

Roberto Hudson Barros

Mestre em Geografia pela Universidade Federal Fluminense - UFF e Especialista em Regulação de Aviação Civil na Agência Nacional de Aviação Civil - Anac
robhbgeo@gmail.com

A dialética entre o capital e o Estado no desenvolvimento da rede de transporte aéreo regular no Brasil¹

Resumo

O objetivo do presente artigo foi o de analisar alguns aspectos da gestão do ambiente regulatório da aviação civil brasileira, contemplando a transição ocorrida na regulação estatal, que estava a cargo do Departamento de Aviação Civil – DAC, para a Agência Nacional de Aviação Civil – Anac, em 2006, considerada a principal alteração sucedida no setor. O estudo nos levou ainda a identificar um traço marcante da condução dos rumos da aviação civil do país, que foi a presença de uma relação dialética entre o capital e o Estado (com variações de intensidade), durante o período no qual a aviação comercial esteve submetida à autoridade da Aeronáutica, via DAC (entre 1941 e 2006). Com apoio nessa constatação, chegamos à conclusão de que a forma de atuação do Estado brasileiro no âmbito da aviação civil no referido período foi o reflexo do que podemos chamar de um “etos institucional de caráter tutelar”, lastreado num arcabouço regulatório específico que resultou num modelo peculiar de intervenção estatal no setor.

Palavras-chave: Aviação civil, intervenção estatal, etos institucional, regulação.

Abstract

THE DIALECTIC BETWEEN CAPITAL AND THE STATE IN THE DEVELOPMENT OF THE REGULAR AIR TRANSPORT NETWORK IN BRAZIL

The purpose of this article was to analyze some aspects of the management of the Brazilian civil aviation regulatory environment, considering the transition occurred in the state regulation, from the Civil Aviation Department - DAC, to the National Civil Aviation Agency - ANAC in 2006, which was considered the main change in the sector. The study also led us to identify a striking feature of the conduction of the civil aviation sector in the country, which was the presence of a dialectic

relation between capital and the State (with variations of intensity) during the period in which commercial aviation was ruled by the Air Force authority via DAC (between 1941 and 2006). In support of this finding, we came to the conclusion that the Brazilian State's role regarding the civil aviation sector in that period was a reflection of what we can call an "institutional ethos of tutelary character", based on a specific regulatory framework that resulted in a peculiar model of State intervention in the sector.

Key-words: Civil aviation, state intervention, institutional ethos, regulation.

1. Introdução

A aviação civil tem passado por transformações profundas nos últimos anos, que colocam novos desafios para a atuação dos órgãos encarregados de planejar, regular e fiscalizar o setor.

No aspecto institucional, passou-se de um modelo em que toda a gestão era centralizada no Departamento de Aviação Civil (DAC), órgão que fazia parte da estrutura do Comando da Aeronáutica - Comaer, para um modelo em que apenas o controle do tráfego aéreo, a cargo do Departamento de Controle do Espaço Aéreo - Decea, e a investigação de acidentes aeronáuticos, aos cuidados do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos - Cenipa, permanecem sob responsabilidade militar, a partir da criação da Agência Nacional de Aviação Civil - Anac, evidenciando a transição de um modo de administração e controle da aviação civil no país do âmbito estritamente militar para um modelo de gestão civil nos moldes das atuais agências reguladoras, entidades autárquicas, focadas na regulação e na fiscalização de setores específicos da economia, assunto que será tratado ao longo deste artigo.

2. Breve análise dos conceitos de regulação e a transição do DAC para a Anac

A criação da Anac, novo órgão regulador do setor de aviação civil, pode ser vista como resultado do processo de reforma institucional do Estado brasileiro, que vem ocorrendo desde a década de 1990, além de

expressar a cobrança e o anseio da sociedade por serviços de melhor qualidade e a necessidade de regular e fiscalizar com mais eficiência os setores econômicos submetidos aos monopólios naturais ou à concorrência imperfeita, como é o caso do setor aéreo. Conforme Moreira Neto:

Inclui-se de pleno, em última análise, o presente estudo da regulação, no tema mais amplo da reforma do Estado e das relações que deve manter com a sociedade, de modo que o pluralismo do corpo social encontre, para a solução de seus problemas administrativos, também plurais, uma adequada correspondência descentralizadora na Administração Pública (MOREIRA NETO, 2003, p.144).

