

---

# Análise da política nacional de transporte aéreo

Jonas Liasch Filho<sup>1</sup>  
Valmir de França<sup>2</sup>

## Resumo

Análise da atual política de transporte aéreo, enfocando as crises históricas do Sistema de Aviação Civil, a transição de um modelo altamente regulamentado para outro liberalizante e mais adequado a um mercado globalizado, as crises provocadas por esse novo modelo e por outros fatores, como crise cambial, atentados terroristas nos Estados Unidos da América, recessão da economia brasileira e anacronismo dos modelos administrativos adotados pelas empresas brasileiras. Análise da transição entre o controle militar e civil do sistema, as dificuldades desse processo e as soluções para a atual crise.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política de Transporte Aéreo – Ciências Aeroespaciais - Impacto Ambiental

---

## ANALYSIS OF AIR TRANSPORT NATIONAL POLITICIAN

### Abstract

Air Transport actual politician analysis, based on historical crisis of the Civil Aviation System. The transition of a rise constitutioned standard for other liberal adequate from a globalized market. The crisis developed because of this standard and others factors, like the exchange crisis, terrorism attacks to the United States of America, Brazil economy crisis and crossed administration standards of Brazilian companies. Analysis of transition between military control and civil system, the troubles among these process and the solutions for the actual crisis.

**KEY WORD:** Air Transport Politician – Aerospace Sciences – Environment Impact

---

## INTRODUÇÃO

Com mais de 8 milhões de quilômetros quadrados, uma precária rede de transporte rodoviário e o quase abandono do transporte ferroviário e hidroviário, o Brasil tem na aviação um importante elemento de integração. A frota de aeronaves brasileiras, integrando perto de 14 mil aeronaves de todos os tipos, é a segunda maior do mundo. A infra-estrutura de transporte aéreo também é uma das maiores e melhores do mundo, e os padrões operacionais e de segurança de voo são equivalentes aos padrões da América do Norte e Europa. De acordo com Grossi (2000), apesar da matriz de distribuição do setor de transportes no país apre-

sentar uma acentuada concentração no transporte rodoviário, as estatísticas mostram que o modal aéreo vem absorvendo, lentamente, uma fatia cada vez maior do mercado de passageiros e carga.

Entretanto, ainda que haja crescimento do mercado e ampliação da frota, a aviação brasileira passa atualmente (2002) por uma das maiores crises de sua história. Em que pese haver uma crise mundial no setor de aviação civil, precipitada em parte pelos ataques terroristas lançados por militantes muçulmanos radicais nos Estados Unidos, em setembro de 2001, quando quatro aeronaves comerciais foram lançadas contra edifícios públicos e privados, causando um retração no mercado

---

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-graduação em geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento, do Deptº de Geociências/CCE/UEL. E-mail: jonas.liasch@unopar.br.

<sup>2</sup> Docente do Programa de Pós-graduação em Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento e do Deptº de geociências/CCE/UEL: E\_mail: defranca@uel.br

mundial que dura até hoje, a crise na aviação brasileira tem causas diferentes. Este trabalho faz uma análise das políticas de transporte aéreo desde o final da Segunda Guerra Mundial e traça um perfil do atual período, uma fase de transição no qual o antigo Departamento de Aviação Civil - DAC está na iminência de ser substituído, após 70 anos de existência, por uma agência de controle civil, a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, e no qual as empresas tentam conquistar mercado e modificar estruturas de operação e custos arcaicas, tentando se adaptar a uma política de flexibilização do transporte aéreo.

## **POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTES AÉREO E A AVIAÇÃO CIVIL**

Em 1973, durante o regime militar, o Poder Executivo criou uma empresa, denominada Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), vinculada ao Ministério dos Transportes, derivado do antigo Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes. Esta Empresa tinha como objetivo dar apoio técnico e administrativo aos órgãos do Poder Executivo que tenham atribuições de formular, orientar, coordenar e executar a política nacional de transportes, bem como promover, executar e coordenar atividades de estudos e pesquisas necessárias ao planejamento de transportes no País (Artigo 2º da Lei 5908/73). Embora a GEIPOT fosse criada tendo em vista todos os modais de transporte, no parágrafo 3º do artigo 2º da Lei 5908/73 já estava claro que, no modal aéreo, a política ficava a cargo do Ministério da Aeronáutica. O Ministério dos Transportes sempre foi alijado de todas as políticas que se aplicam ao setor de aviação civil, e este fato prejudicou em muito o planejamento e a integração do setor de transportes como um todo. A GEIPOT acabou extinta pelo Decreto 4135, de fevereiro de 2002, sem praticamente influir nas decisões do Poder Executivo que diziam respeito ao setor de Aviação Civil, fato que pode ser facilmente observado pelas agências que o sucederam: ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres, ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários e pelo DNIT – Departamento Nacional de Infra-

