

A EVOLUÇÃO DO SETOR DE TRANSPORTE AÉREO BRASILEIRO

BIELSCHOWSKY, Pablo¹

CUSTÓDIO, Marcos da Cunha²

¹Doutorando em Economia – UFF, Prof. da Escola Superior de Gestão e Tecnologia - UCB ²Mestrado em Economia Empresarial –UCAM, Prof. da ESGT - UCB

1 - INTRODUÇÃO

O crescimento e a diversificação da economia brasileira entre 1920 e o início da década de 1960 resultaram na forte expansão da demanda pelo transporte aéreo. Após décadas de crescimento consistente, o setor de transporte aéreo começou a sentir os efeitos da crise do início da década de 1960. As pressões das empresas do setor aéreo na crise da década de 1960 foram atendidas pelo estado a partir de 1968. O período que se estendeu de 1968 até o início da década de 1980 assistiu a um forte crescimento das empresas, estimuladas pelo aumento da demanda e protegidas por uma regulação de mercado destinada a garantir a rentabilidade das empresas.

Na década de 1980, o endividamento das empresas, estimulado por expectativas de receitas que não se confirmaram, associou-se ao aumento dos custos operacionais e financeiros e ao controle de preços, provocando um grave desequilíbrio econômico-financeiro nas empresas do setor aéreo.

A falência de regime regulatório, decorrente da situação crítica das empresas do setor e da incapacidade do estado em coordenar uma solução para a crise, resultou na opção pela desregulamentação do mercado na década de 1990. A liberalização do setor foi realizada em três rodadas: a primeira em 1992, a segunda em 1997-98, e a terceira em 2001-02. A partir de 2003 observa-se um retorno da regulação no setor.

Este artigo busca recuperar a evolução do setor aéreo brasileiro. A segunda seção analisa o surgimento do setor aéreo entre as décadas de 1920 e 1950. A terceira seção aborda a crise do setor no início da década de 1960 e o período de crescimento do setor na década de 1970. A quarta seção analisa a crise que o setor enfrenta na década de 1980. Por fim, a quinta seção apresenta o processo de desregulamentação do mercado nos anos 1990.

2 – A ORIGEM DO SETOR DE TRANSPORTES AÉREOS NO BRASIL: 1920-1960

A economia brasileira passou por profundas transformações entre as décadas de 1920 e 1950. Na década de 1920 o modelo de crescimento voltado para fora, liderado pela agroexportação, foi levado ao limite com as políticas permanentes de valorização do café. O crescimento do setor primário exportador apoiado no trabalho assalariado dinamiza os setores da indústria e de serviços, que atingem um razoável patamar de diversificação. As primeiras décadas do século XX foram, também, marcadas pelo ingresso do capital estrangeiro no setor de serviços, como nas ferrovias, bancos, transporte aéreo etc.

Na década de 1930, a crise internacional resultou na falência do modelo primário exportador. No entanto, as políticas de proteção do mercado interno e manutenção da renda na cafeicultura resultaram na transição para o modelo de crescimento voltado para dentro, liderado pela indústria. A partir de 1937 a industrialização se acelerou com a participação mais decisiva das empresas estatais (FURTADO, 1959).

Apesar das disputas entre agraristas e industrialistas, na segunda metade da década de 1940, o processo de industrialização se consolidou na década de 1950. A criação de diversas empresas estatais nos setores de insumos básicos, associada ao ingresso das empresas estrangeiras de bens de consumo duráveis, resultou no fortalecimento do tripé formado por empresa privadas estrangeiras nos bens de consumo duráveis, empresas estatais nos insumos básicos e empresas nacionais nos setores tradicionais (LESSA, 1964).

O crescimento e a diversificação da economia brasileira entre 1920 e o início da década de 1960 resultaram na forte expansão da demanda pelo transporte aéreo. Nas décadas de 1920 e 1930, o setor era dominado por empresas estrangeiras europeias. Nas décadas de 1940 e 1950, houve o crescimento das empresas nacionais, que passaram a dividir o mercado com as empresas estrangeiras norte-americanas. Apesar da mudança na estrutura patrimonial, o mercado de transporte aéreo foi marcado por uma alta concentração ao longo de todo o período.

2.1 – O SETOR AÉREO BRASILEIRO NAS DÉCADAS DE 1920 E 1930

O setor de transporte aéreo no Brasil surge na segunda metade da década de 1920, dominado por duas subsidiárias de empresas estrangeiras – a Compagnie Générale Aéropostale e a Condor Syndikat.

Segundo Sonino (1995), a Compagnie Générale Aéropostale era uma empresa francesa, fundada em 1919, que tinha como proposta o estabelecimento de linhas de conexão para o serviço aerpostal, aproveitando a expertise de pilotos veteranos da Primeira Guerra Mundial.

A Compagnie Générale Aéropostale estabeleceu rotas aéreas entre a França, a África e, posteriormente, a América do Sul, onde serviu às cidades de Recife e Rio de Janeiro. Em 1933 a Aéropostale fundiu-se com outras companhias para criar a Air France. Castro e Larny (1993) afirmam que Compagnie Générale Aéropostale começa a voar no Brasil em 1927, mas encerra suas atividades no país em 1931. Apesar da vida curta, a empresa montou uma infraestrutura aeronáutica que foi importante para o desenvolvimento subsequente do setor.

A Condor Syndikat era uma subsidiária da empresa alemã Lufthansa. Criada em 20 de outubro de 1927, a empresa teve seu nome modificado para Serviços Aéreos Condor Ltda., por ocasião da Segunda Guerra Mundial, quando foram nacionalizadas diversas empresas alemãs atuantes no Brasil (SONINO, 1995).

A Viação Aérea Rio Grandense S/A (VARIG) foi fundada em 1927 por um alemão naturalizado brasileiro, com a ajuda da Condor Syndikat. Na década de 1930, a empresa amplia suas operações dentro do Rio Grande do Sul (CASTRO E LARNY, 1993).

