEMA SUB-REGIONAL E A RESPONSABILIDADE DOS GOVERNOS

Tomando-se as declarações dos especialistas e operadores entrevistados, por mais de uma vez o próprio Acordo de Fortaleza, em sua essência, foi considerado a maior causa para a baixa ocorrência de serviços sub-regionais pelas empresas aéreas sul-americanas, haja vista as restrições nele contidas. No entanto, esse posicionamento só se tornou declarado a partir da verificação da escassez de demandas sub-regionais para serviços limitados às 3ª e 4ª liberdades, em rotas diferentes daquelas definidas pelos acordos bilaterais, indicando, como apontado no item anterior, a carência de estudos para subsidiar a elaboração do texto do Acordo. Frente à realidade observada já com o Acordo de Fortaleza em vigor, concluiu-se pela necessidade de concessão de direitos de tráfego acessório (5ª e 6ª liberdades) para viabilizar os serviços sub-regionais. Entende-se que seja a contribuição de demanda de outras correntes de tráfego poderá compensar a escassez de passageiros na sub-região. Além disso, outros aspectos também foram reconhecidos como falhos na concepção do Acordo de Fortaleza, tendo-se verificado diversas gestões das autoridades envolvidas, visando a contornarem os problemas verificados, as quais serão apresentadas a seguir.

5.2.1 Superposição de Marcos Regulatórios

A proposta brasileira para alavancagem do Sistema Sub-regional, acolhida pelo Conselho de Autoridades Aeronáuticas, visa à liberalização do Acordo de Fortaleza, permitindo-se direitos de tráfego até a 6ª liberdade, liberação de rotas e capacidade, eliminação das restrições burocráticas aos vôos exploratórios, além da busca pela adesão de todos os países sul-

americanos. Essa empreitada, se assim realizada, transformará o que foi concebido para constituir o Sistema Sub-regional em um acordo geral multilateral sul-americano. Não mais terá a sub-região faixa de fronteiras ou pares de cidades carentes de serviços aéreos regulares como foco do empreendimento, passando a regular todo e qualquer tipo de ligações regulares dentro da América do Sul.

Atualmente, conforme já apresentado no capítulo 4, os acordos bilaterais do Brasil com a maioria dos países sul-americanos contêm as rotas e direitos de tráfego apresentados separadamente para serviços regionais (dentro da América do Sul) e de “longo curso” (com origem e/ou destino fora da América do Sul). Neste contexto, a proposta de ampliação da abrangência e liberalização do Acordo de Fortaleza trará como consequência, no que tange aos serviços regionais, sua superposição sobre os acordos bilaterais, fazendo-se prevalecer. Considerando que bilateralmente alguns países ainda não aceitam tamanho grau de liberalização, mesmo que restrito aos serviços regionais, a proposta para alteração do texto do Acordo de Fortaleza soa para eles como uma ameaça às respectivas soberanias, explicando porque Argentina e Colômbia, por exemplo, se neguem ou evitem participar desse processo.

Por outro lado, havendo consenso para a liberalização do Acordo de Fortaleza, o problema que conduziu à formulação do Sistema Sub-regional persistirá, uma vez que as empresas terão ao seu dispor a possibilidade de operarem voos entre quaisquer pares de cidades, sem qualquer compromisso para servirem às localidades na sub-região, principalmente aquelas em áreas de fronteira e com a pequena demanda de passageiros. Os países que optaram pela liberalização de seus acordos bilaterais já iniciaram processos para esse fim, garantindo, pelo menos junto aos demais países sul-americanos que buscam o mesmo objetivo, direitos semelhantes aos propostos para o Acordo de Fortaleza. Diante desse fato é que o Chile, país que possui os acordos mais liberais na região, alude não ser a liberalização e ampliação do Sistema Sub-regional mais uma extrema necessidade.

5.2.2 Falta de Coordenação Entre as Autoridades Sul-Americanas

Conforme se depreende da abordagem sobre as ações do Conselho de Autoridades e os rumos traçados para o Acordo de Fortaleza (subitem 4.2), a articulação entre as autoridades governamentais de cada país signatário e do próprio corpo diretivo do Sistema Sub-regional não foi suficientemente eficaz para solucionar as demandas que se apresentaram. Segundo o

artigo 18 do Acordo de Fortaleza, o seu texto deveria ser “objeto de revisão periódica, pelo menos, a cada três anos”, e nessas revisões os Estados deveriam “eliminar gradualmente as restrições existentes”. No entanto, o que se observa é que a primeira proposta para revisão do Acordo de Fortaleza foi apresentada apenas após a 6ª Reunião do Conselho de Autoridades, em 2000, quatro anos depois de firmado o Acordo. O resultado desse processo foi verificado somente na 7ª Reunião do Conselho, realizada em março de 2001, que teve por objetivo realizar a primeira revisão do acordo. E, mesmo assim, conforme afirmado por PEREIRA (2009), representante do Brasil naquelas reuniões, o grupo de trabalho constituído para cumprir essa tarefa jamais teve estrutura organizacional e meios para elaboração de propostas condizentes com as necessidades do Sistema Sub-regional.

A posição brasileira, por exemplo, apesar de ter estado sempre alinhada às propostas para flexibilização dos termos do Acordo, sem, no entanto, alcançar o nível de liberalidade defendido pelo Chile e depois apoiado pelo Uruguai, sofreu alterações ao longo desse processo. Cabe lembrar que o Conselho de Autoridades decidiu, baseando-se na posição da delegação brasileira, que a terceira meta do Memorando de Santiago¹⁰ deveria ser reavaliada pelo Grupo de Trabalho de Revisão do Acordo de Fortaleza, o mesmo citado acima. O resultado disso foi o relaxamento quanto ao cumprimento da terceira e última etapa do Memorando de Santiago, que determinava a liberalização total das capacidades regionais acordadas bilateralmente com os demais países signatários do mesmo, até 1º de julho de 2003. Essa meta não foi concretizada conforme acordado pelos três países, tendo sido liberalizadas as capacidades regionais com o Uruguai e com o Chile, apenas em 2008, posteriormente à Resolução 07/2007, do CONAC, estipulando à ANAC promover “a expansão da capacidade entre os países da América do Sul, de modo que não haja restrição de oferta para este segmento do mercado internacional intra-regional”. Com o Paraguai e Bolívia ainda persiste a restrição sobre a capacidade para cada parte, uma vez que suas autoridades, assim como as argentinas, têm se recusado a negociar a ampliação de seus acordos com o Brasil.

Outro problema relativo às ações adotadas em prol do Sistema Sub-regional foi levantado por SENNES e MENDES (2008), quando citado que a vontade política dos órgãos de governo não coincide com os interesses econômicos das empresas aéreas. Tal fato aflora como fundamental a ser sanado, devendo o Conselho de Autoridades Aeronáuticas rever sua postura

¹⁰ O Memorando de Santiago, firmado em 2001, é abordado em detalhes no subitem 4.2.2 (página 68).

e proceder à devida oitiva das empresas e organizações representativas dos usuários da aviação civil regional, antes da adoção de medidas sobre o Sistema Sub-regional.

Também no Brasil, durante todo o processo de elaboração do projeto para concepção do Sistema Sub-regional, as autoridades brasileiras não buscaram suficientemente uma maior integração entre os próprios órgãos de governo, assim como com os estados e municípios, ou com entidades representativas dos usuários e populações. Exemplo emblemático dessa situação transparece na própria Portaria Interministerial nº 001, de 7 de março de 1996, por meio da qual foi determinada a criação de um grupo executivo para a implantação do Sistema Sub-regional de Transporte Aéreo. Participaram dessa ação os ministérios das Relações Exteriores, da Aeronáutica, e da Indústria, do Comércio e do Turismo. Diante do fato, nota-se a ausência dos ministérios da Justiça, da Fazenda, da Agricultura e da Saúde, que são responsáveis por diversas atividades em aeroportos internacionais, necessários à consecução do que se planejava fazer.

Os registros da ANAC guardam informações sobre algumas palestras proferidas pelo então coordenador dos trabalhos para a elaboração do acordo multilateral sobre serviços aéreos sub-regionais, Major-Brigadeiro-do-Ar Ruy Messias de Mendonça. Segundo se avalia, embora tenham sido expostas as metas e desafios previstos para a consolidação do Sistema Sub-regional para as mais altas esferas decisórias da União, muito em prol da divulgação e sensibilização dos poderes constituídos ficou a desejar. O que se observou foi um verdadeiro périplo da parte, única e exclusiva, do Brigadeiro Mendonça. Só, nessa empreitada, não poderia angariar nada além do que se constatou. Faltou apoio da mais alta autoridade. Seria primordial a participação da Presidência da República nesse processo, por meio de articulação interministerial conduzida pela Casa Civil, para que se alcançassem os objetivos traçados, pelo menos no que tange às condições adequadas para o ingresso das empresas brasileiras na exploração das ligações sub-regionais.

Sem o devido apoio governamental, em novembro de 1996 o projeto do Sistema Sub-regional foi apresentado para representantes do setor de turismo, autoridades governamentais, membros do Poder Legislativo e da Embratur (Instituto Brasileiro de Turismo), durante o “Fórum sobre Aviação Civil no Brasil”, realizado pela Associação Brasileira de Agências de Viagens (ABAV), em Brasília. Em maio de 1998, contando com a participação de autoridades argentinas, foi ministrada palestra no evento “Workshop: Turismo e Transporte Aéreo sub-

regional – Codesul/Crecenea”, realizada pelo Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul, constituído pelos estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul. Em agosto de 1998, houve a oportunidade de se explanar para a plateia do “I Workshop - Transporte Aéreo Sub-regional: os novos caminhos do desenvolvimento”, realizado pela Embratur, em Florianópolis, então contando com a presença dos ministros da Justiça, das Relações Exteriores, da Indústria, do Comércio e do Turismo, da Saúde e da Agricultura.

Por fim, no mesmo mês de agosto de 1998, o Ministério da Aeronáutica foi representado no seminário “*Acuerdo sobre Servicios Aéreos Sub-regionales: su importancia para el turismo*”, realizado pelo Ministério do Turismo uruguaio. Nesse evento, que contou com representação de todos os países signatários do Acordo de Fortaleza, houve críticas das empresas aos órgãos governamentais dos setores de controle de passaporte, aduana e outros que atuam na aviação internacional, relativos a todos os países do Sistema Sub-regional. Assim, ficou registrado o agradecimento às autoridades de turismo, pela associação às autoridades aeronáuticas para o desenvolvimento das ligações sub-regionais, bem como foi registrada a crítica quanto à falta de integração com os demais órgãos governamentais atuantes nos aeroportos, reduzindo a capacidade para a efetivação do projeto. Em um painel apresentado pelas empresas aéreas, foi citado que o Acordo de Fortaleza é “muito interessante do ponto de vista da diplomacia, mas inócuo”, pois, “na prática, os Estados nada fazem para viabilizar sua aplicação”. Nesse sentido, foram feitas críticas às exigências impostas pelo governo uruguaio para autorizar a implantação de serviços em Rivera, à quantidade e valor dos impostos que incidem sobre os serviços aéreos, às tarifas aeroportuárias e, principalmente, à carência dos meios de facilitação.

De todo o exposto, verifica-se que o Brasil, enquanto país desejoso de tornar o Acordo de Fortaleza um instrumento para a integração da região sul-americana, deverá desenvolver ainda mais ações diplomáticas junto aos Estados membros. Para tanto, antecipadamente tais ações deverão ser coordenadas entre os diversos entes governamentais brasileiros envolvidos, visando a apresentar proposta consistente para aumentar a probabilidade de se obter o apoio necessário para alavancar o Sistema Sub-regional. Há consciência que países como a Argentina, Colômbia, Venezuela, Peru, e mesmo o Paraguai, apresentam-se reticentes quanto às mudanças no cenário regional, refletindo, inclusive, uma postura refratária à imagem de liderança e potência regional que tem sido atribuída ao Brasil pela sociedade internacional (SOUZA, 2009).

5.2.3 Restrições Burocráticas e Administrativas às Operações Aeroportuárias

O artigo 10 do Acordo de Fortaleza trata da questão relativa à facilitação e segurança no Sistema Sub-regional de transportes aéreos. Segundo esse artigo, os Estados signatários comprometeram-se, desde dezembro de 1996, a empregar “todos os esforços com vistas à máxima simplificação e compatibilização de suas normas e procedimentos relativos à facilitação do transporte aéreo internacional (controle de passaportes, aduaneiros e de vigilância sanitária e fitossanitária) nas operações sub-regionais”. No entanto, o que se depreende das diversas declarações e documentos já citados nesse trabalho é que esse compromisso não foi ou está sendo honrado, seja pelo Brasil ou pelos demais Estados.

Convém ainda destacar que no tópico “Aeroportos Sub-regionais”, os Estados se comprometem a habilitar novos aeroportos para a conexão entre si. Entretanto, o que se verifica é que ainda não ocorreu qualquer evolução quanto à questão. Os requisitos para habilitação de um aeroporto como sub-regional, no Brasil, ainda são os mesmos exigidos para a habilitação de qualquer outro aeroporto para operar serviços internacionais, demandando uma gama de procedimentos burocráticos e tempo para a habilitação. A burocracia dos processos de internacionalização de aeroportos e os custos aeroportuários, portanto, ainda são apontados como os maiores entraves no Brasil para o cumprimento do artigo 10 do Acordo de Fortaleza.

A intenção que reveste o citado artigo, bem como as Resoluções 004/2003 e 007/2007 do CONAC, autoridade setorial máxima para o estabelecimento normativo brasileiro, é prover a região dos meios adequados à integração física e econômica, conforme preconizado pelo Tratado de Assunção. No caso brasileiro, vigora atualmente a Resolução 007/2007, a qual determina que os procedimentos de controle de fronteira sejam simplificados, de forma a estimular e facilitar a circulação de pessoas e bens na região sul-americana. Por meio da mesma, ainda é recomendado ao Ministério da Defesa solicitar aos ministérios a que se subordinam os órgãos de controle de fronteira, a orientá-los no que se refere à aplicação da diretriz para simplificação dos procedimentos de controle. No mesmo sentido, foi recomendado à ANAC promover, por intermédio da Comissão de Facilitação do Transporte Aéreo (Comfal), ações que facilitem o tráfego de pessoas e mercadorias no âmbito sul-americano.

No âmbito do Conselho de Autoridades, vigora a Resolução CAA-02/2004, encorajando os Estados a habilitarem prontamente, para uso internacional, quaisquer dos seus aeroportos sempre que houver proposta concreta para a operação. Em linhas gerais, desde o início do projeto do Sistema Sub-regional, é desejado que, sob o Acordo de Fortaleza, vigorem apenas as mesmas exigências impostas aos serviços domésticos nos respectivos países membros. Esses deveriam envidar todos os esforços para a máxima simplificação e compatibilização de normas e procedimentos. Porém a já apontada falta de coordenação entre as autoridades de aviação civil, aeroportuárias e demais entes públicos que interagem nos terminais internacionais, não viabilizou o projeto.

5.2.3.1 Os Órgãos de Controle em Aeroportos Internacionais Brasileiros

No Brasil, as autoridades aeroportuárias contam, a título de orientação, com o Manual de Implementação de Aeroportos, elaborado pelo então Instituto de Aviação Civil. No que tange ao tema internacionalização de aeroportos, o manual afirma ser um assunto que deve ser tratado de forma multidisciplinar, uma vez que se faz necessário, em aeroportos internacionais, o controle da entrada e saída de cidadãos estrangeiros no país, bem como o controle aduaneiro de cargas e bagagens, da vigilância sanitária e da defesa sanitária animal e vegetal. Essas tarefas são normalmente realizadas, respectivamente, pela Polícia Federal, Receita Federal, Divisão Nacional de Vigilância Sanitária e Secretaria de Defesa Sanitária Animal e Vegetal, órgãos esses subordinados aos Ministérios da Justiça, Fazenda, Agricultura e Saúde. A título de síntese informativa sobre os citados órgãos federais, segue a Tabela 5.2, apresentando a missão e o respectivo amparo legal referente às suas atribuições em aeroportos internacionais (INSTITUTO DE AVIAÇÃO CIVIL, 2004).

Para efetivar a internacionalização de um aeroporto, portanto, o citado manual indica que a ANAC, em atendimento às solicitações de governos locais, interessados pelos serviços internacionais em seus aeroportos, avalia o potencial de demanda da região. Assim, é iniciado um processo, que demandará gestões junto ao Ministério da Justiça, Fazenda, Saúde e Agricultura, no sentido destes órgãos manifestarem-se quanto à disponibilização dos meios necessários para atender, em caráter permanente e definitivo, às operações internacionais. Ultrapassada essa etapa, caberá a implementação e execução do programa para internacionalização à administração aeroportuária, e o seu sucesso residirá na coordenação das ações com os órgãos ambientais e prefeituras municipais.

Tabela 5.2 – Órgãos federais de controle presentes em aeroportos internacionais

Órgão de Controle	Missão	Amparo Legal
ANVISA (Vigilância Sanitária)	Promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionadas, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras (BRASIL, 1999).	Art. 6º, Lei nº 9.782, de 26/01/1999.
POLÍCIA FEDERAL (Controle de Passaportes)	Exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (BRASIL, 1988).	Art. 144, Parágrafo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05/10/1988.
RECEITA FEDERAL (Controle Aduaneiro)	Dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar os serviços de administração, fiscalização e controle aduaneiros, inclusive no que diz respeito a alfandegamento de áreas e recintos (BRASIL, 2009)	XVI, Art. 15, Decreto nº 6.764, de 10/02/2009.
VIGIAGRO (Vigilância Agropecuária)	Promover ações de vigilância e fiscalização no trânsito internacional de produtos agropecuários, que compõem o Programa Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários. Essas ações referem-se ao exercício da vigilância em portos, aeroportos e postos de fronteiras, com o objetivo de impedir a entrada no País de pragas e doenças de origem animal e vegetal oriundas de outros países, bem como certificar a sanidade dos produtos exportados, de acordo com a legislação internacional (BRASIL, 2006).	Decreto nº 5.741, de 30/03/2006.

Cabe ressaltar que a ANAC, por meio de sua Resolução nº 113, de 22 de setembro de 2009, estabelece que o operador do aeroporto, a seu critério, deverá disponibilizar aos órgãos ou entidades competentes as áreas administrativas públicas destinadas a serviço de Polícia Federal, vigilância sanitária e demais serviços públicos considerados necessários. Saliente-se que o Parágrafo único do artigo 4º da referida Resolução define que “caberá ao operador do aeródromo determinar a localização e o tamanho apropriados das áreas”.

5.2.3.2 Problemas dos Órgãos de Controle em Aeroportos Internacionais

Uma vez definida a obrigatoriedade, características das funções e amparo legal sobre a atuação dos órgãos federais de controle presentes nos aeroportos internacionais, torna-se oportuno apresentar algumas informações referentes às condições em que os mesmos desenvolvem suas atividades em áreas aeroportuárias. Tais informações foram obtidas a partir do Sumário Executivo do Tribunal de Contas da União (TCU), cujo título é “Avaliação das Ações de Vigilância e Fiscalização no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários”.

Segundo o relato do TCU, constatou-se que procedimentos de fiscalização previstos na legislação básica não eram realizados ou estavam sendo realizados de modo ineficiente, em razão do número insuficiente de fiscais e da falta de infraestrutura física para a realização dos tratamentos previstos na legislação. Além disso, verificou-se haver pouca integração com outros órgãos intervenientes na fiscalização do comércio exterior, desfavorecendo a realização das atividades (ZYMLER, 2006).