estrutura de Transportes. Nenhuma dessas agências tem qualquer compromisso com o setor aéreo. A Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, ainda não operacional, passa por dificuldades em sua criação e ainda não há informações de como será feita a transição do DAC para ANAC, fato que demandará uma enorme regulamentação legal, sujeita a todo tipo de influência política e militar. Militar, sim, pois, embora seja um sistema civil, estará vinculado ao Ministério da Defesa, ao invés do Ministério dos Transportes, e portanto formalmente se desvinculará do Comando da Aeronáutica, os militares dessa organização certamente terão influência decisiva nos rumos que tomará a Aviação Civil, até mesmo porque haverá um período de transição DAC/ANAC relativamente longo, pois não se transforma um sistema formado ao longo de 70 anos numa forma radical. Ademais, o Comando da Aeronáutica, que substituiu o antigo Ministério, certamente teve influência decisiva para manter o Sistema de Aviação Civil sob o controle do Ministério da Defesa, ao invés do Ministério dos Transportes.

Ao se tratar de políticas de transporte, o modal aéreo fica em outro plano, e tal situação permanecerá mesmo após a ANAC entrar em funcionamento.

## **EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE AÉREO BRASILEIRO**

Ao final da década de 1940, inúmeras empresas aéreas foram fundadas no país, impulsionadas pela abundância de material “war surplus” (sobras de guerra), aviões de transporte militar usados na Segunda Guerra Mundial. Agora excedentes, esses aviões foram convertidos em aeronaves de carga ou de passageiros civis, e a pobre estrutura viária então existente no país, criava vários “arquipélagos urbanos” praticamente isolados entre si pela ausência de uma infra-estrutura de transportes terrestres. Essas empresas foram reunidas a um pequeno grupo de outras fundadas antes da guerra, e encontraram um período bastante competitivo, onde o Estado não exercia praticamente nenhuma regulamentação, existindo então uma política de “Céus Abertos” (GROSSI, 2000). No decorrer das décadas de 1940 e 1950, esta política permaneceu, e as empresas

criadas, em sua grande maioria, tiveram vida curta, por carência de organização, de suporte econômico e capacitação técnica.

A extinção das empresas, quando acontecia, era seguida do abandono de inúmeras rotas e escalas, com evidente prejuízo da população.

Houve, entretanto, uma melhoria considerável na infra-estrutura aeroportuária, com pavimentação de pistas, construção de estações de passageiros e de novos aeroportos. A pavimentação de pistas possibilitava a incorporação e o uso, pelas empresas, de equipamentos mais modernos que os velhos DC-3, introduzindo aeronaves como os Vickers Viscount, quadrimotores turbo-hélice confortáveis e altamente confiáveis adquiridos pela VASP a partir de 1958 e os Convair 240, 340 e 440, bimotores pressurizados, muito velozes e confortáveis.

O uso de equipamento mais moderno, acessível apenas às empresas mais estruturadas devido ao alto custo, também melhorou os índices de segurança e confiabilidade do transporte aéreo, mas, em contrapartida, aumentaram os custos e conseqüentemente os preços das passagens.

O início da construção de Brasília em meados da década de 1950, pelo presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, favoreceu o crescimento da aviação na medida em que desloca a Capital para o Centro-Oeste, então praticamente desprovido de bons meios de comunicação terrestre. O início do processo de industrialização também incentiva o maior uso do transporte aéreo, assim como a construção de grandes usinas hidrelétricas e outras obras públicas. Todavia, ao final da década, o mercado mostrou-se pequeno para um número tão grande de empresas, o que levou a várias falências, fusões e absorções. Tal processo foi acelerado por rumores de uma possível estatização da aviação comercial. A Real – Redes Estaduais Aéreas Ltda foi comprada pela VARIG e o Lóide Aéreo acabou adquirido pela VASP, por exemplo.

Na década de 1960, uma crise de graves proporções atinge a aviação brasileira, causada por fatores como concorrência excessiva, baixa rentabilidade e necessidade de renovação de uma frota obsoleta, de alto custo de manutenção e de baixa disponibilidade. Tornou-se necessária uma mudança na política de transporte aéreo, de forma a garantir a continuidade dos serviços.