Fica evidente nessa afirmação que o autor tende a sustentar uma visão mais liberal de atuação governamental, ressaltando o papel da reforma do Estado na direção de uma presença menor do governo em certos setores da economia. Por sua vez, o modelo de agências reguladoras, apesar dessa visão mais liberal, requer uma autonomia de fato do órgão regulador, assim como seu fortalecimento institucional, o que, na realidade, acaba por reforçar o papel do Estado na regulação e na fiscalização do setor e não o contrário, como advogam os defensores do Estado mínimo e da desregulação. Na realidade, não se deve confundir o processo de desregulamentação ocorrido nos anos 1980 nos países desenvolvidos e na década de 1990 em diante no Brasil, com liberalização e incentivo à concorrência. Conforme Fiani:

Contudo, quando examinamos a evidência empírica, esta concepção popular das tendências da regulação não encontra suporte nas principais experiências de reforma regulatória no passado recente. Especificamente, Vogel (1996), ao estudar as experiências dos principais países capitalistas avançados nos anos oitenta (com ênfase nos casos inglês e japonês), identifica não um enfraquecimento da atuação governamental de controle e supervisão do funcionamento da economia, mas, paralelamente ao aumento do nível de concorrência em monopólios anteriormente protegidos, um aumento significativo no grau de complexidade e sofisticação da atividade regulatória (FIANI, 1998, p. 29).

Assim, levando em consideração o processo histórico de evolução da regulação estatal e das demandas sociais, Fiani afirma que:

[...] é importante perceber o processo regulatório como resultado da interação estratégica dos vários agentes, na forma de grupos de pressão da sociedade e do Estado, também este último um agente dotado de agenda e objetivos próprios, compondo e desfazendo alianças com os demais agentes da sociedade, na medida de sua capacitação institucional e de seu posicionamento ideológico (FIANI, 1998, p. 31).

Para Aragão (2005, p. 127), “as agências reguladoras independentes constituem um modelo institucional de administração pública, influenciado pelo arquétipo originário dos Estados Unidos, que vem sendo adotado na América Latina e na Europa a partir da década de 1980”.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 prevê a ação regulatória e de fiscalização como prerrogativas do Estado na atividade econômica, visando a atenuar as assimetrias nos mercados de concorrência imperfeita, com o objetivo de mitigar as falhas nesses mercados, de acordo com o Art. 174: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (BRASIL, 1988). Fiani reforça o sentido da ação estatal desse tipo de regulação enquanto instrumento de controle dos níveis de liberdade dos agentes do mercado, para que suas ações e decisões não contrariem os interesses da coletividade: “[...] a questão da regulação econômica, definida como a ação do Estado que tem por finalidade a limitação dos graus de liberdade que os agentes econômicos possuem no seu processo de tomada de decisões” (FIANI, 1998, p. 01). Para o referido autor, o Estado em suas atribuições regulatórias não deve enxergar o mercado como uma instância isolada do resto da sociedade, o que pode levar a um empobrecimento da análise:

Esta noção de mercado como um elemento que pode ser percebido como ‘isolado’ do restante da sociedade, ainda que em vários contextos de análise possa se revelar um artifício simplificador bastante útil, quando se trata de discutir qualquer tema que envolva as relações entre economia e Estado quase sempre conduz a um reducionismo equivocado, cujo efeito empobrecedor sobre o debate acaba produzindo conclusões que avançam muito pouco além do mero aperfeiçoamento de teses político-partidárias.

Em função disto este tipo de abordagem, que privilegia uma dicotomia absoluta entre mercado e sociedade, vem encontrando oposição crescente no meio acadêmico, no que diz respeito ao estudo dos processos de regulação. É na vertente que rejeita esta abordagem como equivocada e empobrecedora que se situa este trabalho. Assim, a discussão será aqui desenvolvida tendo como preocupação central a questão da regulação e desregulação do mercado como uma instância social, vale dizer, integrada e condicionada pelos processos de natureza histórica e política que afetam o conjunto da sociedade (FIANI, 1998, p. 02).