De acordo com a legislação do Vigiagro, a fiscalização de bagagem acompanhada deve ser realizada em consonância com a Receita Federal, que possui precedência legal sobre os demais órgãos aduaneiros, conforme disposto no artigo 17 do Decreto n.º 4.543, de 26 de dezembro de 2002, alterado pelo Decreto n.º 4.765, de 24 de junho de 2003. Na prática, verificou-se que a fiscalização de bagagens nos terminais de passageiros estava sendo realizada apenas quando demandada pela Receita Federal ou quando, mediante identificação visual, o fiscal do Vigiagro detectava o transporte de produtos e derivados de origem animal ou vegetal pelos passageiros. Ou seja, caso um fiscal da Receita, ao proceder à análise da bagagem de passageiros escolhidos para sua fiscalização, não detecte a presença de produtos agropecuários, a unidade do Vigiagro não seria comunicada para que adotasse as providências cabíveis (ZYMLER, 2006).

Essa prática gera um sério problema, uma vez que os critérios de parametrização utilizados pela Receita Federal, tanto para selecionar produtos importados quanto para a definição da amostra de passageiros a ser fiscalizados, baseiam-se no risco de elisão fiscal. Assim, constatou-se que, no tocante à área de agricultura, não existem critérios específicos para a parametrização, visto que, de acordo com os normativos existentes, 100% das bagagens deveria ser objeto de inspeção. No entanto, na prática, com os recursos atualmente disponíveis, a inspeção completa não é realizada, nem seria possível. ZYMLER (2006) cita ainda que no Aeroporto Internacional de Manaus e no Aeroporto de Foz do Iguaçu não estavam sendo realizados esses tipos de fiscalização, em razão do número insuficiente de fiscais. Diante desse quadro, há de ser questionado que probabilidade existe de sucesso para suprir novos aeroportos internacionalizados para atender às escassas demandas nas ligações sub-regionais.

Ainda segundo o TCU, as instalações físicas, equipamentos e mobiliário à disposição das unidades de vigilância agropecuária internacional são inadequados. Aponta-se como a

principal causa para essa situação o fato de que algumas unidades foram instaladas sem que fossem disponibilizadas condições ideais de funcionamento pelos administradores de recintos alfandegados (Infraero). Além disso, ZYMLER (2006) aponta que a falta de consenso quanto à obrigatoriedade de fornecimento de condições mínimas para a operação da vigilância agropecuária, por parte dos administradores aeroportuários, apresenta-se como entrave ao fornecimento de instalações adequadas. O fato, no mínimo, acarretava demora no desembarço aduaneiro, devido à insuficiência de material, de equipamentos e de acesso a sistemas informatizados, entre outros requisitos técnicos verificados como insuficientes.

Em linhas gerais, o documento do TCU aponta para um problema recorrente em todos os quatro órgãos de controle internacional, que é a carência de recursos humanos em suas unidades de fiscalização. No caso do Vigiagro, constatou-se que a lotação de pessoal, incluindo fiscais agropecuários e servidores de apoio técnico e administrativo, não é suficiente para atender à demanda de trabalho. O fato ocorre em razão da falta de realização de concurso público para o preenchimento de cargos de veterinários e agrônomos. Como consequência, há o comprometimento da eficiência e eficácia do trabalho, bem como da qualidade das fiscalizações. Tal problema ainda é agravado para o caso de suprimento e manutenção de lotação adequada em determinadas regiões, como verificado em localidades de fronteira (ZYMLER, 2006).

O fato das atribuições da Polícia Federal estarem previstas na Constituição Federal parece dificultar ainda mais as ações em prol de novas contratações e provimento das necessárias vagas de policiais. Nesse contexto, e frente à necessidade de combater as ações criminosas e prover um efetivo patrulhamento das fronteiras do País, se fez necessária a elaboração de uma Exposição de Motivos e proposta de Projeto de Lei pelo Ministério do Planejamento em conjunto com o Ministério da Justiça (EM Interministerial nº 00146/2008/MP/MJ, de 11 de julho de 2008) para dar suporte à elaboração de lei, pelo Congresso Nacional, para criação de cargos de policial federal. Somente depois de decretada e sancionada a respectiva lei, poderá ser iniciado o processo para realização do concurso público para suprir tais vagas.

5.2.3.3 Problemas Entre os Órgãos de Controle em Aeroportos Internacionais

Outro aspecto negativo apontado pelo documento elaborado pelo TCU diz respeito à deficiência de integração entre os órgãos envolvidos na fiscalização do trânsito internacional.

Segundo ZYMLER (2006), verificou-se que a integração entre os diversos órgãos que atuam no despacho aduaneiro não tem sido efetiva, em razão de não haver mecanismos institucionais que garantam a articulação eficiente do trabalho de fiscalização em portos e aeroportos. Do ponto de vista da atuação dos órgãos envolvidos na fiscalização das operações de comércio exterior, a falta de integração acarreta, no mínimo, atraso no despacho aduaneiro. Do ponto de vista da segurança fitozoossanitária, a situação representa risco de ingresso de pragas e doenças que podem vir a afetar a agropecuária brasileira.

Especificamente em relação aos terminais de passageiros, o problema mais recorrente é a falta de integração entre os fiscais agropecuários e os da Fazenda, quando da realização de fiscalização das bagagens de passageiros. Na fiscalização efetuada pelo TCU foram realizadas entrevistas junto aos servidores do Vigiaero, os quais reiteradamente declararam que os fiscais da Receita Federal não permitem o acompanhamento da verificação da bagagem feita por intermédio do scanner, causando constrangimento e dificultando a fiscalização agropecuária (ZYMLER, 2006).

Por outro lado, com relação à Infraero, foram identificados pontos positivos quanto à integração, facilitando o trabalho dos agentes de fiscalização das unidades de vigilância agropecuária. Nos aeroportos de Viracopos (Campinas/SP) e Galeão (Rio de Janeiro/RJ), por exemplo, o pessoal da Infraero separa as cargas com embalagem de madeira no momento de sua descarga, colocando-as em armazém específico e liberando-as somente após a emissão da liberação de importação emitida pelo Vigiaero. Cabe citar que tal integração não ocorre ao acaso nesses aeroportos, pois os fiscais do Vigiaero tiveram a oportunidade de promover um trabalho de conscientização junto ao pessoal da Infraero, treinando-os para a identificação das embalagens de madeira, passíveis de inspeção. O Aeroporto de Viracopos ainda conta com procedimentos que são periodicamente acordados por meio de reuniões de comitês com participação de agentes do Vigiaero e da Infraero (ZYMLER, 2006).

5.2.3.4 Estudo de Caso

Fatos como os destacados na Figura 5.8 a seguir, exibindo o descompasso entre as autoridades públicas brasileiras, quanto à internacionalização do aeroporto de São José do Rio Preto, devem ser ceifados por qualquer governo que busque o desenvolvimento de uma nação. Saliente-se quanto ao caso que, no ano de 2000, quanto teve início, a política brasileira para

serviços aéreos internacionais, apesar de seu caráter restritivo (orientada pelo chamado “Livro Branco” do Ministério da Aeronáutica - Aviso nº 001/GM5/004, de 19 de fevereiro de 1992), considerava os serviços internacionais instrumento de projeção econômica e comercial estratégica para o país. Apesar de farta orientação em prol do desenvolvimento econômico nacional e dos apelos das autoridades públicas locais, até a presente data o Aeroporto “Eriberto Manoel Reino”, em São José do Rio Preto, não opera serviços aéreos internacionais de cargas ou passageiros.



Empurra-empurra

Burocracia emperra aeroporto internacional

São José do Rio Preto, 9 de Janeiro de 2005

Carlos Eduardo de Souza

O superintendente do Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo (Daesp), (...) afirmou que o impasse entre a Receita Federal e o Departamento de Aviação Civil (DAC), que se arrasta há quase um ano, está atrapalhando a internacionalização das cargas em Rio Preto. O processo de internacionalização do Aeroporto “Eriberto Manoel Reino” teve início em meados de 2000 com o envolvimento e mobilização de vários setores da sociedade.

(...)

Após a habilitação para embarque e desembarque de cargas internacionais do aeroporto de Ribeirão Preto, em outubro de 2003, o Departamento de Aeroviário do Estado de São Paulo (Daesp) encaminhou ao Departamento de Aviação Civil (DAC) no Rio de Janeiro, pedido para que Rio Preto também pudesse operar com cargas internacionais. Em 7 de janeiro de 2004, a Secretaria de Transportes do Estado de São Paulo, pasta à qual o Daesp está subordinado, recebeu a resposta do DAC que deu sinal verde para iniciar o processo de habilitação do aeroporto para embarque e desembarque de cargas internacionais.

Anuência

O então diretor do DAC, Washington Carlos de Campos Machado, condicionou a internacionalização à anuência de quatro órgãos federais: Polícia Federal, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Secretaria de Defesa Agropecuária, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e Receita Federal. De acordo com o Daesp, logo depois, a Polícia Federal e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento concordaram com a habilitação, restando a aprovação da Anvisa e da Receita Federal. Em ofício datado de 8 de setembro deste ano, a gerência da Vigilância Sanitária de Aeroportos da Anvisa informou ao Daesp que não tem contingente para atender o aeroporto de Rio Preto. Segundo a assessoria de imprensa da Anvisa, o órgão não quer ser empecilho à internacionalização de cargas e sugeriu como alternativa adotar um plano de contingência para deslocar funcionários de outras unidades da gerência de Vigilância Sanitária dos Aeroportos algumas vezes por semana para prestar o serviço no aeroporto Eriberto Manoel Reino.

Receita x DAC

Ontem, o auditor fiscal, Mauro José Silva, afirmou que, segundo as normas da Receita Federal, a habilitação para embarque e desembarque de cargas internacionais depende apenas de decisão do

DAC. Segundo Silva, assim que o Departamento de Aviação Civil autorizar a internacionalização, a Receita Federal instalará um terminal alfandegário para cumprir os procedimentos de exportação e importação. “Não há óbices”, afirmou Mauro José. Figueira Garcia, no entanto, afirmou que apesar de a Receita Federal mostrar-se favorável à habilitação isso não ocorre efetivamente. “Eles falam, mas não escrevem no papel, para que o DAC possa autorizar a internacionalização de cargas”, afirmou.

(...)

Já o DAC informou que exige que sejam respeitadas as normas estabelecidas para o funcionamento dos aeroportos internacionais com a presença da fiscalização da Vigilância Sanitária Animal e Vegetal, Polícia Federal, Receita Federal e Anvisa para autorizar a habilitação. A assessoria de imprensa informou que não cabe ao DAC discutir como será viabilizada a presença dos órgãos federais no aeroporto de Rio Preto. Assim que o Daesp conseguir a anuência dos órgãos federais deve comunicar ao DAC que providenciará fiscalização no aeroporto para a homologação.

Habilitação vai estimular desenvolvimento

O secretário de Desenvolvimento Econômico do Rio Preto, Márcio Sansão, afirmou que a internacionalização de embarque e desembarque de cargas no aeroporto de Rio Preto contribuirá para o desenvolvimento econômico da região, além de desafogar os outros aeroportos paulistas utilizados para comércio exterior. O diretor da Estação Aduaneira Interior (Eadi) Vivaldo Mason Filho, lembrou que apenas três cidades paulistas contam efetivamente com aeroportos habilitados à exportação e importação. “Campinas, Guarulhos e São José dos Campos”. Segundo Vivaldo Mason, a internacionalização de cargas no aeroporto Eriberto Manoel Reino movimentaria, inicialmente, entre R\$ 4 a 5 milhões. (...) Para Vivaldo Mason é preciso ocorrer maior pressão política para resolver o impasse que se estabeleceu entre a Receita Federal e o DAC. “A Receita Federal espera o aeroporto ser habilitado para colocar a aduana e o DAC só habilita se a Receita colocar a aduana”, disse. (...) “Na visão do turismo, vôos diretos internacionais permitirão a melhor exploração do potencial turístico como as águas em Rio Preto, Ibirá, Olímpia, a Festa de Peão de Barretos que é um evento internacional”, afirmou.

(...)

Figura 5.8 – Problemas para implantação de operação internacional

Fonte: <http://www.diarioweb.com.br/noticias/imp.asp?id=55983>, acessado em 19 jun. 09.

O destaque dado ao texto do Figura 5.8 visa tão somente a apontar que as verificadas deficiências administrativas tanto são prejudiciais ao Sistema Sub-regional de transporte aéreo como também ao desenvolvimento econômico e social de forma geral. Trata-se de situação que conduz à extrema ineficiência da atividade pública, gerando prejuízos à economia e sociedade como um todo. Conforme consta da notícia, datada de 9 de janeiro de 2005, “a internacionalização de embarque e desembarque de cargas no aeroporto de Rio Preto contribuirá para o desenvolvimento econômico da região”, mas esse apelo até a presente data não fez com que a ação solicitada fosse efetivada. Conclui-se, pois, que os problemas administrativos verificados entre órgãos federais, intervenientes nas operações aeroportuárias de caráter internacional, são recorrentes e retardadores não somente para a implantação de novas unidades para atendimento à demanda da sub-região, mas também para a demanda dos

demais aeroportos em território nacional. Tal fato vem contrariar toda a orientação para o desenvolvimento do transporte aéreo regional e integração brasileira na América do Sul.

5.2.4 Financiamento de Aeronaves e Custo do Combustível

A falta de apoio governamental, na forma de facilidades para o financiamento de aeronaves junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foi um dos pontos citados por VARELLA (2009) como causa do pequeno interesse das empresas aéreas brasileiras para operarem as ligações sub-regionais entre localidades com baixas demandas de passageiros. Essa questão foi apontada, principalmente em referência às pequenas demandas, que seriam atendidas por aeronaves de menor porte. Isto significa aquelas que oferecem entre trinta e cinquenta assentos, sendo ideais para as empresas regionais, que não contavam com capital suficiente para ampliarem e modernizarem suas frotas para concorrerem no Sistema Sub-regional. Quanto às empresas mais estruturadas, como já era a TAM, com sua frota de F-100, VARELLA (2009) indica que, mesmo em ligações sub-regionais, as empresas maiores competiriam pelas ligações mais densas, eliminando as chances das regionais, que dependeriam de recursos extras para explorarem a maior parcela de ligações menos densas.

De fato, até o ano de 2003, não houve por parte do governo brasileiro nenhuma iniciativa específica para incentivar a compra de aeronaves consideradas mais adequadas às ligações sub-regionais, mas isso não significa que o BNDES não financiasse a aquisição de aeronaves às empresas brasileiras e sul-americanas. A partir da Resolução 007/2003 do CONAC, foi estabelecida a possibilidade de financiamento em reais de aeronaves usadas, de fabricação brasileira, demonstrando um claro interesse do governo em fomentar os negócios envolvendo, principalmente, a frota de aeronaves Brasília em serviço. A que se percebe atualmente, é que tais financiamentos em época de sérios problemas monetários e fiscais no Brasil eram concedidos somente em moeda norte-americana e não nacional. Os riscos envolvidos explicam a posição do banco, principalmente se considerada a volatilidade da moeda e a ausência de garantia do retorno do capital investido pelas empresas em condições econômicas desfavoráveis em todo o continente sul-americano.

O BNDES, no entanto, em tempos de estabilidade financeira, crescimento econômico e superávit fiscal no Brasil, está concedendo financiamentos dessa natureza também em moeda brasileira. Exemplo disso foi o recente crédito de 254 milhões de reais concedidos para a Azul

Linhas Aéreas, para a compra de quatro aeronaves fabricadas pela Embraer. Segundo um representante do BNDES, "trata-se do primeiro financiamento em moeda nacional aprovado pelo BNDES para a compra de aeronaves destinadas ao mercado doméstico". Ademais, destacou que, "além do incentivo a uma nova empresa no mercado aéreo brasileiro, o apoio financeiro é um instrumento de estímulo à aquisição, por companhias aéreas nacionais, de aeronaves fabricadas no Brasil, com financiamento em moeda nacional" (SALLES, 2009).

No mesmo contexto, o BNDES aprovou financiamento de 199,2 milhões de reais para a TRIP Linhas Aéreas adquirir outras quatro aeronaves fabricadas pela Embraer. Assim com para a AZUL, o crédito aprovado corresponde a 85% do investimento total. Os aviões serão utilizados no mercado doméstico regional, sobretudo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O projeto de financiamento das quatro aeronaves permitirá aumentar o número de cidades atendidas para 81 destinos até o final de 2009, beneficiando municípios até então desatendidos pelo transporte aéreo (BNDES, 2009).

O BNDES entende que, além do incentivo ao fortalecimento das companhias aéreas nacionais, o seu apoio financeiro, com financiamento em reais, é importante estímulo à indústria aeronáutica brasileira, que atua com ampla cadeia de fornecedores e forte conteúdo tecnológico e de engenharia nacional. Segundo os dirigentes do banco, a utilização de aeronaves de menor porte viabiliza o transporte aéreo regional regular, entre localidades com baixa densidade de tráfego, uma vez que a infraestrutura aeroportuária de cidades com menos de um milhão de habitantes não é, em geral, adequada para receber aviões de grande porte (BNDES, 2009).

Todavia, mesmo em tempos de crédito mais facilitado, outros fatores ainda se apresentam como inibidores para os investimentos pelas companhias aéreas brasileiras. A TRIP, empresa aérea regional que mais tem crescido nos últimos anos, mesmo com o citado financiamento do BNDES, aponta para a necessidade de outras ações pelo governo. Segundo MENDES (2009), a TRIP pediu ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva melhoria nas condições dos aeroportos do interior, redução do preço do querosene de aviação e equalização das condições do financiamento feito pelo BNDES às companhias regionais em relação às linhas internacionais. O presidente da empresa reclama que, no caso da compra dos aviões da Embraer, por exemplo, o financiamento para a aviação regional fica até cinco vezes mais caro do que no caso de financiamento de modelos para exportação (MENDES, 2009).

Segundo MENDES (2009), em relação ao preço do querosene de aviação, o representante da TRIP reclama que para abastecer no meio da Amazônia, por exemplo, devido às condições logísticas existentes, o preço do combustível custa às empresas o dobro do que é cobrado em São Paulo. Cabe destacar que essa reclamação possui, inclusive, fundamento baseado no estudo de OLIVEIRA e SALGADO (2008), apresentado no subitem 5.1.1.3 acima. Seria muito oportuno, portanto, equalizar a questão do custo do QAV, considerando, inclusive, que a empresa planeja ampliar suas rotas, atendendo localidades dentro e fora do Brasil. O presidente da TRIP afirma que, atualmente, a empresa serve a setenta e três destinos, que pretende ampliar para cem, em dois anos, oferecendo voos, por exemplo, entre Cuiabá ou Campo Grande para Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia. Isto atenderá exatamente ao preconizado pelo projeto para a integração sub-regional sul-americana.

5.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do capítulo 5, intitulado “O Sistema Sub-regional: Dificuldades para a sua Implantação”, buscou-se abordar os diversos aspectos apontados como responsáveis ou causas para a pequeníssima quantidade de operações em ligações aéreas sub-regionais na América do Sul, e da consequente conclusão de que o Acordo de Fortaleza não atingiu sequer o mínimo de seus objetivos. Segundo o que foi apresentado, não restam dúvidas quanto ao desamparo sofrido pelo projeto do Sistema Sub-regional por parte das autoridades que o elaboraram e se comprometeram para o seu contínuo aperfeiçoamento.

A ausência de estudos aplicados para apoio às decisões das autoridades públicas foi constatada como um dos principais fatores responsáveis pelos resultados verificados. Ressalte-se que os governos, diferentemente das empresas inseridas em mercados competitivos, não costumam se sujeitar à obrigação de tomarem decisões somente mediante indicadores provenientes de estudos prévios. Sendo tais decisões políticas, os governos não se vêem expostos aos mesmos riscos impostos às empresas que investem sem possuírem as devidas informações. Mas o que se buscou destacar é a importância dos subsídios científicos para a melhor formatação das normativas governamentais de cunho mais técnico.