A Panair do Brasil, subsidiária da Pan American Airways de origem norte-americana, é autorizada a operar as linhas internacionais em 1929, e inicia a ligação com Buenos Aires e Nova York em 1930 (CASTRO E LARNY, 1993).

A Viação Aérea São Paulo (VASP), criada por um grupo de empresários nacionais, começou a voar em 1933, operando as linhas entre São Paulo, Ribeirão Preto, Uberaba, São Carlos e Rio Preto. Após dificuldades financeiras, a VASP foi absorvida

pelo estado de São Paulo ainda em 1934. Na década de 1930, a empresa ampliou sua operação no interior de São Paulo. Em 1933 foi fundada a Aerolloyd Iguassú, que operou as ligações entre São Paulo, Curitiba, Joinville e Florianópolis, até ser vendida para a Vasp em 1939 (CASTRO E LARNY, 1993).

Sonino (1995, p.5) compara a operação do setor em 1927 e 1937:

Estas empresas já possuíam, em 1927, 13 aviões, tendo transportado 643 passageiros, 257 Kg de correspondência e 200 Kg de carga. Em 1937 já operavam no Brasil nove empresas, com uma frota de 66 aeronaves que voavam em 34 linhas, transportando 61.874 passageiros, 149.138 Kg de mala postal e 235.024 Kg de carga (SONINO, 1995, 5).

A estrutura do mercado de transporte aéreo na década de 1930 foi marcada por fortes barreiras à entrada geradas pelo acesso privilegiado à tecnologia – as inovações radicais que caracterizam a evolução da indústria de transporte aéreo nos anos 1930 só eram acessíveis às subsidiárias de empresas estrangeiras. Além das restrições tecnológicas, a fragilidade gerencial-financeira do incipiente capital nacional também limitava a atuação das empresas brasileiras, o que resultou no predomínio das empresas estrangeiras nas décadas de 1920 e 1930.

2.2 - O PERÍODO 1940-1950: EXPANSÃO DAS EMPRESAS NACIONAIS

A década de 1940 foi marcada pelo processo de difusão tecnológica no setor de transporte aéreo, que reduziu as barreiras à entrada, tornando o setor acessível ao capital nacional. A partir de então, o mercado passou a ser dividido por empresas nacionais e estrangeiras.

Na década de 1950, as empresas aéreas nacionais consolidam suas posições nos mercados domésticos e internacional e passam a contar com o apoio de políticas industriais. No final da década de 1950, o setor passa por um novo período de inovações radicais. Este novo ciclo de inovações foi incorporado pelas grandes empresas nacionais.

A partir da Segunda Guerra Mundial, o setor de transporte aéreo foi dominado pela tecnologia e capital norte-americanos. Durante o conflito, as empresas de origem alemã foram entregues ao capital nacional.

Ainda na época da Segunda Guerra Mundial, a empresa Serviços Aéreos Condor Ltda. mudou sua razão social para Serviços Aéreos Cruzeiro do Sul Ltda., passando a utilizar aviões norte-americanos e se desligando do capital alemão.

Em 1941 os executivos alemães da VARIG foram afastados, passando a companhia a ser presidida por Ruben Berta.

Entre 1943 e 1945 foram criadas diversas empresas de transporte aéreo no Brasil. Segundo Sonino (1995), isto só foi possível pela facilidade de aquisição de aviões de transporte de tropas utilizados na Segunda Guerra Mundial, associado aos relativamente baixos investimentos (o custo de aquisição de um avião DC4 era de 400 contos de réis) e, muitas vezes, com a contratação de um único piloto. Conforme Castro e Larny (1993, p.6):

No final da guerra, encontravam-se no nordeste numerosos aviões, em particular DC3 e hidroaviões Catalina, que foram ofertados aos brasileiros como excedentes de guerra a um câmbio favorecido pela supervalorização do cruzeiro, artificialmente mantido até 1946 no seu valor de 1941. Deste fato resultou uma proliferação de companhias aéreas. Em 1950 haviam 22 companhias aéreas no Brasil, mas em 1955 este número já havia caído para 14 e em 1960 para 10, via processo acelerado de falências e absorções (LARNY, 1993, 6).

Deste modo, após um período de proliferação de novas empresas (entrantes) no imediato pós-guerra, o setor passa por um período de consolidação das grandes empresas nacionais e reconcentração do mercado na década de 1950. As décadas de 1940 e 1950 também foram marcadas pela expansão das empresas nacionais para os mercados externos.

A empresa Aerovias Brasil, fundada em agosto de 1942, recebeu permissão para operar no Brasil em 25 de setembro de 1942. A Aerovias Brasil iniciou voos comerciais para Miami já em 1943, utilizando dois aviões Lockheed 14-H. A empresa foi vendida para a Real Aerovias Brasil em 1954 (SONINO, 1995).

Segundo Castro e Larny (1993), dentre as companhias criadas no imediato pós-guerra, a Real Aerovias obteve uma evolução mais consistente. A empresa começou a operar a ligação Rio-São Paulo em 1946 e apresentou um forte crescimento na década de 1950, quando chegou a controlar cerca de 30% do mercado aéreo doméstico, além de fazer a ligação com outros sete países.

Segundo Sonino (1995), a Real Aerovias, então a maior empresa aérea brasileira, ocupava, em 1955, a sétima posição no mundo em termos de frota de aviões. Em 1961 a Real Aerovias foi vendida para a Varig.

A VARIG começou a voar para outros estados além do Rio Grande do Sul em 1942. Na década de 1940 a empresa se consolidou no transporte doméstico. A Varig conquistou uma importante posição no transporte internacional ao vencer a disputa pela linha internacional mais cobçada, aquela com destino à cidade americana de Nova York, em 1953. Em 1959 a VARIG começa a operar o primeiro avião a jato no Brasil, o Caravelle (SONINO, 1995; CASTRO e LARNY, 1993).