As empresas reuniram-se, juntamente com o governo, para estudar as mudanças necessárias, mesmo que implicassem em diminuição no número de empresas e um controle mais rígido sobre as mesmas. Denominadas Conferências Nacionais de Aviação Comercial (CONAC), as reuniões ocorreram em 1961, 1963 e 1968. A política resultante dos CONAC foi um estímulo a fusões e associação de empresas, com o fim de reduzir o seu número a um máximo de duas no transporte internacional e três no transporte doméstico (MALAGUTTI, 2001).

O Governo aumentou o controle sobre as empresas, estabelecendo-se um regime de competição controlada. Decisões administrativas, estabelecimento de linhas, preços de passagens e reequipamento de frotas teriam intervenção governamental. O controle do governo, especialmente após a implantação do regime militar, chegou a ser abusivo, favorecendo umas e desfavorecendo outras empresas, processo que levou à falência da Panair do Brasil, em 1965, pela cassação arbitrária de suas linhas e entrega das mesmas, e de suas aeronaves, à VARIG e à Cruzeiro do Sul, episódio bastante traumático para o sistema, pois a Panair era a maior empresa brasileira de aviação à época do seu fechamento. Outras empresas, como a VASP, sofriam com proibições de importar determinados equipamentos, como o Boeing 737, o que favorecia suas concorrentes.

Esta segunda fase de evolução da política governamental para o setor da aviação coincide com uma evolução técnica dos equipamentos: aeronaves turbo-hélice, introduzidos pela VASP em 1958 e jatos de médio e grande alcance, introduzidos pela VARIG a partir de 1959. Em 1969, nenhuma empresa voava para o exterior utilizando as antigas aeronaves com motor a pistão, e os vôos domésticos também passaram por uma renovação do equipamento, exemplificados pelos Handley-Page Herald da Sadia (posteriormente redenominada Transbrasil), NAMCS YS-11 da VASP e Cruzeiro e HS-748 da VARIG, todos turbo-hélices pressurizados. O final de carreira dos Douglas DC-3 implicou na desativação da maioria das linhas interiores. Apenas as cidades de maior expressão econômica podiam ser atendidas pelos novos equipamentos. Assim é, que, de um total de 335 cidades servidas por linhas aéreas em 1958, somente 92 continuavam a dispor do serviço em 1975 (MALAGUTTI, 2001).

A Política da Realidade Tarifária, cujo fundamento básico era a idéia de que o usuário deveria pagar o justo valor pelo serviço de transporte que utilizava (GROSSI, s.d.), então praticada, elitizou o serviço, e mesmo aeroportos anteriormente muito movimentados, como o de Londrina, no Paraná, ficaram praticamente abandonados, com muito poucas frequências e opções.

O abandono das linhas interioranas preocupou o governo militar, devido a motivos estratégicos, e para fazer frente ao problema criou-se, em 1976, o Sistema de Transporte Aéreo Regional – SITAR. De acordo com a política de competição controlada, cinco empresas foram criadas, cada uma operando em uma base territorial definida, Rio-Sul (Estados do Sul, Rio de Janeiro, Litoral de São Paulo e Espírito Santo), Taba (Estados da Amazônia, Norte do Mato Grosso), TAM (Mato Grosso do Sul, partes de São Paulo e Mato Grosso), Votec (Estados de Goiás, Distrito Federal, partes do Pará, Minas Gerais e Mato Grosso) e Nordeste (Estados do Nordeste, partes do Maranhão, Espírito Santo e Minas Gerais). O novo sistema de transporte regional teve também, como objetivo, viabilizar a utilização, em maior escala, do avião Bandeirante, lançado quatro anos antes pela Embraer (MALAGUTTI, 2001), e que viria a ser o criador de uma nova categoria de aeronaves de transporte, em virtude de sua grande aceitação no mercado internacional, com 499 unidades fabricadas até o encerramento de sua linha de produção. As tarifas eram subsidiadas, através da criação de um adicional tarifário incidentes nos vôos domésticos e internacionais.

Outras mudanças significativas dessa época foram a introdução da Ponte Aérea Rio-São Paulo, com equipamento padronizado (Lockheed Electra II) e operada por um consórcio de empresas (VASP, VARIG e Transbrasil), e a operação de aeronaves de fuselagem larga (*wide bodies*) Douglas DC-10, pela VARIG, em 1974. A grande rentabilidade deste tipo de equipamento possibilitou o acesso de mais passageiros aos vôos internacionais. Melhorou-se a infra-estrutura aeroportuária, com a criação dos grandes Aeroportos de Guarulhos, em São Paulo, e de Confins, em Belo Horizonte, por exemplo. Uma IV CONAC foi realizada em 1986, sem introduzir mudanças significativas na política vigente.

