

## **PERSPECTIVAS PARA A AVIAÇÃO REGIONAL NO NORDESTE**

**Autores**

**Fernando Luiz Emerenciano Viana**  
[fernandoviana@bnb.gov.br](mailto:fernandoviana@bnb.gov.br)

**José Varela Donato**  
[varela@bnb.gov.br](mailto:varela@bnb.gov.br)

**Laura Lúcia Ramos Freire**  
[laurarf@bnb.gov.br](mailto:laurarf@bnb.gov.br)

**Coordenação Informe Técnico ETENE-Macroeconomia, Indústria e Serviços**

**Laura Lúcia Ramos Freire**  
[laurarf@bnb.gov.br](mailto:laurarf@bnb.gov.br)

**Revisão Vernacular**  
**Hermano José Pinho**

**Elaboração de Mapas**  
**Kerlen Andrade do Monte**  
**Vivianne Benevides Militão**

### **1. INTRODUÇÃO**

Uma infraestrutura extensiva e eficiente constitui fator determinante para a competitividade e o funcionamento da economia, porquanto (Schwab, 2010):

- reduz os efeitos das distâncias entre regiões;
- reduz custos de movimentação de conhecimento, mercadorias e pessoas;
- integra os mercados nacionais e estes com o resto do mundo;
- gera, de várias maneiras, efeitos positivos sobre crescimento econômico;
- reduz as desigualdades de renda e a pobreza.

Um sistema de transporte de qualidade representa componente da infraestrutura que contribui para a competitividade de empresas e nações, ao permitir que empreendedores, com rapidez e menor custo, obtenham insumos de produção e façam chegar seus produtos e serviços aos consumidores nacionais e estrangeiros.

O transporte aéreo, especificamente, assume importância estratégica no limiar de um novo ciclo de desenvolvimento para o Brasil, em virtude da imensa extensão de seu território e das desigualdades econômicas entre suas regiões, que precisam ser integradas entre si e conectadas com a economia mundial. Essa complexidade aumenta quando se consideram as áreas localizadas nos biomas pressionados pela exploração desordenada e predatória,

como a Amazônia e o Pantanal. Assim, considera-se que o transporte aéreo pode contribuir para a realização de três objetivos fundamentais (IPEA, 2010):

1. ocupação sustentável do território nacional;
2. integração entre as diferentes regiões;
3. inserção do Brasil como protagonista de peso na economia mundial.

Considerando-se as características geográficas e demográficas, bem como as desigualdades de renda presentes no território brasileiro, a questão da aviação regional merece destaque nas discussões inerentes ao transporte aéreo no Brasil. De acordo com BRASIL (2008), o transporte aéreo regional assume maior relevância em países continentais como o Brasil, por possibilitar a integração entre as regiões, de forma que possa contribuir para o desenvolvimento econômico sustentável e equânime. Dentre os papéis desempenhados pela aviação regional no País, pode-se destacar a prestação de serviços a regiões remotas e de fronteira, o desenvolvimento de médio porte no interior do País, a promoção de maior universalização do acesso ao transporte aéreo e o fomento da indústria do turismo.

Ademais, por apresentar um reconhecido efeito multiplicador sobre a atividade econômica, a prestação de serviço aéreo regional proporciona às comunidades atendidas a realização de negócios e serviços e a indução do turismo, podendo contribuir para o crescimento sustentável das regiões e a alavancagem das oportunidades de trabalho e da qualidade de vida (BRASIL, 2008). Enfim, o transporte aéreo constitui um instrumento de suporte estratégico para a ocupação sustentável do território e para a inserção crescente do Brasil na economia mundial.

Na análise do IPEA (2010), o transporte aéreo constitui meio de integração por excelência em países de dimensões continentais, pois sua velocidade de operação interliga pontos distantes em um mesmo dia, sua infraestrutura espalha-se de forma pontual pelo território, vencendo o relevo sem grande dificuldade e, adicionalmente, a escolha de aeronaves pode adaptar-se à demanda.

Entretanto, o transporte aéreo nacional apresenta visíveis fragilidades quanto à viabilidade econômica, destacando-se:

- estreitas margens de rentabilidade;
- ritmo acelerado de mudanças tecnológicas;
- dificuldade de gestores de infraestrutura aeroportuária e aeronáutica de acompanharem o rápido crescimento das necessidades dos usuários, intermediários e finais.

O transporte aéreo tem respondido rapidamente à mudança de perfil socioeconômico do País (recuperação do poder de compra, financiamento de passagens, redução de preços, maior fluxo turístico, *e-commerce*), em que mais pessoas vêm utilizando os serviços aéreos. Muito provavelmente, a demanda por serviços de transporte aéreo continuará crescendo e, conseqüentemente, pressionando as infraestruturas existentes. Isso poderá resultar em medidas de sucesso ou fracasso, dependendo das políticas públicas definidas e implementadas para lidar com essa problemática.

## **2. INFRAESTRUTURA DO TRANSPORTE AÉREO NO BRASIL**

A infraestrutura relacionada ao transporte aéreo é composta de duas partes principais, a infraestrutura aeroportuária e a infraestrutura aeronáutica, sendo esta última formada pelas instalações de controle e segurança do espaço aéreo e de proteção ao voo. No Brasil, à medida que houve a retomada do crescimento econômico, os problemas de infraestrutura de transportes tornaram-se mais intensos. Observa-se que são necessários grandes investimentos em infraestrutura, para atender as necessidades decorrentes do crescimento da demanda por serviços de transporte aéreo nos últimos anos, ainda mais considerando os dois grandes eventos que ocorrerão no país: a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

De acordo com Campos Neto e Souza (2011), o forte crescimento da demanda por transporte aéreo observado nos últimos anos, sem o respectivo aumento da capacidade

operacional dos aeroportos, reflete-se no fato de que 14 dos 20 maiores terminais aeroportuários de passageiros do Brasil tenham operado acima dos seus limites de capacidade em 2010.

Os investimentos realizados nas infraestruturas aeroportuária e aeronáutica apresentaram oscilações no período 2003-2010, conforme mostra a Tabela 1, que indica a predominância dos investimentos oriundos do orçamento fiscal e seguridade social em relação àqueles executados com dinheiro originado do caixa da Infraero.

Segundo Campos Neto e Souza (2011), do total de inversões previstas no programa de investimentos da estatal, apenas 44% foram executados no período considerado (2003-2010), o que indica a necessidade de otimização da gestão da empresa, de modo que todos os recursos previstos e autorizados possam ser aplicados de modo eficaz. Considerando-se o plano de investimentos autorizado para a Infraero para os próximos quatro anos, que contempla um total de R\$ 5,6 bilhões, caso esse percentual (44%) de execução seja mantido, haverá um agravamento da situação dos aeroportos brasileiros.

**Tabela 1 – Investimentos em Infraestrutura Aeroportuária e Aeronáutica no Brasil no Período de 2003 a 2010 (valores em R\$ milhões constantes de 2010)**

Ano	Orçamento Fiscal e Seguridade Social	Orçamento INFRAERO	Total
2003	417,95	84,72	502,67
2004	524,44	60,65	585,38
2005	999,65	373,68	1.373,33
2006	740,23	766,90	1.507,12
2007	576,31	629,89	1.206,20
2008	676,59	411,60	1.088,18
2009	759,45	469,00	1.228,45
2010	661,40	645,60	1.307,00
<b>Total</b>	<b>5.356,01</b>	<b>3.422,23</b>	<b>8.798,34</b>
<b>Média Anual</b>	<b>669,50</b>	<b>430,29</b>	<b>1.099,79</b>

Fonte: Adaptado de Campos Neto e Souza (2011).

De acordo com a ANAC (2011), o Brasil possui 2.520 aeroportos e aeródromos homologados, sejam públicos ou privados, descontados dessa quantidade os helipontos. Desse total, 310 estão localizados no Nordeste, sendo 165 públicos e 145 privados. Do conjunto de aeroportos homologados pela ANAC, destacam-se aqueles administrados pela Infraero, que totalizam 67 aeroportos, dos quais 16 estão localizados na Região Nordeste.