Além da consolidação da VARIG, a década de 1950 foi marcada pelo crescimento da VASP e pela criação da empresa Sadia-Transbrasil.

No imediato pós-guerra, a VASP comprou diversas aeronaves DC-3. Na década de 1950, a VASP modernizou sua frota, adquirindo aviões Scandia A-90 e Vickers Viscount, adequados para voos de longa distância. Desse modo, a VASP consolidou sua posição no mercado de voos diretos entre os principais destinos domésticos – Rio de Janeiro, São Paulo, Santos e Brasília.

Em 1955 foi fundada a empresa Sadia S/A Transportes Aéreos, que teria seu nome mudado, em 1972, para Transbrasil Linhas Aéreas S/A.

Segundo Sonino (1995), apesar da expansão das empresas nacionais, a maior frota brasileira, em 1946, era a da Panair do Brasil, composta de cinco aviões Constellation, dez DC-3 e cinco Catalinas. Castro e Larny (1993) destacam que a forte expansão da Panair ocorreu na segunda metade da década de 1940, quando a empresa iniciou voos para Londres, Paris, Roma, Cairo, Istambul e Frankfurt. A companhia manteve a liderança no mercado brasileiro até 1965, quando suas autorizações de voo foram suspensas e suas linhas internacionais foram repassadas para a Varig.

No final da década de 1950 começou uma revolução tecnológica no transporte aéreo. Foi iniciada a operação de jatos comerciais, que iria influir decisivamente na velocidade operacional média das frotas e alavancaria a capacidade de transporte de passageiros e de carga, aumentando fortemente a produtividade das empresas aéreas. Tais inovações se mostraram acessíveis às grandes empresas nacionais. Pereira (1987) lembra que:

A VARIG começou a usar avião a jato nas linhas para os Estados Unidos de uma maneira pouco ortodoxa. Tendo encomendado três Boeing B-707 em setembro de 1957, e dois Caravelle para as linhas-tronco nacionais, um mês depois iniciou o serviço no dia 12 de dezembro de 1959, apesar desses aviões não serem apropriados para etapas longas (PEREIRA: *Idem*, p.12).

Os dois primeiros Boeing B-707-401, com motores Rolls Royce Conway, chegaram ao Rio de Janeiro no dia 23 de julho de 1960, e a ligação Rio – Nova York em voo direto começou dois dias depois (PEREIRA: *Ibidem*, p.47).

3 - A CRISE DA DÉCADA DE 1960 E O MODELO DE REGULAÇÃO ESTRITA DA DÉCADA DE 1970

Após um longo período de expansão e diversificação, a economia brasileira experimentou um período de baixo crescimento na década de 1960. A crise econômica e o recrudescimento da inflação, entre os anos 1961 e 1963, abriram caminho para a adoção das políticas restritivas do PAEG, conduzindo a economia para uma estagnação que se prolongou até 1967.

A partir de 1968 o governo passou a adotar uma política monetária e fiscal expansionista, propiciando um inesperado período de crescimento econômico batizado como o “Milagre Econômico”.

Em 1974, o esgotamento do milagre e o agravamento do cenário internacional levaram o governo a lançar o II PND, que completou o processo de substituição de importações por meio de pesados investimentos estatais nos setores de insumos básicos. (Tavares e Serra, 1971; Castro e Souza, 1985)

Após décadas de crescimento consistente, o setor de transporte aéreo começou a sentir os efeitos da crise do início da década de 1960. As pressões das empresas do setor aéreo na crise da década de 1960 foram atendidas pelo estado a partir de 1968.

O período que se estendeu de 1968 até o início da década de 1980 assistiu a um forte crescimento das empresas, estimuladas pelo aumento da demanda e protegidas por uma regulação de mercado destinada a garantir a rentabilidade das empresas

No início dos anos 1960, a aviação comercial brasileira enfrentou uma forte crise, decorrente da instabilidade política e econômica, dos elevados custos de manutenção e da forte concorrência no mercado de transporte aéreo (Malagutti 2001).

Na ocasião, a baixa rentabilidade impulsionava o *lobby* das grandes empresas no sentido de chamar a atenção das autoridades quanto ao risco inerente à manutenção da regularidade dos serviços. O *lobby* era uma potencial fonte de captura do regulador, no sentido de usar suas prerrogativas para suavizar as pressões competitivas do mercado.

Além da crise das grandes empresas, a introdução dos jatos comerciais com grande autonomia de voo resultou na eliminação das paradas para reabastecimento, provocando o declínio do número de cidades atendidas, de cerca de 400 no início da década de 1960, para menos de 100 em meados dessa década.

Com vistas a sistematizar as negociações entre o setor privado e o Estado, organizaram-se importantes eventos do setor que contaram com a presença de representantes das empresas aéreas e do regulador, o Departamento de Aviação Civil, DAC.

As reuniões foram denominadas Conferências Nacionais de Aviação Comercial (CONAC). A 1ª CONAC foi realizada em 1961, a 2ª CONAC em 1963 e a 3ª CONAC em 1968.

Ao final, chegou-se ao consenso de que havia a necessidade de que se instaurasse uma política de estímulo à fusão de empresas, “com o fim de reduzir o seu número a um máximo de duas, na exploração do transporte internacional, e três, no transporte doméstico” (MALAGUTTI, 2001).

Começava o período de “Regulação Estrita”, marcado por barreiras legais à entrada e regulação dos preços. Segundo o Ipea (2010, p.15).