As agências reguladoras foram idealizadas para serem órgãos administrativos autárquicos, independentes, transparentes e politicamente neutros, de modo a evitar as falhas de mercado, bem como as falhas de governo, dentre as quais a “captura regulatória”, que ocorre quando grupos de interesse e de empresas reguladas tentam influenciar as decisões e ações das agências reguladoras em benefício próprio. Quanto à questão da independência das agências reguladoras (um dos seus princípios mais importantes), Moreira Neto ressalta que:

Quanto à independência, necessária para que se garanta o exercício politicamente neutro exigido pela função de regulação, deve ser entendida com um conteúdo restrito a quatro aspectos: a independência dos gestores, a técnica, a normativa e a gerencial, orçamentária e financeira (MOREIRA NETO, 2003, p. 165).

Segundo o mesmo autor, são fundamentais para o instituto da regulação que as agências reguladoras sejam estruturadas a partir de três princípios norteadores fundamentais que, por sua vez, se desdobram em dez características (MOREIRA NETO, 2003, p. 192):

- 1 - Princípio da competência regulatória
 - 1.1. Deslegalização;
 - 1.2. Função normativa;
 - 1.3. Função administrativa;
 - 1.4. Função administrativa judicativa.
- 2 - Princípio da independência regulatória
 - 2.1. Independência funcional;
 - 2.2. Independência dos agentes;
 - 2.3. Independência financeira.
- 3 - Princípio da participação regulatória
 - 3.1. Ampla publicidade;
 - 3.2. Processualidade aberta;
 - 3.3. Decisão participativa.

Nesse novo contexto administrativo e regulatório, o governo brasileiro já sinalizava, no final dos anos 1990, para a necessidade de transferência da fiscalização, da regulação e do controle da aviação civil da estrutura militar do Comaer para um novo órgão, civil, nos moldes das agências reguladoras que já existiam nos EUA e na Europa. Essa sinalização se efetivou com a Lei Complementar nº 97, que criou um único ministério militar para

cuidar das três forças armadas, o Ministério da Defesa, e no Art. 21 da mesma Lei foi prevista a criação da nova agência reguladora para o setor:

Art. 21. Lei criará a Agência Nacional de Aviação Civil, vinculada ao Ministério da Defesa, órgão regulador e fiscalizador da Aviação Civil e da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, estabelecendo, entre outras matérias institucionais, quais, dentre as atividades e procedimentos referidos nos incisos I e IV do art. 18, serão de sua responsabilidade (BRASIL, 1999).

Como antecedentes da criação da Anac, temos ainda a instituição do Conselho de Aviação Civil – Conac (Decreto nº 3.564, de 17 de agosto de 2000) e o projeto de lei de criação da Anac (PL nº 3.846/2000, de 29 de novembro de 2000), cuja exposição de motivos definia como propósitos do projeto o seguinte:

[...] fazer com que o Estado, ao invés de prestar serviços, resguarde e garanta a prestação dos mesmos, nos moldes das agências federais reguladoras criadas recentemente, delegando ao setor privado a execução de determinados serviços públicos e a exploração de atividades em regime de concorrência (ANAC, 2016).

O referido projeto de lei foi finalmente encaminhado para o Senado Federal em setembro de 2004, recebendo o número de PL nº 62/2004, sendo aprovado em agosto de 2005 e encaminhado para sanção do Presidente da República em 27 de setembro de 2005, sendo transformado então na Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 – Lei de criação da Anac (ANAC, 2016). Apesar de a Agência ter sido criada em 2005, sua instalação somente veio a ocorrer em 20 de março de 2006, por meio do Decreto nº 5.731, que dispõe sobre a instalação, a estrutura organizacional da Anac e aprova seu regulamento. O Art. 2º da citada Lei diz que: “Compete à União, por intermédio da Anac e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária” (BRASIL, 2005).

Com a publicação do Decreto nº 5.731, foi efetivada a transferência das atribuições, do acervo técnico e patrimonial, das obrigações, dos direitos e das receitas do DAC, do Instituto de Aviação Civil - IAC, da Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional - Cernai, do Instituto de Fomento e Coordenação Industrial, pertencente ao Comando-Geral de Tecnologia Aeroespacial, e de outras unidades do Comaer que tiveram atribuições transferidas para a Anac (no que diz respeito à aviação civil e

às competências absorvidas pela Anac), conforme o seu Art. 5º, inciso I (BRASIL, 2006).