**Tabela 2 – Capacidade Operacional e Movimentação (passageiros/ano) dos Aeroportos Administrados pela Infraero na Região Nordeste – Dados de 2010**

<b>Aeroporto</b>	<b>Localidade</b>	<b>Capacidade Operacional (Passageiros/Ano)</b>	<b>Movimentação em (Passageiros/Ano)</b>
Zumbi dos Palmares	Maceió-AL	1.200.000	1.431.781
Jorge Amado	Ilhéus-BA	N/D	412.572
Dep. Luís Eduardo Magalhães	Salvador-BA	10.500.000	7.696.307
De Paulo Afonso	Paulo Afonso-BA	N/D	3.718
Pinto Martins	Fortaleza-CE	3.000.000	5.072.721
Orlando Bezerra de Menezes	Juazeiro do Norte-CE	N/D.	244.780
Prefeito Renato Moreira	Imperatriz-MA	N/D	234.295
Marechal Cunha Machado	São Luís-MA	N/D	1.379.146
Presidente Castro Pinto	João Pessoa-PB	N/D	926.043
Presidente João Suassuna	Campina Grande-PB	N/D	114.258
Senador Nilo Coelho	Petrolina-PE	N/D	254.161
Guararapes-Gilberto Freyre	Recife-PE	8.000.000	5.958.982
Prefeito Dr. João Silva Filho	Parnaíba-PI	150.000	2.619
Senador Petrônio Portela	Teresina-PI	N/D	797.979
Augusto Severo	Natal-RN	1.900.000	2.415.833
Santa Maria	Aracaju-SE	1.000.000	940.389

Fonte: Infraero (2011) e Campos Neto e Souza (2011).

A Tabela 2 mostra a relação dos aeroportos administrados pela Infraero na Região, com suas respectivas capacidades operacionais (movimentação de passageiros/ano), quando disponíveis, bem como a movimentação registrada em 2010.

Do conjunto de aeródromos homologados pela ANAC, muitos possuem pistas pavimentadas com terra, cascalho ou grama, o que não permitiria seu uso pelas aeronaves tipicamente utilizadas em voos regulares de empresas regionais. Desse modo, apresenta-se no Quadro 1 uma relação dos aeródromos públicos homologados pela ANAC que possuem pistas pavimentadas com asfalto ou concreto e comprimento de pista igual ou superior a 1.200 metros, excluindo-se os aeroportos administrados pela Infraero (Tabela 2).

Localidade	Aeroporto	Estado	Localidade	Aeroporto	Estado
Penedo	Freitas Melro	AL	Porto Seguro	Porto Seguro	BA
Barra	Barra	BA	Prado	Prado	BA
Barreiras	Barreiras	BA	Remanso	Remanso	BA
Belmonte	Belmonte	BA	Souto Soares	Souto Soares	BA
Bom Jesus da Lapa	Bom Jesus da Lapa	BA	Teixeira de Freitas	Teixeira de Freitas	BA
Canavieiras	Sócrates Rezende	BA	Utinga	Utinga	BA
Caravelas	Caravelas	BA	Valença	Valença	BA
Carinhanha	Carinhanha	BA	Vitória da Conquista	Vitória da Conquista	BA
Carolina	Brigadeiro Lysias Augusto Rodrigues	BA	Campos Sales	Campos Sales	CE
Cipó	Cipó	BA	Crateús	Doutor Lúcio Lima	CE
Encruzilhada	Divisa	BA	Iguatu	Iguatu	CE
Esplanada	Esplanada	BA	Tauá	Pedro Teixeira de Castro	CE
Euclides da Cunha	Cocorobó	BA	Alcântara	Centro de Lançamento de Alcântara	MA
Feira de Santana	João Durval Carneiro	BA	Bacabal	Bacabal	MA
Gentio do Ouro	Gentio do Ouro	BA	Balsas	Balsas	MA
Guanambi	Guanambi	BA	Pinheiro	Pinheiro	MA
Ibotirama	Ibotirama	BA	Santa Inês	João Silva	MA
Ipiaú	Ipiaú	BA	Patos	Peregrino Filho	PB
Irecê	Irecê	BA	Sousa	Sousa	PB
Itaberaba	Itaberaba	BA	Caruaru	Oscar Laranjeiras	PE
Ituaçu	Ituaçu	BA	Fernando de Noronha	Fernando de Noronha	PE
Jacobina	Jacobina	BA	Garanhuns	Garanhuns	PE
Jequié	Jequié	BA	Salgueiro	Salgueiro	PE
Lençóis	Horácio de Mattos	BA	Serra Talhada	Santa Magalhães	PE
Macaúbas	Macaúbas	BA	Bom Jesus	Gurguéia	PI
Maracás	Maracás	BA	Floriano	Cangapara	PI
Mucugê	Mucugê	BA	Picos	Picos	PI
Paramirim	Paramirim	BA	Açu	Açu	RN
Piritiba	Piritiba	BA	Mossoró	Dix-Sept Rosado	RN

**Quadro 1 – Aeródromos da Região Nordeste Homologados pela ANAC com Comprimento de Pista Igual ou Superior a 1.200m e Pavimento de Asfalto ou Concreto**

Fonte: Elaboração da CEIS/ETENE, a partir de dados da ANAC.

Considerando-se o conjunto de aeroportos e aeródromos que possuem a homologação de utilização pela ANAC, percebe-se que há disponibilidade de infraestrutura aeroportuária, embora nem sempre adequada, para a ligação entre diversas cidades do Nordeste através de linhas aéreas regulares de cunho regional. Entretanto, a oferta de linhas regulares pelas empresas regionais é relativamente pequena em relação às dimensões territoriais da Região. Além disso, a operação dessas linhas é concentrada em aeroportos administrados pela Infraero, exceto no Estado da Bahia. O Quadro 2 apresenta uma relação das empresas regionais que atuam ofertando linhas regulares para algumas cidades nordestinas.

Empresas	Cidades Atendidas
Abaeté	Bom Jesus da Lapa-BA, Guanambi-BA, Salvador-BA
Noar	Maceió-AL, Mossoró-RN, Natal-RN e Recife-PE
Passaredo	Salvador-BA, Vitória da Conquista-BA, Barreiras-PE
Pantanal	Ilhéus-BA, Salvador-BA, Fortaleza-CE, João Pessoa-PB, Recife-PE, Teresina-PI
Trip	Maceió-AL, Ilhéus-BA, Porto Seguro-BA, Salvador-BA, Vitória da Conquista-BA, São Luís-MA, Petrolina-PE, Recife-PE, Fernando de Noronha-PE, Natal-RN, Aracaju-SE,

**Quadro 2 – Cidades do Nordeste Atendidas por Empresas de Transporte Aéreo Regional**

Fonte: Elaboração da CEIS/ETENE, a partir de dados das empresas aéreas (Aviação Brasil, 2011).

É importante mencionar que, a partir da mudança de regulamentação ocorrida no final dos anos 1990, em que ocorreu o fim das restrições territoriais de operação das companhias aéreas, muitas cidades médias, que anteriormente eram atendidas apenas por companhias regionais, passaram a ser atendidas por companhias que atuam em âmbito nacional. Da mesma forma, muitas empresas que tinham atuação restrita às linhas regionais passaram a atuar em âmbito nacional e pautaram nessa atuação suas estratégias de crescimento. Considerando-se o exposto, apresentam-se, na Figura 1, as cidades do Nordeste que atualmente são atendidas por voos regulares, por companhias regionais ou nacionais.



**Figura 1 – Cidades do Nordeste Atendidas com Linhas Aéreas Regulares e Empresas Aéreas Regionais com Atuação na Região**

Fonte: Elaboração da CIEST/ETENE, a partir de dados de Panrotas (2011).

Com relação ao Quadro 2, ressalta-se que, devido ao acidente ocorrido com uma de suas aeronaves no mês de Julho/2011, a Noar teve suas operações suspensas temporariamente pela ANAC.

Retomando a questão da necessidade dos investimentos em infraestrutura aeroportuária e aeronáutica no Brasil, tendo em vista o acelerado crescimento da demanda por serviços de transporte aéreo observado nos últimos anos, Campos Neto e Souza (2011) alertam para a situação crítica em que se encontra a maioria dos vinte principais aeroportos brasileiros em termos de taxa de ocupação da capacidade operacional. A partir de dados da Infraero, os autores analisaram essa taxa, calculada através da divisão entre o número de passageiros movimentados de um aeroporto em determinado período pela sua capacidade operacional. Nesse caso, considera-se como limite de eficiência operacional de um aeroporto a taxa de ocupação de 80%. Assim sendo, os aeroportos foram separados em três grupos:

- situação adequada: apresentam taxa de ocupação abaixo de 80%;
- situação preocupante: apresentam taxa de ocupação acima de 80%, mas abaixo de 100%;
- situação crítica: apresentam taxa de ocupação acima de 100%

O Quadro 3 apresenta a situação dos vinte principais aeroportos brasileiros no que diz respeito à taxa de ocupação, considerando-se os anos de 2009 e 2010.