O elevado grau de intervenção governamental na aviação civil brasileira esteve ligado, por um longo período, às necessidades estratégicas de indução do desenvolvimento nacional e da ocupação territorial, por ser considerada atividade pioneira. A grande proliferação de empresas aéreas nas décadas de 1950 e 1960 gerou um ambiente de competição predatória, cujas graves consequências foram penosamente corrigidas à custa de um grau ainda maior de intervencionismo. Estas tendências cristalizaram, nas autoridades aeronáuticas brasileiras, um compreensível receio pela liberdade mais ampla dos mecanismos de mercado (IPEA, 2010, 15).

Durante esse período regulatório, os preços e as frequências de voo passaram a ser ditadas pelo Estado, que também limitou a entrada de novas companhias aéreas. O mercado doméstico foi dividido em dois segmentos, o nacional e o regional. As empresas que operavam no mercado nacional deveriam atuar apenas em ligações tronco, em

contraposição com as ligações alimentadoras (*feeders*) realizada pelas empresas regionais.

Para a definição do mercado regional, o país foi dividido em cinco grandes áreas. Cada área era monopólio de uma empresa regional. A região norte era controlada pela Taba, a região centro-sul, pela Rio-Sul, a região nordeste, pela Nordeste, o Centro-Oeste, pela Votec, e os estados de São Paulo e sul do Mato Grosso, pela TAM.

O regime de competição controlada foi ratificado por meio do Decreto 72.898, de 9 de outubro de 1973, que estabeleceu um arcabouço oficial de “4 companhias nacionais e 5 regionais”, no qual às quatro grandes companhias aéreas de âmbito nacional atuantes no período (Varig, Vasp, Cruzeiro do Sul e Transbrasil) foi explicitamente atribuída toda a operação do sistema.

Tal estrutura foi completamente implementada em 1975-76 – com o estabelecimento do Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional (SITAR) – criado pelo Decreto n.º 76.590 de 12 de novembro de 1975, que visava a estabelecer uma Política Industrial para o setor de Transporte Aéreo Regional.

O processo de concentração de mercado foi fortalecido com a aquisição da Cruzeiro do Sul pela VARIG, em 1975, o que lhe permitiu alcançar a totalidade dos voos internacionais e uma participação de 35% do mercado de transporte aéreo doméstico.

A forte expansão da economia brasileira entre 1967 e 1980 resultou no crescimento vigoroso da demanda por transporte aéreo. Este crescimento, associado ao regime regulatório de “Regulação Estrita”, resultou na recuperação da capacidade de investimentos do setor, que foi capaz de acompanhar a evolução tecnológica dos aviões a jato.

Em 1971 a frota internacional da VARIG compreendia 16 aviões Boeing 707. Até então operando com um único Douglas DC-8, essa frota não supria as necessidades de tráfego internacional, até a escolha, em 1972, do modelo DC-10 para modernizá-la. Outro marco da atualização tecnológica da frota brasileira ocorreu, em 1980, com o início da operação do Airbus A-300 pela Varig e pela Cruzeiro, e da operação do Boeing B-747 na rota Rio de Janeiro – Nova York pela Varig, em 1981.

4. A CRISE DA DÉCADA DE 1980 E O COLAPSO DO REGIME DE REGULAÇÃO RESTRITA

A partir do início da década de 1980, a economia brasileira ingressou em um longo período de estagnação, que se estendeu até 2002. A crise da dívida externa, na primeira metade da década de 1980, lançou a economia brasileira em uma profunda recessão.

Entre 1986 e 1993 o combate à inflação foi colocado como prioridade central da política econômica, resultando em um fraco crescimento da economia.

As condições macroeconômicas no Brasil se deterioraram rapidamente no início da década de 1980, por força da combinação dos efeitos do 2º choque do petróleo, do aumento dos juros nos EUA, e do recrudescimento da inflação no Brasil.

Entre 1979 e 1980 o governo tenta evitar a queda do produto real. No entanto, a diminuição das reservas internacionais e a aceleração da inflação obrigam o governo a adotar uma política fortemente recessiva a partir de 1981, com o intuito de conter as importações e a inflação.

Apesar dos esforços governamentais, as crises da Argentina e do México, bem como o fracasso da reunião do FMI em Toronto provocaram a paralisação, em setembro de 1982, do financiamento externo, obrigando o Brasil a realizar um acordo com o FMI em 1983, que determinava um aprofundamento da política econômica recessiva como forma de conter as importações e gerar divisas destinadas ao pagamento da dívida externa.

As políticas recessivas provocaram uma grave crise econômica entre 1981 e 1983. Em meio a um cenário calamitoso, a balança comercial brasileira surpreendeu os economistas, ao apresentar um superavit de US\$ 6 bilhões em 1983. Em 1984 a balança comercial apresentou um superavit ainda maior, de US\$ 13 bilhões, em um ambiente de elevado crescimento do PIB, marcando o fim da crise da dívida externa.

A partir de 1985, o problema da aceleração inflacionária tornou-se a principal preocupação dos formuladores da política econômica brasileira. Após as frustradas tentativas de conter a inflação em 1985 seguiu-se a adoção do Plano Cruzado em 1986.

O Plano congelou os preços, os salários e o câmbio, eliminou a indexação dos ativos financeiros e determinou a recomposição dos salários pela média real dos últimos 6 meses, acrescidos de um abono.

Após sua implantação, o Plano resultou em elevado crescimento e controle imediato da inflação. No entanto, a queda nas exportações terminou provocando a moratória da dívida externa brasileira, que obrigou o governo a desvalorizar o câmbio, resultando no retorno da inflação.

Após o fracasso do Plano Cruzado, o crescimento da inflação levou o governo a lançar, em junho de 1987, o Plano Bresser, que congelou os preços e os salários e defendeu uma política monetária e fiscal restritiva. No entanto, a inflação retornou rapidamente.

No ano de 1988 o governo adotou uma política econômica fortemente recessiva, mas a inflação continuou crescendo. No início de 1989 o governo de José Sarney lançou seu último plano, o Plano Verão, que também fracassou, levando a economia brasileira até a fronteira da hiperinflação no segundo semestre de 1989.