Contudo, mesmo com a criação da agência reguladora, o governo manteve na estrutura do Comaer as atribuições relativas à navegação, ao controle do tráfego aéreo, ao controle do espaço aéreo e as atividades ligadas à investigação e à prevenção de acidentes aeronáuticos, que continuaram a cargo do Decea e do Cenipa, resultado da longa negociação político-militar para alterar o formato do sistema de aviação civil, que precedeu a criação da Agência. Nesse cenário, coube à Anac, no âmbito regulatório, a atuação em duas frentes: regulação técnica e regulação econômica:

A atividade regulatória da Anac divide-se em duas vertentes: a regulação técnica e a regulação econômica. A regulação técnica ocupa papel de destaque na Agência e busca principalmente a garantia da segurança aos passageiros e usuários da Aviação Civil, por meio de regulamentos que tratam sobre a certificação e fiscalização da indústria. Isso decorre da necessidade de que as operações aéreas cumpram rígidos requisitos de segurança e de treinamento de mão de obra. A segurança pode ser classificada em *safety* (segurança das operações) e *security* (segurança da aviação). A regulação econômica refere-se ao monitoramento e a possíveis intervenções no mercado, de modo a buscar sua máxima eficiência. A disseminação de informações, de forma a reduzir a assimetria, também está no escopo da regulação econômica, que prevê ainda a emissão de regulamentos que abrangem operadores aéreos e operadores de aeródromos (ANAC, 2016, p. 30).

No tocante à formulação de políticas para o setor, essa incumbência passou a ser exercida pela Secretaria de Aviação Civil (SAC) ligada atualmente ao Ministério da Infraestrutura, sendo que a regulação e a fiscalização dos serviços aéreos especializados, das empresas aéreas de transporte de passageiros e carga, das empresas de manutenção de aeronaves, da indústria aeronáutica, das escolas de formação de pilotos, aeronautas e aeronavegantes e da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica (civis) são realizadas pela Anac. No campo regulatório, passou-se de um sistema de controle da oferta de serviços aéreos regulares, que protegia empresas estabelecidas no país contra a entrada de novas competidoras, para um sistema de livre iniciativa, consagrado na Lei de criação da Anac. No novo sistema, as empresas podem explorar quaisquer linhas aéreas, observada exclusivamente a capacidade aeroportuária e as normas de prestação de serviço adequado aos passageiros:

Art. 48, § 1º. Fica assegurada às empresas concessionárias de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na Anac, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequadas expedidas pela Anac.

Art. 49. Na prestação de serviços aéreos regulares, prevalecerá o regime de liberdade tarifária.

§ 1º. No regime de liberdade tarifária, as concessionárias ou permissionárias poderão determinar suas próprias tarifas, devendo comunicá-las à Anac, em prazo por esta definido (BRASIL, 2005).

Após a exposição dos principais aspectos ligados ao instituto da regulação, dos antecedentes e da efetiva criação da Anac, passaremos à análise das decisões e medidas mais importantes tomadas pela Agência desde o início de suas atividades.

3. Principais decisões e medidas para o setor tomadas pela Anac

É possível elencar, dentre as medidas e decisões que mais influenciaram a aviação comercial no Brasil, a partir da criação da Agência, as seguintes:

2006 – Encerramento das atividades da Varig (Transbrasil e Vasp, duas grandes empresas tradicionais, já haviam decretado falência em 2001 e 2005, respectivamente), primeira grande empresa tradicional a encerrar suas operações durante o período de atividade da Anac. A falência da empresa é atribuída a dois fatores principais, ou seja, à crise financeira do final dos anos 1990 e início da década de 2000, que gerou um nível de endividamento insustentável para a Varig, e à liberalização ocorrida no setor aéreo, que levou o Estado a não interferir na recuperação da empresa, seja por meios administrativo-regulatórios, seja por meios financeiros, mesmo tendo a empresa todo um passado de ligações privilegiadas e de bom trânsito no governo federal. De acordo com Oliveira:

A Varig, como a companhia aérea mais antiga deste país, foi testemunha e participante de todo este processo, através de uma clara postura de empresa aliada ao Estado, uma característica que tanto facilitou seu crescimento, quanto agilizou o seu fim. Sua estrutura de poder pesada e arraigada às realidades pretéritas dificultou a

adaptação necessária às mudanças impostas pelo próprio Estado, num momento histórico incompatível com o que os antigos dirigentes da Varig se habituaram a viver (OLIVEIRA, 2009, p. 224).