Situação	Anos	
	2009	2010
Adequada (de 4 para 3)	Salvador-BA	Salvador-BA
	Recife-PE	Recife-PE
	Galeão-RJ	Galeão-RJ
	Santos Dumont-RJ	
Preocupante (de 5 para 3)	Maceió-AL	Belém-PA
	Manaus-AM	Curitiba-PR
	Belém-PA	Santos Dumont-RJ
	Curitiba-PR	
	Natal-RN	
Crítica (de 11 para 14)	Fortaleza-CE	Maceió-AL
	Brasília-DF	Manaus-AM
	Vitória-ES	Fortaleza-CE
	Goiânia-GO	Brasília-DF
	Confins-MG	Vitória-ES
	Cuiabá-MT	Goiânia-GO
	Porto Alegre-RS	Confins-MG
	Florianópolis-SC	Cuiabá-MT
	Congonhas-SP	Natal-RN
	Guarulhos-SP	Porto Alegre-RS
	Viracopos-SP	Florianópolis-SC
		Congonhas-SP
		Guarulhos-SP
		Viracopos-SP

**Quadro 3 – Situação dos 20 Principais Aeroportos Brasileiros em Relação à Taxa de Ocupação nos Anos de 2009 e 2010**

Fonte: Campos Neto e Souza (2011).

Os dados do Quadro 3 demonstram que, caso não sejam feitos investimentos na infraestrutura da maior parte dos principais aeroportos brasileiros, a situação tende a ficar bastante crítica, já que, em 2010, 14 dos 20 aeroportos listados já operavam acima da sua capacidade, estando três deles localizados no Nordeste (Fortaleza, Natal e Maceió). Considerando-se apenas as obras nos aeroportos localizados nas cidades que serão sedes da Copa do Mundo de 2014, os investimentos previstos pela Infraero chegam a R\$ 5,5 bilhões. Para a Região Nordeste, estão previstos vários investimentos em infraestrutura aeroportuária, não somente nas cidades supracitadas, com recursos dos governos estaduais. O Quadro 4 mostra a relação de obras previstas para a Região no que diz respeito à infraestrutura aeroportuária, com seus respectivos valores e previsão de conclusão.

<b>Aeroportos</b>	<b>Descrição do Projeto</b>	<b>R\$ (Milhões)</b>	<b>Estágio Atual</b>	<b>Ano de Conclusão</b>
Fortaleza-CE	Reforma e ampliação do terminal de passageiros	279	Iniciada	2013
Aracaju-SE	Construção do novo terminal de passageiros, pátio de aeronaves, sistema viário e estacionamento	190	Em projeto	2011
São Gonçalo do Amarante-RN	Desmatamento, terraplanagem, pavimentação, drenagem, proteção vegetal e outras obras	169	Iniciada	2011
Internacional de Salvador-BA	Reforma e adequação do terminal de passageiros e ampliação do pátio de aeronaves	30	Em licitação	2013
Costa Dourada – Maragogi-AL	Construção do aeroporto no município de Maragogi, para 132.000 passageiros/ano	52	Em projeto	Indefinido
Guararapes – Recife-PE	Construção da nova torre de controle	20	Iniciada	2012
Guararapes – Recife-PE	Conclusão do conector do atual terminal com mais quatro pontes de embarque (52.000 m <sup>2</sup> )	10	Iniciada	2010
Internacional de Salvador-BA	Construção da torre de controle	15	Em licitação	2011
Aracati-CE	Ampliação do aeroporto de Aracati. Pista de pouso de 1800 m	12	Iniciada	2010
Camocim-CE	Pavimentação do aeroporto. Pista de pouso de 1.200 m	4	Iniciada	2010
Parnaíba-PI	Ampliação e reforço de pátio de aeronaves e da pista de pouso e decolagem	28	Iniciada	2011
Freitas Melro – Penedo-AL	Ampliação da pista de pouso e decolagem e reforma da pista de táxi	4	Em projeto	Indefinido
Ilhéus-BA	Projeto de construção do novo aeroporto	3	Em licitação	Indefinido

#### **Quadro 4 – Obras de Infraestrutura Aeroportuária Previstas na Região Nordeste**

Fonte: Anuário Exame de Infraestrutura 2010-2011.

A análise do Quadro 4 permite inferir que R\$ 816 milhões em investimentos estão previstos para os aeroportos do Nordeste nos próximos anos, sendo os maiores valores destinados aos aeroportos de Fortaleza, cidade que receberá jogos da Copa do Mundo de 2014, Aracaju e São Gonçalo de Amarante-RN. Por sinal, o maior volume de investimentos previstos para serem aplicados no aeroporto de São Gonçalo de Amarante deverá ter como fonte



de recursos o setor privado, tendo em vista que a construção do terminal de passageiros será executada no regime de concessão.

No que diz respeito à Aviação Regional, vale destacar os investimentos previstos para os aeroportos de Maragogi (AL), Penedo (AL), Aracati (CE), Camocim (CE) e Parnaíba (PI). Tratam-se de destinos com grande potencial de indução de demanda turística e, conseqüentemente, que podem atrair o interesse de empresas, especialmente aquelas que possuem atuação restrita ao âmbito regional, para a alocação de linhas regulares para servir a essas cidades. Além disso, uma infraestrutura aeroportuária minimamente adequada pode possibilitar a essas cidades a atração de voos *charters* internacionais.

### 3. A REGULAÇÃO DO SETOR AÉREO NO BRASIL

De acordo com o IPEA (2010), o Brasil tornou-se um dos países emergentes com maior potencial de desenvolvimento do transporte aéreo, em virtude de uma série de fatores, destacando-se:

- dimensão continental do território;
- alta mobilidade geográfica e social da sua população;
- acelerado deslocamento das fronteiras econômicas;
- inserção competitiva nos mercados globais em virtude da vasta gama de bens e serviços;
- estabilidade monetária no longo prazo e o conseqüente aumento persistente do poder aquisitivo dos consumidores.

Esse cenário de crescimento potencial depara-se com obstáculos e gargalos de ordem institucional, legal, infraestrutural (ver seção 2) e operacional, tendo em vista que o crescimento acelerado da demanda não foi acompanhado por um planejamento de longo prazo adequado para essas questões, inclusive aquelas relacionadas com a regulação econômica que balizem a evolução dos mercados internacional, doméstico e regional.

Apesar dos notáveis problemas existentes, alguns avanços ocorreram. Recentemente, por exemplo, o Governo Federal criou a Secretaria Especial de Aviação Civil, com *status* de ministério, cuja principal responsabilidade é criar políticas de forma articulada com as demais entidades ligadas à Aviação Civil, tais como a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), notadamente no que diz respeito às políticas aeroportuárias.

A evolução das políticas para o setor aéreo no Brasil foi marcada por alguns períodos-chave. De acordo com o IPEA (2010), em linhas gerais, houve no Brasil, ao longo de seis décadas, duas grandes reformas na regulação do transporte aéreo. A primeira ocorreu no início da década de 1970, por meio do intervencionismo e da regulação estrita, conhecida como “competição controlada” e associada a políticas e mecanismos de integração territorial e desenvolvimento regional. A segunda foi formulada no início da década de 1990, sob a forma de “política de flexibilização”, no intuito de dar maior liberdade de ação ao mercado, alterando os rígidos padrões de controle de linhas, frequências, reserva de mercado e entrada de empresas e preços.

Os principais dispositivos legais referentes ao atual arcabouço regulatório do transporte aéreo brasileiro podem ser encontrados tanto na Carta Magna, como no Código Brasileiro de Aeronáutica – CBAer (Lei nº 7.565, de 19/12/1986) e na Lei da ANAC (Lei nº 11.182, de 27/09/2005). No que diz respeito à legislação referente à concessão de linhas aéreas e seus impactos na tomada de decisão empresarial quanto à determinação da capacidade produtiva, ou seja, frequências de voos e tipos e configurações de assentos das aeronaves, vigora atualmente o regime de “livre mobilidade” (BRASIL, 2008). Trata-se de um arcabouço mais liberal que visa dar agilidade e induzir eficiência no sistema de concessões de linhas aéreas para empresas regulares certificadas para atuar no segmento doméstico de passageiros.

A interrupção do processo de flexibilização regulatória ocorrido no período de “rerregulação” (2003-2005) criou um cenário de incongruência entre lógica privada das empresas aéreas (orientação para a maximização dos lucros) e a infraestrutura comandada pela lógica

estatal. Já que as tarifas aeroportuárias não refletem qualquer critério de mercado, há um maior interesse das companhias aéreas por determinados *slots* (horários de chegadas e partidas de aeronaves), o que levou à concentração de voos em aeroportos centrais (Guarulhos, Congonhas, Brasília), em detrimento de aeroportos médios (por exemplo, Viracopos, em Campinas). Os efeitos da concentração de voos nos principais aeroportos do País são vários (BRASIL, 2010): estrangulamento da infraestrutura aeroportuária, redução da cobertura dos serviços no espaço aéreo nacional, diminuição da qualidade do serviço prestado (atrasos, *overbooking* etc.).