A partir de 1989, a Política de Realidade Tarifária demonstrava não ser mais adequada, e o governo passou a adotar uma Política de Flexibilização Tarifária, que serviria como transição de um regime de preços totalmente fixados pelo governo até um regime inteiramente regido pelas livres forças de mercado, seguindo a lógica da filosofia reinante após a queda das barreiras ideológicas entre o Ocidente e o Oriente, o esfacelamento da União Soviética e a queda do Muro de Berlim. Nesta política, o governo fixava uma tarifa básica, e estabelecia uma faixa de variação de preços, permitindo descontos de até 50 por cento e adicionais de até 32 por cento sobre a tarifa básica. Posteriormente, foram permitidos descontos de até 65 por cento.

O Governo Collor de Mello estabeleceu, a partir de 1990, novas políticas de liberalização do mercado, abertura de importações, privatização de empresas estatais e desregulamentação do setor privado. A VASP, empresa então pertencente ao Estado de São Paulo, foi uma das empresas a sofrer o processo de privatização, e os novos controladores iniciaram uma agressiva tática de adquirir novas aeronaves, estabelecer tarifas competitivas e avançar sobre o mercado doméstico e internacional. Empresas regionais deixaram de operar apenas aeronaves à hélice e adquiriram jatos de médio porte, como a TAM (utilizando os Fokker 100) e a Rio-Sul (Boeing 737-500), passando a competir com o então chamado Segundo Nível (Aviação Doméstica) e iniciando o processo de descaracterização do transporte regional de passageiros.

Para aprimorar a política, o Ministério da Aeronáutica fez realizar, em 1991, a V CONAC. O objetivo era estabelecer, com a participação de todos os segmentos da indústria do Transporte Aéreo, uma política sintonizada com as tendências liberalizantes, então predominantes no mundo pós-guerra fria.

Esta política seguia a influência de um processo de desregulamentação do mercado de aviação aplicado pelo governo norte americano, que estabeleceu grande liberdade de atuação no sistema, mas em um momento historicamente inadequado, pois a Guerra do Golfo de 1990 provocou uma retração forte no mercado, e as conseqüências foram dramáticas: falência de grandes empresas,

como a Eastern, a Pan Am e a Braniff; apelação ao Capítulo 11 da Lei de Falências americana (equivalente à concordata brasileira) de várias outras empresas; aposentadoria prematura de aeronaves, armazenadas em grandes depósitos a céu aberto no deserto do sudoeste americano.

O mercado brasileiro de aviação foi aberto a novas empresas, estabeleceu-se liberdade para mais empresas operarem no setor internacional, e suprimiu-se a delimitação de áreas territoriais para as empresas regionais. Flexibilizaram-se os parâmetros para a concessão de linhas, e foi admitida a criação de um novo tipo de empresa nacional, destinadas à operação de transporte não regular de cargas e passageiros (*charters*), atuando inclusive no mercado de vôos internacionais. Também criaram-se os Vôos Diretos ao Centro (VDC), ligando os aeroportos centrais das grandes cidades, como São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro.

Em decorrência dessas mudanças, aumentou-se a oferta ao usuário, que passou a contar atualmente com 32 milhões de assentos por Km, contra 22,5 milhões em 1991. O mercado de carga aérea também teve um grande impulso, com criação de várias novas empresas no setor, operando aeronaves Boeing 707, 727 e Douglas DC-8 especialmente convertidas de transporte de passageiros para carga.

O mercado para o transporte não-regular foi, infelizmente, superestimado, e das 20 empresas que foram criadas nesse setor, em 2001 apenas 8 continuavam operando, e de modo precário.

Durante boa parte da década de 1990, a estabilidade da moeda e do câmbio, frutos da política econômica implantada pelo presidente Itamar Franco e continuada pelo seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso, colaborou para um crescimento do setor aéreo. Empresas como a TAM, até então regionais, passaram a explorar os setores de primeiro e segundo nível, e já operam exclusivamente aeronaves a jato. A distinção entre empresas domésticas e regionais foi ficando cada vez mais sutil, até ser suprimida de vez.

