

AVIAÇÃO REGIONAL BRASILEIRA¹ (Modal Aéreo IV)

EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A aviação comercial no Brasil iniciou-se na década de 20. Naquela ocasião, o governo liberou a sua exploração à iniciativa privada. Entretanto, somente a partir dos anos 40, com o fim da Segunda Guerra Mundial, a aviação brasileira tomou impulso. Aeronaves americanas consideradas excedentes de guerra² eram compradas a preços baixos e com condições favoráveis de financiamento, o que propiciou o surgimento de muitas empresas aéreas entre 1945 e 1952 – o país chegou a ter 34 empresas, a maioria com estrutura econômica/administrativa precária.

Neste quadro, verificou-se um excesso de oferta frente à demanda existente que, conjugado ao desequilíbrio financeiro das transportadoras, ocasionou, a partir de 1952, fusões de algumas empresas e falências de outras. Contudo, esse movimento não prejudicou o número de cidades servidas regularmente pelo transporte aéreo, que permaneceu da ordem de 300 localidades³.

Na década de 60, a aviação civil brasileira enfrentou momentos difíceis. Em 1961, a malha rodoviária já se encontrava estruturada nos seus grandes eixos, afetando a demanda por viagens aéreas nas ligações de curta distância, principalmente na região Sudeste, a mais disputada pelas companhias de aviação. Além disso, continuou existindo grande concorrência no setor, comprometendo a rentabilidade das empresas que necessitavam de novos investimentos para a renovação da frota, pois a manutenção daquelas aeronaves oriundas da guerra tornava-se cada vez mais difícil.

Para driblar a crise, as empresas aéreas e o governo brasileiro realizaram três reuniões, chamadas Conferências Nacionais de Aviação Comercial (CONAC). A I CONAC foi realizada em 1961, e as demais, em 1963 e 1968.

Dessas conferências resultaram políticas de estímulo à fusão de empresas, além da implantação do regime de competição controlada, condicionado ao interesse público. O governo passou a regular fortemente as atividades das companhias aéreas, desde a escolha de linhas até a fixação do valor dos bilhetes.

No âmbito da aviação regional, houve, entre 1962 e 1968, uma breve tentativa de incentivo

aos serviços aéreos para as localidades do interior. O governo criou, então, a Rede de Integração Nacional (RIN) e passou a conceder subsídios especiais para as empresas que utilizassem as aeronaves DC-3, Catalina ou C-46 nas rotas de médio e baixo potencial de tráfego⁴, não viáveis economicamente. Apesar dos esforços despendidos, o programa foi se deteriorando devido a cortes orçamentários do governo até ser abandonado em 1968, sendo oficialmente extinto em 1977.

Com o insucesso da RIN e o processo de fusões e associações estimulado pelas resoluções da I CONAC, grande parte das localidades do interior deixou de ser atendida pelo transporte aéreo. Em 1962, restaram apenas seis companhias:

Tabela 1:

COMPANHIA AÉREA	OPERAÇÕES	
	Doméstica	Internacional
<i>Varig</i>	✓	Rotas da América do Norte
<i>Vasp</i>	Exclusivamente	
<i>Cruzeiro do Sul (adquirida pela Fundação Ruben Berta em 1975 e absorvida pela Varig em 1992)</i>	✓	Rotas da América do Sul e Central
<i>Panair (encerrou suas operações em 1965)</i>	✓	Rotas da Europa e Oriente Médio
<i>Sadia (em 1972 tornou-se Transbrasil)</i>	Exclusivamente	
<i>Paraense (faliu em 1970)</i>	Exclusivamente	

Em 1975, o setor era formado por somente quatro empresas, Varig, Cruzeiro do Sul, Vasp e Transbrasil (sendo as duas primeiras do mesmo grupo), todas com parte de suas frotas constituída por aviões a jato (o menor possuía 100 assentos).

A introdução de aeronaves mais modernas e de maior porte contribuiu para mudanças nas redes de linhas das empresas, que passaram a priorizar aquelas rotas que viabilizassem a utilização de aeronaves desse tipo. Em consequência, as atividades ficaram concentradas nas cidades de maior expressão econômica, reduzindo-se drasticamente o número de cidades servidas – em 1975, apenas 92 cidades eram atendidas pela aviação comercial regional.

¹ O termo 'Aviação Regional' apresentou significado específico somente no período 1975-1999. No entanto, a utilização desse termo no decorrer da história da aviação comercial brasileira tem como objetivo fazer referência ao transporte aéreo que interliga localidades interioranas e estas com centros urbanos/capitais.

² Eram aviões, em sua maioria DC-3 de 21 a 31 assentos, voltados para o transporte interior.

³ O ano de 1950 representou o de maior número de cidades servidas – 358, número jamais alcançado nem antes nem depois desse ano.

⁴ As linhas aéreas caracterizadas como de baixo potencial de tráfego são aquelas que transportam até 5.000 passageiros/ano, e as linhas de médio potencial de tráfego são as que transportam entre 5.000 e 20.000 passageiros/ano.

Este clima de abandono das cidades interiores levou o então Ministério da Aeronáutica a encomendar um estudo visando criar uma nova modalidade de aviação: a Aviação Regional.

Assim, através do Decreto nº 76.590, de 11 de novembro de 1975, foram criados os Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional – SITAR, constituídos de linhas e serviços aéreos para atender localidades de médio e baixo potencial de tráfego. O Brasil foi dividido em cinco áreas homogêneas de tráfego⁵, cada uma formando um SITAR. Foram, ainda, estabelecidas cinco empresas aéreas regionais⁶, cada qual designada a atuar em uma das cinco áreas, sob regime de exclusividade.

A tabela a seguir ilustra a divisão dos SITAR e as empresas responsáveis pelo serviço aéreo em cada área.