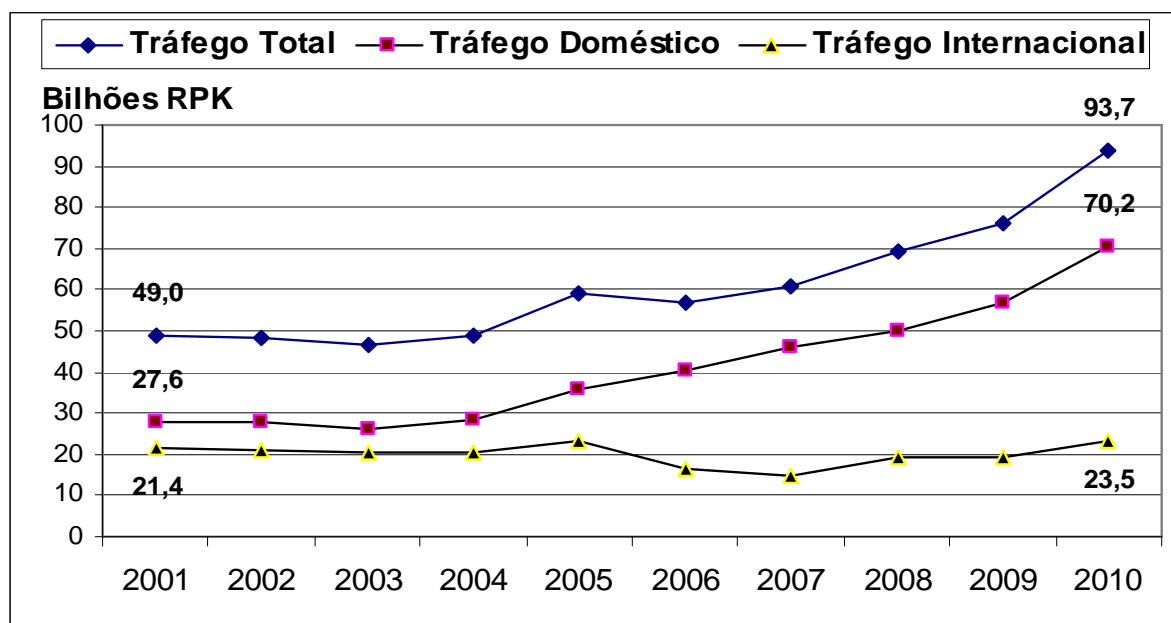
Atualmente, estão em discussão mudanças no marco regulatório do setor aéreo brasileiro, algumas das quais se mostram fundamentais para a diminuição dos gargalos de infraestrutura, apresentados no item 2, como, por exemplo, a concessão da administração de alguns dos principais aeroportos do País para a iniciativa privada, o que ocorrerá, possivelmente ainda em 2011, com os aeroportos de Guarulhos-SP, Viracopos-SP e Brasília-DF. Uma questão importante que está também em discussão é a possibilidade de aumento da participação do capital estrangeiro no controle de companhias aéreas nacionais, que passaria do limite de 20% para até 49%. Essa proposta consta da Medida Provisória 527, em pauta do Congresso Nacional para votação em 2011. Essa constitui apenas uma das diversas medidas necessárias de regulação, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento da aviação regional, tendo em vista que o atual marco regulatório não tem favorecido a atuação das empresas estritamente regionais. No item 7, serão abordadas algumas sugestões de políticas voltadas à aviação regional, incluindo aquelas vinculadas às questões regulatórias do setor.

#### **4. DEMANDA POR TRANSPORTE AÉREO**

A evolução da demanda por transporte aéreo no Brasil está ilustrada no Gráfico 1. O número de passageiros por quilômetro transportados pagos (RPK<sup>1</sup>) pelas empresas brasileiras de transporte aéreo (voos regulares e não-regulares) cresceu 7,9% ao ano no período 2001/2010, de acordo com as estatísticas divulgadas pela ANAC. No mercado doméstico, a demanda cresceu 11,4% a.a., bem superior ao incremento de 2,5% registrado no mercado internacional operado por empresas brasileiras.

---

<sup>1</sup> PASSAGEIRO QUILOMETRO PAGO TRANSPORTADO (RPK-Revenue Passenger Kilometer): é o somatório dos produtos obtidos ao multiplicar-se a quantidade de passageiros pagos a bordo de cada etapa básica de voo pela distância em quilômetros da etapa. Essa variável representa a demanda por transporte aéreo de passageiros (ANAC. Manual DCA 2010).



**Gráfico 1 – Passageiro Quilômetro Pago Transportado (RPK): Tráfego Doméstico e Internacional (2001 - 2010)**

Fonte: ANAC (2010a) e ANAC (2010b).

No mercado aéreo doméstico, o Grupo TAM (que compreende TAM e Pantanal) é líder com 42,9% de participação, enquanto a Gol/Varig detém 39,5% e as demais empresas, 17,6% (Tabela 3), considerando os dados de 2010.

**Tabela 3 – Participação no Mercado Doméstico – RPK 2010**

Empresa	RPK – Part. %
Grupo TAM	42,90
Gol/VRG Linhas Aéreas	39,51
Azul	6,05
Webjet	5,87
Avianca (ICAO-ONE)	2,59
Trip	2,21
Passaredo	0,60
Puma Air	0,12
Total	0,07
Sete Linhas Aéreas	0,02
Meta	0,02
NHT	0,01
Air Minas	0,01
Noar	0,01

Fonte: ANAC. Dados Comparativos Avançados. 2010.

Nota – As empresas Abaeté, Rico, Sol e Team participam com menos que 0,01%.

Com o objetivo de aumentar a cobertura no mercado doméstico, as grandes empresas realizam acordos (*code-share*) com companhias aéreas regionais, aumentando a oferta de voos através de interligações de rotas em mercados que não atuam.

As empresas que operam linhas aéreas domésticas de âmbito regional fazendo a ligação entre os grandes centros e as pequenas cidades operam, normalmente, nas rotas de baixa e média densidades de tráfego. Participam com apenas 3,7% do mercado doméstico. Apesar da reduzida participação, a aviação regional tem a vantagem de interligar regiões

que não são atendidas pelas grandes companhias aéreas além de favorecer o turismo e o desenvolvimento de novos negócios.

A Tabela 4 mostra as empresas que compõem esse segmento. Observa-se que apenas duas empresas, Passaredo e Trip, são responsáveis por 96% das operações domésticas de transporte de passageiros e da oferta de assentos<sup>2</sup>.

**Tabela 4 – Empresas de Transporte Aéreo Regional: Participação e Ocupação em Junho 2011**

Empresa	Participação				Ocupação
	ASK	%	RPK	%	RPK/ASK %
Abaeté	244	0,07	131	0,05	53,69
Meta	396	0,11	172	0,07	43,43
NHT	2.730	0,71	1.239	0,48	45,38
Noar	1.022	0,27	473	0,18	46,79
Passaredo	70.291	18,27	49.723	19,06	70,74
Puma Air <sup>3</sup>					
Sete Linhas Aéreas	3.856	1,00	2.590	0,99	67,17
Sol	323	0,08	156	0,06	48,30
Team	129	0,03	7	0,00	5,42
Total	6.480	1,68	5.319	2,04	82,08
Trip	299.186	77,78	201.049	77,07	67,20
<b>Total</b>	<b>384.657</b>	<b>100,00</b>	<b>260.859</b>	<b>100,00</b>	<b>67,81</b>

Fonte: ANAC. Dados Comparativos Avançados. 2011. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/dadosComparativos/DadosComparativos.asp>

#### 4.1 Fatores Determinantes

O crescimento da demanda pelo transporte aéreo está diretamente correlacionado com o crescimento do PIB. Estudo realizado pelo IPEA (2010) estimou, para o período 2011/2014, crescimento total de 46,4% na demanda por transporte aéreo. O estudo considerou elasticidade-renda da demanda por transporte aéreo igual a 2,0 e estimativa de crescimento do PIB de 5% ao ano entre 2011 e 2014. O movimento previsto em 2014 é de 225,9 milhões de passageiros.

Outros fatores que influenciam a demanda pelo transporte aéreo, além do preço das passagens<sup>4</sup>, são a renda pessoal disponível, a população urbana, a difusão do consumo de bens e serviços selecionados, a eficiência dos atores envolvidos no sistema de aviação civil, a evolução dos *yields* (valor pago por passageiro por quilometro voado) e a existência ou não de gargalos nas infraestruturas (IPEA, 2010).