## **ANÁLISE DA POLÍTICA ATUAL DO SETOR DE TRANSPORTE AÉREO**

A aplicação de uma política cada vez mais liberalizante resultou em um drástico incremento

no nível de competitividade no setor aéreo. A Portaria 701/DGAC, de 30 de dezembro de 1998, concretizou o último passo do processo de liberalização tarifária, praticamente liberando as tarifas domésticas, ficando sob o controle do governo apenas os procedimentos de reajuste geral das tarifas praticadas, em razão das disposições da lei do real relativos à revisão das tarifas públicas, categoria em que se enquadram as tarifas aéreas (GROSSI, 2000)

A V CONAC estabeleceu diretrizes para orientar o órgão regulador, o DAC. Sendo resultado de uma ampla participação das empresas interessadas, não houve praticamente oposição à política, sintonizada com as tendências liberalizantes observadas em diversos países do mundo.

Os modelos de empresas praticados especialmente nos Estados Unidos, como empresas de fretamento, encomendas expressas e, mais tarde, empresas *low fare – low cost* proliferaram em um ambiente a princípio bastante propício. Mas cedo os problemas decorrentes da realidade brasileira se fizeram sentir.

Para um mercado então estrangulado por um excesso de regulamentação e interferência do Estado, pareceu muito interessante, naquele momento, adquirir antigas aeronaves de passageiros, cujo uso, nos Estados Unidos e Europa, é restrito por legislação ambiental devido ao excesso de ruído, convertê-las em aeronaves cargueiras e entrar no mercado de carga, assim como importar aeronaves novas, sob regime de *leasing* operacional, para ganhar terreno nos mercados domésticos e internacional de passageiros. Ambas as operações foram muito facilitadas pela grande disponibilidade de equipamento, pois a Guerra do Golfo havia provocado um medo nos passageiros devido ao terrorismo, baixando a ocupação e forçando desativação de aeronaves antigas, além de cancelamento de encomendas de aeronaves já prontas, que terminaram por ser armazenadas nos desertos do sudoeste americano. Em consequência, o preço do *leasing* também caiu.

Segundo Grossi (2000), os principais resultados alcançados com a nova política foram:

§Criação de novas empresas de transporte regular;

§Expansão da operação das empresas aéreas na Amazônia, região extremamente carente de meios de transporte de superfície;

§Expansão da operação das empresas regionais, que multiplicou por sete a oferta de assentos de 1991 a 1999, evolução da frota de aproximadamente 80 para mais de 200 aeronaves, muitas das quais jatos de última geração;

§Incremento significativo das operações internacionais, cuja oferta dobrou no período de 1991 a 1999.

§Surgimento de novas empresas para atenderem o mercado de vôos não regulares de passageiros (*charter*), e de carga, utilizando aeronaves de grande porte;

§Aumento no número de oferta de tarifas promocionais.

O estancamento do processo inflacionário, verificado a partir de 1994, aliado a uma estabilidade cambial, favoreceram as antigas e novas empresas, mas a pesada tributação e a desorganização de várias empresas causaram desajustes, especialmente em empresas que operavam pequenas frotas de aeronaves obsoletas. A legislação brasileira que regula as condições de aeronavegabilidade é bastante rigorosa, e bem cedo empresas mal estruturadas ficaram com frotas inteiras sem condição de voar, o que as levou a um final prematuro.

Embora houvesse estabilidade cambial, não foi possível evitar aumento de custos nas empresas. Os custos do *leasing* operacional subiram ao final da Guerra do Golfo, e a tática de operar equipamentos obsoletos cedo se revelou muito custosa e pouco confiável.

Os vôos de fretamento tiveram um incentivo a partir de 1997, quando a Portaria 1003/DGAC desvinculou a parte terrestre da parte aérea nos pacotes turísticos, podendo as empresas negociar livremente o preço da parte aérea. Em consequência, as empresas de fretamento podem concorrer com as empresas regulares. Como exemplo, uma empresa baseada em Guarulhos vendia passagens desse aeroporto ao Aeroporto Antônio Carlos Jobim (Galeão), aproveitando lugares vagos que seriam ocupados por turistas destinados ao Nordeste os quais embarcariam no Rio de Janeiro, por um preço inferior ao cobrado pelos ônibus, no mesmo trajeto. Ofereciam também atrativos extras, para

compensar o equipamento antigo, como desfiles de moda a bordo.