Na década de 1980, o endividamento das empresas estimulado por expectativas de receitas que não se confirmaram, se associou ao aumento dos custos operacionais e financeiros e ao controle de preços, provocando um grave desequilíbrio econômico-financeiro nas empresas do setor aéreo.

Estimuladas pelo forte aumento da demanda na década de 1970, as empresas de transporte aéreo efetuaram pesados investimentos em atualização tecnológica e expansão da capacidade no início da década de 1980.

No entanto, com a crise econômica, o crescimento esperado das demandas internacional e doméstica não se confirmou, resultando em elevada capacidade ociosa. O volume de receita inferior ao esperado se contrapôs ao pesado endividamento em dólar assumido pelas companhias aéreas para expandir sua capacidade, deteriorando o fluxo de caixa das empresas.

A deterioração econômico-financeira das empresas aéreas agravou-se com o aumento do preço do petróleo, com as desvalorizações cambiais e com o controle de preços.

No início dos anos 1980, o aumento do preço do petróleo pressionando os custos de combustível, o aumento das taxas de juros internacionais contribuindo para a ampliação dos custos financeiros das empresas do setor e as sucessivas desvalorizações cambiais, que pressionaram ainda mais os custos dos insumos e das peças de reposição, provocaram um quadro de crise.

Tal quadro se completou com a instauração da política de controle de preços, realizada para conter a inflação, que comprimiu ainda mais as receitas das empresas do setor aéreo brasileiro. Segundo Oliveira et alii (2006) a adoção do controle das tarifas para conter a inflação acarretou grandes prejuízos para o setor de transporte aéreo brasileiro entre 1986 e 1992.

De acordo com o relatório do IPEA (2010, p. 17)

As tentativas de políticas de estabilização, a partir de 1986, provocaram fortes impactos na atividade econômica, entre elas: (i) medidas de desvalorização real da taxa de câmbio, visando ao aumento da rentabilidade das atividades exportadoras – compensando a falta de competitividade – e a redução das importações. (ii) Interferências na formação de preços das atividades voltadas para o mercado interno, provocando tensões entre as estruturas de custos e os preços de mercado.

A consequência, para as empresas aéreas, foi o comprometimento da rentabilidade, em razão da defasagem de preços imposta pelo rígido controle do Conselho Interministerial de Preços (CIP). Além disso, houve a forte pressão dos custos, devido à alta correlação existente entre os insumos das empresas aéreas e a taxa de câmbio (IPEA, 2010, 17).

Sonino (1995, p.15-16) também analisa a crise das empresas aéreas nos anos 1980:

As dívidas passaram a agir nos balanços como verdadeiras âncoras, impedindo as empresas de navegarem tranquilamente com a rentabilidade prometida (...) A situação foi agravada por uma série de fatores econômicos adversos, tanto no país, com planos inconsistentes de estabilização, inflação crescente, recessão, quanto no exterior, onde acontecimentos como a crise do petróleo, guerras, desvalorização do dólar frente à moeda japonesa e os sucessivos surtos de recessão nos principais mercados exportadores de turismo afetaram o aproveitamento dessas aeronaves. Com isso, ficou evidente a existência de uma capacidade de transporte muito acima do real potencial dos mercados servidos pelas empresas brasileiras (SONINO, 1995, 15-16).

A combinação do baixo crescimento das receitas com o aumento dos custos operacionais e financeiros resultou no progressivo endividamento das grandes empresas nacionais, endividamento esse que alcançou, no final da década de 1980, valores bastante elevados.

Pressionadas pela deterioração de sua estrutura financeira, as empresas acabaram rompendo o mecanismo de coordenação de conluio no setor, dando início a uma guerra de preços, que provocou o colapso do modelo de “regulação estrita” das empresas que operavam as rotas nacionais. As autoridades temiam que tal guerra tarifária provocasse o desaparecimento da maioria das empresas, mas a falência financeira do Estado e a crise econômica geral limitavam a capacidade de ação estatal.

Na aviação regional, a crise provocou a venda ou a falência de todas as empresas provocando o colapso do modelo de “regulação estrita” também neste segmento¹. A única exceção foi a TAM, que expandiu suas atividades na década de 1980, adquirindo a Votec em 1986, começando a operar a ponte aérea Rio-São Paulo em 1989, e se expandindo no mercado nacional com a desregulamentação da década de 1990.

5 A DESREGULAMENTAÇÃO E A RETOMADA DO CRESCIMENTO

Em 1990, com a economia brasileira no limiar da hiperinflação, tomou posse o presidente Fernando Collor. Em março o governo anunciou o chamado Plano Collor, que combinava medidas de controle de preços, como o congelamento de preços e salários, o ajuste fiscal e o confisco da liquidez, com uma proposta de reforma estrutural do estado orientada para a eliminação de subsídios, a privatização das empresas estatais e a abertura do mercado para as importações.

Embora tivesse evitado a hiperinflação, o plano fracassou em eliminar a inflação e provocou uma profunda crise econômica no país a qual contribuiu, decisivamente, para o afastamento do presidente no final de 1992.

Itamar Franco assumiu então a Presidência da República e, após um período de indefinições, iniciou a preparação do Plano Real, em meados de 1993, adotando medidas de corte dos gastos, aumento de impostos e diminuição das transferências e vinculações do orçamento.

¹ A Rio Sul e a Nordeste, que começam a voar em 1976, foram incorporadas pela Varig em 1981 e 1996. A Taba, que começou a operar em 1975, expandiu suas operações na década de 1980, mas sofreu com uma longa crise financeira na década de 1990 que culminou na sua falência em 1999. A Votec apresentou forte expansão na década de 1970, mas entrou em crise na década de 1980.