Tabela 2

EMPRESA AÉREA REGIONAL	ÁREA HOMOGÊNEA DE TRÁFEGO
Nordeste Linhas Aéreas Regionais S.A.	Região Nordeste e parte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo*
Rio-Sul Serviços Aéreos Regionais S.A.	Região Sul e parte dos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo
TABA Transportes Aéreos da Bacia Amazônica S.A.	Região Norte
TAM Transportes Aéreos Regionais S.A.	Atual estado do Mato Grosso do Sul, parte dos estados do Mato Grosso e de São Paulo**
VOTEC Serviços Aéreos Regionais S.A.	Estado de Goiás, parte dos estados do Pará e do Maranhão, o Triângulo Mineiro e o Distrito Federal***

Fonte: DAC

*Com ligações dessas localidades para o Rio de Janeiro, São Paulo, Brasília e Belo Horizonte.

**Com ligações dessas localidades para São Paulo e Rio de Janeiro.

***Com ligações dessas localidades para o Rio de Janeiro.

Paralelamente à implantação dos SITAR, foi criado o Adicional Tarifário, fixado em 3% sobre o valor dos bilhetes das linhas aéreas domésticas. O produto dessa arrecadação era destinado aos SITAR para suplementação tarifária de suas linhas (a metodologia de arrecadação e distribuição do Adicional, desde a sua implantação, está detalhada no item SUPLEMENTAÇÃO TARIFÁRIA).

Dentre os princípios mais importantes estabelecidos para os SITAR, estavam:

1. A criação de empresas com estrutura administrativa simples e, conseqüentemente, custos indiretos reduzidos;
2. O desincentivo à concorrência entre operadores regionais e nacionais – as redes de linhas regionais e nacionais somente podiam ser operadas, respectivamente, por empresas aéreas regionais e nacionais, estando restrita

a operação de uma companhia de âmbito nacional numa linha regional e vice-versa⁷;

3. O incentivo à criação de acordos operacionais entre transportadoras nacionais e regionais, objetivando a formação de um sistema integrado de linhas tronco-alimentadoras (linhas nacionais e regionais, respectivamente)⁸;
4. A limitação do tamanho das aeronaves utilizadas pelas empresas aéreas regionais – tais aeronaves deveriam ser adequadas à operação em pistas pequenas e até não pavimentadas e com capacidade de oferta compatível com a demanda das linhas a serem servidas pelos sistemas⁹; e,
5. A impossibilidade de qualquer empresa regional se tornar uma empresa aérea nacional.

Na prática, nem todos os objetivos originais para os SITAR foram atingidos. As estratégias das empresas foram se adequando às características das suas respectivas regiões, buscando dentro destas mercados mais rentáveis e a maximização dos lucros.

A proposta inicial de interligar as linhas operadas pelos SITAR com as linhas tronco não foi absorvida pelas companhias, à exceção da Rio-Sul que teve o seu plano de linhas integrado com o plano do grupo Varig-Cruzeiro, o qual detinha a quase totalidade de suas ações.

Ao longo do tempo, o princípio de utilização de aeronaves de menor capacidade e de fabricação nacional foi sendo abandonado pelas transportadoras regionais. Ainda por uma questão estratégica de mercado, as incumbentes¹⁰ pelos serviços regionais passaram a incluir em sua frota aeronaves maiores, reduzindo o número de frequências dos vôos executados com este tipo de equipamento, o que afetou a qualidade do serviço originalmente proposto quando da criação dos SITAR.

As ligações aéreas atendem os mercados de longa distância – nos quais a capacidade adequada das aeronaves é fundamental no atendimento à demanda – e de curta e média distâncias – onde a frequência dos serviços é determinante na escolha dos usuários por este modo de transporte, como é o caso do mercado de transporte aéreo regional. Dessa forma, a utilização de aeronaves menores, viabilizando maior número de frequências, era fundamental para o alcance dos objetivos estabelecidos para os SITAR.

Apesar do descasamento, ao longo do tempo, entre os objetivos propostos para a aviação regional brasileira e os resultados efetivos, a oferta desse serviço, expressa por assentos x quilômetros (ass.km) oferecidos, quadruplicou e o número de cidades servidas cresceu à taxa média anual de 3% no período 1976-1992.

Em 1991, ano da realização da V CONAC, mudanças estruturais significativas foram intro-

⁵ As áreas originárias de tal divisão não foram estabelecidas apenas segundo critérios geográficos. Outro critério utilizado foi o de capacidade de geração de tráfego total, que deveria ser aproximadamente o mesmo para cada área. Buscou-se, ainda, definir áreas com características geo-econômicas as mais similares possíveis.

⁶ Boa parte das quais originadas de empresas de táxi aéreo.

⁷ Na prática, verificou-se a concorrência entre empresas regionais e nacionais em algumas rotas, embora as linhas completas tivessem, na maioria dos casos, pontos de origem e destino diferentes.

⁸ O sistema de linhas tronco-alimentadoras foi primeiro introduzido nos EUA após a Segunda Guerra Mundial. Naquela ocasião, foram criadas as *local carriers* (transportadoras regionais), responsáveis pela interligação das cidades de baixa densidade de tráfego com os *hubs* (aeropostos centrais e de conexões de voo).

⁹ A introdução dos SITAR incentivou a utilização do avião Bandeirante EMB-110, lançado anos antes pela Embraer.

¹⁰ O termo incumbente é derivado do Inglês *incumbent* e se refere aquela empresa que já se encontra estabelecida em um determinado mercado. A idéia é diferenciar as companhias já estabelecidas (incumbentes) daquelas que estão surgindo no mesmo segmento (entrantes).

duzidas como reflexo das tendências liberalizantes que avançavam em diversos países¹¹. A V CONAC marca o início de um processo de flexibilização do setor aéreo. Quatro comitês foram formados para abordar, separadamente, o Transporte Aéreo Internacional, o Transporte Aéreo Nacional, o Transporte Aéreo Regional e o Transporte Aéreo Não-Regular.

Dentre as principais mudanças decorrentes das recomendações do Comitê do Transporte Aéreo Regional estavam a autorização para a criação de novas empresas, a possibilidade de competição direta entre empresas de âmbito nacional e regional e a extinção da delimitação geográfica das áreas de operação – mudanças que levaram à extinção, na prática, dos SITAR já em 1992.