Outro ponto interessante da nova política foi a operação de aeronaves nas chamadas Linhas Aéreas Especiais, usadas principalmente por empresários e executivos, que ligam os aeroportos centrais das principais cidades, como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte com outros centros, especialmente Brasília. Os aeroportos centrais, quase abandonados pela aviação comercial em meados dos anos 1980, sofrem hoje o problema inverso, o congestionamento de tráfego, tanto aéreo quanto de passageiros, o que forçou as autoridades a adotar restrições de tráfego, com horários rígidos pré-determinados (*slots*) para as operações. Somados a outros fatores, como a introdução da operação de jatos na Ponte Aérea Rio-São Paulo, as Linhas Aéreas Especiais provocam muita polêmica, devido a fatores ambientais e de segurança. Um acidente com uma aeronave comercial, em outubro de 1996, em São Paulo, reforçou a rejeição popular à operação extensiva dos aeroportos centrais. Além disso, aeroportos construídos para aliviar o tráfego nos aeroportos centrais ficaram subutilizados, como por exemplo o Aeroporto Tancredo Neves, em Belo Horizonte, que tem ótima estrutura mas está em estado de abandono quase completo.

Atentos a aumento do tráfego, os administradores de aeroportos estão fazendo grandes investimentos na ampliação, reforma e reequipamento das principais terminais. Paralelamente, introduzem novos conceitos mercadológico, como transformar os aeroportos em centros de compras, lazer e turismo.

Na aviação geral, verificou-se uma retração nas operações, embora a frota tenha aumentado de tamanho. Pode-se creditar este fato ao aumento de custos, aumento de restrições burocráticas e aumento da oferta de vôos comerciais. Entretanto, aumentou sensivelmente a frota e a operação de helicópteros, especialmente nas grandes cidades, como Rio de Janeiro e São Paulo. O mesmo se verifica na operação de jatos executivos, embora em menor escala.

A introdução de empresas *low fare* (baixa tarifa), utilizando equipamento de nova geração e em grande escala, provocou uma revolução no mercado, forçando redução nos preços e aumento da oferta de tarifas promocionais.

## **AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA AEROPORTUÁRIA**

Mesmo sob uma crise crônica, o Sistema de Aviação Civil não deixa de ter crescimento já que existe um grande potencial de crescimento devido às dimensões continentais do Brasil e da precariedade de meios de transporte de superfície. Portanto, já na década de 1970 o governo brasileiro investiu na construção de novos aeroportos e ampliação dos existentes, além de criar uma empresa especializada em infra-estrutura aeroportuária, a INFRAERO – Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária. Data da década de 1970 a grande reforma do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro, que possibilitou a operação de novos equipamentos, inclusive aeronaves supersônicas, sem restrições técnicas.

A INFRAERO foi a primeira empresa a adotar padrões internacionais de controle de impactos ambientais na operação e implantação de aeroportos. A crescente preocupação com o meio ambiente, a partir da década de 1980, influenciou todos os projetos implantados a partir dessa década.

O caso do Aeroporto Internacional de São Paulo ilustra a preocupação das autoridades e da população quanto ao meio ambiente. O Governo do Estado de São Paulo tinha intenção de construir um novo aeroporto para aliviar o congestionamento do Aeroporto de Congonhas e possibilitar operação de equipamento mais pesado, mas sugeriu um local totalmente inadequado, uma área de mata de preservação permanente na região de Caucaia, o que provocaria um desastre ecológico de grandes proporções. Houve mobilização popular, que terminou por convencer o governo a mudar o local do novo aeroporto para a antiga Base Aérea de São Paulo, no município de Guarulhos. O aeroporto foi finalmente inaugurado em 1985, e tornou-se modelo de gestão ambiental em aeroportos, com a implantação de projetos até então inéditos no país.

O problema da poluição sonora tornou-se a maior preocupação ambiental relacionada aos aeroportos, especialmente por incomodar a população que mora nas imediações dos mesmos. Entretanto, o aeroporto atrai população. O Aeroporto Internacional de Guarulhos, por exemplo atraiu uma enorme população para os arredores, especialmente devido à criação de muitos novos empregos diretos e indiretos.

Para tentar minimizar o problema do ruído, várias medidas foram tomadas, como proibição de alguns aeroportos centrais de operar no período noturno, proibição de operação de aeronaves antigas e ruidosas, proibição de testes de motores em determinadas áreas e horários, transferência de bases de manutenção para aeroportos distantes de áreas populosas, além de técnicas operacionais de vôo mais adequadas. Entretanto, o aumento de tráfego verificado nos aeroportos centrais tornou insatisfatórias as medidas adotadas.