Um estudo de demanda pelo transporte aéreo regional no Brasil foi realizado pela Associação Brasileira de Empresas de Transportes Aéreos Regionais (ABETAR) financiada pelo Ministério do Turismo (BRASIL, 2008). Partindo do desenvolvimento de um modelo econométrico, o estudo apontou um conjunto de variáveis explicativas com considerável poder preditivo das potencialidades de atração de voos regulares pelas localidades brasileiras, identificando as microrregiões com alto e médio potenciais de geração de demanda por

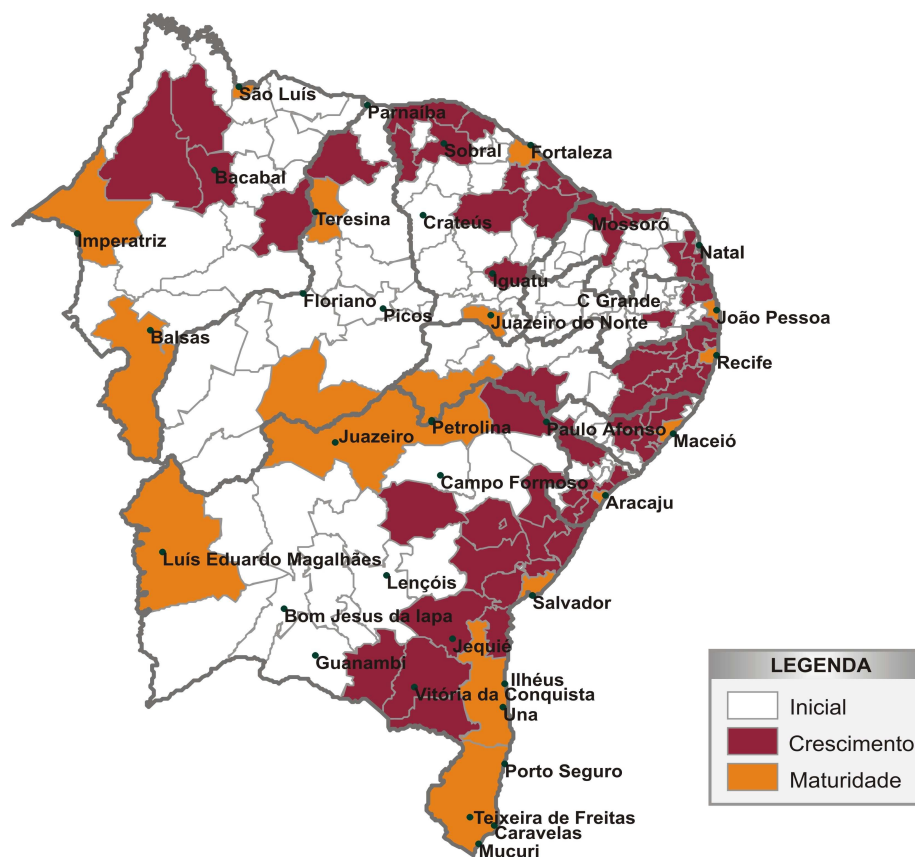
<sup>2</sup> ASSENTO QUILOMETRO OFERECIDO (ASK - Available Seat Kilometer): é o somatório dos produtos obtidos ao multiplicar-se o número de assentos disponíveis em cada etapa básica de voo, conforme configuração da aeronave, pela distância da etapa em quilômetros. Essa variável representa a oferta de transporte aéreo de passageiros. ANAC. Manual DCA 2010.

<sup>3</sup> A empresa Puma Air não operou voos remunerados em Junho/2011.

<sup>4</sup> Entre dezembro de 2002 e dezembro de 2010, a tarifa média passou de R\$ 616,58 para R\$ 259,93, uma queda de 57,8%. (ABETAR).

transporte aéreo, bem como aquelas que apresentam maior retorno ao investimento público ou privado com vistas a fomentar o turismo e o crescimento econômico.

A Figura 2 mostra o resultado das classificações das microrregiões nordestinas de acordo com os estágios de indução de demanda por transporte aéreo.



**Figura 2 – Região Nordeste: Microrregiões de Acordo com o Estágio de Indução de Demanda por Transporte Aéreo**

Fonte: BRASIL (2008).

Nota – Estágio Inicial: baixa probabilidade de geração de tráfego, potencial de demanda inexplorado. Estágio de Crescimento: média probabilidade de atração de voos regulares, potencial de demanda elevado e iminente. Estágio de Maturidade: alta probabilidade de atração de voos e de geração de demanda. Potencial explorado.

A Figura 2 mostra uma concentração das microrregiões em estágio de indução de demanda em crescimento ou maturidade na zona litorânea da Região. Ademais, os municípios do Nordeste servidos por linhas aéreas regulares (Figura 1) estão, em sua maioria, localizados em microrregiões em estágio de maturidade, com exceção dos municípios de Bom Jesus da Lapa e Guanambi, na Bahia, que, mesmo estando em microrregiões em estágio de crescimento no que diz respeito à indução da demanda por transporte aéreo, já dispõem de linhas regulares de aviação regional. Por outro lado, municípios tais como Balsas-MA e São Raimundo Nonato-PI, localizados em microrregiões em estágio de maturidade de indução de demanda por transporte aéreo, ainda não são servidos por linhas aéreas regulares, o que demonstra a possibilidade de ocupação de mercado pelas empresas de aviação regional.

#### 4.2 Perspectivas

Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), "A Nova Classe Média: O Lado Brilhante dos Pobres" (NERY, 2010), baseado em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 29 milhões de pessoas ingressaram nas fileiras da chamada nova

classe média (Classe C<sup>5</sup>) entre 2003 e 2009. Ao todo são 94,9 milhões de pessoas, correspondentes a 50,5% da população. Segundo o estudo, a nova classe C é a classe dominante do ponto de vista econômico, com mais de 46% do poder de compra dos brasileiros em 2009 e superior às classes A e B (44,12%). Esses novos consumidores impactarão o mercado nacional ensejando novas oportunidades de negócios.

Pesquisa divulgada pelo Ministério do Turismo (MTur) – Sondagem do Consumidor em Intenção de Viagem – em abril deste ano, mostrou que o desejo de brasileiros de visitar, nos próximos seis meses, destinos turísticos nacionais, atingiu o percentual de 67,8% segundo respostas de duas mil famílias entrevistadas. O meio de transporte preferido para essas viagens é o avião, de acordo com 64% de assinalações em abril/2011. Dentre os que têm intenção de viajar pelo Brasil, 70,5% pretendem visitar regiões fora do Estado de origem, sendo o Nordeste a Região preferida pelos consultados (48,3% das respostas).

O crescimento do poder aquisitivo da população através do fortalecimento da classe C, o desenvolvimento de novos polos regionais, a ampliação das fronteiras agrícolas, o aumento do desejo de viajar e o potencial de demanda das cidades médias criam um ambiente favorável ao desenvolvimento da aviação regional. Este segmento que está começando a se consolidar na Região Nordeste proporcionará a interiorização do turismo e dos negócios além do aumento das ligações aéreas entre as capitais nordestinas.

## 5. OBSTÁCULOS E OPORTUNIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO DO SETOR AÉREO

O transporte aéreo tem acompanhado avanços tecnológicos, gerenciais e institucionais significativos dos últimos 50 anos, mas é apontado como um dos componentes da infraestrutura que apresenta mais deficiências e fragilidades (Schwab, 2010), que dificultam o desenvolvimento econômico do Brasil (IPEA, 2010).

O transporte aéreo não é destaque na matriz de transporte no Brasil, a despeito dos objetivos relevantes que pode cumprir e da grandeza do território brasileiro. No caso do transporte de carga, sua participação em 2005 foi de apenas 0,4%, devido aos custos elevados e volumes reduzidos; e com relação ao transporte de passageiros, essa baixa participação do transporte aéreo se deve a custos mais elevados, competição com o transporte rodoviário em curtas e médias distâncias (IPEA, 2010).

**Obstáculos.** Os obstáculos ora enfrentados pelo transporte aéreo para se desenvolver se agravaram com o crescimento acelerado da demanda e com ineficácia gerencial e política, que não proveram o sistema de (IPEA, 2010):

- planejamento de longo prazo adequado;
- políticas públicas consistentes;
- marco legal e regulador condizente com o novo ambiente competitivo;
- superação de notórias deficiências nas infraestruturas aeroportuária e aeronáutica;
- políticas e regras de regulação econômica que balizem a evolução dos mercados internacional, doméstico e regional.

O transporte aéreo enfrenta uma série de obstáculos que podem dificultar a sua expansão e, conseqüentemente, o atendimento da demanda e o cumprimento do seu papel de elemento de integração nacional e de suporte estratégico ao crescimento econômico do Brasil. Em síntese, o IPEA apresenta os seguintes obstáculos que o setor aéreo precisa superar.

---

<sup>5</sup> Para a FGV, uma família é considerada de classe média (classe C) quando tem renda mensal entre R\$ 1.064 e R\$ 4.591. As classes A e B têm renda superior a R\$ 4.591, enquanto a classe D ganha entre R\$ 768 e R\$ 1.064 e a classe E reúne famílias com rendimentos abaixo de R\$ 768.

*Deficiências nas infraestruturas aeroportuária e aeronáutica.* Prejudicam as operações aéreas, principalmente nos grandes aeroportos (Congonhas, Guarulhos e Brasília), utilizados atualmente em sua capacidade máxima. Esses obstáculos serão mais críticos nos próximos três anos, com a realização no Brasil dos Jogos Olímpicos e Copa do Mundo de Futebol.