O fim dos SITAR não levou em consideração critérios de desempenho operacional ou econômico-financeiro dos sistemas. Ele foi decorrente tanto de pressões exercidas pelas próprias empresas que constituíam os sistemas – ansiosas pela ampliação de seus serviços para além das suas áreas de atuação e em linhas de maior densidade de tráfego – como também da tendência de liberalização dos mercados, que acabou por influenciar todo o arcabouço regulatório do setor aeroviário.

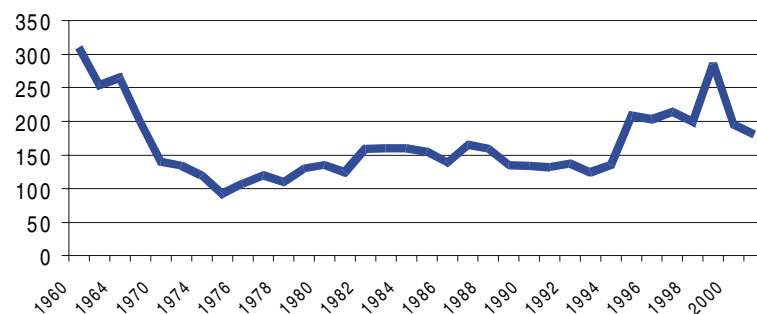
A partir de 1992, qualquer empresa de transporte aéreo regular estava autorizada a operar linhas tanto nacionais como regionais. Iniciou-se, então, a concepção de definir o mercado aéreo como nacional ou regional segundo as características das linhas operadas e não mais segundo a classificação das empresas em nacionais ou regionais. As companhias passaram a ser designadas como sendo de “âmbito” nacional quando sua rede compreendesse, preponderantemente, linhas aéreas nacionais, servindo no mínimo a doze estados da federação e, pelo menos, a oito capitais estaduais. Já as companhias designadas como sendo de “âmbito” regional eram aquelas cuja rede compreendesse, preponderantemente, linhas aéreas regionais, sem limites no número de estados ou capitais atendidos¹².

A legislação que reestruturou o Sistema de Transporte Aéreo Regular¹³ não apresentou, porém, uma distinção clara entre linhas aéreas domésticas nacionais e regionais. Na mesma data, foram criadas as linhas aéreas especiais, objetivando a ligação, sem escalas, dos aeroportos centrais de São Paulo (Congonhas), Rio de Janeiro (Santos Dumont) e Belo Horizonte (Pampulha) e esses aeroportos com a capital federal (Presidente Juscelino Kubitschek). Além disso, estabeleceu-se que tais linhas seriam operadas, prioritariamente, por empresas aéreas de âmbito regional, com exceção da ponte-aérea Rio-São Paulo que seria explorada, prioritariamente, por companhias de âmbito nacional,

como já o era pelo *pool* VARIG, VASP e Transbrasil. A criação das linhas aéreas especiais proporcionou a expansão das operações da TAM a da Rio-Sul, que se consolidaram em tais linhas e iniciaram a conquista de novos mercados.

O gráfico abaixo mostra a evolução do número de cidades servidas pelo transporte aéreo regional entre 1960 e 2001.

Gráfico 1:
Evolução do Número de Cidades Servidas



Fonte: DAC

Conforme visto no item Evolução Histórica, o abandono das cidades de médio e baixo potencial de tráfego iniciou-se na década de 60. Em 1976, por meio da introdução dos SITAR, reverteu-se a tendência de queda até então verificada e iniciou-se um processo de elevação do número de localidades atendidas. Esse número cresceu, em média, 23% entre 1976 e 1992, quando se verificou a abertura desse mercado. As mudanças ocorridas em 1992 – extinção dos SITAR, além das alterações nas regras da suplementação tarifária, como será visto no próximo item – somente impactaram positivamente no número de cidades atendidas pelo transporte aéreo a partir de 1995 (ano em que uma quantidade significativa de novas empresas surgiu no mercado regional), iniciando uma forte expansão desse número até 1999.

A queda do número de cidades servidas pelo transporte aéreo verificada em 2000, retornando ao nível de 1998, pode estar associada, entre outras razões, às primeiras liminares que suspenderam a arrecadação do Adicional Tarifário por algumas empresas em meados de 1999. Tal número permaneceu em queda em 2001, ano em que novas liminares foram concedidas.

Apesar da queda de desempenho do transporte aéreo regional em termos de número de cidades servidas, foram operadas, segundo dados do DAC de outubro de 2001, 426 linhas aéreas domésticas regionais, o que correspondia a 31% do total de linhas existentes (1.361). A frequência das operações regionais contribuía, então, com 29% do total de frequências semanais ofertadas no mercado doméstico brasileiro. Estes números demonstram uma participação relevante das operações regionais no transporte aéreo doméstico.

¹¹ Em 1986, ocorreu a IV CONAC que não apresentou mudanças relevantes.

¹² Portaria nº 686/GM5, de 15 de setembro de 1992.

¹³ Portaria nº 687/GM5, de 15 de setembro de 1992.

A eliminação dos limites geográficos das áreas de exploração exclusiva, a introdução de um grande número de aeronaves a jato na frota das principais empresas aéreas de âmbito regional, o grande crescimento do tráfego atendido por estas companhias, principalmente nas ligações especiais¹⁴, fizeram com que uma porção significativa do segmento regional se afastasse consideravelmente dos objetivos originalmente propostos.

Em virtude das mudanças apontadas, determinou-se, em 2000, o fim efetivo da distinção entre empresas de âmbito regional e nacional – todas passaram a ser Empresas Domésticas de Transporte Aéreo Regular.

A diferença entre o mercado aéreo nacional e regional permanece sendo a característica das linhas operadas, estando estas, porém, mais claramente definidas atualmente. As linhas aéreas domésticas nacionais são aquelas que interligam grandes centros populacionais e econômicos (cidades com mais de 1 milhão de habitantes). As linhas aéreas domésticas regionais, por sua vez, são consideradas complementares e de afluência; fazem a ligação entre as cidades de pequeno e médio portes com aquelas servidas pelas linhas aéreas domésticas nacionais.