A maioria dos outros problemas ambientais causados por aeroportos, no entanto, ainda carecem de solução. Aeroportos antigos, como os de Curitiba e de Porto Alegre, foram instalados em áreas de banhado, e já provocaram impactos irreversíveis no passado. A necessidade de ampliação desses aeroportos provocará outros danos inevitáveis, e é economicamente inviável desativar e transferir aeroportos de tão grande porte.

A população atraída pela presença dos aeroportos provocam problemas no meio ambiente cuja solução está fora do alcance dos administradores aeroportuários. Este é o caso das favelas instaladas ao redor do Aeroporto Internacional de São Paulo, que carecem de estrutura de saneamento básico.

## **TRANSIÇÃO PARA A REGULAMENTAÇÃO CIVIL DA AVIAÇÃO**

A aviação civil brasileira esteve, historicamente falando, sempre sobre o controle direto de organizações e pessoal militares. O Departamento de Aviação Civil – DAC é vinculado ao Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa (antigo Ministério da Aeronáutica). O controle militar alcançou o seu ápice no período dos Governos Militares (1964-1985), mas está anacrônico frente aos novos modelos políticos-administrativos. Um novo modelo de gestão foi proposto pelo governo, embora ainda vinculado ao Ministério da Defesa, com a proposta de criação da ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, que substituirá o atual DAC, que terá como finalidade regular e fiscalizar a aviação civil, a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.

O primeiro projeto de lei criando a ANAC foi rejeitado tanto pelas empresas aéreas quanto por

técnicos do antigo DAC. Particularmente polêmicos foram a reintrodução da concessão onerosa de linhas aéreas e a omissão de assuntos importantes, como habilitação de pessoal, controle do tráfego aéreo e segurança de voo. Após várias discussões no Congresso, o Governo optou por retirar o projeto. Um novo projeto, que simplesmente cria a ANAC, sem entrar nas questões polêmicas, foi enviado à Câmara dos Deputados, sendo aprovado no mês de agosto de 2002, e está atualmente, setembro de 2002, na pauta do Senado para votação.

O Departamento de Aviação Civil, neste período de transição, sofre um processo de redução do quadro de pessoal e contenção de despesas, reflexo do que acontece no Comando da Aeronáutica e na Força Aérea Brasileira, mas mantém o atendimento normal aos usuários do Sistema de Aviação Civil.

### **CRISE GLOBAL NA AVIAÇÃO CIVIL – NECESSIDADES DE ADAPTAÇÃO DAS POLÍTICAS VIGENTES**

As mudanças político-econômicas ocorridas no mundo e no Brasil a partir do segundo semestre de 2002 alteraram todo o panorama do mercado de aviação civil, em nível global.

Um atentado terrorista contra os Estados Unidos da América, no qual quatro aeronaves de passageiros foram lançadas deliberadamente contra as torres gêmeas do *World Trade Center*, em Nova York, e contra o edifício do Pentágono, sede do Departamento da Defesa, provocou um inédito fechamento total do espaço aéreo americano durante alguns dias e uma retração no mercado de aviação, devido ao medo de outros atentados, não somente na América do Norte, mas no mundo inteiro. A retaliação dos americanos, que consistiu em uma guerra contra o Afeganistão, dominado por um regime fundamentalista Islâmico que supostamente abrigava os autores dos atentados, juntamente com novos choques entre Palestinos e Judeus no Oriente Médio, provocou uma crise ainda pior que já é considerada a maior de toda a história da aviação.

No Brasil, a crise se refletiu principalmente nos vôos internacionais, e foi pouco sentida nos vôos domésticos, mas atingiu as empresas aéreas em uma fase de acirramento da concorrência e um

brutal aumento de custos, provocado pelo aumento do preço dos combustíveis, por uma crise cambial e por uma fase de recessão na economia. Empresas mais fragilizadas, como a Transbrasil e sua subsidiária, a Interbrasil Star, faliram ou encerraram atividades. O poderoso Grupo Varig, responsável por 85 por cento das operações internacionais, viu-se envolvido em uma crise sem precedentes, que ameaçou sua própria existência. Problemas históricos das empresas aéreas brasileiras, como estruturas anacrônicas de administração, falta de planejamento estratégico na implantação de linhas e pesada tributação do setor, se manifestariam de modo mais nefasto, aprofundando a crise. Se mantida a atual política, o sistema inteiro tornar-se-á inviável

### **ESTRATÉGIAS PARA SUPERÇÃO DA CRISE**

É evidente que o setor de Aviação Civil não se encontra preparado para enfrentar o processo de Globalização. Embora o Governo, a princípio, descartasse qualquer tipo de ajuda às empresas aéreas, as ameaças de uma desnacionalização da Aviação Brasileira ou de um colapso geral do setor forçou o recuo dessa posição inflexível.