*Carga tributária elevada, próxima dos 39%.* Esse nível de tributação reduz a competitividade do transporte aéreo nacional, que tem de concorrer com países em que a carga tributária no setor é menor: 7,5% nos Estados Unidos e 16%, em média, na União Europeia.

*ICMS com alíquotas diferenciadas nos estados.* Obriga as empresas aéreas a adotar complexas logísticas operacionais, principalmente de abastecimento das aeronaves com combustível de aviação, onerando seus custos.

*Margens reduzidas de rentabilidade.* Fenômeno mundial que obriga as empresas aéreas a buscarem contínua redução de custos, aumentos de produtividade e garantias contra imprevistos, tais como aumentos nos preços do combustível, atentados terroristas, guerras, pandemias e alterações climáticas.

*Desequilíbrio de bandeira no tráfego aéreo internacional.* É um problema grave que afeta os interesses comerciais e econômico-financeiros do Brasil. Com a saída da VARIG do mercado, houve uma queda acentuada da bandeira nacional, hoje em desvantagem, uma vez que é lento o repasse dos direitos bilaterais de tráfego pertencentes ao Brasil para outras empresas brasileiras.

*Desequilíbrio entre exportação e importação no transporte de carga aérea.* Limitação grave é a da tendência de as aeronaves seguirem para o exterior com ociosidade, encarecendo o sistema de tarifas, o que pode ser compensado, em parte, pela exportação de frutas a partir do polo fruticultor do Nordeste – Petrolina e Mossoró.

*Frota cargueira antiga.* Aeronaves cargueiras antigas apresentam maior consumo de combustível, cada vez mais caro, e severas limitações para pousos em muitos aeroportos no exterior. Note-se que os principais aeroportos brasileiros de exportação e importação não dispõem de aduana 24 horas em 7 dias.

*Custos elevados de armazenagem e capatazia da Infraero, acrescidos do Adicional de Tarifas Aeroportuárias (Ataero) de 50% sobre a tarifa básica.* Ônus criticado, inclusive por empresas estrangeiras e pela International Air Transport Association. No entanto, no passado, o Ataero possibilitou o grande desenvolvimento do Sistema Aeroportuário Brasileiro, inclusive no que se refere à estocagem e ao manuseio de carga.

Os obstáculos que afetam a aviação civil em geral abrangem também a aviação regional. Com relação à aviação regional, os principais obstáculos se referem a (IPEA, 2010):

- restrições à competitividade frente aos operadores do mercado nacional;
- distorções na configuração e economicidade das malhas aéreas regionais;
- impedimentos ao desenvolvimento das empresas regionais no longo prazo;
- elevação dos custos, especialmente os de combustíveis;
- dificuldades em integrar a oferta da indústria aeronáutica com a demanda dos serviços regionais.

Uma questão importante requer uma política que preserve a competição (avanços tecnológicos e preços acessíveis) e favoreça o desenvolvimento das empresas mais ágeis e competitivas. A ausência de políticas consistentes pode simplesmente exacerbar uma competição predatória, desestruturar sistemas operacionais de empresas regionais ou inibir iniciativas empresariais (IPEA, 2010).

Deve ser ressaltado que, no Brasil, existem vários tipos de aviação regional que devem ser contemplados por uma política pública abrangente:

- aviação regional guiada pelo mercado e pelas oportunidades abertas com o deslocamento da fronteira econômica e com os novos polos e *clusters* de especializações produtivas;

- aviação regional de atendimento às necessidades de âmbito estadual ou de pequenas regiões, também movida pelo mercado, mas necessitando de algum apoio ou estímulo, principalmente em termos de infraestruturas;
- aviação regional amazônica ou de atendimento a regiões remotas e carentes, que precisam de grau bem maior de apoio e, mesmo, de subsídio.

**Oportunidades.** Apesar dos obstáculos apontados no item precedente, o setor de transporte aéreo apresenta boas perspectivas de evolução, tendo em vista (IPEA, 2010):

- dimensão continental do território;
- alta mobilidade geográfica e social da população;
- acelerado deslocamento das fronteiras econômicas;
- inserção competitiva nos mercados globais;
- estabilidade monetária no longo prazo e aumento persistente do poder aquisitivo dos consumidores;
- pujança do setor em todos os níveis: doméstico, internacional, regional, táxi aéreo, aviação executiva e geral.

Os fundamentos das previsões e do planejamento do transporte aéreo no século XXI serão balizados pelos seguintes critérios principais (IPEA, 2010):

- população, níveis mais altos de renda, diversificação, maiores valores agregados da produção de bens e serviços e fluxos de tráfego aéreo de alta densidade se concentrarão em grandes metrópoles;
- planejamento dos grandes complexos aeroportuários mundiais já vem implementado nas grandes metrópoles, num horizonte de 30-40 anos;
- acesso aos grandes complexos aeroportuários deverá apoiar-se cada vez mais nos sistemas rápidos de metrô e trens metropolitanos;
- grandes complexos aeroportuários precisam incorporar trens de alta velocidade, que devem substituir o transporte aéreo de curta distância;
- estarão em serviço aeronaves com 650/250 assentos, com maior autonomia.

Em síntese, para o IPEA (2010), são as seguintes perspectivas de expansão do setor de transporte aéreo:

*Mercado interno para o transporte aéreo de passageiros deve mais que triplicar nos próximos 20 anos.* Essa perspectiva se baseia no crescimento anual do PIB em 3,5%. Essas taxas de crescimento poderão ser ainda maiores, se as restrições de capacidade no Terminal São Paulo – Congonhas, Guarulhos e Viracopos – forem resolvidas.

*Elasticidade de crescimento da demanda em relação ao crescimento do PIB ainda permanece alta.* No período de 1987-1996, o PIB cresceu anualmente 1,8%, e o número de passageiros em aviões, 2%; de 1997-2006, o PIB cresceu 2,4%, e a movimentação de passageiros em transporte aéreo, 9,7%. Para uma taxa de crescimento de 3,5% nos próximos 20 anos, o crescimento da demanda poderá alcançar a média de 9% anuais.

*Ambiente econômico favorável e o potencial de mercado.* Crescimento dos serviços aéreos de baixo custo, crescimento do poder aquisitivo em ambiente de estabilidade da moeda e as novas práticas de gestão preço/yield favorecem o aumento da demanda de transporte aéreo.

*Avanço da globalização favorece a expansão no transporte aéreo de cargas.* A dispersão das cadeias produtivas, a exigência de logísticas mais rápidas para um número crescente de produtos e componentes de alto valor, bem como o crescimento do comércio eletrônico, sustentam essa perspectiva de crescimento do transporte aéreo de cargas.

*Crescente congestionamento do espaço aéreo, especialmente em turno de hubs.* Estimulam o processo de modernização (tecnologias de controle do espaço aéreo e de segurança de voo) e o aperfeiçoamento dos recursos humanos, no caminho pela América do Norte e União Europeia.

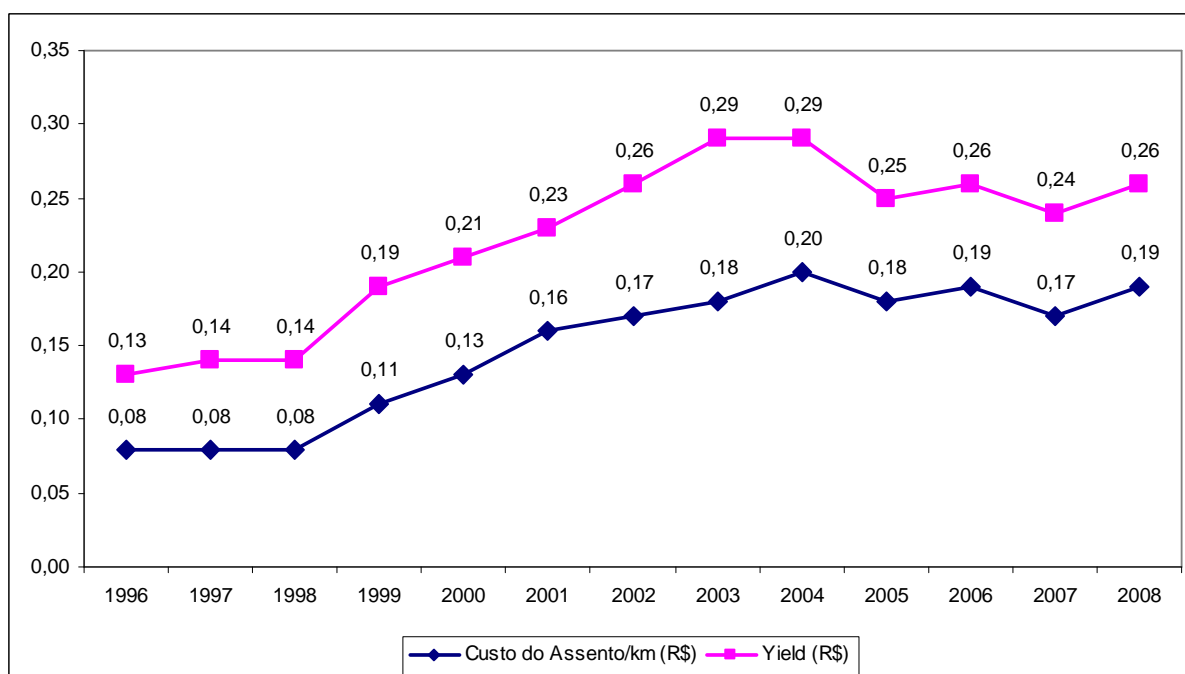


## 6. INDICADORES ECONÔMICO-FINANCEIROS

O transporte aéreo brasileiro evoluiu em competitividade e eficiência. Para alcançar maior produtividade, as operações passaram a basear-se em utilização mais intensiva das aeronaves, concentração em poucos aeroportos *hubs* e linhas mais rentáveis e ligações entre regiões mais prósperas (IPEA, 2010).