Conforme apresentado, dois importantes estudos elaborados por órgãos públicos, além de outros de origem acadêmica, foram publicados posteriormente à assinatura do Acordo de Fortaleza. Observa-se que as conclusões dos mesmos, somadas às investigações preliminares

acerca da demanda de passageiros e os fatores necessários para a sustentabilidade econômica das rotas sub-regionais. Estes ofereceriam um importante suporte durante a elaboração do Acordo, evitando-se, provavelmente, a inserção das restrições que o marcaram negativamente, pelo menos quanto à liberação dos direitos de tráfego até a sexta liberdade do ar.

Sem contar com uma coordenação adequada entre as diversas autoridades públicas envolvidas, nem as ações concentradas sobre o Conselho de Autoridades Aeronáuticas nem as verificadas entre os países membros conduziram a qualquer avanço sobre as falhas verificadas nesse processo. No caso brasileiro, apesar das diretrizes políticas apontarem para a criação de meios para a efetivação da facilitação do transporte aéreo sub-regional, nenhuma ação dos diversos órgãos governamentais intervenientes em aeroportos internacionais foi positivada para o devido cumprimento das mesmas. Ou seja, não houve ou há resoluções, portarias etc. de órgãos como a Polícia Federal, Anvisa, Receita Federal ou Vigiagro regulando maior flexibilização sobre suas atividades com relação a serviços aéreos de e para cidades sul-americanas, notadamente aquelas dentro do território dos países signatários do Acordo Sub-regional. E ainda para piorar tal situação, verificou-se um sem número de problemas entre os citados órgãos, conforme abordado entre os subitens 5.2.3.2 a 5.2.3.4.

Observou-se que os pleitos das empresas brasileiras quanto à facilitação para o financiamento de aeronaves é hoje uma realidade. No entanto, no que tange à criação de subsídios para as rotas sub-regionais ou qualquer outra deve ser avaliada segundo as prioridades governamentais relativas à aplicação dos recursos do erário público. Os operadores consideram necessária a complementação da receita para efetuarem os voos sub-regionais, uma vez que a sua rarefeita demanda parece não possuir quantidade e regularidade de passageiros suficientes para a necessária sustentabilidade econômico-financeira de tais serviços.

Quanto ao texto do Acordo de Fortaleza, verificou-se que o mesmo não sofreu qualquer alteração para corrigir as distorções há muito apontadas pelos especialistas a serviço do próprio Conselho de Autoridades do Sistema Sub-regional. Para tanto se deve considerar a necessária unanimidade dos países signatários e o descompasso entre os interesses individuais dos mesmos. As consequências foram as verificadas soluções paliativas, como a assinatura do Memorando de Santiago, que sequer foi cumprido conforme previsto, e a flexibilização e ampliação dos acordos bilaterais, que atualmente podem até permitir mais liberdades e

direitos do que os garantidos pelo Acordo de Fortaleza, retirando completamente a força que este outrora se imaginou possuir.

Em resumo, a falta de coordenação entre os órgãos públicos de apoio ao Sistema Sub-regional é de fato notória. No Brasil, à exceção de ações isoladas do Ministério da Aeronáutica, das Relações Exteriores, e do Turismo, não houve esforço específico do governo brasileiro visando à internacionalização de aeroportos ou flexibilização dos serviços aduaneiros e diminuição dos custos dos serviços aeroportuários. Apesar dos esforços produzidos, e em que pese os treze anos decorridos desde a assinatura do Acordo de Fortaleza, os resultados do Sistema Sub-regional são inexpressivos. Há, portanto, a necessidade urgente de coordenação de esforço político e diplomático no sentido de melhorar as perspectivas de modificação do Acordo de Fortaleza, visando a alcançar o objetivo maior de integração dos países sul-americanos. Para tanto, já se admite, inclusive, a elaboração de instrumento jurídico multilateral inteiramente novo, mais abrangente e flexível, envolvendo todos os países da região.

Assim, há de ser perguntado se estariam os países e mercados sul-americanos preparados para assumirem todas as ações para uma verdadeira agenda integracionista no continente. Deve-se, portanto, questionar o que e como se fazer hoje, diante dos resultados constatados. Nesse contexto, considerando-se a manutenção do interesse em se constituir um ambiente econômico e cultural integrado na região, sugere-se observar a experiência europeia. Esta mostra que há necessidade de se avançar muito mais na seara do entendimento político entre os Estados soberanos, antes de se constituir acordos de cunho operacional, como será visto no próximo capítulo.

6 BUSCANDO SOLUÇÕES

Tendo em vista todos os problemas até então verificados quanto à operacionalização necessária para a efetivação do Sistema Sub-regional, torna-se clara a urgência em serem encontradas soluções para cada problema identificado. Seja na seara de competência do Conselho de Autoridades, como de cada um dos governos nacionais comprometidos com a construção desse projeto multilateral sul-americano, ações pró-integração física, econômica e cultural deverão ser adotadas, uma vez que esta é a declarada proposta dos países signatários do Acordo de Fortaleza.

6.1 O BRASIL E O TRANSPORTE AÉREO SUB-REGIONAL

Diante do quadro político e econômico apresentado, deve-se ter especial atenção com a competitividade, capacidade de inovação e produtividade na região, pois a defasagem existente entre os países sul-americanos e os desenvolvidos do hemisfério norte tem representado um permanente obstáculo à estratégia de progresso e crescimento com equidade (CEPAL, 2009). Para reverter essa condição, os países sul-americanos precisam trabalhar não só por uma adequada estabilidade macroeconômica, mas também para desenvolver programas conjuntos de investimentos em infraestrutura e facilitação ao comércio, visando a dotar o continente com os componentes necessários para competir globalmente (CEPAL, 2009).

Há, portanto, necessidade de gerar meios para o desenvolvimento do sistema de transportes e infraestrutura em geral, a fim de viabilizar um crescimento econômico sustentável. Deve-se destacar que os custos derivados de uma estrutura logística deficiente afetam fortemente a competitividade das empresas dos diversos setores econômicos (CEPAL, 2009).

Importa, portanto, para a construção de uma adequada cadeia logística na região, onde se inclui o transporte aéreo sub-regional de passageiros e cargas, estar amadurecida a integração comercial entre os países. Em consequência da integração física entre as economias, proporciona-se a desejada ampliação da competitividade da região no mercado global. Em resumo, para que a competitividade sul-americana seja uma realidade global, a integração das diversas localidades no continente pelos variados tipos de modais de transporte é essencial, pois de outra forma os países continuarão a atuar de maneira desarticulada e ineficiente.

6.1.1 Instrumentos do Brasil Para Integração dos Serviços Aéreos Sub-Regionais

Após a assinatura do Acordo de Fortaleza, em 1996, um primeiro e importante passo normativo brasileiro, buscando ampliar o relacionamento aerocomercial do país no âmbito sul-americano, se deu com a Resolução nº 004/2003 do CONAC. Por meio desse ato, foram aprovadas diretrizes para estimular o uso de aeroportos domésticos no tráfego regional internacional; estabelecimento de tarifas aeroportuárias regionais que incentivassem esse tráfego; simplificação dos procedimentos pelos órgãos de controle de fronteira; e estímulo ao multilateralismo sul-americano como forma de integração política, econômica e cultural da América do Sul (mediante o aperfeiçoamento e ampliação do Acordo de Fortaleza ou outro acordo específico).

Aquela resolução foi substituída quatro anos mais tarde pela Resolução 007/2007, a qual se encontra hoje em vigor e, conforme já detalhado no capítulo 4, dando continuidade à busca por procedimentos de controle de fronteira mais simples, visando a estimular e facilitar a circulação de pessoas e bens na região sul-americana. Em função da Resolução CONAC 007/2007, a ANAC emitiu a sua Resolução nº 16/2008, em 27 de fevereiro de 2008, estabelecendo um sistema gradual de flexibilização tarifária para voos partindo do Brasil para destinos na América do Sul, tornando tais tarifas totalmente liberadas a partir de 10 de setembro de 2008.

Ainda mais relevante que as resoluções acima citadas, é o fato de o Brasil poder contar, desde 18 de fevereiro de 2009, com uma Política Nacional de Aviação Civil (PNAC) atual e capaz de orientar as autoridades brasileiras quanto ao enfrentamento das novas demandas mundiais. Conforme consta do seu preâmbulo, “A Política Nacional de Aviação Civil (PNAC) corresponde ao conjunto de diretrizes e estratégias que nortearão o planejamento das instituições responsáveis pelo desenvolvimento da aviação civil brasileira, estabelecendo objetivos e ações estratégicas para esse setor, e integra-se ao contexto das políticas nacionais brasileiras” (PNAC, 2009).

Um dos propósitos da PNAC é buscar o desenvolvimento e aumento da disponibilidade de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, com vistas a aumentar a oferta de serviços aéreos, possibilitando maior integração do Brasil no âmbito da América do Sul. Para que os objetivos sejam alcançados, na PNAC é declarado que os meios necessários para o sucesso da aviação

brasileira “reclamam a efetiva atuação do Estado brasileiro para coordenar, sob a ótica do interesse público, a atuação dos diversos órgãos e entidades públicas e privadas”. Ora, tal reconhecimento é um excelente ponto de partida, haja vista todos os problemas já verificados (vide subitem 5.2.2, na página 107) em função da falta de coordenação entre os diversos órgãos do governo brasileiro. Indo além, também ficou estabelecido que a PNAC seja observada pelos governos federal, estadual e municipal, bem como demais responsáveis pelo desenvolvimento da aviação civil, de forma que a mesma venha a ser implementada harmônica e coordenadamente por todos (PNAC, 2009).

Quanto à demanda de atividades relacionadas com a sub-região sul-americana, cabe serem destacadas as ações que visam a incentivar a integração da aviação civil com os setores do turismo e do comércio; a facilitar a circulação de pessoas e bens na região sul-americana por meio da criação de procedimentos específicos e unificados de controle de fronteira; a estimular o desenvolvimento das ligações de baixa e média densidade de tráfego; bem como de promover os meios para a execução do planejamento das infraestruturas aeronáutica e aeroportuária civis. Constatam, ainda, ações específicas quanto à organização institucional, à infraestrutura aeroportuária e aos serviços aéreos regionais (PNAC, 2009).

Dentre as ações específicas, ressalta-se a busca pela garantia da coordenação do setor, visando à integração, harmonização e interação entre os órgãos governamentais essenciais ao transporte aéreo, responsáveis pelas atividades de polícia federal, de vigilância sanitária, de controle aduaneiro, entre outros. Também se faz importante destacar o interesse em promover a adequada provisão, ampliação e otimização da infra-estrutura aeroportuária, visando, entre outros aspectos, ao atendimento de regiões de difícil acesso. No entanto, deve-se ter atenção quanto à habilitação de aeroportos para o tráfego internacional, que sempre dependerá de ser justificada com base nos interesses estratégicos nacionais, pela projeção de demanda e viabilidade econômico-financeira (PNAC, 2009).

Além das medidas de caráter interno, há proposta elaborada pela Secretaria de Aviação Civil (SAC), órgão do Executivo, subordinado ao Ministério da Defesa, para a criação de um Subgrupo de Trabalho de Transportes Aéreos, no âmbito institucional do Mercosul. O objetivo seria a promoção de maior coordenação setorial pelos Estados, uma vez que o Mercosul ainda não conta com um foro específico para a discussão de assuntos relativos ao

transporte aéreo. Assim, buscar-se-ia construir no Mercosul as bases que faltam para a adequada integração regional e sub-regional por serviços de transporte aéreo.

A proposta inicial da SAC sugeria a criação de mais uma instância regulatória para o já confuso quadro institucional regional, no que tange ao transporte aéreo internacional na América do Sul. A região já conta com a Comissão Latinoamericana de Aviação Civil (CLAC) e com o Conselho de Autoridades Aeronáuticas do Sistema de Transporte Aéreo Sub-regional (CAA), além de autoridades representativas de outros blocos econômicos atuantes na América do Sul e da própria OACI. Diante desse cenário, a ANAC questionou se a criação de mais um grupo de trabalho no continente traria maior eficácia para as ações que a região carece. Elaborou, portanto, uma nova proposta, sugerindo que o Sistema de Transporte Aéreo Sub-regional, concebido com base no Acordo de Fortaleza, seja incorporado à estrutura do Mercosul, proporcionando maior poder político às decisões do Conselho de Autoridades Aeronáuticas e evitando a criação de mais uma instância decisória e superposição de atribuições. Dentre as ações propostas para serem desenvolvidas pelo referido Subgrupo de Trabalho no âmbito do Mercosul, consta promover o intercâmbio das legislações nacionais em matéria de aviação civil, e harmonizar a regulamentação dos serviços de transporte aéreo dos Estados.

6.1.2 Uma Nova Agenda Brasileira: a Integração Transfronteiriça na Visão do MRE

Outra iniciativa considerada elementar para uma maior integração por meio do transporte aéreo na região está sendo articulada pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro. A iniciativa foca especificamente no atendimento das localidades de fronteira ao norte, pertencentes à região coberta pela floresta amazônica. Segundo o MRE (2009 a), estão em curso grandes obras de infraestrutura viária (rodovias Interoceânica Sul, Interoceânica Norte, Corredor Bioceânico, e pontes sobre rios Acre e Tacutu), que têm o objetivo de favorecer o processo de integração regional, com impactos positivos para as regiões de fronteira. Não obstante essas obras, muitas das grandes cidades da região norte e centro oeste do Brasil encontram-se isoladas em relação a países vizinhos, ainda que próximas da fronteira. Assim, considerando que um dos principais desafios do projeto de integração sul-americana é a participação de regiões fronteiriças nos crescentes fluxos de comércio, serviços e investimentos regionais, o MRE propõe a conectividade aérea na América do Sul, criando condições para o estabelecimento de vôos transfronteiriços.

Quanto ao processo para integração do Brasil com os países vizinhos ao norte, o MRE (2009 a) destaca que, em abril de 2003, durante um encontro entre os presidentes brasileiro e colombiano, emitiu-se um Comunicado Conjunto, que reconhecia a necessidade de se adotar medidas com vistas a superar entraves ao estabelecimento de voos transfronteiriços entre as localidades na região amazônica, cobrando-se tarifas iguais às domésticas. No mesmo sentido, em junho de 2003, entrou em vigor no Peru a Lei nº 27.999, permitindo a aplicação de tarifas promocionais para voos regionais transfronteiriços na região amazônica. Brasil e Peru acordaram, então, que suas autoridades de aviação civil, em coordenação com as empresas privadas interessadas, buscariam implantar, no prazo mais breve possível, frequências aéreas entre as cidades brasileiras de Cruzeiro do Sul (AC), Tabatinga (AM), Rio Branco (AC), Porto Velho (RO), Boa Vista (RR), Manaus (AM), Cuiabá (MT) e Campo Grande (MS) e as cidades peruanas de Iquitos, Tarapoto, Pucallpa, Puerto Maldonado, Arequipa, Cusco e Tacna.

Até o momento tal objetivo não foi alcançado, determinando que, em abril de 2009, fosse divulgado o Comunicado Conjunto dos presidentes brasileiro e peruano, enfatizando a necessidade de superar os entraves à integração fronteiriça, entre os quais a ausência de rotas aéreas entre cidades da região de fronteira entre o Brasil e o Peru, até setembro de 2009. Por esse motivo o MRE vem trabalhando, entendendo que o desenvolvimento de rotas aéreas transfronteiriças seria importante fator de inclusão desses centros regionais de fronteira ao processo de integração sul-americana. Conclui, no entanto, que o estabelecimento dessas rotas é ainda hoje dificultado em razão (i) do pequeno número de empresas interessadas; (ii) da precariedade dos equipamentos dessas empresas; (iii) da ausência de incentivos para a criação de rotas aéreas; (iv) da cobrança de elevadas taxas de embarque internacional; e (v) da falta de habilitação de aeroportos da região para operar vôos internacionais (MRE, 2009 a).

Como medidas visando a criar o necessário incentivo à conectividade aérea transfronteiriça, o MRE propõe:

- Realizar consultas junto a companhias aéreas de atuação nacional e regional, com vistas a identificar entraves ao estabelecimento de voos transamazônicos, bem como apontar potenciais rotas;

- Estudar a possibilidade de instituir incentivos fiscais e/ou operacionais para empresas que venham a realizar tais vôos, em especial a redução de tarifas de embarque para novos voos entre pólos fronteiriços regionais;
- Trabalhar junto a governos estaduais e municipais, no sentido de conseguir habilitação de aeroportos das regiões Norte e Centro Oeste para voos internacionais;
- Estabelecer a categoria “rota aérea transfronteiriça”, com taxa de embarque reduzida, alterando-se a legislação em vigor, por meio de Lei Ordinária, de iniciativa do Legislativo ou do Executivo.

De acordo com a proposta do MRE, Rio Branco (AC), Cruzeiro do Sul (AC), Boa Vista (RR), Porto Velho (RO), Cuiabá (MT), Macapá (AP) serão as cidades brasileiras beneficiadas com essa iniciativa. No entanto, diante desse foco específico sobre as cidades “amazônicas”, há de ser perguntado o porquê da necessidade de todo um novo processo para o estabelecimento de uma legislação que venha a permitir tais ligações. Ressalta-se que os países sul-americanos já contam com o Acordo de Fortaleza, além do aparato de acordos bilaterais. O Sistema Sub-regional, conforme concebido visa a exatamente proporcionar as ligações aéreas entre os centros de menor densidade, que não são atendidos pelas ligações exploradas em conformidade com os acordos bilaterais existentes, que, em alguns casos, atualmente já possibilitam voos irrestritos na região.

Grande parte do que foi verificado como sendo entrave ao estabelecimento dos serviços aéreos segundo o Acordo de Fortaleza está relacionado com problemas afins à viabilidade econômica das rotas. Dentre esses, há os burocráticos relacionado com a internacionalização de aeroportos ou com a carência de incentivos compensatórios dos prováveis prejuízos financeiros. Esses pontos a proposta do MRE visa a solucionar. Então, frente ao exposto, pergunta-se por que não ampliar a atual proposta para todas as localidades fronteiriças? Por que não canalizar o esforço para a criação de incentivos e extinção dos problemas administrativos internos ao País, aperfeiçoando-se aquilo que já está viabilizado pelo Acordo de Fortaleza, em lugar de estabelecer novo marco regulatório internacional para a região?

Seja qual for a decisão do governo brasileiro quanto ao estabelecimento de um “novo sistema sub-regional para o norte”, um alerta pode ser dado ao Grupo de Trabalho de Transporte Aéreo que milita nessa área: quaisquer ministérios atuantes no controle em aeroportos internacionais não devem ficar de fora das discussões que envolvem suas atribuições, a não

ser que deixem de ser exigidas por meio de alteração legislativa. Segundo o MRE (2009 a), o projeto recebeu o apoio da Secretaria de Aviação Civil, ANAC, Infraero, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Ministério do Turismo. Percebe-se, portanto, a ausência do Ministério da Saúde, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério da Justiça, dentre os órgãos que se fizeram representar. Esse comentário, evidentemente, é motivado por toda a celeuma já verificada entre os citados órgãos atuantes nos aeroportos internacionais, quando da busca para a operacionalização de novos aeroportos para a prestação de serviços internacionais.

Chega-se, nesse ponto, ao cerne do problema proposto para a presente pesquisa, qual seja: que medidas adotar para eliminar as dificuldades burocráticas e administrativas governamentais que cerceiam o transporte aéreo no âmbito da América do Sul, a fim de promover e desenvolver novos mercados sub-regionais?

6.1.2.1 Oitiva às Empresas de Transporte Aéreo Regular

O primeiro passo proposto pelo MRE para iniciar o processo de criação das chamadas rotas aéreas transamazônicas se refere à consulta às empresas aéreas, para identificar entraves ao estabelecimento de voos e apontar potenciais rotas. Tal iniciativa figura como essencial, uma vez que serão as empresas as prestadoras dos serviços, os quais somente se efetivarão se atendidos os requisitos mínimos para a sustentabilidade econômica e operacional do novo negócio. A mesma atitude até foi adotada para a elaboração do Acordo de Fortaleza, porém a pesquisa demonstrou que a falta de estudos aprofundados sobre a demanda sub-regional mascarou elementos importantes sobre a viabilidade daquelas ligações. Assim, o Acordo de Fortaleza constituiu-se em um documento não suficientemente capaz de garantir a efetivação dos serviços objetivados, uma vez que, entre outros aspectos, impõe restrições operacionais que desencorajam a exploração comercial das ligações sub-regionais pelas empresas.