Para salvar o Grupo Varig, pressionado por uma dívida bilionária, o governo negocia um empréstimo oficial de 300 milhões de dólares, mas condiciona a concessão da ajuda à medidas brutais de reestruturação, como a unificação do grupo, com absorção total das subsidiárias Rio-Sul, Nordeste, Variglog e VEM, e abertura do capital a novos acionistas, que inclui a perda do controle acionário do Grupo pela Fundação Rubem Berta.

Um processo de reestruturação geral finalmente foi proposto pelo governo, através de uma Medida Provisória que engloba medidas como redução do Imposto sobre Operações Financeira – IOF cobrado no seguro de aviões e diminuição do PIS e Cofins. Não contempla, no entanto, recursos financeiros para serem investidos diretamente nas empresas, mas um programa em discussão no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, conhecido pelo nome de Proar, permitirá que o Bando Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES financie a capitalização

das empresas, que em troca terão que desenvolver programas de reestruturação, modernização e redução de custos. Ao todo, o governo deve investir indiretamente no setor um bilhão de reais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema de Aviação Civil, em nível mundial, passa por uma crise sem precedentes, mas trata-se de um serviço essencial, merecedor de maior atenção por parte do poder público. Poucos meses após os atentados terroristas nos Estados Unidos, o Governo desse país aprovou um conjunto de medidas para evitar um comprometimento mais sério do sistema. No Brasil, as autoridades levaram muito mais tempo para reconhecer que a aviação civil brasileira, como um todo, está entrando em colapso. Sem ajuda governamental, ainda que limitada, o país será forçado a abrir o mercado para empresas estrangeiras para não interromper os serviços, fato desastroso em termos políticos, econômicos e estratégicos. Na verdade, as medidas aprovadas até agora não passam de um paliativo, que apenas postergarão a resolução definitiva do problema. Uma ampla reforma tributária é necessária, assim como medidas efetivas de contenção da dívida pública e estabilização do câmbio. Com a posse de novos governantes em 2003, o momento político será favorável para se adotar medidas efetivas que possam preservar e incentivar o crescimento das empresas aéreas brasileiras.

Quanto à questão ambiental, as autoridades já estão adotando medidas para minimizar a poluição sonora, como proibir importação de aeronaves antigas e ruidosas, e regulamentar a operação dos aeroportos centrais para reduzir o ruído em certos horários e locais, mas vários outros problemas ambientais, relacionados à aviação, ainda carecem de solução.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério da Aeronáutica; BRASIL, Departamento de Aviação Civil. *IV Plano de Desenvolvimento do Sistema de Aviação Civil*. Rio de Janeiro: Maer – DAC, 1997.

GROSSI, Venâncio. *Aviação Civil e a Transição do Atual Modelo*. São Paulo, 2000. SBDA. Disponível em <<http://www.sbda.org.br/Revista/Anterior/1639.htm>> . Acesso em 22 jul 2002.

GROSSI, Venâncio. *Um Novo Tempo para a Aviação Comercial Brasileira*. São Paulo: SBDA, 2000. Disponível em <<http://www.sbda.org.br/revista/Anterior/1641.htm>> . Acesso em 22 jul 2002.

LORCH, Carlos. *Varig – Uma Estrela Brasileira*. Rio de Janeiro: Action, 1997.

MALAGUTTI, Antônio Osller. *Evolução da Aviação Civil, no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001

PEREIRA, Roberto. *A Embraer faz a sua parte*. São Paulo, 2002. Disponível em <[http://www.aerobusiness.com.br/editorial\\_old.asp?controle=30](http://www.aerobusiness.com.br/editorial_old.asp?controle=30)>. Acesso em 22 jul. 2002.

PEREIRA, Roberto. *A Lição da Velha Europa*. São Paulo, 2002. Disponível em <[http://www.aerobusiness.com.br/editorial\\_old.asp?controle=309](http://www.aerobusiness.com.br/editorial_old.asp?controle=309)>. Acesso em 22 jul. 2002.

SINDICATO Nacional dos Aeronautas; FEDERAÇÃO Nacional dos Aeronautas e Aeroviários. *A crise na aviação brasileira* . Rio de Janeiro, 1999. Disponível em <<http://www.sna.org.br/forum/acrise1.htm>> . Acesso em 22 jul 2002.