SUPLEMENTAÇÃO TARIFÁRIA

Como visto, a suplementação tarifária foi instituída em 1975, juntamente com os SITAR, objetivando viabilizar economicamente os serviços aéreos regulares em ligações de baixa e média densidades de tráfego, caracterizadas como regionais, operadas por aeronaves de até 30 assentos.

Os recursos da suplementação eram provenientes do Adicional Tarifário de 3%, incidente sobre os bilhetes de todas as linhas aéreas domésticas, exceto aquelas atendidas pelos SITAR¹⁵. O cálculo do montante a ser pago era determinado por um índice de suplementação formado para cada empresa regional, baseado no seu custo unitário e na quilometragem voada. Havia uma correção desse índice através do volume de passageiros transportados pela companhia: era estabelecido um mínimo de volume e a empresa recebia a totalidade do valor estipulado pelo índice se cumprisse esse mínimo, caso contrário, ela recebia menos, proporcionalmente ao volume de passageiros transportados.

A partir de 1992, uma nova portaria manteve a incidência do Adicional Tarifário como sendo de 3%, porém tal percentual passou a incidir de forma mais bem definida sobre os bilhetes das linhas aéreas nacionais e especiais e não mais genericamente sobre os bilhetes de todas as li-

nhas aéreas domésticas¹⁶. A suplementação, a partir do mesmo ano, deixou de ser destinada a todas as linhas aéreas regionais e passou a dirigir-se apenas àquelas ligações regionais classificadas pelo DAC como linhas essenciais, do ponto de vista do interesse público, ou pioneiras¹⁷, servidas por aeronaves de até 30 assentos. Após a extinção dos SITAR, a suplementação deixou de ser destinada exclusivamente àquelas cinco transportadoras estabelecidas como regionais em 1975 e passou a se destinar à qualquer empresa que operasse, com aeronaves de até 30 assentos, linhas regionais essenciais ou pioneiras. O Adicional Tarifário, entretanto, permaneceu sendo arrecadado majoritariamente pelas empresas de âmbito nacional, uma vez que as companhias de âmbito regional, mesmo estando autorizadas, não operavam linhas aéreas nacionais, sendo arrecadadoras somente nas ligações especiais.

Outra mudança advinda das resoluções da V CONAC referiu-se à sistemática de pagamento da suplementação tarifária, que buscou compensar o esforço de transporte da empresa. A metodologia até então vigente não levava em consideração um índice de desempenho para cada linha operada e permitia às empresas efetuar políticas de caixa, pois muitas vezes era estipulada uma ligação mesmo sem uma demanda condizente com a sua implantação para, dessa forma, receber a suplementação.

Para corrigir tais deficiências, o cálculo do índice passou a ser estabelecido segundo o custo unitário e o número de passageiros x quilômetros (pax.km) transportados, indicador este que representa a demanda por serviços aéreos. Assim, introduz-se a necessidade de uma oferta das linhas suplementadas consistente com a demanda.

Desde 2001 até os dias atuais, o Adicional Tarifário está fixado em 1%, incidente sobre os bilhetes de passagem das linhas aéreas regulares domésticas não suplementadas¹⁸. O produto de sua arrecadação é aplicado na suplementação tarifária de linhas aéreas regionais de passageiros, operadas exclusivamente dentro da Amazônia Legal e na região Nordeste¹⁹, sem restrições quanto ao equipamento utilizado.

Além das mudanças acima apontadas, adicionou-se ao índice de suplementação o fator de adequação, obtido através do índice de eficiência operacional (que leva em consideração a pontualidade e a regularidade das operações). Tal fator varia de zero a um e quanto mais perto do valor máximo estiver a operação de uma dada empresa, mais próximo estará o pagamento da quantia estipulada pelo índice de suplementação.

O gráfico a seguir mostra a evolução do montante da suplementação tarifária arrecadado e distribuído entre 1996 e 2001.

¹⁴ Em 1999, a participação das linhas aéreas especiais no total da receita de voo das empresas de âmbito regional que operavam tais linhas foi de 22% contra 13% em 1996.

¹⁵ Na prática, significa afirmar que o Adicional Tarifário incide sobre os bilhetes de passagem das linhas aéreas atualmente classificadas como nacionais.

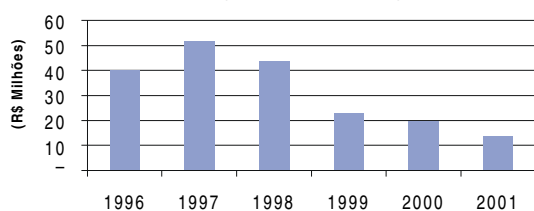
¹⁶ Portaria nº 690/GM5, de 15 de setembro de 1992.

¹⁷ No caso de linhas pioneiras, a suplementação tarifária seria aplicável por período pré-determinado.

¹⁸ Ou seja, atualmente, o Adicional Tarifário incide sobre os bilhetes das linhas aéreas nacionais, especiais e regionais, exceto sobre as tarifas das linhas regionais passíveis de suplementação.

¹⁹ Na Amazônia Legal, as linhas regionais suplementadas são aquelas de baixo e médio potencial de tráfego, enquanto na região Nordeste suplementam-se apenas as linhas regionais de baixo potencial de tráfego.

**Gráfico 2:
Suplementação Tarifária
Arrecadação e Distribuição**



Fonte: DAC

Em maio e junho de 1999, liminares concedidas, respectivamente, à VARIG e VASP suspenderam a exigibilidade da arrecadação do Adicional Tarifário por estas empresas. Este fato, aliado à crise no setor decorrente da desvalorização cambial de janeiro de 1999, afetou significativamente o valor total arrecadado, que caiu de R\$ 44 milhões, em 1998, para R\$ 22,7 milhões em 1999.