Em um projeto que tem como centro a utilização do potencial de transporte oferecido por empresas aéreas privadas, é fundamental se conhecer como as mesmas elaboram seus planos estratégicos comerciais e operacionais, para que possam ser elaborados planos governamentais factíveis. As empresas aéreas normalmente possuem um setor técnico para o planejamento das ligações aéreas, onde são determinados aspectos como uso eficiente da

frota, viabilidade de rotas no escopo da malha total da empresa, custos, rentabilidade das linhas, alocação de tripulações etc. Mas é interessante que os gestores públicos observem que costuma ser o setor comercial de cada empresa o responsável por determinar a inclusão ou não dos serviços e rotas. Esse setor se orienta pelas oportunidades comerciais verificadas nos diversos mercados que a empresa intenta operar, focando, para tanto, sobre o interesse comercial na localidade, fluxos de executivos e turistas, eventos etc. VALENTE (2004).

Conclui-se que somente com o conhecimento sobre as relações de causa-efeito neste tipo de empreitada das empresas aéreas privadas poderão os gestores públicos vislumbrar com propriedade a probabilidade de sucesso para a implantação de serviços pelas mesmas. Como exemplo, destaque-se a opção da TAM pelo mercado norte-americano, ainda em 1996. Decorrerá da análise a determinação da viabilidade econômica e operacional de cada ligação considerada, possibilitando ao governo decidir pela regulação em ambiente de livre mercado ou pela necessidade de algum tipo de subsídio para permitir a sustentabilidade da ligação e o oferecimento do serviço aéreo conforme desejado pelo Estado.

6.1.2.2 Instituição de Incentivos Fiscais e/ou Operacionais Para Empresas Aéreas

Como se observa a partir da iniciativa dos países signatários do Acordo de Fortaleza, os mesmos adotaram por fundamento a premissa do livre mercado para o projeto do Sistema Sub-regional. A formulação do livre mercado se apresentava muito valorizada nas últimas décadas do século passado, principalmente em função do longo período de forte intervenção estatal que os países ocidentais abandonavam, dando vez aos chamados Estados gerenciais, ou reguladores.

Dentro dessa ótica, a intenção de liberalizar ou flexibilizar a entrada de empresas aéreas privadas em mercados até então restritos era entendida como suficiente para atraí-las para a prestação dos serviços planejados pelos Estados, apesar das opiniões adversas das empresas que se manifestaram contrariamente. Por outro lado, a idéia de criação de subsídios, traduzindo-se em intervenção estatal na economia era vista como proibitiva. Esse recurso não foi sequer cogitado pelo governo brasileiro e os resultados quanto à ínfima procura das ligações sub-regionais pelas empresas sul-americanas já foi detalhadamente apresentado no capítulo 4. Ressalte-se novamente que para decidir pelo subsídio o governo deve tomar por base questões de cunho político, uma vez que a complementação financeira dos serviços

aéreos dependeria de recursos públicos para estrita aplicação e benefícios de um grupo bastante restrito da sociedade. Em suma, para que a decisão pelo subsídio venha a ser adotada, em caráter perene ou com prazo determinado (visando apenas à viabilização inicial de certas rotas), deverá o governo estar pautado e justificado sobre a decisão pela priorização dos serviços sub-regionais ante outras necessidades nacionais objeto de planejamento.

Chegado o ano de 2009, verifica-se uma nova iniciativa integracionista, voltada para a região certamente mais carente de transporte e outros tipos de infraestrutura. Consigo traz a possibilidade de instituir incentivos fiscais e/ou operacionais para empresas que venham a realizar tais vôos, além do reconhecimento da necessidade de se trabalhar junto a governos estaduais e municipais, no sentido de se conseguir habilitação de aeroportos para voos internacionais. O que se percebe é que o governo brasileiro apresenta-se também como um Estado interventor, quando assim for julgado necessário, passando a considerar a opção de subsidiar uma determinada ligação aérea, para que a mesma seja economicamente viável e venha a atender uma determinada parcela da população. No caso específico da Amazônia, não há dúvidas que o transporte aéreo é importante para a região, uma vez que a imensidão da floresta e a grande quantidade de rios e igarapés tornam praticamente inviável a implantação de um sistema de rodovias que viesse a ser uma opção ao transporte fluvial de má qualidade na região.

Quanto ao atendimento dessa região por uma empresa aérea interessada, entende-se que os custos elevados e a baixa lucratividade farão com que não ocorra qualquer tipo de competição ou contestabilidade por outra empresa. Seria uma situação assemelhada à condição de monopólio natural em um contexto de livre mercado. Indo-se mais além, acredita-se que poderá até mesmo haver inúmeras ligações que não garantam sequer a sustentabilidade econômica de uma única empresa atuante. Nesses casos, políticas regulatórias específicas são essenciais, criando, mesmo que artificialmente, as condições necessárias para garantir retornos crescentes de escala, necessários à viabilização das operações.

Deve-se observar que em mercados com demanda rarefeita ou desconhecida, a priori, como o caso amazônico ou sub-regional, os custos dos serviços prestados por uma dada empresa tendem a inviabilizar economicamente a operação. Preços comercialmente razoáveis não seriam capazes de retornar para a empresa o montante necessário para cobrir tais custos, conduzindo a empresas a prejuízos. A solução comumente cogitada nessas situações provém

da prática de subsídios do governo para as empresas e, para tanto, poderia o regulador fixar o preço das tarifas e dos montantes a serem transferidos às empresas, visando a lhes remunerar a parcela deficitária dos serviços prestados abaixo dos respectivos custos operacionais.

Diante do acima citado, há de ser considerada a hipótese de prestação de serviço público delegado mediante contrato de concessão, o qual deve ser efetivado em conformidade com a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e legislação correlata. Mas, para tanto, cabe verificar sobre a possibilidade e amplitude para a aplicação de tal legislação brasileira na prestação de serviços de caráter internacional. Em sendo possível, caberá ao regulador fazer uso de técnicas de acompanhamento dos mercados regulados e desempenho das empresas, a fim de monitorar o comportamento da demanda das ligações subsidiadas e determinar a transferência do exato valor para cada parcela subsidiada. Convém nesses casos efetuar auditoria periódica sobre os fatores de custo e receitas auferidas, avaliando-se os correspondentes fluxos de caixa descontados, conforme deverá estar contratualmente estabelecido.

Também deve ser cogitada a possibilidade de os entes federativos brasileiros (União, estados e municípios), dentro das suas esferas de competências, concederem “descontos” sobre os tributos cobrados das operações aéreas regulares entre localidades na sub-região. Quanto a esse aspecto, valiosa é a contribuição do Comitê Técnico de Políticas Públicas (CTPP), instituído pela Resolução nº 001/2003 do CONAC. O CTPP (2003) propôs diversas alterações no sistema de tributação sobre empresas da indústria da aviação civil, com fins de alavancar esse setor da economia brasileira. As modificações sugeridas constituem o Anexo III do relatório apresentado pelo CTPP, abrangendo os tributos federais, estaduais e municipais, conforme pode ser verificado acessando-se a página “Biblioteca Digital” no sítio da ANAC¹¹.

Conforme se observa, a União, os estados e os municípios concorrem para a aplicação de políticas de incentivo à indústria de aviação civil, seja quanto às operações das empresas aéreas ou quanto aos investimentos para a implantação e desenvolvimento dos sítios aeroportuários e de seu entorno. Esse processo deve ser orientado para ocorrer de forma harmônica e segundo as normas estabelecidas, para o que mais uma vez se ressalta a necessidade de plena coordenação entre todas as autoridades intervenientes, sob pena de haver grande probabilidade de fracasso para qualquer iniciativa isolada.

¹¹ Buscar em <http://www.anac.gov.br/arquivos/pdf/anexoCTPPCombustivel.pdf>.

6.1.2.3 Planejamento e Participação dos Governos Subnacionais

Os impactos da globalização, segundo MARIANO e MARIANO (2005), são cada vez mais locais e regionais, levando os governos subnacionais a assumirem novas responsabilidades, entre elas criar estratégias próprias de inserção internacional. Tanto o fenômeno da globalização quanto o da regionalização impactam diretamente sobre o cotidiano das localidades. Isso implica concluir que, para entender o comportamento de um governo subnacional no plano internacional é preciso compreender também o contexto mundial em que essa ação se desenvolve. Em síntese, trata-se de um processo de reformulação do papel do Estado, baseado nos efeitos gerados pela globalização, que trazem novos desafios e uma nova lógica de funcionamento para a esfera nacional (MARIANO e MARIANO, 2005).

Em função da prerrogativa constitucional de somente o governo central poder fazer política externa, estão os governos subnacionais subordinados e limitados para criar mecanismos em âmbito nacional para influenciar as decisões no campo diplomático. No caso brasileiro, por exemplo, esse diálogo entre o governo federal e os subnacionais, no que se refere à formulação de política externa, ainda é um fenômeno relativamente recente e nem sempre muito claro (MARIANO e MARIANO, 2005).

Certo é que os governos subnacionais não devem possuir somente uma atuação propositiva no sistema internacional, pois representam legítimos interesses para o conjunto da sociedade que governam. Na falta de uma adequada integração entre governo federal, estados e municípios, lideranças políticas desses últimos podem se mobilizar, às vezes aliar ao setor empresarial, para buscarem junto às empresas aéreas algum tipo de parceria para possibilitar a operação de voos regulares em seus territórios (VALENTE, 2004).

Como exemplo legítimo de uma ação subnacional, pode-se citar uma recente investida do governo cearense. Em abril de 2009, manifestou que sua meta é “conseguir mais uma linha de voo regular da Europa e outra do Cone Sul”, alegando-se ser a atual malha aérea um dos maiores gargalos ao desenvolvimento do turismo doméstico e internacional no nordeste do país. Nesse contexto, declarou que de sua parte “não há mais necessidade de contratação de consultorias, ao passo em que, nas demais unidades federativas, não há sequer planos diretores para serem apresentados ao Banco Interamericano de Desenvolvimento”. Contando com tal experiência, o governo cearense se apresentou para “dar apoio institucional aos

estados”, o que motivou os empresários potiguares a se organizarem para promoverem os destinos no Rio Grande do Norte para o exterior, seguindo os passos do Ceará (SARAIVA, 2009). As iniciativas do governo do Ceará e do empresariado potiguar refletem se não a influência subnacional sobre decisões que envolvem relações exteriores, importantes iniciativas em prol de seus legítimos interesses e desenvolvimento regional.

Um aspecto, porém, que jamais poderá ser esquecido quando das incursões nacionais ou subnacionais em prol da ativação de novas ou adicionais ligações aéreas é o planejamento, o qual deve considerar principalmente a vocação econômica da localidade. Como exemplo dessa vocação, pode-se citar a propensão ao seu desenvolvimento como destino turístico. Essa é uma questão importante, que deve ser cuidadosamente avaliada, uma vez que o turismo tem se destacado como um dos setores mais promissores para os países em desenvolvimento, como o Brasil e seus vizinhos latino-americanos. Aí surge uma questão sensível ao planejamento de ligações aéreas sub-regionais com foco no turismo: ainda que uma série de aspectos não relacionados diretamente com o transporte aéreo influencie a indústria do turismo (tais como política cambial, rede hoteleira, segurança pública, clima etc.), o transporte aéreo é reconhecido como poderoso indutor do turismo e, portanto, colaborador com o desenvolvimento sócio-econômico (CARVALHO e BARBOSA, 2006).

Dessa maneira, em se tratando de ligações aéreas que envolvam destinos turísticos, por exemplo, há que se levar em consideração quais aspectos inerentes à atividade turística podem influenciar no planejamento de linhas aéreas. Segundo PAGE (2008), a demanda por turismo apresenta especificidade própria conforme as diversas motivações, necessidades e preferências dos turistas pelo produto, que pode ser permanente ou eventual, imprimindo ao núcleo receptor sua vocação turística e seu consequente poder de atração.

Outro aspecto fundamental de influência é a oferta turística local e regional, entendida aqui como o conjunto de equipamentos, bens e serviços de alojamento, alimentação, recreação e lazer, de caráter artístico, cultural, social ou de outros tipos, capaz de atrair e determinar o tempo de permanência de um público visitante. O tempo de permanência muito longo dos turistas no destino pode sinalizar à empresa aérea que os mesmos se utilizam poucas vezes desse transporte ao longo, por exemplo, de um ano, sendo que estadas mais curtas podem significar maior frequência de idas e vindas de turistas (VALENTE, 2004).

Também pode influir no planejamento de linhas o ciclo de vida do destino turístico em termos de atratividade da demanda. Assim como qualquer outro produto, o destino turístico apresenta diferentes fases na sua evolução, podendo estar em exploração, envolvimento das autoridades locais, desenvolvimento, consolidação, parada e declínio ou renovação. Ao planejador de transporte cabe saber em qual fase do ciclo de vida encontram-se as cidades envolvidas na operação, pois o fluxo de pessoas será diferente em cada uma delas e, conseqüentemente, afetará o correto dimensionamento e adequação do transporte (PAGE, 2008).

Deve-se também considerar os efeitos da sazonalidade. É minimamente prudente observar o comportamento dos fluxos turísticos ao longo do ano e identificar quais são os períodos considerados de alta e baixa temporada. A sustentabilidade da linha a ser operada pode depender da precisão dessa interpretação. Na alta temporada são observados todos os problemas de saturação de uma grande demanda com a resposta de uma elasticidade muito fraca na oferta correspondente (de transporte aéreo, por exemplo); na baixa temporada, pelo contrário, ocorrem os derivados de uma demanda fraca com a rigidez de uma oferta de transportes. A sazonalidade, portanto, pode produzir um desequilíbrio na demanda de transporte aéreo no destino turístico. Na conjunção dos aspectos apontados é que se poderá ter um melhor planejamento de horários, dias, frequências e tamanho de aeronaves mais adequado (PAGE, 2008).

Sob a ótica do planejamento de suas operações, é salutar ainda considerar as possibilidades que a atividade turística pode carrear nas estratégias organizacionais das empresas de aviação. Não se trata aqui de perda do foco dessas companhias, que deve continuar sendo o de “transportar passageiros”, mas sim de uma aproximação maior com a cadeia produtiva do turismo para ampliar o leque de possibilidades dos serviços dessas organizações. Sem o conhecimento prévio da importância do turismo para o setor de transporte, portanto, o planejador de transportes e os tomadores de decisão muitas vezes limitam seus objetivos a atender exclusivamente às necessidades de seu próprio setor. Desconsideram, assim, todo o impacto que a regulamentação ou o investimento em infraestrutura pode acarretar para outras atividades, notadamente o comércio e o turismo (PALHARES, 2002).

Assim, considerando-se a importância do turismo para muitas das rotas sub-regionais, um dos possíveis caminhos para a garantia de sustentabilidade de ligações aéreas regulares passa a ser uma maior integração entre toda a cadeia produtiva do serviço de transporte aéreo e aquela do

turístico. Segundo PALHARES (2002), deve-se ter em mente que tal cadeia passa a considerar o conjunto de atividades articuladas desde os insumos operacionais para o transporte até a comercialização e distribuição do produto turístico final. Assim, envolve organizações tais como agências de viagens, operadoras turísticas, hotéis, empresas de eventos, transportadoras turísticas, entre outras, conforme apresentados na Tabela 6.1, a seguir.

Registre-se, por fim, no que tange ao planejamento aeroportuário sub-regional, a possibilidade de os estados brasileiros contarem com os recursos do Programa Federal de Auxílios a Aeroportos (PROFAA), criado pelo governo federal por meio da Lei n° 8.399, de 07 de janeiro de 1992, e instituído pela Portaria Ministerial n.º 1.047/GM4, de 31 de dezembro de 1992. O PROFAA destina 20% da receita do Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero – criado pela Lei 7.920, de 12 de dezembro de 1989) para aplicação (implantação, melhoramento, re-aparelhamento, reforma ou ampliação) em aeroportos e aeródromos de interesse regional ou estadual, constantes dos Sistemas Estaduais de Aeroportos, que compõem os seus respectivos Planos Aeroviários Estaduais.

Tabela 6.1 – Fatores influenciadores no planejamento de ligações aéreas

Fatores	Aspectos Correlatos
ECONÔMICOS	Demanda potencial, densidade de tráfego, tarifas, índice de aproveitamento das aeronaves (<i>load factor</i>).
SOCIAIS	Perfil dos passageiros (idade, renda, profissão etc.), relacionamento responsável dos <i>stakeholders</i> .
TURÍSTICOS	Vocação e tipo de turismo, oferta turística, tempo de permanência dos turistas, ciclo de vida dos destinos turísticos, sazonalidade.
OPERACIONAIS	Frota, infraestrutura aeroportuária (pista, facilitação, segurança etc.), pessoal (tripulação, agentes aeroportuários etc.).
GEOGRÁFICOS	Distância, localização, relevo do destino operado, fatores climáticos etc.
POLÍTICOS	Coordenação entre lideranças políticas subnacionais locais, regulamentação e regulação técnica e econômica vigentes.
MERCADOLÓGICOS	Concorrência (entre as empresas aéreas e entre os diferentes modos de transporte), imagem, publicidade e propaganda do destino operado.

Fonte: VALENTE (2004)

6.1.2.4 Taxa de Embarque Reduzida e Controle Fronteiriço

A hipótese dos Estados signatários do Acordo de Fortaleza estabelecerem facilidades, tais como taxas de embarque reduzidas para os voos sub-regionais, torna a ser cogitada na

proposta do MRE (subitem 6.1.3, página 128) para o caso das ligações transfronteiriças. A diferença na atual proposta reside sobre o fato de estar sendo aventada outra hipótese complementar: a possibilidade de alteração da legislação em vigor, por meio de nova Lei Ordinária, a ser criada por iniciativa do Poder Legislativo ou Executivo.

Proposta de mesma natureza foi imaginada para o Sistema Sub-regional durante a sua elaboração, e pleiteada pelo MTur, empresas e instituições de pesquisa que se manifestaram sobre o assunto. Como exemplo da diferença entre as tarifas domésticas e internacionais, cobradas nos principais aeroportos administrados pela Infraero, as mesmas variam entre R\$ 19,62 e R\$ 11,58 para serviços domésticos e entre US\$ 36,00 e US\$ 24,00 para as internacionais. Com o dólar cotado em torno de R\$ 1,80, conforme o câmbio atual (20/09/2009), a variação média entre tarifas domésticas e internacionais é de 250% sobre o valor em reais. Conclui-se, portanto, que a cobrança de tarifas domésticas para os voos dentro da região sul-americana possibilitaria uma significativa economia aos passageiros.

Em verdade, não apenas a cobrança de tarifas iguais as domésticas, faz parte do rol de facilidades vislumbradas. Mais que isso, a não exigência de passaportes e a flexibilização dos demais controles de fronteira constituem a meta a ser perseguida pelos Estados signatários, proporcionando uma região de fato integrada. No entanto, para que um passageiro procedente do exterior passe pelo controle aduaneiro e de passaporte de um país sul-americano e possa, a partir de então, entrar e sair de outros países do continente sem a necessidade de ser submetido a novos processos de controle, parece haver um longo e árduo caminho a ser percorrido.

Inicialmente, devem-se unificar as legislações e normas de procedimentos referentes ao controle de bagagem (cota de isenção, periodicidade de isenção, regime de tributação etc.), controle sobre o porte de valores, controle de saída e admissão temporária de bens, entre outros. Para tanto, será necessária a realização de um entendimento para a formalização de um acordo internacional multilateral, com a adesão de todos os países do continente. Não há dúvida se tratar de tarefa que demandará bastante tempo até alcançar seu objetivo, sem considerar a probabilidade existente de algum país declinar quanto a sua adesão ao acordo. Além disso, deverão ser realizados pesados investimentos em tecnologia da informação (TI) para compartilhamento de dados e acesso em tempo real sobre as diversas informações afins ao sistema de transporte aéreo na região.