Essas estratégias acarretaram declínios nos *yields* (receita operacional por passageiro-quilômetro transportado, ou receita unitária) e nos preços, alta indução do tráfego aéreo, maior acessibilidade de novos segmentos de consumidores e pressões nas infraestruturas aeroportuária e aeronáutica, desembocando no “apagão aéreo”, cancelamentos e atrasos, filas e esperas em aeroportos congestionados.

Um dos indicadores econômicos mais utilizados para avaliar a eficiência operacional no transporte aéreo, o *yield*, corresponde ao valor pago por passageiro por quilômetro voado (ANAC, 2009), um reflexo do custo do assento por quilômetro voado. No Gráfico 2, observa-se uma ligeira tendência de queda do *yield* a partir de 2004, apesar de sujeito a oscilações conjunturais, acompanhando a trajetória do custo por assento. Enquanto, no período de 1996-2008, o valor do *yield* cresceu 100%, o custo por assento aumentou 137%.



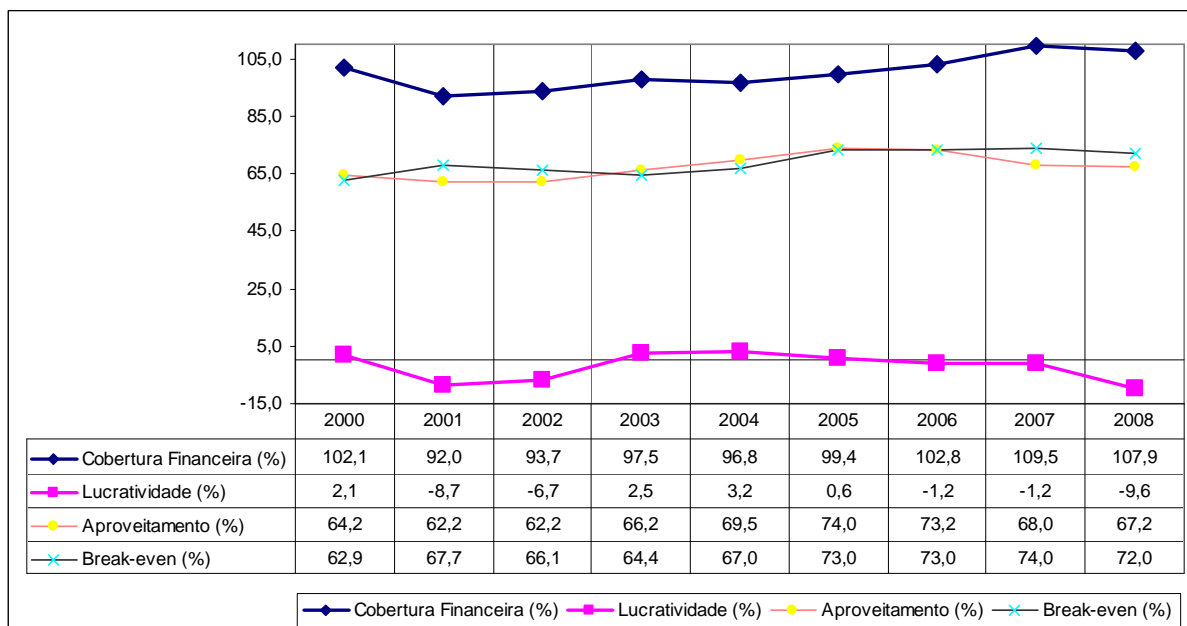
**Gráfico 2 – Custo do Assento e Yield – Período 1996-2008**

Fonte: IPEA (2010).

No Gráfico 3, são apresentados quatro indicadores importantes para avaliação do desempenho operacional das empresas de transporte aéreo doméstico e internacional no período 2000-2009:

- **break-even** – percentual mínimo de ocupação de assentos de uma aeronave necessário para que as receitas de um voo cubram, pelo menos, os custos. O indicador passou de 62,9%, em 2000 para 74,6% dos assentos ocupados em 2009, ou seja, o transporte aéreo precisa operar crescentemente com mais eficiência para obter lucratividade;
- **aproveitamento** – percentual de ocupação média anual dos vôos. O indicador revela que existiu, em média, um excesso de capacidade de 32%;
- **cobertura financeira** – percentual das receitas sobre as despesas de voo. O Gráfico mostra que, no decêndio analisado, somente em quatro anos, houve resultados favoráveis ao transporte aéreo; no último ano da série, em 2008, o valor das receitas de voo cobriu apenas 91,2% das despesas;

- **lucratividade** – percentual do resultado sobre as receitas de voo. O transporte aéreo apresentou lucratividade em seis anos do período, sendo que o indicador teve seu pior momento em 2008.



**Gráfico 3 – Evolução dos Indicadores de Cobertura Financeira, Lucratividade, Aproveitamento e Break-even nas Empresas Aéreas Regulares Brasileiras de Tráfego Doméstico e Internacional – Período 2000-2008**

Fonte: IPEA (2010).

## 7. SUGESTÕES DE POLÍTICAS

Várias questões descritas nos tópicos anteriores evidenciaram a necessidade de fomentar de modo mais específico a atividade das empresas aéreas regionais, de modo que elas possam superar os diversos obstáculos enfrentados pelo setor aéreo e, especificamente, pelo setor da aviação regional, bem como aproveitar as oportunidades inerentes ao setor, notadamente o grande crescimento da demanda observado nos últimos anos.

Na visão de BRASIL (2008), a necessidade de promover desenvolvimento nacional equilibrado, garantir a cobertura em regiões de difícil acesso ou de fronteira e estimular a indução do crescimento nas diversas microrregiões do País justifica a adoção de políticas e mecanismos próprios de regulação do transporte aéreo regional.

Um primeiro problema a ser suplantado que tem tido grande impacto na aviação regional é a descontinuidade de recolhimento do adicional tarifário, atualmente fixado em 1%, que incide sobre o valor das tarifas de todos os bilhetes vendidos referentes às linhas aéreas regulares domésticas não suplementadas, devendo a sua arrecadação ser recolhida para a conta do Fundo Aeroviário e sua aplicação específica ao pagamento de suplementação tarifária. De acordo com BRASIL (2008), as linhas passíveis de suplementação tarifária são linhas regionais pioneiras ou essenciais de médio e baixo potenciais de tráfego na Amazônia Legal (até 20.000 passageiros/ano) e baixo potencial de tráfego na Região Nordeste (até 15.000 passageiros/ano), devendo a suplementação ser proporcional ao volume de passageiros/km efetivamente transportados em linhas suplementadas. A partir de 1999, as empresas arrecadoras do Adicional Tarifário questionaram perante o Judiciário acerca da legalidade de sua cobrança e, em linhas gerais, praticamente todas obtiveram liminares em favor da suspensão do recolhimento, o que deixou o programa sem recursos e, portanto, inviabilizou o pagamento da suplementação. Para equacionar o problema da suplementação tarifária, sugere-se que seja dada continuidade aos trâmites do Projeto de Lei nº 7.199/2002, que cria o PREMIA – Programa de Estímulo à Malha de Integração Aérea Nacional, transformando o Adicional Tarifário numa Contribuição Sobre Intervenção de Domínio Econômico – CIDE, incidente sobre a tarifa dos bilhetes em linhas não suplementadas e estabelecendo

um programa licitatório para a distribuição dos recursos sob a forma de suplementação tarifária a linhas regionais caracterizadas por baixo (até 5 mil passageiros/ano) e médio (até 15 mil passageiros/ano) potencial de tráfego, que comprovadamente não apresentem viabilidade econômica em sua operação e sejam de interesse estratégico para o desenvolvimento econômico e social do País. O Projeto de Lei aguarda deliberação de recurso na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

Uma segunda questão passível de política pública está relacionada ao alto custo do Querosene de Aviação (QAV). Esse custo é fortemente influenciado pela alíquota de ICMS incidente sobre o valor do produto, alíquotas essas muitas vezes diferenciadas entre os estados. Para estimular a utilização de aeroportos menores e que sejam mais adequados ao uso das empresas da aviação regional, seria interessante diminuir a alíquota de ICMS incidente sobre o QAV vendido nesses aeroportos.