Tal queda, em torno de 50%, foi acentuada devido ao fato de que a arrecadação do Adicional pela VARIG representava, aproximadamente, 70% do total arrecadado. Mesmo em 1999, ano em que a empresa recolheu o Adicional Tarifário até abril, a sua participação foi de 48%. Dessa forma, o encerramento da sua arrecadação significou perdas consideráveis para a suplementação tarifária.

Em 2000, a queda do total arrecadado e distribuído não foi significativa em relação ao ano anterior graças ao crescimento da TAM no mercado. Com o aumento das suas operações, a sua arrecadação passou a representar 60,6% do montante total contra 9,5% no ano anterior. O aumento da participação da empresa deve, porém, ser atribuído não apenas ao seu crescimento, mas também ao não recolhimento pela VARIG e VASP do adicional.

Novas liminares foram concedidas em 2001, suspendendo a arrecadação do Adicional Tarifário pelas empresas Transbrasil²⁰, Rio Sul, Nordeste e TAM. As quatro empresas, juntamente com a Interbrasil, foram as únicas arrecadadoras do Adicional em 2000. Em 2001, com a concessão das liminares, os recursos para a suplementação tarifária somente não foram extintos graças à entrada de uma nova companhia aérea de maior porte no mercado e à mudança na sistemática de arrecadação do Adicional Tarifário ocorrida no mesmo ano – os bilhetes das linhas regionais não suplementadas passaram a ser incluídos na incidência do Adicional, conforme já visto.

Dessa forma, em 2001, embora as empresas citadas tenham suspendido a exigibilidade da arrecadação do Adicional Tarifário através das liminares, novas empresas, cujas operações concentram-se nas linhas regionais, passaram a recolher o Adicional. Tais companhias, porém, não contam com um número elevado de operações

em rotas não suplementadas²¹, não recolhendo um montante significativo para a suplementação. As empresas aéreas Pantanal, Passaredo, TAVAJ, TRIP, PENTA E META recolheram um total de R\$ 300 mil em seu primeiro ano como arrecadadoras do Adicional Tarifário.

A entrada da Gol Transportes Aéreos no mercado compensou em parte a perda de arrecadação sofrida em 2001, com um recolhimento de R\$ 3 milhões. Além disso, o valor total arrecadado e distribuído no ano somente não apresentou queda mais acentuada devido aos valores recolhidos até abril pela Transbrasil, TAM e Nordeste e até maio pela Rio Sul, que representaram 73% do total recolhido em 2001.

Cabe ainda destacar que, atualmente, qualquer empresa que opere uma rota suplementada recebe o subsídio, não importando quantas provêm o serviço e com que tipo de aeronaves. O pagamento da suplementação não conta com critérios para definir o tipo de empresas que irão operar no segmento regional dentro da Amazônia Legal e do Nordeste.

O objetivo da suplementação tarifária é tornar viável a operação de linhas até então não viáveis economicamente, por contarem com baixa densidade de tráfego. Quando mais de uma companhia aérea opera linhas suplementadas, dilui-se o montante arrecadado pelo Adicional Tarifário e cria-se uma oferta extrema para esse mercado. Uma solução para este problema, sugerida pelo DAC no Congresso Nacional da Aviação Regional (out/2001), é a abertura de licitações, obtendo a concessão para a exploração com exclusividade de uma linha suplementada²², por determinado período, a empresa que cobrar o menor valor de subsídio e oferecer a menor tarifa. À autoridade aeronáutica caberia o monitoramento da evolução dos custos das empresas e das tarifas cobradas.

O Adicional Tarifário onera apenas os usuários do transporte aéreo e não a sociedade como um todo, o que possibilita a prática do subsídio cruzado dentro do setor – cobra-se um valor mais alto dos bilhetes das linhas mais rentáveis para, dessa forma, viabilizar os serviços aéreos nas ligações de baixo e médio potencial de tráfego. O sucesso de tal sistema, porém, depende da conscientização de que, seja qual for a política de suplementação para o setor, os seus mecanismos devem incentivar a utilização eficiente dos recursos obtidos através do Adicional Tarifário.

NÍVEL TARIFÁRIO DA AVIAÇÃO REGIONAL

A viabilização econômica dos SITAR foi possível tanto pela introdução da suplementação tarifária como pelo estabelecimento do nível tarifário básico 30% superior ao aplicado nas linhas nacionais.

²⁰ A companhia paralisou suas operações em dezembro de 2001.

²¹ Rotas nas quais o Adicional Tarifário é recolhido.

²² Linhas previamente selecionadas considerando interesses estratégicos e sociais.

Para o entendimento de como foi estabelecido o nível tarifário básico para as linhas regionais, é necessário compreender-se como o DAC formulou a tarifa básica para o setor.

A tarifa básica teve como metodologia a chamada Curva Belga, que consiste em um ajuste de curvas de custo médio direto e indireto mais uma margem de lucro (as variáveis consideradas na construção da curva, a partir de 1991, encontram-se no anexo).

A configuração adotada da curva permitiu a determinação do índice tarifário correspondente ao valor unitário do quilômetro, de forma a que este valor fosse decrescente em relação à etapa a ser percorrida. Ou seja, quanto maior fosse a etapa de voo, menor seria o preço unitário do quilômetro pois, à medida que o percurso aumentasse, diluir-se-iam os custos fixos associados a ele. A tarifa de uma ligação era estabelecida multiplicando-se a sua distância pelo índice tarifário correspondente.

Os índices tarifários da Curva Belga eram denominados em moeda corrente, sendo necessária a correção monetária dos mesmos. A metodologia consistia na determinação de um índice de inflação, específico para os custos do setor, baseado na estrutura real de custos operacionais das empresas aéreas brasileiras.

Os níveis tarifários básicos diferiam entre si conforme o tipo de linha a ser operada. Nas linhas nacionais, o nível tarifário era de 100 pontos e nas linhas regionais de 130 pontos – 30% superior. Fatores técnicos referentes às operações de âmbito regional determinavam tal porcentagem (os fatores técnicos encontram-se listados em anexo).