Há, portanto, a necessidade de ser concebido um sistema único de controle de entrada e saída de passageiros e cargas no continente, acessado e alimentado por todos os países, em tempo real, possibilitando o gerenciamento das informações pertinentes ao controle de fronteiras (passaporte, aduana, saúde, agropecuário). A proposta para a inserção do Sistema Sub-regional no âmbito do Mercosul também poderá trazer benefícios nesse sentido, devido aos esforços em prol do desenvolvimento de um verdadeiro bloco econômico e fisicamente integrado, por meio do qual se pretende constituir um código aduaneiro para o Mercosul.

6.2 O BRASIL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL

Segundo LAVIOLA (2004, p.195-197), o ex-embaixador da Argentina no Brasil, Diego Ramiro Guelar, aponta que o Mercosul está em mal estado e enfrenta diversos desafios para ver seu objetivo alcançado. Também indica, entre outras coisas, haver uma “estrutural debilidade sanitária e alfandegária” em todos os países do bloco sul-americano. Apesar de considerar que a “união aduaneira imperfeita” adotada pelo Protocolo de Ouro Preto tenha sido uma solução politicamente correta naquela época, porque melhor do que nenhuma, Diego Guelar reclama que até o momento tal união continua “mais do que imperfeita”, em razão da “insistência dos países em fingirem que a estão aperfeiçoando, quando sequer sedimentaram uma zona preferencial de comércio no Mercosul”. O ex-embaixador questiona, ainda, por que não foram criados no bloco autoridades comuns para tratar dos aspectos relativos aos diversos tipos de controle de fronteira, o que considera serem os passos mínimos indispensáveis para indicar uma verdadeira intenção de se alcançar uma união aduaneira.

Segundo LAVIOLA (2004, p.195-197), Diego Guelar indica alguns fatos como resposta para a situação que se apresenta. Primeiro, entende que a diplomacia regional tem verdadeira ojeriza sobre a criação de organismos de cunho supranacional, por considerar o sistema de intergovernabilidade entre as várias autoridades nacionais suficientemente adequado para administrar o processo. Segundo, porque os Estados resolveram estabelecer acordos bilaterais de controle e reconhecimento mútuo de procedimentos e avaliação da conformidade dos processos, mas “nada saiu do papel”. Terceiro, porque para se unificar aduanas, primeiro é necessária a adoção de um código aduaneiro comum, cuja versão inicial foi concluída em 1994. Esta foi recusada pelo Congresso brasileiro, por estar eivada de erros de concepção e de procedimentos, e nos demais países a proposta “vagueia sem rumo e hora certa para decolar”.

E, por fim, porque todas as alfândegas do Mercosul são “fiscalistas”, portanto, avessas à integração (LAVIOLA, 2004, p.195-197).

O diplomata questiona também por que não se aplicam normas comunitárias de forma sumária em cada país, mediante procedimentos legais ágeis, retratando a necessária eficácia. E, quanto a esse aspecto que tange à morosidade nos processos verificados no Mercosul, LAVIOLA (2004) aponta que o ponto crucial está relacionado com a insistência das partes em perseguirem um projeto de união aduaneira sem haverem lapidado a área preferencial de comércio. Cita que as autoridades do bloco são responsáveis por uma sequência de prorrogações de prazos e reescalonamento de objetivos, as quais, na prática, inviabilizam a própria consolidação de uma união aduaneira no Mercosul. Afirma que jamais vingará qualquer união aduaneira caso os países não levem a sério a identificação e a erradicação das legislações nacionais que inviabilizam a implantação da intencionada integração regional. Por fim, assevera que a possibilidade de uma ampla discussão sobre os rumos do Mercosul foi “atropelada” pelo recente plano argentino para estabilizar sua economia e reorganizar sua administração (LAVIOLA, 2004, p.195-197).

Considerando-se, portanto, os diversos indicativos acima apresentados, que denotam o estado de atraso e dificuldades existentes no processo de integração regional elaborado para o Mercosul, verifica-se que os países membros ainda devem fazer muito para alcançar os objetivos estipulados para o bloco econômico. Ainda assim, a proposta para a inserção do Sistema Sub-regional de Transporte Aéreo na agenda do Mercosul figura como interessante, uma vez que para o seu pleno aperfeiçoamento depende de ações relacionadas com a pretensa integração aduaneira conduzida pelos grupos de trabalho do bloco. Estando o Sistema Sub-regional entre as diretrizes do Mercosul, há de se esperar que as múltiplas demandas em prol da integração regional caminhem de maneira coordenada.

6.2.1 O Exemplo que Vem da Europa

Diante de tamanho desafio, apresenta-se como salutar a busca por exemplos de sucesso nessa seara de tão complexas atividades diplomáticas, econômico-financeiras e técnicas, conforme acenada acima. Assim, observar como a Comunidade Europeia desenvolveu seus projetos integracionistas ao longo de mais de cinquenta anos de construção do bloco e união dos seus Estados, é algo imprescindível aos governos sul-americanos. Nesse contexto, cabe ser citada a

iniciativa comunitária relativa à cooperação transeuropeia destinada a incentivar o desenvolvimento harmonioso e equilibrado do território europeu, lançada por meio da Comunicação da Comissão Europeia aos Estados membros, em 2 de setembro de 2004, e denominada de “Interreg” (COMISSÃO EUROPEIA, 2004).

A criação dessa iniciativa foi decidida pela Comissão das Comunidades Europeias em 28 de abril de 2000. Por intermédio da mesma, a Comunidade apóia financeiramente medidas e regiões que estejam abrangidas pelos programas de iniciativa comunitária, apresentados pelos Estados membros e aprovados pela Comissão. O objetivo geral da iniciativa é garantir que as fronteiras nacionais não constituam um obstáculo ao desenvolvimento equilibrado e à integração do território europeu como um todo. O isolamento representado pelas zonas fronteiriças europeias revelou uma dupla e indesejada realidade:

- Fronteiras que separam comunidades fronteiriças, segregando em nível econômico, social e cultural, impedem a coerente gestão dos ecossistemas; e
- Políticas nacionais que frequentemente negligenciam as zonas fronteiriças contribuem para que as respectivas economias tendam a tornar-se periféricas dentro das fronteiras nacionais.

Assim, o mercado único e a União Econômica e Monetária desempenham uma importante função catalisadora no sentido de mudar esta situação. Todavia, segundo a COMISSÃO EUROPEIA (2004), continua a existir um vasto campo de ação para ser desenvolvida uma cooperação nas zonas fronteiriças, capaz de gerar benefícios mútuos para os Estados adjacentes. Tal posicionamento mostra ao Mercosul o quão complexo e extenso é o desenvolvimento de uma região integrada social, cultural e economicamente, redundando, porém, em benefícios extensíveis a toda a região, inclusive às sub-regiões mais afastadas dos maiores pólos administrativos, comerciais e industriais de cada Estado membro.

Para que um projeto com a envergadura da iniciativa Interreg alcance os objetivos desejados, há que se contar com investimentos e o necessário financiamento. O apoio financeiro para a iniciativa tem sido constituído não só para o desenvolvimento da necessária integração física, mas também para a promoção da educação, formação profissional e intercâmbios culturais. No mesmo sentido, constam recursos para solucionar os problemas de saúde nas zonas

fronteiriças, proteção e melhoria do meio ambiente, fomento a sistemas de gestão conjunta e de organismos transnacionais e transfronteiriços (COMISSÃO EUROPEIA, 2004).

Seguindo a referida orientação, foram conseguidos avanços significativos no sentido de uma programação transfronteiriça comum e de uma gestão conjunta dos programas. No entanto, segundo a COMISSÃO EUROPEIA (2004), em alguns casos foram gerados efeitos considerados perversos, em função do desenvolvimento de projetos paralelos em cada lado da fronteira, impedindo que as zonas fronteiriças e os Estados membros se beneficiassem plenamente da cooperação. No que se refere às fronteiras externas e à cooperação com países terceiros, surgiram problemas adicionais decorrentes, sobretudo, das deficientes estruturas administrativas desses países e de dificuldades de coordenação dos instrumentos de política externa da União, devido a diferenças nas regras de financiamento e de funcionamento.

A iniciativa Interreg prevê duas linhas básicas de ação: uma para a cooperação transnacional e outra para a cooperação transfronteiriça. A cooperação transnacional entre autoridades nacionais, regionais e locais tem como finalidade promover um maior grau de integração territorial em grandes agrupamentos de regiões europeias. Objetiva alcançar um desenvolvimento sustentável, harmonioso e equilibrado na Comunidade e uma maior integração territorial em relação aos países candidatos e a outros países vizinhos. Para os seus domínios prioritários, dada a limitação dos recursos financeiros e a vastidão dos territórios abrangidos, importa evitar a dispersão de esforços e privilegiar a concentração dos objetivos. Entre outras prioridades e medidas para a cooperação transnacional, encontra-se a previsão de apoio ao desenvolvimento de sistemas de transporte eficientes e sustentáveis.

Quanto à cooperação transfronteiriça entre autoridades vizinhas, a qual guarda forte relação com os fundamentos que nortearam a criação do Sistema Sub-regional sul-americano, cabe citar que é um tipo de iniciativa que visa desenvolver centros econômicos e sociais transfronteiriços através de estratégias comuns para um desenvolvimento territorial sustentável. Entre seus domínios prioritários está contemplado o incentivo da capacidade empresarial e do desenvolvimento de pequenas empresas (incluindo no setor turístico), bem como de iniciativas locais de emprego. Quanto às medidas elegíveis para o turismo, destacam-se:

- O desenvolvimento de um turismo de qualidade e alinhado às questões ambientais, mediante projetos de investimento, concepção e introdução de novos produtos turísticos, suscetíveis de criar postos de trabalho sustentáveis; e
- A adoção de medidas promocionais, tais como estudos de mercado e criação de sistemas de reserva comuns.

Complementarmente à proposta turística, somadas ainda à intenção de elevação do bem-estar das comunidades fronteiriças, há também as medidas elegíveis para os melhoramentos no setor dos transportes, as quais são:

- Eliminação de obstáculos ao transporte público, sobretudo entre localidades próximas das fronteiras;
- Fomento de meios de transporte não agressores ao meio ambiente; e
- Supressão de pontos de congestionamento em todos os tipos modais.

O processo para o financiamento pela iniciativa comunitária se dá com base nas dotações financeiras indicativas por Estado e fixadas pela Comissão, com especificação das margens de flexibilidade entre vertentes transfronteiriça e transnacional. Assim, os Estados procedem a uma repartição das dotações financeiras por vertente, e nessa repartição devem assegurar um adequado equilíbrio ao financiamento disponível para os dois lados fronteiriços. As propostas são preparadas por comitês transfronteiriços ou transnacionais conjuntos ou por outros organismos constituídos pelas autoridades regionais, locais e/ou nacionais competentes e, se for caso, por parceiros não governamentais competentes. É importante salientar que todas as regiões passíveis de serem contempladas pelos programas de cooperação já foram relacionadas pela Comissão Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2004).

6.2.2 Recursos Para as Ações do Mercosul

Assim como para a integração europeia, cabem aos Estados sul-americanos membros do Mercosul providenciarem a necessária fonte de recursos específica para a implementação dos diversos planos e projetos para o desenvolvimento da infraestrutura física e administrativa na região. Nesse contexto, a Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional da América do Sul (IIRSA) se apresenta como natural organização com a qual o Mercosul convém alinhar-se. Informações sobre como a IIRSA compõe recursos para as suas ações foram apresentadas

no subitem 2.2 (página 28), cabendo lembrar que há participação de bancos de fomento ao desenvolvimento social, incluindo o BNDES. Ressalta-se que o Mercosul necessita continuamente desenvolver seus planos estratégicos, bem como investir pesadamente em infraestrutura para o pleno estabelecimento da integração aduaneira, entre outros tantos passos a serem efetivados, conforme já fora citado, demandando cuidado especial quanto à questão financeira.

SENNES e MENDES (2008) destacam que dentre os planos de ação da IIRSA consta a possibilidade de apoio à modernização e atualização dos sistemas institucionais nacionais que regulam o uso da infraestrutura. Assim, há que se considerar tal necessidade, uma vez que frequentemente os sistemas burocráticos constituem entraves ao desenvolvimento da infraestrutura existente, especialmente nos espaços de fronteira. Por meio da IIRSA, portanto, se poderá buscar instrumentação para avançar na harmonização regulatória e regulamentária, para permitir o desenvolvimento de novos investimentos e a otimização do uso das regras já existentes. Além disso, ainda há previsão de fomento à modernização das entidades públicas em si, seus procedimentos, tecnologias e recursos humanos, tendo em conta a promoção e a proteção da competência, a regulação baseada em critérios técnicos e econômicos e a necessária transparência pública.

Saliente-se que a IIRSA é atualmente o único acordo de abrangência sul-americana que tem as questões da integração física e logística como centrais. Diferentemente das demais iniciativas, como Aladi, Mercosul e CAN, a IIRSA se caracteriza como fórum de coordenação, sem mandato para implementar projetos ou regulações. Até o momento, a iniciativa IIRSA tem focado mais a infraestrutura física do que as questões regulatórias. Além disso, a IIRSA não incorpora a dimensão oferta de serviços ou incentivos de mercado na sua agenda. Tal dimensão aparece apenas secundariamente nos seus estudos e diagnósticos, cabendo destacar que a assimetria regulatória entre os países da região gera dificuldades consideráveis para o desenvolvimento de soluções logísticas regionalmente integradas e eficientes (SENNES e MENDES, 2008).

Segundo SENNES e MENDES (2008), especificamente em relação aos projetos IIRSA, observou-se uma importante convergência de prioridades dos setores público e privado no Cone Sul. A visão dominante no setor privado é a de que existe muito protecionismo por parte dos governos da região. Há uma diferenciação expressiva das percepções sobre integração

logística e física da América do Sul, entre diferentes áreas dos governos da região. Algumas áreas do governo vêem esse tema como prioritário, enquanto outros não. Assim, as principais recomendações do setor privado são a harmonização regulatória entre os países, unificação de aduanas, maiores investimentos em infraestrutura física e promoção da multimodalidade, conforme por diversas vezes já apontado.

Em síntese, a IIRSA parece constituir somente um projeto de integração física e não regulatória, apesar de propor ações para as duas vertentes. Segundo SENNES e MENDES (2008), tal situação se deve à enorme dificuldade de mobilização dos vários atores e instâncias envolvidas nas questões regulatórias. Nesse contexto, projetos de infra-estrutura física acabam se tornando mais viáveis no curto prazo, pois tendem a criar menos resistências e oposição dos grupos políticos, e a mobilizar de forma mais direta os interesses de outros grupos, como empresas construtoras e agentes públicos.

Em outras palavras, projetos de integração física tendem a gerar menos conflitos entre os *stakeholders* do que os temas regulatórios. Tal realidade descortina a árdua tarefa que recai sobre o governo brasileiro e demais nações interessadas na integração regional, os quais necessitarão de grande esforço para tornarem o Mercosul um bloco atuante em busca da superação dos entraves burocráticos e operacionais que o impede de avançar. Somente após a devida coordenação entre os países membros e minucioso planejamento estratégico, poderá o Mercosul constituir o necessário financiamento e prover investimentos em infraestruturas como, por exemplo, os sistemas de transporte aéreo regional e sub-regional. Importa de tudo exposto, firmar registrado que, para todas essas fases e desafios, a IIRSA certamente apresenta-se como uma organização capaz de auxiliar no desenvolvimento da América do Sul.

6.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do capítulo 6, buscou-se apresentar elementos que possam colaborar com o propósito de tornar o Sistema Sub-regional atrativo para as empresas aéreas sul-americanas prestarem serviços entre as localidades ainda desassistidas pela malha de transporte aéreo regular no continente. Na busca desse objetivo, entende-se que o Brasil não deve apenas se valer de suas vantagens comparativas na região, mas exercer liderança ponderada junto aos demais países sul-americanos, a fim de aumentar o nível de cooperação regional. Nesse sentido, espera-se obter o necessário lastro para enfrentar os males da atual crise financeira

mundial e melhorar a condição competitiva das economias sul-americanas em face dos demais blocos regionais e economias mundiais.

Quanto à criação das bases econômicas e políticas necessárias, deve ser destacada a intervenção da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, alertando que os países sul-americanos precisam buscar mais do que a estabilidade macroeconômica. Devem também desenvolver programas conjuntos de investimentos em infraestrutura, visando a oferecer ao continente os meios para competir globalmente. Devem, portanto, solucionar os problemas relacionados com os meios logísticos, incluindo o sistema de transporte aéreo, simplificação dos procedimentos aduaneiros e harmonização normativa dos países da região.

Devem os países também atentar para a importância do setor turístico, um dos mais promissores, para o qual o sistema de transporte aéreo é um reconhecido indutor, colaborando assim para o desenvolvimento sócio-econômico regional. Nesse sentido, as diferentes demandas turísticas devem ser estudadas e o aparato normativo adequado às mesmas, em um processo de estrito planejamento e coordenação entre os países, visando a angariarem eficiência para a obtenção dos mais altos níveis de lucratividade. Problemas de natureza burocrática, impeditivos ao desenvolvimento econômico para a exploração dos fluxos turísticos, portanto, devem ser combatidos, evitando-se imbróglios como o do Aeroporto de São José do Rio Preto (vide Figura 5.8).

Em prol do desenvolvimento e integração dos serviços aéreos sub-regionais, foi constatado que o Brasil, além do Acordo de Fortaleza em si, conta com um amplo rol normativo, desde as resoluções do CONAC e ANAC até a estabelecida Política Nacional de Aviação Civil (PNAC). Nesse contexto, a flexibilização do uso dos aeroportos brasileiros e da cobrança de tarifas aeroportuárias já são pontos estimulados, visando ao desenvolvimento e aumento da infraestrutura disponibilizada. Para tanto, conta-se ainda com a PNAC, que salienta a necessidade de haver coordenação entre órgãos governamentais, buscando-se a harmonização das atividades de controle aduaneiro, produzindo-se as necessárias normas específicas de cada um desses órgãos.

As investidas do Ministério das Relações Exteriores, trabalhando para incorporar o Sistema Sub-regional em uma agenda própria do Mercosul, poderá propiciar maior coordenação entre os objetivos estabelecidos pelo Acordo de Fortaleza com as demandas em prol da integração

física e comercial tratadas no âmbito do bloco econômico. Esse passo permitirá dotar o Conselho de Autoridades Aeronáuticas de maior articulação política, para assim investir em favor da necessária homogeneização das regulamentações atinentes às atividades aeroportuárias próprias ao Sistema Sub-regional. Além disso, a proposta para a criação das chamadas “rotas transfronteiriças” traz consigo importantes mudanças que podem trazer benefícios também às ligações sub-regionais e, por tal motivo, sugere-se incorporar as citadas iniciativas, desde que juridicamente viáveis, à dinâmica para realização das ligações sub-regionais.

O Mercosul figura, portanto, como elemento central para uma possível equalização dos problemas burocráticos que retardam a viabilização, inclusive, dos serviços sub-regionais, uma vez que o sistema alfandegário dos países membros ainda não se encontra unificado. Nesse sentido, propõe-se focar sobre as ações postas em prática pela Comissão Europeia, observando-se, entre outras iniciativas, a que visa a incentivar o desenvolvimento harmonioso e equilibrado do território, dando ênfase às necessidades das localidades fronteiriças. Como se depreende, não bastará apenas realizar ajustes na legislação interna de cada país para alcançar a pretendida integração aérea na América do Sul, mas todo um processo de avaliação e reestruturação para a construção de um sistema que seja uno e eficiente.