Um terceiro aspecto importante, a partir do qual se poderiam definir políticas de incentivo à aviação regional, refere-se às condutas anticompetitivas observadas atualmente no mercado de aviação civil brasileiro. Segundo BRASIL (2008), com relação ao transporte aéreo regional, em particular, a concorrência predatória caracteriza-se pelo fato de que há empresas que voam para poucas localidades com aviões pequenos (em rotas de baixa densidade de tráfego), concorrendo com empresas que possuem características e desempenho operacionais de empresas nacionais, ocasionando uma assimetria de condições que inibem um melhor desenvolvimento da atividade de aviação regional. Nesse caso, caberia à ANAC inibir a concorrência predatória, criando condições para o planejamento eficiente da alocação de rotas (ou rearranjo das rotas existentes) entre companhias aéreas regionais e nacionais, de forma semelhante ao que havia antigamente. Podem ser criadas também algumas barreiras à saída em mercados específicos, especialmente em rotas de baixa densidade de tráfego, a fim de desestimular condutas oportunistas (algumas vezes já praticadas por grandes empresas do setor) que visem simplesmente expulsar os rivais para, posteriormente, deixar o mercado.

Um quarto fator a ser efetuado através de políticas de incentivo seria a prática de tarifas diferenciadas pelo uso dos serviços de infraestrutura dos aeroportos menores por parte das empresas administradoras, notadamente a Infraero, de modo a atrair a oferta de voos para aeroportos alternativos aos centrais.

Uma quinta política deveria estar associada ao incentivo a alianças estratégicas entre as empresas de aviação nacional que operam nos chamados Mercados de Linhas Tronco (MLT), com as empresas de aviação regional, que operam nos Mercados de Linhas Regionais (MLR). Consoante BRASIL (2008), em diversas experiências internacionais, na Europa, Oceania e, principalmente, nos Estados Unidos, a cobertura de vastos territórios nacionais dá-se por meio de acordos de parcerias entre os dois tipos de empresa supracitados. Tais arranjos apresentam formatos variados, percorrendo o leque de diferentes arranjos de governança de acordos informais, passando por acordos de *code-share*, terceirização de serviços e, até mesmo, integração vertical. As complementaridades a gerarem externalidades de rede entre companhias regionais e as nacionais são claras, assim como também é clara a não sustentabilidade da concorrência entre elas.

Por fim, destaca-se um conjunto de políticas baseadas nas propostas de um marco regulatório, específico para o Transporte Aéreo Regional, enumeradas por BRASIL (2008), cujo ponto central está na revisão da Resolução nº 2 da ANAC, de modo que sejam criadas regras de estímulo à operação eficiente e adequada prestação de serviços, além de estímulo real à nova entrada, com retirada de barreiras econômicas carentes de justificação técnica e instrumentos de estímulos a parcerias, acordos e alianças entre as empresas nacionais e as empresas regionais, de modo a viabilizar a operação rentável destas e ampliar sua cobertura. Em linhas gerais, as propostas de políticas dentro desse contexto seriam:

1. Definir com objetividade e rigor as condições para manutenção dos *slots* atualmente detidos por empresas incumbentes nos aeroportos coordenados, bem como as condições técnicas para a habilitação à participação do sistema de rodízio. Tal mudança abriria espaço para que companhias entrantes e tipicamente regio-

nais estabelecessem suas estratégias locais de *hub-and-spoke*<sup>6</sup> a partir de *hubs* médios e pequenos.

2. Para todas as novas rodadas de concessões de *slots*, exigir apenas a autorização prévia de operação para a participação nos sorteios, considerando que a determinação ora em vigor de reserva de 4/5 dos *slots* para as companhias já atuantes e dispor de demonstrativos econômicos de relativa complexidade, não é tecnicamente necessária para garantir a regularidade e confiabilidade na prestação do serviço. Isso porque o próprio diferencial de disponibilidade de equipamentos entre as companhias implica que cada uma toma suas decisões empresariais, de requisição de novos *slots*, com prévio conhecimento da capacidade objetiva de operá-los.
3. Todos os *slots* que forem sendo retomados pelo regulador, por não terem sido cumpridas as regras mais estritas de qualidade de prestação do serviço, devem ser alocados preferencialmente – por posicionamento no sistema de rodízio – a empresas entrantes ou a empresas incumbentes, desde que operando em parceria com empresas de atuação tipicamente regional.
4. Na concessão de horários requeridos em aeroportos caracterizados como *hubs* de médio e pequeno portes, o regulador deve examinar o histórico de entrada e saída em aeroportos de dimensão equivalente da candidata, ou seja, deve ser identificada a existência de indícios prévios de conduta predatória antes da autorização de novos voos que possam representar ameaças dessa natureza.
5. Ainda para evitar, de forma *ex ante*, a adoção de condutas predatórias, o regulador deve estabelecer, na concessão para empresas incumbentes de novas rotas para *hubs* de médio e pequeno portes, carência – como sugestão, de 12 meses – como custo de saída a ser incorporado ao cálculo empresarial, reduzindo incentivos para a adoção da conduta predatória.
6. Aprovar a Medida Provisória 527, que altera a limitação imposta pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (CBAer) para a participação de capital estrangeiro no controle de companhias aéreas nacionais, de 20% para 49%.
7. Propor convênio entre a Agência Regulatória (ANAC) e órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (CADE, SDE e SEAE), para tratamento sumário de alianças entre operadoras de MLR e MLT. Tal medida é necessária para dar confiança às decisões de formação de parcerias, reduzindo incertezas quanto ao tratamento a ser recebido tanto pelo regulador como pelas autoridades responsáveis pela defesa da concorrência.

Por fim, propõe-se, para suprimento e renovação da frota de aeronaves regionais, criação de uma linha de crédito pelo BNDES com taxas de juros menores, segundo o grau de densidade do tráfego aéreo da região atendida.

## REFERÊNCIAS

ANAC-AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Anuário do transporte aéreo 2009**: dados estatísticos e econômicos 2. edição. Brasília, DF: ANAC, 2010a.

ANAC-AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Dados Comparativos Avançados**. 2010b. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/dadosComparativos>>. Acesso: 31 maio 2011.

ANAC-AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Manual DCA 2010**. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/dadosComparativos/arquivos/Manual>> Acesso em: 31 maio 2011.

AVIAÇÃO BRASIL. Disponível em: <[www.aviacaobrasil.com.br](http://www.aviacaobrasil.com.br)>. Acesso em: 10 maio 2011.

---

<sup>6</sup> Estratégia em que as empresas aéreas escolhem uma determinada cidade para ser o centro de distribuição dos seus voos, fazendo com que os passageiros mudem de avião no aeroporto selecionado como *hub* no caminho de seus destinos finais.

BRASIL, República Federativa do. **Estudo técnico do setor de transporte aéreo regional**. Brasília: Ministério do Turismo, 2008.

CAMPOS NETO, C. A. da S.; SOUZA, F. H. de. Aeroportos no Brasil: investimentos recentes, perspectivas e preocupações. **Nota Técnica IPEA**. Brasília: IPEA, 2011, n. 5.

INFRAERO-EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA. **Anuário estatístico operacional 2010**. Disponível em <[www.infraero.gov.br](http://www.infraero.gov.br)>. Acesso em 08/06/2011.

IPEA-INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Panorama e perspectivas para o transporte aéreo no Brasil e no mundo** – Comunicados do IPEA nº 54. Brasília, DF: IPEA, 2010. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 30.05.2011.

MTur-MINISTÉRIO DO TURISMO. **Sondagem do consumidor em intenção de viagem**. Abril 2011. Disponível em: <<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites>>. Acesso em: 31 maio 2011.

MTur-MINISTÉRIO DO TURISMO. **O Transporte Aéreo no Brasil: panorama geral, avaliação da competitividade e propostas de políticas públicas para o setor**. Campinas: I-E/Unicamp, 2008.

NERI, M. **A nova classe média: o lado brilhante dos pobres**. Fundação Getúlio Vargas (FGV), 10 de setembro de 2010.

PANROTAS. Disponível em: <[www.panrotas.com.br](http://www.panrotas.com.br)>. Acesso em: 9 jun 2011.

SCHWAB, K. (editor). **The global competitiveness report 2010-2011**. Geneva, Switzerland: World Economic Forum, 2010.