A tarifa básica do setor aéreo era, desde a década de 60 até o início de 1992, utilizada para a fixação do valor do bilhete aéreo e, a partir daí até agosto de 2001, como a tarifa de referência para estabelecer a faixa de flexibilização tarifária. A Portaria nº 1213/DGAC, de 16 de agosto de 2001, instituiu o regime de liberdade tarifária para todas as linhas aéreas regulares domésticas de passageiros e cargas, sendo a tarifa básica usada apenas para definir os índices tarifários de referência. Tais índices permitem o acompanhamento da evolução dos níveis tarifários praticados, estando o DAC autorizado a intervir no mercado a fim de garantir a ordem econômica e o interesse do usuário.

AS EMPRESAS AÉREAS DO SEGMENTO REGIONAL

Desde a abertura do mercado aéreo regional em setembro de 1992, diversas empresas de pequeno porte entraram e saíram desse segmento.

A Pantanal Linhas Aéreas foi a primeira companhia a se integrar num mercado que há dez-

sete anos vinha sendo atendido por cinco empresas aéreas, estabelecidas por ocasião da implantação dos SITAR. Em abril de 1993, a Pantanal iniciou suas operações com três aviões turboélice Brasília e um Bandeirante, atuando na região anteriormente servida apenas pela TAM.

Em 1994, mais uma empresa iniciou operações no segmento regional, a TAVAJ. O processo de entrada de novas companhias no mercado ganhou força em 1995, permanecendo em expansão até 1997, quando dezessete incumbentes faziam parte do segmento. Nos dois anos que se seguiram, o número de empresas permaneceu o mesmo – a entrada de algumas foi contrabalançada pela saída de outras.

A partir de 1999, o número de companhias presentes no segmento regional começou a cair. A Itapemirim passou a se dedicar apenas às atividades cargueiras e a TABA, que já vinha apresentando grandes prejuízos desde 1997, paralisou suas operações em julho do mesmo ano. Apenas uma nova companhia, a META - Mesquita Transportes Aéreos, surgiu nesse mercado.

A Helisul (adquirida pela TAM em 1996) transformou-se em TAM EXPRESS no início de 1999, mas no último trimestre daquele ano, esta última foi incorporada pela TAM Transportes Aéreos Meridionais. Em novembro de 2000, porém, a TAM Meridionais incorporou a empresa TAM Regionais, passando a denominar-se TAM Linhas Aéreas.

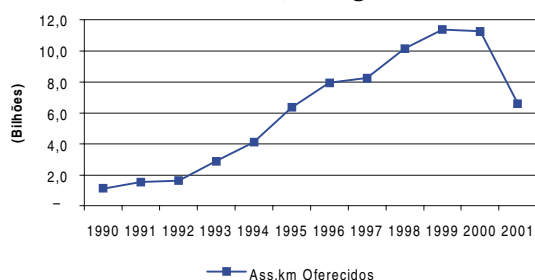
O exercício de 2001 iniciou-se sem as operações da TAF²³, que saiu do mercado em dezembro de 2000, e encerrou com duas empresas a menos. Em abril de 2001, a Presidente Linhas Aéreas encerrou suas atividades e, em dezembro, a Interbrasil, subsidiária da Transbrasil, paralisou suas operações juntamente com a sua controladora. Em fevereiro de 2002, a Puma Air entrou no segmento, representando a sexta companhia atuando na região Amazônica, enquanto que a Passaredo Transportes Aéreos, que possuía como área de operação São Paulo, Minas Gerais e Bahia, saiu do mercado em abril.

Observando-se os dados consolidados do segmento regional, verifica-se grande crescimento da oferta de serviços aéreos desde a abertura desse mercado até 2001, quando houve uma retração de 42% em relação ao ano anterior. No primeiro semestre de 2002, porém, a oferta desse serviço obteve uma elevação de 8% em relação ao mesmo período de 2001.

As empresas consideradas na construção do gráfico acima foram aquelas classificadas como regionais até quando vigorou tal definição e, após, aquelas cujas operações foram e são alocadas, preponderantemente, em linhas aéreas regionais, com exceção das companhias Rio Sul e Nordeste. Os dados das duas últimas foram incluídos na oferta do segmento pelo fato dessas empresas terem se originado como regionais,

²³ Uma das empresas que entrou no mercado durante o *boom* verificado no segmento entre 1995 e 1997, descrito na página 6.

**Gráfico 3:
Oferta de Serviços Regionais***



Fonte: DAC. Anuários do Transporte Aéreo, Volume II – Dados Econômicos.

*Até 1992, o setor era formado somente pelas empresas TABA, Rio Sul, TAM, Nordeste e Brasil Central (antiga VOTEC).

embora, atualmente, concentrem suas atividades em linhas nacionais e nem mesmo operem linhas suplementadas. A oferta das duas empresas representou 46% do total da oferta de serviços regionais em 2000. Já em 2001, essa participação cresceu para 85%, ou seja, a operação dessas companhias nos anos recentes esconde a verdadeira quantidade de ass.km oferecidos em serviços regionais, notadamente menor do que a apresentada no gráfico acima.

Atualmente, dentre as dezessete empresas domésticas do transporte aéreo regular em atuação, nove operam, preponderantemente, linhas classificadas como regionais²⁴. São elas:

Tabela 3:

EMPRESA	INÍCIO DAS OPERAÇÕES REGULARES EM LINHAS REGIONAIS	ÁREA DE ATUAÇÃO	2001		
			RECEITA DE VOO (R\$ MIL)	RESULTADO DE VOO (R\$ MIL)	Nº DE AERONAVES
ABAETÉ Linhas Aéreas	1996	Região Nordeste	7.588,4	-161,5	2
META – Mesquita Transportes Aéreos	1999	Região Amazônica	10.170,9	-538	2
PANTANAL Linhas Aéreas	1993	São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Bahia.	62.042,6	136,8	7
PENTA – PENA Transportes Aéreos	1995	Região Amazônica	25.571,7	-8.779,3	9
PUMA AIR	Fev/2002	Região Amazônica	---	---	---
RICO Linhas Aéreas	1996	Região Amazônica	32.385,7	2.977,1	8
TAVAJ Transportes Aéreos	1994	Região Amazônica	10.796,9	-5.890,1	3
TOTAL Linhas Aéreas	1996	Minas Gerais	55.776,2	-13.021	9
TRIP – Transporte Regional do Interior Paulista	1998	Paraná, São Paulo, Mato Grosso, Recife, Natal, Fortaleza e Fernando de Noronha.	37.476,3	-2.655,1	3