7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Ao longo dos capítulos anteriores, buscou-se apresentar, a partir de uma ótica brasileira, a trajetória do Sistema Sub-regional de transporte aéreo sul-americano, desde sua concepção, coroada pela assinatura do Acordo de Fortaleza, em 1996, até os dias atuais. Nesse contexto, verificou-se que a década de 1990 significou para a América do Sul um período de adaptações dos governos dos seus países às políticas de desregulamentação em diversos setores econômicos. Fruto da onda globalizante hoje em curso, a integração econômica entre nações vizinhas, formando-se blocos de países associados, consolidou-se como um mecanismo relevante para permitir melhor competitividade econômica dos mesmos no cenário internacional.

A criação do Mercosul, em 1991, marcou o auge dessa trajetória na América do Sul, no entanto a essência integracionista do mesmo não foi de fato incorporada dentre as prioridades políticas dos seus membros. Independentemente do fato, contando com o avanço das negociações em prol da pretensa união aduaneira e integração regional, em 1996 as autoridades aeronáuticas do Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile e Bolívia assinaram o Acordo de Fortaleza. O Brasil intencionou obter maior grau de integração na chamada sub-região sul-americana por meio do instrumento multilateral, mais flexível que os acordos bilaterais sobre serviços aéreos existentes, ao passo que por meio da ampliação desses últimos, maior integração intra-regional na América do Sul.

O Sistema Sub-regional, todavia, não evoluiu de acordo com as expectativas das autoridades que o idealizaram. A maior parte das empresas aéreas sequer tentou iniciar qualquer serviço, e a maioria das que assim fizeram não lograram êxito e descontinuaram as operações. Atualmente, apenas duas operações sub-regionais ligam o Brasil a alguma cidade sul-americana vizinha¹², caracterizando o quão abaixo do esperado chegou a iniciativa para integrar a sub-região. Em verdade, a região fronteira brasileira continua ainda carente de infraestruturas e desprovida de mobilidade e acessibilidade, seja por transporte aéreo, como por qualquer outro modal.

¹² Vide Tabela 4.4 – Resumo dos Serviços do Sistema Sub-regional (agosto de 2009), na página 60. A GOL opera a ligação Brasília/Porto Alegre/Rosário, e a ligação Brasília/Porto Alegre/Córdoba; e a TAM possui permissão para operar a ligação São Paulo/San Carlos/Bariloche. Fonte: Registros da ANAC.

Diversos problemas foram apontados como motivadores do fracasso do Sistema Sub-regional. Ironicamente, a baixa demanda de passageiros, que caracteriza as localidades na sub-região, foi apontada como sendo uma das causas, talvez a principal. Ora, mas esse fato é sabido desde o início do projeto, que visava exatamente suprir tais regiões menos favorecidas com serviços adequados às suas pequenas demandas. Daí a expectativa que havia em se criar novas oportunidades para as chamadas empresas regionais brasileiras, que operam com aeronaves de menor porte, sendo mais flexíveis e ajustadas para suprirem as reconhecidas menores demandas.

Em verdade o Sistema Sub-regional não vingou em função, principalmente, da falta de investigação acurada sobre como é constituída a sua demanda de passageiros. Somente com o exato conhecimento sobre essa dimensão, em confronto com os custos operacionais das empresas aéreas e operadores aeroportuários, permitiria às autoridades aeronáuticas vislumbrarem qualquer sucesso em um projeto fundamentado nas leis do livre mercado.

Como fator preponderante das referências econômicas que moldavam as mudanças administrativas dos governos sul-americanos, o livre mercado fora eleito como o caminho aceitável para reger a referida iniciativa. Aos Estados, portanto, restou tão somente fiscalizar os aspectos operacionais e a qualidade dos serviços, uma vez descartada a hipótese de qualquer tipo de contrapartida financeira. No entanto, considerando-se a demanda rarefeita admitida para a sub-região, torna-se difícil conceber outra forma de prestação de serviço público senão por intermédio de complementação por subsídio financeiro partindo do governo. Isto, por pelo menos um prazo básico a ser fixado. Nesse caso, ao Estado restaria, além da fiscalização técnica acima citada, exercer uma regulação sobre as receitas auferidas, custos operacionais e investimentos, zelando também para o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

O que se conclui sobre o fato, é que, com o tema Mercosul em voga, focou-se estritamente na oportunidade política para aprovação do acordo multilateral, ignorando-se a necessidade de uma criteriosa e talvez demorada avaliação estratégica, a qual poderia indicar os prováveis rumos do bloco econômico, evitando-se os riscos de insucesso e a formatação inadequada elaborada para o Acordo de Fortaleza. Parece ter sido a falta de conhecimento das autoridades sobre a demanda o fator determinante para todos os males constatados. Sem um diagnóstico sobre a demanda, restou construir um acordo pouco atraente, com restrição sobre as rotas,

limitação de direitos de tráfego e capacidade e, ainda pior, extrema dificuldade para alterar o seu texto. O Acordo de Fortaleza possui em si vários aspectos considerados liberais, se comparados aos restritivos acordos bilaterais em vigor naquela época, mas tal avanço jamais foi considerado suficiente para garantir os investimentos das empresas para atender à pequena e rarefeita demanda da sub-região.

Aliados aos defeitos do Acordo de Fortaleza somam-se os entraves administrativos e burocráticos observados em cada país, cujos governos são os responsáveis pela ausência até hoje de legislação aeroportuária e aduaneira adequada às operações do Sistema Sub-regional. Qualificadas como internacionais, as operações sub-regionais ainda estão sujeitas ao rigor da fiscalização de fronteiras, cujos órgãos responsáveis parecem ter dificuldade de colaborar entre si¹³, muito menos para a efetivação de novos serviços em aeroportos mais isolados. Essa situação poderia ser amenizada pela ação dos governos em busca de equiparem os aeroportos com as estruturas necessárias, uma vez que a integração dos sistemas aduaneiros está muito distante de ocorrer, conforme foi apontado no capítulo 6. Nesse contexto, conclui-se pela importância da contínua ação da diplomacia brasileira, visando a viabilizar a incorporação do Sistema Sub-regional ao Mercosul e, principalmente, pela concretização da imprescindível união aduaneira na região, a qual ainda depende de vultosos investimentos e, aparentemente, de muito trabalho.

A direção adotada pelas autoridades brasileiras, no sentido de ampliar a abrangência e flexibilização do Acordo de Fortaleza, conforme a proposta aprovada pelo Conselho de Autoridades Aeronáuticas¹⁴, visando a dotar o continente de um acordo multilateral para uma integração generalizada, sugere ser um caminho sem volta. Não resta dúvida que para a integração econômica regional há necessidade de um instrumento jurídico com tal envergadura e de que o Acordo de Fortaleza, se alterado, vem suprir essa lacuna. No entanto, esse movimento não trará para as populações da sub-região qualquer benefício, uma vez que não traz consigo os elementos capazes de fomentar os serviços para aquela demanda específica. Nesse contexto, a proposta que mais se aproxima de um formato aparentemente adequado para suprir os serviços aéreos sub-regionais foi a apresentada pelo Ministério das

¹³ Vide subitens 5.2.3.2 e 5.2.3.3, páginas 114 e 116, respectivamente.

¹⁴ Apresentada em outubro de 2005, na 16ª Reunião do Conselho de Autoridades Aeronáuticas (vide subitem 4.2.3, página 72).

Relações Exteriores, conforme visto no subitem 6.1.2 (página 128), visando ao estabelecimento de ligações aéreas transfronteiriças.

Conforme também apresentado no capítulo 6, a possibilidade de serem criados incentivos fiscais e operacionais, efetiva cooperação entre o governo federal e os governos estaduais e municipais para a elaboração e planejamento das ligações aéreas, aliadas à hipótese de poder-se alterar a legislação necessária, apresentam-se como soluções há muito requeridas para a viabilização das ligações do Sistema Sub-regional. O fato de a proposta para as ligações transfronteiriças considerar exclusivamente as localidades abrangidas pela região amazônica reflete uma importante ação política com vistas ao atendimento de uma área reconhecidamente mais carente que a própria sub-região ao sul. Mas há que se observar que os mesmos elementos também compõem o rol de atributos carecidos para a efetivação de ligações sub-regionais.

Por tal motivo, foi neste trabalho sugerida a incorporação dos citados atributos ao Acordo de Fortaleza, entendendo-se que o mesmo já constitui instrumento jurídico capaz de também atender às localidades amazônicas. Caso venham a ser aprovadas as normas propostas somente para a conectividade transfronteiriça ao norte, é possível que algumas empresas venham a se interessar pelas ligações ali previstas, mas certamente nada acontecerá ao sul. Tal quadro também não interessa ao governo perpetuar, haja vista a legislação brasileira, mas ressalte-se tratar de decisões de cunho estritamente político, uma vez que financeira e economicamente tais serviços não parecem se sustentar sem apoio externo.

Ao Brasil, assim como aos demais países sul-americanos comprometidos com o desenvolvimento econômico e social no continente, resta não só buscar estabilidade macroeconômica, mas desenvolver conjuntamente programas de investimentos em infraestrutura para toda a região. Deve-se perseguir diminuir as diferenças sócio-econômicas e culturais verificadas entre as populações, o que demanda a dinamização das trocas comerciais e intercâmbio cultural. Nesse sentido, a indústria do turismo é uma das principais incentivadoras, uma vez que promove a circulação das pessoas entre as localidades dentro e também para fora da região. Ressalta-se que nesse contexto, o transporte aéreo é reconhecido instrumento indutor de viagens turísticas, seja a lazer como a negócios. Assim, observa-se que as políticas brasileiras para os setores do turismo e da aviação civil estão em alinhamento com o desenvolvimento desse setor econômico, ou seja, ambas apontam para a necessidade de se

estimular o crescimento dos fluxos turísticos. Mas, que ações deve o Brasil seguir para alcançar esse destino?

7.1 A CHAVE: COOPERAÇÃO E PLANEJAMENTO

A carência de transporte aéreo na sub-região pode ser atribuída, em grande medida, à ausência de uma estratégia comum com vistas ao desenvolvimento do setor, além das resistências para a coordenação de ações voltadas à consecução de resultados compartilhados. Há considerável distância entre as agendas dos setores público e privado no que tange à integração física e logística da América do Sul. Em vários casos há sérias divergências de interesses entre os próprios órgãos do setor público, e o mesmo acontece entre segmentos do privado. No caso do setor turístico, é inconcebível aceitar a falta de articulação entre os operadores turísticos, hoteleiros, empresas de transporte, e as diversas instâncias governamentais, que de alguma forma interagem com o setor do transporte e do turismo. O resultado dessa desarticulação redundava em ineficiência econômica e perda de receitas para a sociedade sul-americana como um todo.

Além da ausência de cooperação entre os organismos intervenientes, figura ainda a carência de ações estratégicas e políticas que poderiam impactar positivamente a oferta de serviços logísticos em geral, tais como subsídios, isenções fiscais, créditos dirigidos etc. Também poderia ser desenvolvida uma articulação junto ao setor demandante, por exemplo, incentivando-se a formação de comitês de usuários etc., visando a obter as informações necessárias para a melhoria contínua dos serviços. Tais considerações são mais presentes na percepção que o setor privado possui sobre o problema logístico regional. Parece ser uma visão pouco comum entre as autoridades governamentais, que aparentam ter dificuldades em buscar respostas para os problemas afetos à gestão pública junto aos seus regulados. O resultado é verificado nas declarações e críticas emitidas por representantes de estados e municípios contra decisões federais e vice-versa, e do setor privado contra os demais.

CARVALHO e BARBOSA (2006) apontam que, segundo o ex ministro do turismo, Walfrido dos Mares Guia, explorar as oportunidades oferecidas pelo turismo como gerador de riquezas e agente transformador é um desafio não só para o governo federal, mas para os governos estaduais e municipais, as universidades, as associações de classe, empresário, trabalhadores, organizações não governamentais. Todos precisam atuar sistematicamente em parceria. Os

interesses econômicos e sociais devem estar articulados com a oferta do lazer e outras atividades no turismo. E como acontece em qualquer outro segmento, também para o transporte aéreo e o setor turístico são exigidos estudos, análises, pesquisas, enfim, um sistema de informações precisas no qual os agentes públicos e privados possam se basear para definir planejamentos e tomar decisões (CARVALHO e BARBOSA, 2006).

Tome-se, por hipótese, o interesse em se desenvolver uma ligação sub-regional entre uma localidade brasileira e outra em um dos países vizinhos, parte do Acordo de Fortaleza, considerando as restrições até hoje impostas para as operações. Da forma até hoje vigente, cabe apenas à empresa interessada solicitar às autoridades as devidas autorizações para iniciar o serviço, o qual será fruto apenas do seu próprio planejamento comercial e operacional. No entanto, conforme foi extensivamente demonstrado ao longo do presente trabalho, o sucesso da operação dependerá do volume da demanda pelo serviço, disponibilidade e facilitação aeroportuária, compensação dos maiores custos logísticos, preço do combustível (QAV), por exemplo, entre tantos outros aspectos que vêm afugentando as empresas desse tipo de ligação aérea.

Certo é que a população local deseja contar com o serviço, e por esse motivo o planejamento não deve estar limitado apenas ao interesse comercial das empresas, muito fragilizado por todas as dificuldades impostas para operar nesse tipo de localidade. O planejamento deve ser mais amplo e ao mesmo tempo profundo e, antes de tudo, estratégico para o desenvolvimento e sustentabilidade da ligação aérea, vinculada à procura do destino pelos viajantes. O planejamento deve ser coordenado pelo governo e ser cooperativo com toda a comunidade envolvida no processo, uma vez que exerce múltiplas funções, sendo relevante para a gestão dos destinos turísticos. Pode-se afirmar que o planejamento é o principal instrumento para as políticas de transporte e turismo, orientando e definindo políticas de crédito e incentivo, facilitando a integração dos esforços públicos e privados, melhorando a eficácia comercial do destino turístico e, antes de tudo, trazendo segurança a investidores, aos empresários e à população em geral.

Para finalizar, registre-se que para estimular o crescimento dos destinos sub-regionais, assim como qualquer outro destino turístico, não basta elaborar programas e projetos de desenvolvimento isolados. Segundo VIGNATI (2008), é preciso estimular a expansão da atividade turística com base em uma perspectiva territorial integrada, na qual instituições

governamentais e não-governamentais comprometidas com o turismo sustentável trabalhem em parceria, a fim de garantir a sustentabilidade política das instituições envolvidas. Nesse contexto, espera-se que a sociedade civil assuma uma postura participativa e colaborativa, e que o governo perceba a sociedade como um verdadeiro parceiro, capaz de contribuir com a eficácia e o desempenho de suas funções. Conclui-se, portanto, que transformar uma localidade em destino turístico não é tarefa fácil, possibilitada apenas pela elaboração de uma norma que parece suficientemente capaz de viabilizar as viagens de e para a região. É preciso obter informações precisas locais e sobre o potencial mercado, definir públicos, garantir a infraestrutura e serviços públicos essenciais, testar pólos, produtos e roteiros (algo imaginado por meio dos vôos sub-regionais exploratórios), articular os atores participantes e, sobretudo, planejar o trabalho e participação de cada um.

Espera-se que o sistema de transporte aéreo sul-americano possa ainda vir a contar com a intensificação das ligações entre todas as suas localidades, como um dia foi sonhado por aqueles que idealizaram o Sistema Sub-regional, apesar de ainda não terem logrado êxito naquela investida. Para que o objetivo do Acordo de Fortaleza seja alcançado, necessária é a simplificação dos procedimentos aduaneiros e harmonização normativa dos países signatários. Problemas de natureza burocrática devem ser execrados do relacionamento entre as autoridades públicas brasileiras e suas congêneres sul-americanas.

Devem os países, por fim, atentar para a importância do setor turístico para o sistema, do qual o transporte aéreo é indutor e deve ser parceiro. As diferentes demandas turísticas devem ser estudadas assim como o aparato normativo adequado para atendê-las. Para tanto, deve haver planejamento e coordenação entre os países, para assim angariarem eficiência em prol do desenvolvimento harmonioso e equilibrado do território. A integração das localidades fronteiriças faz parte das bases necessárias para a integração do continente, desenvolvimento dos países e bem-estar das populações na América do Sul.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

ANDRADE, J. J., 2001, *Estudo do Processo de Integração em Três Fronteiras Terrestres do Mercosul*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: <http://volpi.ea.ufrgs.br/teses_e_dissertacoes/td/000405.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2009.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2005, *Anuário do Transporte Aéreo – Vol. I - Dados Estatísticos - 2005*. Disponível em <<http://www.anac.gov.br/estatistica/estatisticas1.asp>>. Acesso em 27 jul. 2009.

_____, 2006, *Anuário do Transporte Aéreo – Vol. I - Dados Estatísticos - 2006*. Disponível em <<http://www.anac.gov.br/estatistica/estatisticas1.asp>>. Acesso em 27 jul. 2009.

_____, 2007, *Anuário do Transporte Aéreo – Vol. I - Dados Estatísticos - 2007*. Disponível em <<http://www.anac.gov.br/estatistica/estatisticas1.asp>>. Acesso em 27 jul. 2009.

_____, 2008, *Resolução nº 16/2008, de 27 de fevereiro de 2008, Altera os valores máximos de desconto para as tarifas aéreas internacionais, com origem no Brasil e destino nos países da América do Sul*. Disponível em <http://www.anac.gov.br/biblioteca/resolucao/RA2008_0016.pdf>. Acesso em 27 jul. 2009.

_____, 2009, *Relatório de Desempenho Regulatório 2008*. Disponível em <http://www.anac.gov.br/arquivos/pdf/Relatorio_ANAC_2008_c.pdf>. Acesso em 27 jul. 2009.

BENI, M. C., 2003, *Globalização do Turismo: megatendências do setor e a realidade brasileira*. São Paulo, Aleph.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2009, *BNDES aprova R\$ 199 milhões para Trip adquirir aeronaves Embraer*, Clipping de Notícias – 27/05/2009, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/noticias/2009/not068_09.asp>. Acesso em: 19 jun. 2009.

BRASIL, 1988, *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 19 jun. 2009.

_____, 1999, *Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências*, Brasília. Disponível em <<http://e-legis.anvisa.gov.br/leisref/public/showAct.php?id=995#>>. Acesso em 19 jun. 2009.

_____, 2009, *Decreto nº 6.764, de 10 de fevereiro de 2009, Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Fazenda, e dá outras providências*, Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6764.htm>. Acesso em 19 jun. 2009.

_____, 2009, *Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009, Aprova a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC) e dá outras providências*, Brasília. Disponível em <<http://www.anac.gov.br/biblioteca/decretos/DECRETO6780.pdf>>. Acesso em 19 jun. 2009.

BARBOSA, A. (coord.), 2005, *Integração Regional na América Latina: o “processo real” e a visão da Aliança Social Continental*. Acervo de Prospectiva – Consultoria Brasileira de Assuntos Internacionais, São Paulo. Disponível em <<http://www.rqic.alternatives.ca/forum-prospectivacut>>. Acesso em: 16 fev. 2009.

CAMARGO, C. A., (CCamargo@golnaweb.com.br), 2009, *Informações sobre o Sistema Sub-regional de Transporte Aéreo Sul Americano, o interesse das empresas brasileiras e o desempenho das autoridades aeronáuticas envolvidas*. E-mail para MARINHO, M. (marcelo.marinho@anac.gov.br), em quarta-feira, 15 de julho de 2009.

CARRION, M. C. e PAIN, E. S., 2006, *IIRSA: desvendando os interesses*. Núcleo Amigos da Terra - Brasil, Porto Alegre. Disponível em <<http://www.riomadeiravivo.org/fiquepordentro/iirsaeli.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2009.

CARVALHO, L. C. e BARBOSA, L. G. M. (org.), 2006, *Discussões e Propostas para o Turismo no Brasil*, Observatório de Inovação do Turismo. Rio de Janeiro, Senac Nacional .