Entre março e junho de 1994, o governo Itamar Franco criou a unidade de referência URV, que conviveu com a moeda cruzeiro até a troca da URV pela nova moeda, o Real, em julho de 1994. O plano resultou no rápido controle da inflação e no forte crescimento do PIB em 1994. Dentre os motivos de sucesso do plano se destaca a assim chamada âncora cambial, fortalecida pela valorização do Real, logo após a sua implantação.

Após um período inicial de euforia, a economia brasileira começou a sofrer, em 1995, as consequências da deterioração do saldo comercial provocada pela valorização cambial. A crise mexicana de então obrigou o governo brasileiro a elevar sua taxa de juros visando a atrair capitais para o país, de modo a financiar o déficit comercial, o que provocou, em meados de 1995, a queda do PIB.

Apesar do ensaio de recuperação havido em 1996, a economia sofreu novamente com o aumento dos juros durante a crise asiática de 1997 e a crise russa de 1998. No início de 1999 o governo foi forçado a abandonar a âncora cambial, permitindo a flutuação do câmbio.

No período 1995-1999, as dificuldades externas resultaram em baixo crescimento econômico.

A partir de 1999 a política macroeconômica passou a se apoiar no tripé: câmbio flutuante, regime de metas de inflação e obtenção de superávit primário. A lenta recuperação das contas externas acabou resultando em fortes desvalorizações do câmbio durante a crise externa de 2001 da Argentina e dos EUA, e durante a crise eleitoral de 2002, obrigando o governo a elevar os juros para evitar o repasse do câmbio para os preços.

Também no período 1999-2002, a economia brasileira experimentou um baixo crescimento econômico.

Os robustos superávits comerciais apresentados pela economia brasileira a partir de 2003 permitiram a queda gradual da taxa de juros, provocando a retomada do crescimento em 2003 e 2004. Apesar do aumento da taxa de juros e da diminuição do crescimento havida em 2005, os juros voltaram a cair entre 2006 e 2008 acelerando o crescimento da economia.

A taxa de juros foi novamente elevada em 2008, mas voltou a recuar em 2009 quando a economia começou a apresentar sinais de desaquecimento. A queda dos juros provocou um novo robusto crescimento da economia a partir de meados de 2009, que se acelerou no ano de 2010.

As três maiores empresas do setor aéreo brasileiro chegaram aos anos 1990 numa situação financeira insustentável. A VASP, privatizada em outubro de 1990, com resultados negativos, a Transbrasil num regime pré-falimentar, e a VARIG operando com baixa rentabilidade e fortemente endividada.

A crise financeira das empresas do setor, associada ao colapso do regime regulatório do período anterior e à falência do estado, motivou a desregulamentação progressiva do mercado de transportes aéreos no Brasil, o que resultou em profundas mudanças na estrutura deste mercado.

A opção pela desregulamentação do setor foi resultado tanto da situação crítica das empresas do setor quanto da incapacidade do estado em coordenar uma solução para a crise. Esperava-se que o mercado fosse capaz de eliminar as empresas frágeis e incentivar o crescimento de empresas robustas em termos financeiros e tecnológicos.

A liberalização do setor foi realizada em três rodadas: a primeira em 1992, a segunda em 1997-98, e a terceira em 2001-02. A partir de 2003 observa-se um retorno da regulação no setor. (Oliveira et al., 2006; Ferreira e Oliveira, 2007):

A primeira rodada de liberalização ocorreu em 1992, sendo orientada por duas medidas:

- (i) O abandono do monopólio legal das empresas estabelecidas nos mercados nacional e regional. Substituição das barreiras legais à entrada por uma política de estímulo à entrada de novas empresas no “mercado doméstico”.
- (ii) Substituição da política de regulação de preços pela definição de “preços de referência”, com limite superior e inferior para a flutuação dos preços, e pelo incentivo a concorrência em preços (OLIVEIRA et al., 2006; FERREIRA e OLIVEIRA, 2007)

A abertura das rotas nacionais para as empresas regionais resultou no surgimento de novos concorrentes. Em especial, a TAM viria a operar em escala nacional, tornando-se um competidor de peso.

A segunda rodada de liberalização ocorreu em 1997, quando o limite inferior de flutuação foi ampliado e o limite superior eliminado. Ao mesmo tempo, o monopólio legal de operação das “linhas especiais” das companhias regionais foi abolido.

Os resultados da segunda rodada de liberalização foram restringidos pela crise que o setor atravessou na segunda metade da década de 1990, agravada pela desvalorização cambial de 1999.

Esta crise inibiu a entrada de novas empresas no mercado, e o governo acabou sendo forçado a intervir nos preços do setor para evitar a falência das empresas existentes.

Segundo o BNDES (2001, p. 3),

A mudança da política cambial, e a conseqüente desvalorização de nossa moeda no início de 1999 afetaram, profundamente, o desempenho da atividade de transporte aéreo, tanto pelo lado da elevação dos custos – no qual o componente câmbio é de grande representatividade devido a sua dependência a insumos em dólares – quanto pela retração das receitas, tendo em vista a diminuição constatada na demanda por passageiros, notadamente no mercado internacional. (BNDES, 2001, 3).

A terceira rodada de liberalização veio a ocorrer em 2001, quando foram removidos todos os controles de preços. Segundo Pasin e Lacerda (2003, p. 226).