No primeiro semestre de 2002, a expansão das operações das grandes companhias aéreas, em especial da TAM e da GOL TRANSPORTES AÉREOS, foi um dos fatores que mais contribuiu para a perda de 34%, em relação ao mesmo período de 2001, dos passageiros embarcados pagantes por parte das empresas

do segmento regional. Enquanto no primeiro semestre de 2001 a parcela de mercado dessas empresas era de 3,7% do total de passageiros transportados pagantes nas linhas domésticas, nos mesmos meses de 2002 essa participação caiu para 2,3%²⁵.

O segundo semestre desse ano, entretanto, iniciou-se com movimentos contrários aos observados até então. A VARIG, maior empresa do setor, iniciou uma fase de reestruturação de suas linhas e cortou rotas de menor densidade de tráfego. Em setembro, uma grande quantidade de rotas deixou de ser operada pela TAM²⁶, que também passou por uma reestruturação financeira e operacional (redução da frota de aeronaves Fokker 100 utilizadas nas linhas de menor densidade de tráfego). O abandono de ligações por estas empresas, que concentram grande parcela de mercado, oferece às pequenas a oportunidade de expandirem suas operações cobrindo esses mercados e, dessa forma, de aumentarem sua participação no setor.

A IMPORTÂNCIA DA AVIAÇÃO REGIONAL

Embora não exista mais diferença entre empresas aéreas de âmbito nacional e regional, o transporte aeroviário com características regionais – atendimento de localidades, em sua maioria interioranas, com baixo e médio potencial de tráfego – promove maior integração nacional, proporcionando, inclusive, a integração social dos que vivem no interior, além de promover o desenvolvimento regional, particularmente daquelas regiões que não contam com boas condições de acessibilidade. Tais regiões são as mais beneficiadas com a disseminação das operações aéreas regionais regulares, como é o caso da Amazônia.

A REGIÃO AMAZÔNICA

A concentração de grande parte da suplementação nas linhas de pequeno e médio portes operadas dentro da Amazônia Legal²⁷ foi determinada pelo Comando da Aeronáutica segundo critério de essencialidade, uma vez que a região é a mais carente de meios de transporte no Brasil, além de ser considerada estratégica do ponto de vista da ocupação territorial.

O transporte por via terrestre na região é limitado pelas suas condições geográficas, que contam com a floresta Amazônica, emaranhado de rios, furos²⁸, igarapés, igapós etc, impossibilitando uma integração rodoviária. Além disso, verifica-se baixa densidade de tráfego rodoviário, pois a maior parte dos povoados está localizada à beira dos rios, sendo difícil o deslocamento terrestre.

Na região, o sistema hidroviário é a principal rede física para transportes e responde por grande parte da movimentação de cargas. No

²⁴ Ainda está em período de transição a Ocean Air, que deverá deixar de ser táxi-aéreo para se consolidar como empresa aérea regular. Também estão em processo de entrada na aviação regular a Air Minas e a Vale Air.

²⁵ A participação de mercado não está medida em termos de passageiros por quilômetro devido ao fato do transporte aéreo regional contar com ligações de extensões menores do que aquelas contempladas pelo transporte aéreo doméstico em geral. Dessa forma, os dados referentes a passageiros embarcados pagantes refletem de forma mais apropriada a parcela de mercado das empresas do segmento regional.

²⁶ Tais como as rotas que ligam o aeroporto de Congonhas com o interior paulista (Araçatuba, Sorocaba, Presidente Prudente etc) e São Paulo-Criciúma.

²⁷ A Amazônia Legal compreende os estados do Amazonas, Pará, Rondônia, Acre, Amapá, Roraima, Mato Grosso, Tocantins e a parte do Maranhão a oeste do meridiano 44º WGr.

²⁸ Comunicação natural entre dois rios ou entre um rio e um lago.

tocante ao transporte de passageiros, as hidrovias também desempenham papel fundamental na locomoção dos habitantes das áreas ribeirinhas, sendo as embarcações os “ônibus” dessa população. Entretanto, o transporte de passageiros possui condições precárias e alguns rios da região não são navegáveis durante todo o ano devido às cheias e aos impedimentos físicos (bancos de areia, pedrais e travessões).

Em um território de dimensões geográficas tão grandes, porém de poucas condições de acessibilidade, é essencial a consolidação do transporte aéreo com vistas a proporcionar a integração da região e desta com as demais. Embora o sistema hidroviário seja o principal meio de transporte no dia-a-dia dos habitantes, a aviação na Amazônia já ocupa uma posição importante. Em 2000, segundo dados da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT, o movimento dos vôos nacionais na região foi de 1,9 milhão de passageiros embarcados e desembarcados.

Tendo em vista a contribuição econômica e social do modal aéreo para a região, o DAC vem promovendo uma política de incentivos às companhias aéreas por meio da suplementação das linhas operadas dentro da Amazônia Legal.

CONCLUSÕES

Desde a década de 40 até o final dos anos 50, as operações das empresas aéreas nacionais cobriam grande parte do território brasileiro. Daí em diante, inicia-se a tendência das companhias concentrarem suas operações nas linhas mais rentáveis, tendência esta reforçada pela crise da aviação no início da década de 60 e pela posterior mudança estrutural do setor.