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2009, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: crisis y espacios de cooperación regional - 2008-2009*, Documento Informativo, Santiago do Chile. Disponível em <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/36906/P36906.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em: 16 set. 2009.

COMISSÃO EUROPEIA (CE), 2004, “Comunicação aos Estados-Membros, de 2 de setembro de 2004, que estabelece as orientações para uma iniciativa comunitária relativa à cooperação transeuropeia destinada a incentivar o desenvolvimento harmonioso e equilibrado do território europeu (INTERREG III)”, *Jornal Oficial da União Europeia*, C 2226/2 “PT”, publicado em 10 set. 2004, Bruxelas. Disponível em <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/index_en.htm>. Acesso em: 07 jul. 2009.

COMITÊ TÉCNICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2003, *Transporte Aéreo Regular*, Brasília. <<http://www.anac.gov.br/arquivos/pdf/CTPP.pdf>>. Acesso em 24 abr. 2009.

CONSELHO DE AVIAÇÃO CIVIL, 2003, *Resolução nº 004/2003, de 30 de outubro de 2003, Do Mercado Internacional*, Brasília. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/aviacao_civil/legislacao/conac/2003/Res_004_2003.pdf>. Acesso em 27 jul. 2009.

_____, 2007, *Resolução nº 007/2007, de 20 de julho de 2007, Do Mercado Internacional*. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/aviacao_civil/legislacao/conac/2007/Res_007_2007.pdf>. Acesso em 27 jul. 2009.

CORTADA, A. M., 2008, *Comércio e Integração do Brasil na América do Sul: uma avaliação de alternativas às limitações logísticas na Região Amazônica*. Curitiba, Juruá Editora.

COSTA, J. O.; SANTOS, L. S. e YAMASHITA, Y., 2008, “Vocação Turística das Cidades Brasileiras: análise de modelos de previsão de demanda do transporte aéreo”, *Anais do VII SINTRAER – Simpósio de Transporte Aéreo*, Rio de Janeiro, 26 a 28 de novembro de 2008, p. 209-219. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/biblioteca/publicacoes.asp>>. Acesso em: 24 abr. 2009.

COUTINHO, L., 2009, *O BNDES e o Apoio aos Projetos Brasil-Argentina*. Encontro Empresarial Brasil-Argentina (20 de março de 2009), São Paulo. Disponível em <http://www.fiesp.com.br/agencianoticias/2009/03/20/luciano_coutinho.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2009.

COUTO, L. F., 2006, *O Horizonte Regional do Brasil e a Construção da América do Sul (1990-2005)*. Dissertação de MSc., Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <http://servicos.capes.gov.br/arquivos/avaliacao/estudos/dados1/2006/53001010/039/2006_039_53001010025P6_Teses.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2009.

EDRA, F. P. M., 2005, *A Relação entre Turismo e Transporte Aéreo no Brasil*. Dissertação de MSc., Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.pet.coppe.ufrj.br/dissertacoes/planejamento_transportes/edra_fatima.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2009.

EGLER, C. A. G., 2003, *Geeconomia do Gás Natural no Cone Sul*. Laboratório de Gestão do Território (LAGET) do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.laget.igeo.ufrj.br/egler/pdf/geogas.pdf#page=28>>. Acesso em: 27 abr. 2009.

SALLES, Y., 2009, *Financiamento de Aeronaves pelo BNDES*, Folha Online, São Paulo, 7 de abril de 2009, Seção Dinheiro. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u547259.shtml>>. Acesso em: 27 abr. 2009.

HENRIQUES, J. S., 2004, *História da CERNAL*. , Editado pela Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional com patrocínio da Variglog.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008, “Regiões de Influência das Cidades – 2008”, *Comunicado Social de 10/10/2008*, Rio de Janeiro. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impressao.php?Id_noticia=1246. Acesso em: 27 abr. 2009.

INSTITUTO DE AVIAÇÃO CIVIL, 2004, *Manual de Implementação de Aeroportos*, Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.anac.gov.br/arquivos/pdf/manualImplementacaoGeral.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2009.

LAVIOLA, M. O., 2004, *Integração Regional: avanços e retrocessos*. São Paulo, Aduaneiras.

MARIANO, K. L. P. e MARIANO, M. P., 2005, “Governos Subnacionais e Integração Regional: considerações teóricas”, in: *Wanderley, L. E. W. e Vigevani, T. (orgs.), 2005, Governos Subnacionais e Sociedade Civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo, Editora PUC-SP.

MENDES, V., 2009, *Trip entrega a Lula plano de estímulo à aviação regional*, Agência Estado, Estadão.com.br, 21/07/2009, São Paulo. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/economia,trip-entrega-a-lula-plano-de-estimulo-a-aviacao-regional,406236,0.htm>>. Acesso em: 22 jul. 2009.

MENDONÇA, R. M., 1996, “Sistema de Transporte Aéreo Sub-Regional: uma ferramenta especial para o sucesso do MERCOSUL”. *Revista Brasileira de Direito Aeroespacial*, n. 69 (julho), Rio de Janeiro.

_____, R. M., 2009, (ruy.mendonca@anac.gov.br), 2009, *Informações sobre o Sistema Sub-regional de Transporte Aéreo Sul Americano, o interesse das empresas brasileiras e o desempenho das autoridades aeronáuticas envolvidas*. E-mail para MARINHO, M. (marcelo.marinho@anac.gov.br), em terça-feira, 5 de maio de 2009.

MILIONI, A. Z.; PEREIRA, C. S. M.; PEREIRA FILHO, A. J., 1999, *Seleção de aeroportos a serem internacionalizados usando o Método de Análise Hierárquica*. Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), São José dos Campos. Disponível em <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2000_E0178.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2009.

MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA, 1995, *Anuário do Transporte Aéreo – Dados Estatísticos – 1995*. Disponível em <<http://www.anac.gov.br/estatistica/estatisticas1.asp>>. Acesso em 27 jul. 2009.

_____, 1996, *Anuário do Transporte Aéreo – Dados Estatísticos – 1996*. Disponível em <<http://www.anac.gov.br/estatistica/estatisticas1.asp>>. Acesso em 27 jul. 2009.

_____, 1997, *Anuário do Transporte Aéreo – Vol. I - Dados Estatísticos – 1997*. Disponível em <<http://www.anac.gov.br/estatistica/estatisticas1.asp>>. Acesso em 27 jul. 2009.

_____, 1998, *Anuário do Transporte Aéreo – Vol. I - Dados Estatísticos – 1998*. Disponível em <<http://www.anac.gov.br/estatistica/estatisticas1.asp>>. Acesso em 27 jul. 2009.

_____, 1999, *Anuário do Transporte Aéreo – Vol. I - Dados Estatísticos – 1999*. Disponível em <<http://www.anac.gov.br/estatistica/estatisticas1.asp>>. Acesso em 27 jul. 2009.

_____, 2000, *Anuário do Transporte Aéreo – Vol. I - Dados Estatísticos – 2000*. Disponível em <<http://www.anac.gov.br/estatistica/estatisticas1.asp>>. Acesso em 27 jul. 2009.

_____, 2001, *Anuário do Transporte Aéreo – Vol. I - Dados Estatísticos – 2001*. Disponível em <<http://www.anac.gov.br/estatistica/estatisticas1.asp>>. Acesso em 27 jul. 2009.

_____, 2002, *Anuário do Transporte Aéreo – Vol. I - Dados Estatísticos – 2002*. Disponível em <<http://www.anac.gov.br/estatistica/estatisticas1.asp>>. Acesso em 27 jul. 2009.

_____, 2003, *Anuário do Transporte Aéreo – Vol. I - Dados Estatísticos – 2003*. Disponível em <<http://www.anac.gov.br/estatistica/estatisticas1.asp>>. Acesso em 27 jul. 2009.

_____, 2004, *Anuário do Transporte Aéreo – Vol. I - Dados Estatísticos – 2004*. Disponível em <<http://www.anac.gov.br/estatistica/estatisticas1.asp>>. Acesso em 27 jul. 2009.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009, *Conectividade aérea na América do Sul: condições para o estabelecimento de vôos transfronteiriços*. Apresentação com 12 slides. Brasília. E-mail de GÓIS, A. L. (ancelmo@mre.gov.br) para MARINHO, M. (marcelo.marinho@anac.gov.br), em segunda-feira, 29 de junho de 2009.

_____, 2009 b, *Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais entre os Governos da República da Argentina, da República da Bolívia, da República Federativa do Brasil, da República do Chile, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai*. Disponível em <<http://www2.mre.gov.br/dai/servaaereos.htm>>. Acesso em 02 mar. 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO e MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2008, *EM Interministerial nº 00146/2008/MP/MJ, de 11 de julho de 2008*, Brasília. Disponível em <www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=595193>. Acesso em: 02 set. 2009.

MINISTÉRIO DO TURISMO, 2009, “Macroprograma: Logística de Transportes – SNPTur / Embratur”, Brasília. Disponível em <<http://200.143.12.83/portalmtur/opencms/institucional/Macro/Macro.html>>. Acesso em: 02 mar. 2009.

_____, 2005, *Programa de Integração Física da América do Sul: Módulo Aéreo – Foco Turismo*, Brasília. Disponível em <<http://www.anac.gov.br/biblioteca/publicacoes.asp>>. Acesso em 27 jul. 2009.

OLIVEIRA, A. V. M., 2007, *A Experiência Brasileira na Desregulamentação do Transporte Aéreo: um balanço e propositura de diretrizes para novas políticas*. Acervo Científico do Núcleo de Estudos em Competição e Regulação do Transporte Aéreo (NECTAR), São José dos Campos. Disponível em <<http://www.ita.br/~nectar>>. Acesso em: 02 mar. 2009.

OLIVEIRA, A. V. M. e SALGADO, L.H., 2008, *Constituição do Marco Regulatório para o Mercado Brasileiro de Aviação Regional*, Acervo Científico do Núcleo de Estudos em Competição e Regulação do Transporte Aéreo (NECTAR), São José dos Campos. Disponível em <<http://www.ita.br/~nectar>>. Acesso em: 02 mar. 2009.

OLIVEIRA, H. A. e LESSA, A. C. (org.), 2008, *Relações Internacionais: temas e agendas*. São Paulo, Editora Saraiva.

OTTOBONI, J., 2009, “Governo negocia instalação de unidade da Embraer em Córdoba”, *Gazeta Mercantil (SP) – BRASIL*, São José dos Campos (SP), 24 de Abril de 2009. Disponível em: <<https://conteudoclipppingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2009/4/24/governo-negocia-instalacao-de-unidade-da-embraer-em-cordoba>>. Acesso em: 27 jul. 2009.

PAGE, S. J., 2008, *Transporte e Turismo: perspectivas globais*. Porto Alegre, Bookman.

PAIVA, S., 2009, *As crises cíclicas do capitalismo mundial*, João Pessoa. Disponível em <<http://professorpaiva.blogspot.com/2009/06/as-crises-ciclicas-do-capitalismo.html>>. Acesso em 27 jul. 2009.

PALHARES, G. L., 2002, *Transportes Turísticos*. São Paulo, Editora Aleph.

PASIN, J. A. B. e LACERDA, S. M., 2003, “A Reestruturação do Setor Aéreo e as Alternativas de Política para a Aviação Comercial no Brasil”. *Revista do BNDES*, V. 10, nº 19, P. 217-240 (junho), Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1906.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2009.

PEREIRA, G. R., 2007, “Acordos sobre Serviços Aéreos”. *Nota de Aula*, Agência Nacional de Aviação Civil, Rio de Janeiro.

_____, G. R., 2008, “Acordos sobre Serviços Aéreos”. *Nota de Aula do Curso de Formação de Especialistas em Regulação de Aviação Civil da Agência Nacional de Aviação Civil*, Brasília.

_____, G. R., (guttemberg.pereira@anac.gov.br), 2009, *Informações sobre o Sistema Sub-regional de Transporte Aéreo Sul Americano, o interesse das empresas brasileiras e o desempenho das autoridades aeronáuticas envolvidas*. E-mail para MARINHO, M. (marcelo.marinho@anac.gov.br), em quarta-feira, 6 de maio de 2009.

PEREIRA FILHO, A. J.; SILVA, C. M.; PEREIRA, C. S. M.; SILVEIRA, J. A., 1999, *Estudo Básico para a Internacionalização de Aeroportos de Apoio à Aviação Sub-Regional no MERCOSUL*. Instituto de Aviação Civil, Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.anac.gov.br/arquivos/pdf/estudoBasicoMercosul.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2009.

PERSSE, L. F., 2009, “A política do Brasil para a América do Sul: estudo da performance regional do Brasil sob o governo de Luis Inácio Lula da Silva”, *Anais da IV Mostra de Pesquisa da Pós-Graduação PUCRS - 2009*, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, PUCRS, Porto Alegre, 31 de agosto a 4 de setembro de 2008. Disponível em: <www.pucrs.br/edipucrs/.../72166-LUIZ_FELIPE_PERSSE.pdf>. Acesso em: 17 set. 2009.

PINHEIRO, L. A. B., 2002, *Céus Abertos nas Américas*. Monografia. Programa de Pós-Graduação em Engenharia – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.aeronautas.org.br/biblio/teses.html>>. Acesso em: 12 fev. 2009.

ROCHA, E. V., 1988, “La Integración de Transporte Aéreo Latino Americano – realidades y perspectivas” (Conferência Internacional). *Revista Brasileira de Direito Aeroespacial*, n. 43 (janeiro/outubro), Rio de Janeiro.

RODRIGUES, C. B. L., 2008, “Indicadores de Desempenho Econômico e Financeiro – Novembro de 2008”, *Nota de aula da disciplina Economia dos Transportes*, Curso de Especialização em Gestão da Aviação Civil – 8ª turma, Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes (CEFTRU), Universidade de Brasília, Brasília-DF.

ROMERA, A. C., (aromera@icao.int), 2009, *Informações sobre o Sistema Sub-regional de Transporte Aéreo Sul Americano, o interesse das empresas brasileiras e o desempenho das autoridades aeronáuticas envolvidas*. E-mail para MARINHO, M. (marcelo.marinho@anac.gov.br), em quinta-feira, 14 de maio de 2009.

SARAIVA, C. E., 2009, *Meta do CE é atrair mais vôos*, *Diário do Nordeste*, Fortaleza, 24 de abril de 2009, Caderno, p.5-7. Disponível em:<<http://virtual.diariodonordeste.com.br/>>. Acesso em: 28 ago. 2009.

SENNES, R. e MENDES, R. C. (org.), 2008, *Projeto América do Sul: serviços de logística, IIRSA e integração regional - relatório final*. São Paulo. Disponível em: <<http://www.rqic.alternatives.ca/forum/prospectivacut.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2009.

SILVA, F. C., 2004, *Transporte Aéreo no Mercosul: da origem da normativa internacional ao rumo de uma Política Comum Regional*. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Londrina, Londrina. Disponível em: <<http://www.ibcdtur.org.br/downloads/Uma%20pol%20EDtica%20de%20c%e9us%20abertos%20para%20o%20turismo.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2009.

SILVEIRA, E. A., 1991, “Política Aeronáutica de Transporte Aéreo”. *Revista Brasileira de Direito Aeroespacial*, n. 55 (julho/dezembro), Rio de Janeiro.

SOUZA, M. M., 2009, *Crise poderá acirrar a desconfiança em relação ao Brasil*, Jornal Valor, São Paulo, 11 de março de 2009, Caderno A16, Especial, Análise. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/?impresso/especial/195/5456011/al-ve-esvair-cenario-de-recuperacao-rapida>>. Acesso em: 28 ago. 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2006, *Avaliação das Ações de Vigilância e Fiscalização no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários*, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Sumários Executivos, Nova Série, Relator: Ministro Benjamin Zymler, Brasília. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/agricultura/fitozoo.pdf>. Acesso em 19 jun. 2009.

VALENTE, F. J., 2004, O Turismo como Fator de Influência no Planejamento de Linhas Regulares das Empresas Aéreas Regionais do Brasil. Dissertação de MSc., Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Balneário Camboriú. Disponível em: <http://www6.univali.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=79>. Acesso em: 28 jan. 2009.

VARELLA, M., 2009, *Marcelo Varella: Resposta a Perguntas sobre o Sistema Sub-regional de Transporte Aéreo Sul Americano, o interesse das empresas brasileiras e o desempenho das autoridades aeronáuticas envolvidas*, 21 de julho de 2009. Entrevistador: Marcelo Marinho. Rio de Janeiro.

VIGEVANI, T., 2005, “História da Integração Latino-Americana: Mercosul e questões subnacionais”, in: Wanderley, L. E. W. e Vigevani, T. (orgs.), 2005, *Governos Subnacionais e Sociedade Civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo, Editora PUC-SP.

VIGNATI, F., 2008, *Gestão de Destinos Turísticos*. Rio de Janeiro, Editora Senac Rio.

YIN, R. K., 2005, *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre, Bookman.

ZYMLER, B. (relator), 2006, *Avaliação das Ações de Vigilância e Fiscalização no Trânsito Internacional de Produtos Agropecuários*, Sumários Executivos - Nova Série, Tribunal de Contas da União, Brasília-DF. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/agricultura/fitozoo.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2009.

ANEXO A
ACORDO DE FORTALEZA



DECRETO Nº 3.045, DE 5 DE MAIO DE 1999

Promulga o Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República da Bolívia, da República do Chile, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, celebrado em Fortaleza, em 17 de dezembro de 1996.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VIII da Constituição,

CONSIDERANDO que o Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República da Bolívia, da República do Chile, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, foi celebrado em Fortaleza, em 17 de dezembro de 1996;

CONSIDERANDO que o Congresso Nacional aprovou o ato multilateral em epígrafe por meio do Decreto Legislativo nº 37, de 7 de abril de 1998;

CONSIDERANDO que o Governo brasileiro depositou o Instrumento de Ratificação do referido Acordo em 5 de maio de 1998;

CONSIDERANDO que o Acordo em tela entrou em vigor internacional em 9 de abril de 1999;

DECRETA:

Art. 1º O Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República da Bolívia, da República do Chile, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, celebrado em Fortaleza, em 17 de dezembro de 1996, apenso por cópia a este Decreto, deverá ser executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 5 de maio de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Luiz Felipe Lampreia

Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais entre os Governos da República Argentina, da República da Bolívia, da República Federativa do Brasil, da República do Chile, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai

Os Governos da República Argentina, da República da Bolívia, da República Federativa do Brasil, da República do Chile, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, doravante denominados Estados Partes, sendo signatários da Convenção sobre Aviação Civil Internacional, aberta à assinatura em Chicago em 7 de dezembro de 1944;

Congregando um grupo de países que vem desenvolvendo um novo processo de integração econômica;

Aspirando contribuir para o desenvolvimento do transporte aéreo na Sub-região compreendida pelos territórios dos Estados Partes;

Com o objetivo de concluir um Acordo que permita a realização de novos serviços aéreos na Sub-região, assim contribuindo para reforçar e facilitar a integração entre os povos dos Estados Partes, para concretizar estes objetivos e examinar aqueles não contemplados que oportunamente se considerem como instrumentos idôneos do desenvolvimento aerocomercial;

Convencionam o seguinte:

Artigo 1º
Objetivo do Acordo

O presente Acordo tem por objetivo permitir a realização de novos serviços aéreos sub-regionais regulares, em rotas diferentes das rotas regionais efetivamente operadas nos termos dos Acordos Bilaterais, a fim de promover e desenvolver novos mercados e atender devidamente à demanda dos usuários.