Em 1992 as empresas ganharam o direito de dar descontos de até 50% do valor das tarifas de referência fixadas pelo Departamento de Aviação Civil (DAC), assim como podiam aumentar as tarifas em até 32% acima dos valores de referência. Em 1997, o limite inferior passou para 65% e o limite superior foi abolido. Em 2001, as tarifas das linhas regulares foram totalmente liberadas. Até 1992, o tráfego aéreo doméstico regular estava segmentado em linhas nacionais, atendendo a rotas de maior densidade de tráfego, e linhas regionais. As empresas aéreas que operavam nas linhas regionais tinham áreas geográficas de atuação limitadas, não sendo permitida sua operação fora da região designada. Ainda em 1992, foram criadas as linhas aéreas especiais, ligando os principais aeroportos do país – Presidente Juscelino Kubitschek (Brasília), Congonhas (São Paulo), Santos Dummont (Rio de Janeiro) e Pampulha (Belo Horizonte) –, que deveriam ser operadas, prioritariamente, por empresas regionais, com exceção da ponte aérea Rio–São Paulo, que seria explorada pelas empresas nacionais. Em 1998, retirou-se a prioridade das empresas aéreas regionais na operação das linhas especiais, e o pool que operava na ponte aérea Rio–São Paulo (entre Varig, Vasp e Transbrasil) foi encerrado. Os voos charter ficaram desvinculados dos pacotes turísticos e tiveram suas tarifas liberadas. Em 2000, foram eliminadas as restrições à operação de empresas de transporte aéreo regular nas linhas especiais. Além disso, as empresas ou grupo de empresas deixaram de ter garantia sobre mais do que 37% dos slots utilizados em um mesmo aeroporto (PASIN & LACERDA, 2003, 226).

O período entre 2001 e 2002 foi marcado pela maior liberalização do mercado. Iniciou-se então um processo de mudança das empresas líderes, que veio a se estender pelos anos 2000.

A partir de 2003 foi retomada a regulação do mercado, buscando-se evitar excesso de capacidade. O governo passou a incentivar a formação de empresas líderes fortes, favorecendo a concentração do mercado.

A evolução do setor de transporte aéreo entre 2000 e 2010 foi marcada pela mudança das empresas líderes e pelo forte crescimento da demanda a partir de 2003. O acirramento da concorrência resultou na falência da Transbrasil no ano de 2001.

A melhora gradual das condições macroeconômicas do país a partir de 2000, a liberalização do mercado entre 2001-2002 e a debilidade das empresas tradicionais permitiram, em 2001, a entrada da GOL no setor.

O ingresso da GOL acentuou ainda mais a concorrência setorial, que acabou resultando, em 2005, na falência da VASP.

Em 2007, após perdas contínuas de mercado, a VARIG foi vendida para a GOL.

Segundo Oliveira (2009, p.2), a Gol apresentou forte crescimento logo após sua criação, em 2001. O autor destaca como fatores que contribuíram para o forte crescimento inicial da Gol os preços mais baixos, a agressiva publicidade, os estímulos à demanda, a saída da Transbrasil, e o acesso aos aeroportos de Congonhas (2001) e Santos Dumont (2002).

A partir de 2003 o crescimento da Gol arrefeceu em virtude da redução dos preços dos concorrentes, do aumento dos custos resultante da desvalorização cambial de 2002, e por força das medidas de regulação adotadas pelo DAC - que limitaram a oferta de assentos e a queda dos preços.

Além da entrada da Gol, outras empresas também ingressaram no mercado de transporte aéreo a partir de 2000. A Ocean Air entrou no mercado em 2002, mas manteve sempre pequena participação. Em 2004 a BRA iniciou suas operações regulares, mas encerrou-as em 2007. A Web Jet, que entrou no mercado em 2006, enfrentou dificuldades iniciais, mas vem ampliando lentamente sua participação. Em 2009 ocorreu a entrada da Azul, que vem apresentando um rápido crescimento.

Deste modo, apesar da mudança das empresas líderes, e da entrada de diversas novas empresas, o mercado de aviação manteve-se muito concentrado. Como destaca Ozires Silva, em 2010:

A TAM garantiu a liderança do mercado, com 43% de participação, seguida pela GOL, com 41%. As empresas de menor porte mantiveram o crescimento e já respondem por 16% do mercado doméstico, com destaque para a Webjet, quase 7%, a Azul com 5%, a Oceanair, 2% e a Trip com 1,64% (OZIREZ SILVA, 2010).

Entre 2003 e 2010 o setor de transporte aéreo apresentou um impressionante crescimento. O desempenho do transporte aéreo foi muito superior ao PIB. A retomada do crescimento macroeconômico a partir de 2003 foi crucial para o crescimento do setor.

Segundo Oliveira (2009), o número de passageiros no mercado doméstico brasileiro tem experimentado taxas de crescimento superiores ao dobro da taxa de crescimento da renda nacional. A mudança na elasticidade renda-demanda do setor sugere a existência de outros fatores que também contribuíram para o crescimento setorial. Dentre estes fatores pode-se mencionar a melhoria na distribuição de renda da população e a redução dos preços do setor, tornando o transporte aéreo acessível a um público consumidor antes afastado deste serviço.

Cumprir destacar que o mercado de carga aérea vem crescendo consistentemente, em paralelo ao de transporte de passageiros, estimulado pela difusão do comércio eletrônico (IPEA, 2010).

6 . CONSIDERAÇÕES FINAIS

A combinação entre um pesado endividamento, o acirramento da concorrência nos mercados doméstico e internacional e o baixo crescimento da demanda agravaram a situação econômico-financeira das empresas tradicionais na década de 1990. No entanto, apesar do enfraquecimento das empresas tradicionais, o surgimento de novas empresas no setor foi inibido pelo baixo crescimento da economia brasileira na década de 1990, o que limitou os impactos da desregulamentação do setor sobre o aumento da concorrência, permitindo a sobrevivência dessas empresas tradicionais.

A retomada do crescimento em um contexto de liberalização do mercado motivou a entrada de novas empresas no setor. A mudança na estrutura do mercado, com a eliminação das barreiras legais à entrada, a entrada de novos concorrentes, e a crise financeira das empresas líderes motivou profundas mudanças na conduta das empresas, que afetou o desempenho das empresas tradicionais – resultando em sua falência.

Vamos analisar dois aspectos: o impacto da liberalização sobre a conduta estratégica das empresas, e o efeito da mudança das estratégias sobre a estrutura do mercado.