A preocupação com o abandono da aviação regional, cuja importância foi apontada, levou à adoção de medidas para incentivá-la, como a introdução da suplementação tarifária que vigora até os dias atuais, embora com novas regras. Através dos dados referentes ao número de cidades servidas e à oferta dos serviços regionais, percebe-se uma relação destes com o volume de receita arrecadado para a suplementação. Ambos indicadores sofreram queda abrupta a partir de 2000/2001, anos em que os recursos advindos do Adicional Tarifário apresentaram forte retração. Embora os valores arrecadados para a suplementação não estejam ainda disponíveis para 2002, o provável é que tal receita permaneça em queda, pois o ano já se iniciou sem quatro empresas de grande porte recolhendo o Adicional – em 2001, estas companhias recolheram até o segundo trimestre do ano e, ainda assim, suas arrecadações representaram 73% do total recolhido.

O transporte aéreo está associado também ao desempenho da economia e à variação cambial. Responsáveis pela maioria dos serviços tipicamente regionais, as empresas de pequeno porte são as mais afetadas quando a situação do país é agravada.

Seja por falta de suplementação tarifária, crises econômicas ou por questões administrativas das próprias companhias, o que se verifica é uma alta volatilidade das pequenas transportadoras na entrada e na saída do mercado. Isto traz como consequência fundamental a deterioração da tão almejada universalização continuada do serviço aéreo. Na ausência de suplementação tarifária, a ampliação da abrangência do sistema aéreo regional deve ser perseguida através de novos mecanismos de incentivo para a consolidação de um ambiente estável para as empresas desse segmento.

No entanto, a situação do transporte aéreo regional está sem perspectivas de mudanças imediatas. A definição de novas regras para o setor como um todo provavelmente será estabelecida quando da introdução de um novo Código Brasileiro da Aeronáutica (marco regulatório), sem data prevista para ocorrer. Já o Projeto de Lei para a criação da ANAC encontra-se pronto e em votação no Congresso Nacional²⁹, devendo substituir o DAC ainda no final deste ano. A exemplo do que ocorreu em outros setores, a implementação da Agência se dará antes da definição do marco regulatório, o que pode não significar grandes avanços no sentido de uma política adequada para o segmento aéreo regional, uma vez que a função das agências é a de implantar, regular e fiscalizar as leis e políticas que já se encontrem em vigor.

Na ausência de diretrizes para o segmento aéreo regional, a recuperação e a solidez das pequenas empresas passam a depender das brechas deixadas pelas grandes companhias e das estratégias montadas por cada uma. Os recentes movimentos da VARIG e da TAM cortando rotas, consideradas por estas não tão expressivas em termos de densidade de tráfego, podem trazer alento para as regionais. Os contratos de *feeder* (alimentação) representam outro meio para a consolidação das pequenas no mercado, que serviriam como alimentadoras das linhas tronco operadas pelas grandes companhias, a exemplo do que ocorre nos EUA e Europa e do que tentou se fazer quando da implementação dos SITAR há mais de vinte anos. O sistema tronco-alimentador engloba diversos tipos de acordos que poderiam, dessa forma, garantir a saúde financeira das menores no longo prazo³⁰. Ficam assim abertas às regionais duas possibilidades: atender as localidades abandonadas por conta própria ou tentarem se associar às empresas de grande porte.

²⁹ O primeiro Projeto de Lei de criação da agência foi retirado do Congresso em novembro de 2001, devido à falta de acordo entre o governo e as empresas aéreas sobre os termos do projeto.

³⁰ Um exemplo é o acordo do tipo remuneração garantida/adicional sobre o custo (*fixed fee/cost plus*), onde as grandes companhias reembolsam as empresas regionais por todos os custos envolvidos e ainda lhes provêem uma margem adicional (*markup*), que, na maioria dos casos, é pequena, porém significante marginalmente. Assim, independentemente do ambiente econômico, as receitas das regionais estão garantidas, sem que estas se preocupem, por exemplo, com o aumento do preço do combustível. O objetivo desse acordo é o de aproveitar aquilo que cada uma das partes gerencia melhor. Enquanto as grandes companhias determinam o quadro de rotas, o número de frequências, a quantidade de assentos oferecidos, além de estabelecerem as tarifas que maximizem os lucros, as regionais simplesmente provêem um confiável serviço com custos baixos.

Curva Belga

A configuração adotada para a construção da Curva Belga, a partir de fevereiro de 199, levava em consideração as seguintes variáveis:

- Formato da Curva de Índices Tarifários com base na curva inversa da velocidade média do B-737/300;
- Índice de aproveitamento de 62% (média de dez anos da indústria no mercado doméstico);
- Lucratividade correspondente a 12%;
- “Break-even” estabelecido em 54,6%, compatível com o índice de aproveitamento e a lucratividade definidos;
- Etapa média/pax de 1.100 Km;
- Custo médio unitário (custo/ass-km oferecido) da indústria no mercado doméstico, observado em fevereiro de 1991;
- Segmentação de mercado pretendida: 60% pessoa jurídica e 40% pessoa física, representando uma base tarifária média de 84 pontos (foi considerado um desconto médio de 40%);
- Efeitos da chamada “erosão tarifária”³¹ estimados em 15%.

A Curva Belga para o segmento de carga foi construída sob a hipótese de que a relação média passageiro/carga é de 170 kg.

Nível Tarifário

O nível tarifário básico 30% superior nas linhas regionais decorria dos seguintes fatores técnicos específicos para as operações regionais:

- A utilização de aeronaves com menor capacidade de transporte, apresentando custos unitários mais elevados;
- O menor aproveitamento médio das linhas regionais – 10% inferior aos 62% utilizados para a construção da Curva Belga;
- O maior desgaste das aeronaves associado à infra-estrutura, em muitos casos precária, utilizada pelo transporte regional;
- A heterogeneidade da frota das empresas regionais, o que restringe a capacidade de ganhos de escala, além de gerar custos maiores de manutenção, estoques de peças de reposição, treinamento etc.

Equipe Gset-1/ALT:

Sérgio Bittencourt Varella Gomes – **Gerente**

Sander Magalhães Lacerda – **Economista**

Valéria Delgado Bastos – **Economista**

Mariana Servidio de Castro – **Economista Estagiário**