Artigo 2º
Definições

Para os fins do presente Acordo:

1. Estabelecem-se as seguinte definições:

- a) "Estado Parte" significa cada um dos países signatários do presente Acordo e aqueles que a ele aderirem posteriormente.
- b) "Autoridades Aeronáuticas" significa as Autoridades da Aeronáutica Civil dos Estados Partes.
- c) "Serviços Sub-regionais" significa os serviços aéreos regulares de passageiros, carga e mala postal, separadamente ou em combinação, realizados dentro da Sub-região que compreende os territórios dos Estados Partes, de conformidade com os critérios estabelecidos especificamente para tanto, em rotas diferentes das regionais efetivamente operadas no quadro dos Acordos Bilaterais.
- d) "Conselho" significa o Conselho de Autoridades Aeronáuticas do Sistema Sub-regional de Transporte Aéreo.
- e) "Empresa designada" significa qualquer empresa aérea que tenha sido designada e autorizada de conformidade com o artigo 5º deste Acordo.
- f) "País de Origem" significa o território do Estado onde se inicia o transporte.

g) "Acordos Bilaterais" significa todos os Acordos assinados entre Governos ou entre Autoridades Aeronáuticas que estabeleçam direitos relativos ao tráfego aerocomercial.

Artigo 3º

Anexos

Os Anexos integram o presente Acordo, entendendo-se que qualquer referência a este deve incluir os Anexos, exceto onde seja especificado de outra forma. Qualquer modificação dos mesmos será sempre resolvida por acordo unânime das Autoridades Aeronáuticas dos Estados Partes quando o considerem necessário para o melhor desenvolvimento do Sistema de Transporte Aéreo Sub-regional. As modificações entrarão em vigor provisoriamente desde a data de assinatura da Ata correspondente e passarão a vigorar, definitivamente, para cada Estado Parte, a partir da data de sua confirmação ao País Depositário mediante comunicação por Nota Diplomática.

Artigo 4º

Concessão de Direitos

1. Os Estados Partes concedem-se os direitos especificados neste Acordo, com a finalidade de operar Serviços Sub-regionais. Para a realização destes serviços, as Empresas designadas gozarão:

- a) do direito de sobrevoar os territórios dos Estados Partes;
 - b) do direito de aterrisar nos referidos territórios, para fins não comerciais;
 - c) do direito de embarcar e desembarcar, nos territórios dos Estados Partes, passageiros, carga e mala postal, separadamente ou em combinação, em vôos regulares que se realizem exclusivamente dentro da Sub-região.
2. O direito de embarcar e desembarcar passageiros, carga e mala postal destinados a ou provenientes de territórios de terceiros Estados Partes dependerá de autorização dos Estados Partes envolvidos, sejam esses tráfegos de quinta ou de sexta liberdades.
3. As empresas designadas poderão permitir a seus passageiros a interrupção da viagem, com direito a posterior reembarque, em escalas intermediárias de uma mesma rota sub-regional, nas condições estabelecidas no Anexo I ao presente Acordo.

Artigo 5º

Designação e Autorização

1. Cada Estado Parte terá o direito de designar uma ou mais empresas para operar os Serviços Sub-regionais. A referida designação será comunicada através de Nota Diplomática aos demais Estados Partes envolvidos.
2. Ao receber a comunicação da designação, as Autoridades Aeronáuticas de cada Estado Parte, em conformidade com suas leis e regulamentos, outorgarão à empresa ou às empresas designadas pelos outros Estados Partes as autorizações necessárias para a exploração dos serviços convencionados.
3. Uma empresa aérea que haja sido designada e autorizada poderá iniciar e manter a operação dos Serviços Sub-regionais desde que cumpra com os requisitos legais e regulamentares do outro Estado Parte e com as disposições aplicáveis deste Acordo.
4. Cada um dos Estados Partes tem o direito de retirar a designação de uma empresa ou empresas e designar outra ou outras, comunicando-o através de Nota Diplomática dirigida aos demais Estados Partes envolvidos.

Artigo 6º

Condições de Operação

Os critérios operacionais aplicáveis aos Serviços Sub-regionais constituem o Anexo I ao presente Acordo.

Artigo 7º

Aplicação de Disposições Bilaterais e Multilaterais

1. Aplicar-se-ão subsidiariamente a este Acordo todas as disposições dos Acordos de Serviços Aéreos assinados entre os Estados Partes envolvidos, que sejam compatíveis com o presente Acordo.
2. As disposições deste Acordo não deverão constituir, sob qualquer circunstância, restrições ao estabelecido nos Acordos sobre Serviços Aéreos que os Estados Partes hajam concluído entre si.
3. Na aplicação das disposições do presente Acordo, nenhum Estado Parte concederá tratamento mais favorável às suas empresas do que às dos demais Estados Partes.
4. Caso uma Convenção Multilateral inclua em suas disposições o tratamento do Transporte Aéreo na Sub-região, as Autoridades Aeronáuticas dos Estados Partes realizarão consultas com o objetivo de determinar o grau em que este Acordo poderá ser afetado pelas disposições da Convenção e decidir sobre as modificações que se façam necessárias neste Acordo.

Artigo 8º

Intercâmbio de Disposições Nacionais

1. Cada Estado Parte, por meio de suas Autoridades Aeronáuticas, comunicará oportunamente às Autoridades Aeronáuticas dos outros Estados Partes as disposições vigentes em seus respectivos países para a concessão de autorizações a empresas aéreas para o exercício de atividades comerciais e operacionais, além das normas para a autorização de rotas, frequências e horários para os vôos regulares.
2. Os Estados Partes se esforçarão para compatibilizar as disposições e normas referidas no parágrafo 1º deste artigo, a partir da vigência do presente Acordo.

Artigo 9º

Tarifas

1. As tarifas a serem aplicadas para o transporte nos Serviços Sub-regionais ficarão submetidas às normas do País de Origem.
2. As tarifas aplicadas poderão, por solicitação de uma das Partes interessadas, ser objeto de exame pelo Conselho de Autoridades Aeronáuticas.

Artigo 10

Facilitação e Segurança

Cada Estado Parte empregará todos os esforços com vistas à máxima simplificação e compatibilização de suas normas e procedimentos relativos à facilitação do Transporte Aéreo Internacional (Imigratórios, Aduaneiros e de Vigilância Sanitária e Fitossanitária) nas operações sub-regionais, sem prejuízo do cumprimento das Normas de Segurança da Aviação Civil, em harmonia com os Anexos 9 e 17 da Convenção de Aviação Civil Internacional.

Artigo 11

Aeronavegabilidade, Operações e Licenças do Pessoal

Cada Estado Parte deverá compatibilizar com os demais membros suas normas e procedimentos relativos a Aeronavegabilidade, Operações e Licenças do Pessoal, conforme as normas e recomendações da Organização de Aviação Civil Internacional.

Artigo 12

Conselho de Autoridades Aeronáuticas

1. Fica criado o Conselho de Autoridades Aeronáuticas, com o objetivo de zelar pelo cumprimento e aplicação deste Acordo.
2. As normas que regularão a composição, as atribuições e demais pormenores de funcionamento do Conselho constituem o Anexo II ao presente Acordo.

Artigo 13

Oportunidades Comerciais

1. Cada Estado Parte adotará as medidas apropriadas dentro de sua jurisdição para eliminar todas as formas de discriminação e práticas de competição desleal no exercício das oportunidades comerciais.
2. Caso as regulamentações locais o permitam, os Estados Partes adotarão as medidas apropriadas para que as linhas aéreas possam adquirir combustível no território do Estado Parte em moeda local ou em moeda livremente conversível; converter e remeter a seu país de origem os excedentes sobre suas vendas, com presteza e sem restrições ou gravames fiscais, à taxa de câmbio vigente; e realizar seus próprios serviços em terra, ou selecionar entre agentes competentes de tais serviços, ou, no caso de usar os únicos serviços existentes, estes deverão ser prestados em uma base de igualdade e com preços baseados nos custos.

Artigo 14

Estatísticas

1. As empresas aéreas que operem rotas sub-regionais fornecerão às Autoridades Aeronáuticas dos países onde operem informações estatísticas sobre o tráfego transportado, nas rotas que operem, com determinação de origem e destino.
2. As Autoridades Aeronáuticas dos Estados Partes intercambiarão semestralmente as informações estatísticas de interesse comum.

Artigo 15

Adesão

1. Este Acordo estará aberto à adesão de outros Estados da América do Sul, cujas solicitações serão examinadas pelos Estados Partes.
2. A aprovação das solicitações será objeto de decisão unânime dos Estados Partes.

Artigo 16

Denúncia

1. O Estado Parte que desejar desvincular-se do presente Acordo deverá comunicar essa intenção aos demais Estados Partes de modo expresso e formal, efetuando no prazo de sessenta dias a entrega do documento de denúncia ao Ministério das Relações Exteriores do País Depositário, que o distribuirá aos demais Estados Partes.
2. Formalizada a denúncia, o Acordo deixará de vigor para o país denunciante um ano depois da data de recebimento da notificação pelo País Depositário, se não se

convencionar, pela unanimidade dos membros restantes, um prazo inferior ou se a denúncia não for retirada antes de expirar aquele período.

Artigo 17

Solução de Controvérsias

Para solução das controvérsias que surjam entre os Estados Partes acerca da interpretação e/ou execução das disposições do presente Acordo, serão observados os procedimentos previstos no Anexo III ao presente Acordo.

Artigo 18

Revisão

O presente Acordo será objeto de revisão periódica, pelo menos a cada três anos. Nestas revisões os Estados Partes procurarão eliminar gradualmente as restrições existentes neste Acordo.

Artigo 19

Registro

Este Acordo será registrado, pelo País Depositário, na Organização de Aviação Civil Internacional.

Artigo 20

Entrada em vigor

1. O presente Acordo entrará em vigor trinta dias depois da data do depósito do terceiro instrumento de ratificação. Os instrumentos de ratificação serão depositados perante o Governo da República Federativa do Brasil, que comunicará a data do depósito aos Governos dos demais Estados Partes.

2. O Governo da República Federativa do Brasil notificará ao Governo de cada um dos demais Estados Partes a data de entrada em vigor do presente Acordo

Em testemunho do que os abaixo assinados, devidamente autorizados por seus respectivos Governos, assinam o presente Acordo Multilateral.

Feito em Fortaleza, em 17 de dezembro de 1996, em um original nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos. O Governo da República Federativa do Brasil será o Depositário do presente Acordo e enviará cópia devidamente autenticada do mesmo aos Governos dos demais Estados Partes.

Anexo I

Critérios Operacionais

1. Área Geográfica

Considera-se todo o território dos Estados Partes como disponível para operações aéreas sub-regionais, sob o princípio do não desvio do tráfego para pontos além da Sub-região.

2. Rotas Sub-Regionais

São aquelas que se estendem desde o último aeroporto no território de um Estado Parte até pontos nos territórios dos outros Estados Partes. As rotas sub-regionais somente podem ser operadas com vôos originados no território do país da empresa.

3. Superposição de Rotas

As rotas sub-regionais poderão conter segmentos que unam dois aeroportos não vinculados por serviços efetivamente operados nos quadros dos Acordos Bilaterais.

Nenhum segmento de uma rota sub-regional poderá sobrepor-se a segmentos efetivamente operados segundo as disposições dos referidos Acordos.

Desta maneira, poderão estabelecer-se ligações desde ou para um ponto estabelecido nos Acordos Bilaterais, para ou desde outros pontos da Sub-região não incluídos nos referidos Acordos.

4. Aeroportos Sub-Regionais

São todos aqueles que sejam designados para operar com vôos internacionais.

Os Estados Partes envolvidos na operação de Serviços Sub-regionais comprometem-se a habilitar para uso internacional aqueles aeroportos ou aeródromos situados em seu território que sejam aptos para o cumprimento dos objetivos do presente Acordo.

5. Aeroportos Compartilhados

Para os efeitos da definição de rotas sub-regionais, os aeroportos compartilhados serão considerados como situados no território da empresa operadora, se seu Estado compartilha tal aeroporto e se cada Estado concede os procedimentos de facilitação que permitam às empresas de cada um deles a entrada ou saída, para ou desde o outro Estado.

6. Área Terminal - TMA

Para os efeitos das rotas sub-regionais, considerar-se-ão como um único os aeroportos de um mesmo Estado situados dentro do limite de uma TMA, ficando qualquer exceção sujeita à prévia consideração das Autoridades Aeronáuticas dos Estados Partes envolvidos.

7. Capacidade

O número de frequências e o equipamento a ser utilizado por uma empresa em cada rota sub-regional devem ser adequados ao respectivo potencial de tráfego.

As empresas proporão livremente equipamentos e frequências, o que será considerado pelas Autoridades Aeronáuticas dos Estados Partes envolvidos para evitar qualquer excesso de capacidade que não esteja de conformidade com o potencial de tráfego e que caracterize uma prática anti-comercial, levando ainda em consideração as limitações técnicas aeroportuárias.

À falta de acordo, a controvérsia poderá ser levada ao Conselho de Autoridades Aeronáuticas, conforme o número 2 do Anexo II ao Acordo.

8. Parada Estância (Stop Over)

A interrupção da viagem com direito a posterior reembarque, prevista no parágrafo 3º do Artigo 4º do Acordo, deverá efetuar-se na mesma empresa e na mesma rota. Tal interrupção não poderá exceder o prazo que a autoridade pertinente de cada Estado Parte determine para seu território.

9. Vôos Exploratórios

Com vistas a fomentar a implantação e o desenvolvimento do Sistema Sub-regional e a implementação de novos serviços regulares definitivos, os Estados Partes se comprometem a autorizar, por um determinado período, as solicitações de vôos exploratórios em rotas não operadas nessa data.

Anexo II

Conselho de Autoridades Aeronáuticas

1. Composição

O Conselho será integrado por um Representante Titular e um Suplente da Autoridade Aeronáutica de cada Estado Parte, os quais estarão autorizados a adotar posições em nome de sua representada.

2. Atribuições

Além do estabelecido no Artigo 12 do Acordo, o Conselho tem as seguintes atribuições:

- a) pronunciar-se sobre as controvérsias resultantes da aplicação e/ou interpretação das cláusulas do Acordo, de seus Anexos e do Regulamento;
- b) formular normas complementares para o funcionamento harmonioso do Sistema de Transporte Aéreo Sub-regional, sempre que seja necessário;
- c) pronunciar-se sobre as denúncias de práticas predatórias ou de competição desleal;
- d) recomendar soluções para as controvérsias relativas ao Transporte Aéreo Sub-regional;
- e) avaliar a aplicação de suas Resoluções nos Estados Partes;
- f) procurar, através de cada Representante, junto às Autoridades competentes de seus respectivos países, a coordenação das ações tendentes à simplificação e compatibilização em matérias relativas a facilitação, segurança, aeronavegabilidade, operações e licenças do pessoal;
- g) analisar e projetar modificações para as revisões periódicas do Acordo;
- h) conceder, por solicitação das empresas envolvidas, audiência para conhecer seus pleitos, em conformidade com o disposto no Regulamento;
- i) procurar, através de cada Estado Parte, um tratamento simétrico e convenientemente econômico nos níveis tarifários para os serviços aeroportuários de tráfego aéreo, alfândega, imigração e saúde, entre outros; a fim de fomentar o desenvolvimento do Transporte Aéreo Sub-regional.

3. Sessões

As sessões do Conselho serão convocadas e se desenvolverão conforme os critérios estabelecidos em seu Regulamento.

4. Presidência

A Presidência do Conselho será exercida pelos Representantes dos Estados Partes, em caráter rotativo, por um ano, seguindo-se a ordem alfabética dos referidos Estados, podendo, por acordo unânime dos membros do Conselho, ser prorrogado o mandato do Presidente por mais um ano. Para o primeiro mandato será buscado o consenso dos Estados Partes.

5. Sede do Conselho

A sede do Conselho será localizada no Estado Parte que exerça a Presidência, cabendo a esse Estado prover as instalações e recursos materiais e de pessoal necessários às suas atividades.

6. Resoluções

As resoluções do Conselho serão adotadas por maioria simples de seus membros e terão caráter de Recomendações para os Estados, os quais adotarão uma atitude de cooperação em relação às mesmas, colaborando deste modo para que sejam estabelecidas as regras e solucionadas as controvérsias.

7. Secretaria

O Conselho disporá de uma Secretaria cujas atividades serão exercidas por um funcionário ou um substituto designados pelo Governo do Estado Parte sede do Conselho. Suas funções serão, entre outras, as seguintes:

- a) a preparação e divulgação das Ordens do Dia, das Atas das reuniões do Conselho e das soluções de controvérsias alcançadas em conformidade com o Artigo 17 deste Acordo;
- b) o tratamento da informação e da documentação que o Conselho requeira;
- c) a preparação da correspondência oficial do Presidente do Conselho;
- d) a execução da transição da Secretaria de um para outro Estado Parte, ao suceder-lhe um novo Secretário.

8. Atas

As matérias tratadas pelo Conselho serão consignadas em Atas, com o objetivo de registrar as Resoluções aprovadas. O conjunto das Atas e Resoluções aprovadas pelos Estados Partes será compilado com a norma correspondente, para o funcionamento harmonioso do Sistema Sub-regional de Transporte Aéreo.

Anexo III

Solução de Controvérsias

1. As controvérsias que ocorrerem entre os Estados Partes relativas às matérias do Sistema de Transporte Aéreo Sub-regional serão submetidas, em primeira instância, à deliberação do Conselho.
2. Caso não seja possível alcançar uma solução no âmbito do Conselho, os Estados Partes envolvidos estabelecerão negociações diretas entre si, ainda que as controvérsias envolvam interesses diretos de suas empresas. Os resultados alcançados nessas negociações serão informados, pelos Estados Partes, ao Conselho, através de sua Secretaria.
3. Se, mediante negociações diretas, não se alcançar um acordo, os Estados Partes envolvidos adotarão os procedimentos arbitrais previstos no parágrafo 4º deste Anexo.
4. Em caso de controvérsias será constituída uma Comissão Arbitral integrada por um árbitro de cada Estado Parte envolvido, devendo esses árbitros designarem um último árbitro que não seja nacional de nenhuma das partes envolvidas para atuar como Presidente da Comissão e que terá, em caso de empate, duplo voto.
5. Para facilitar a mais rápida designação do Presidente de uma Comissão Arbitral, cada Estado Parte comunicará imediatamente aos demais Estados Partes envolvidos o nome de seu respectivo árbitro. Uma vez constituída a Comissão, o processo arbitral deverá estar concluído em sessenta dias.

6. As decisões da Comissão Arbitral serão inapeláveis e deverão ser cumpridas no prazo que nelas se estabeleça. Se um Estado Parte não as cumprir, os demais Estados Partes poderão adotar medidas restritivas à operação das empresas do referido Estado, ou outras destinadas a obter o seu cumprimento.

ANEXO B
MEMORANDO DE SANTIAGO

“MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO”

En Santiago de Chile El día 2 de marzo de 2001, se reunieron las autoridades aeronáuticas de Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay para adoptar y acordar la recomendación que fuera aprobada por el Consejo de Autoridades Aeronáuticas del Acuerdo de Fortaleza, por Resolución CAA 01/2001, de fecha 2 de marzo de 2001.

En ese sentido las Autoridades Aeronáuticas acuerdan concederse recíprocamente los siguientes derechos:

*1.A) A partir del **1 de julio de 2001**, aumentar la capacidad acordada entre los Estados miembros bilateralmente en, por lo menos, treinta por ciento para los vuelos regionales (tercera y cuarta libertades) y eliminar las restricciones existentes en cuanto los puntos a operar dentro de los límites de sus territorios.*

*1.B) A partir del **1 de julio de 2002**, aumentar la capacidad ya ampliada conforme el ítem 1.A, en, por lo menos, cincuenta por ciento, y eliminar las restricciones existentes en cuanto al ejercicio de los derechos de quinta y sexta libertades bilateralmente acordados entre los Estados miembros, en el ámbito intra-regional.*

*1.C) A partir del **1 de julio de 2003**, liberalizar totalmente la capacidad y las frecuencias acordadas en los respectivos acuerdos bilaterales entre los Estados miembros, en el ámbito intra-regional.*

SANTIAGO DE CHILE, 2 DE MARZO DE 2001
Firmado por: Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay

Nota: Bolivia se adhirió al acuerdo en abril de 2001 y Perú en noviembre de 2001.