O impacto da mudança da estrutura do mercado sobre a conduta das empresas pode ser dividido em duas fases: a primeira marcada pela modernização defensiva (1992-2000) e sobrevivência das empresas tradicionais; a segunda marcada pela entrada de novos concorrentes e a polarização da estratégia das empresas na concorrência em preços e na concorrência via diferenciação de produtos.

Na primeira fase do processo de liberalização (1992-2000), o baixo crescimento levou as empresas a adotarem estratégias de modernização defensiva. Segundo Araújo Jr. (2004), a liberalização do setor aéreo levou as empresas a adotarem agressivas estratégias de ampliação da produtividade da mão de obra, não acompanhadas da ampliação da produtividade da energia e do capital motivada pelas restrições financeiras que inibiram a realização dos vultosos investimentos necessários.

A estratégia de ampliação da competitividade através do mecanismo de *downsizing*, sem grandes investimentos, contribuiu para garantir a sobrevivência das empresas tradicionais na década de 1990.

A melhora das condições de macroeconômicas permitiu a entrada de novas empresas no setor a partir de 2000, o que ampliou bastante a concorrência setorial. O processo de modernização entrou em uma segunda fase, marcada pela polarização do mercado disputado pelas empresas de baixo custo (GOL, Web Jet, Azul) e empresas com produtos diferenciados (TAM, Varig).

De um lado, a redução das barreiras estimulou a entrada de novas empresas de transporte aéreo de baixo custo, que utilizam uma estrutura de custo enxuta para praticar

tarifas inferiores, ampliando sua participação no mercado (modificando a estrutura dos mercados).

De outro lado, as empresas tradicionais estabelecidas no mercado responderam com uma estratégia de diferenciação de produtos (qualidade, conforto, serviço de bordo) e da formação de alianças estratégicas com outras empresas para ampliar os destinos.

As condutas estratégicas das empresas entrantes (GOL e TAM) foi decisiva para a falência das empresas tradicionais. No entanto, apesar da mudança das empresas líderes, a estrutura do mercado em termos de concentração pouco se modificou, o que indica a existência de barreiras à entrada associadas a economias de escala no setor.

Coloca-se assim o problema da eficácia da liberalização em termos de ampliação da concorrência, em especial no que diz respeito a possibilidade de conluio (implícito ou explícito) entre as novas empresas líderes. Os especialistas divergem quanto a este ponto.

Ao analisar a situação do setor no início da década de 2000, Guterres (2002, p. 115) argumenta que o setor continua marcado pelo conluio das empresas líderes. Ferreira e Oliveira (2007) também apontam para a permanência do elevado poder de mercado das empresas líderes, afirmando que o excesso de capacidade é uma estratégia importante das empresas estabelecidas para inibir a entrada de novas empresas.

De outro lado, Oliveira e Turolla (2005) realizam um estudo econométrico, concluindo que a estrutura do mercado nacional após a liberalização da década de 1990 pode ser caracterizada como de um equilíbrio não cooperativo do tipo Bertrand-Nash. Busto (2005) também defende que a política de liberalização resultou no aumento da concorrência no setor.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO Jr. A. H. **Análise da produtividade do transporte aéreo brasileiro**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2004.
- BETTINI, H.F.A.J. **Um retrato da aviação regional no Brasil**. São José dos Campos: ITA, 2007.
- BNDES. Aspectos de Competitividade do setor aéreo. **Informe Infra-estrutura, n. 42**, mar 2001.
- BUSTO, A. el all. **Modelagem dos impactos da política de flexibilização na competição das companhias aérea**. São José dos Campos: ITA, 2005
- CASTRO, A. B.; SOUZA, F.E.P. **Economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CASTRO, N; LARNY, P. **Desregulamentação do setor de transporte: o subsetor de transporte aéreo de passageiros**. Texto para discussão n. 319. Brasília: IPEA, 1993.
- FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 31ª edição, [1959] 2003.
- Ferreira, N.S., Oliveira, A.V.M. **Discussão das Abordagens Teóricas na Investigação de Práticas de Concorrência Predatória no Transporte Aéreo**. São José dos Campos, 2007.
- FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 31ª edição, [1959] 2003.
- GUTERRES, M.X. **efeitos da flexibilização do transporte aéreo brasileiro sobre a concentração da industria**. Tese de Mestrado. São José dos Campos: ITA, 2002.
- IPEA. **Panorama e Perspectivas para o transporte aéreo no Brasil e no Mundo**. Série eixos do desenvolvimento, n. 54. Brasília: Ipea, 2010.
- LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, [1964] 1975.
- LOVADINE, D.; OLIVEIRA, A.V.M. **Estudo empirico da conduta competitiva das companhias aéreas brasileiras na ligação Rio de Janeiro-São Paulo**. São José dos Campos: ITA, s.d.
- MALAGUTTI, A. O. **Evolução da Aviação Civil no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- OLIVEIRA, A.V.M. **The evolution of airline regulation in Brazil**. São José dos Campos: ITA, 2006.
- OLIVEIRA, A.V.M; TUROLLA, F.A. **Competição, colusão e antitruste: estimação da condita competitiva de companhias aéreas**. São José dos Campos: ITA, 2005.

OLIVEIRA, A.V.M. **Estudos dos determinantes de preços das companhias aéreas no mercado doméstico**. Rio de Janeiro: Anac, 2009.

PASIN, J.A.B.; LACERDA, S.M. A reestruturação do setor aéreo e as alternativas de política para aviação comercial no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, V.10, n.19, p.217-240, jun 2003.

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

SONINO, G. **Depois da turbulência**: a aviação comercial brasileira aprende com suas crises. São Paulo: APVAR, 1995.

TAVARES, M.C.; SERRA, J. Além da estagnação. In: TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, [1971] 1972.