2008 – Início das operações da Azul Linhas Aéreas Brasileiras S.A., primeira empresa de grande porte nacional a entrar no mercado após a falência da Varig (a Gol entrou no mercado em 2001, ainda no período do DAC);

2009 – O regime de liberdade tarifária foi instituído pela Anac com um cronograma de um ano, até que se atingisse a liberdade tarifária total, alcançada em 2010, sendo considerada pela Agência como uma das principais conquistas para a aviação civil brasileira. Conforme a ANAC:

A Agência aprovou as Resoluções nº 83 e nº 118, que estabeleceram, respectivamente, o regime de liberdade tarifária para os serviços de transporte aéreo público regular internacional de passageiros e de carga com origem no Brasil, cumprindo, assim, o estabelecido no Art. 49 da Lei de criação da Anac (Lei nº 11.182/2005) (ANAC, 2016, p. 83).

2010 – Publicação da Resolução nº 141, de 09 de março de 2010, que dispõe sobre os atrasos, cancelamentos de voos e as hipóteses de preterição de passageiros. Foi uma medida voltada para sanar uma antiga demanda dos usuários do transporte aéreo, baseada nos princípios dos direitos do consumidor, visando a garantir um tratamento mais adequado aos passageiros nos referidos casos (substituiu vários artigos que tratavam do tema na Portaria nº 676/GC-5, de 13/11/2000);

– Liberdade tarifária total para os voos internacionais partindo do Brasil. Foi uma medida que levou a uma maior oferta de voos internacionais no país e que barateou os preços dos bilhetes, porém beneficiou mais as empresas estrangeiras do que as nacionais;

2011 – Concessão do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, em Natal/RN. Foi o primeiro aeroporto a ser concedido nos moldes do Programa Nacional de Desestatização – PND;

2012 – Concessão dos aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos (Campinas). Primeiro lote de aeroportos leiloados simultaneamente no âmbito do PND;

2013 – Concessão dos aeroportos do Galeão e de Confins, incluídos no PND;

2016 – Publicação da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016 (entrou em vigor em 14/03/2017), que dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo. A atualização das Condições Gerais de Transporte Aéreo, segundo a Anac, tem por objetivo a ampliação e a diversificação dos serviços oferecidos aos usuários do transporte aéreo regular de passageiros, além de estabelecer novos direitos e deveres aos consumidores.

Dentre as principais alterações, pode-se destacar: o direito de desistência da passagem em até 24 horas após a compra, a redução do prazo para reembolso do valor pago pela passagem, a correção gratuita do nome do passageiro no bilhete, a garantia do trecho de retorno no caso de não comparecimento para embarque no trecho de ida (para voos domésticos), a simplificação do processo de devolução ou indenização por extravio de bagagem e a criação da cobrança de bagagem despachada (na legislação anterior era permitido despachar gratuitamente uma mala de até 23 kg para voos domésticos e duas malas de até 32 kg para voos internacionais);

2017 – Concessão dos aeroportos de Fortaleza, Florianópolis, Porto Alegre e Salvador, também incluídos no PND.

As medidas do órgão regulador elencadas acima estão em consonância com uma postura estatal menos paternalista, no sentido de evitar a proteção, via ajuda governamental, às empresas aéreas e ao mercado, vide a conduta de não interferência do Estado diante da crise e da falência da Varig, muito diferente do posicionamento do governo em relação a essa empresa no passado, como o ocorrido no caso Panair, analisado em profundidade por Sasaki (2015), podendo ser caracterizada como uma conduta política e econômica de cunho liberal. É importante considerar ainda, no que diz respeito à sua estrutura operacional, que o sistema de aviação civil é operado por empresas privadas, sendo parcialmente desestatizado (com exceção da Infraero, estatal operadora de aeroportos, e do Decea, órgão militar que organiza e controla as rotas no espaço aéreo brasileiro), além de possuir um pequeno número de concorrentes, fazendo todo o sentido o modelo de regulação e fiscalização adotado pelo governo nos moldes das agências reguladoras, ainda que pesem negativamente as interferências políticas nas indicações dos cargos de direção das agências.

Quanto à representatividade da Agência no país, a Anac atualmente possui escritórios em todas as regiões brasileiras, buscando reforçar a proximidade em relação aos profissionais de aviação e aos demais entes regulados. No entanto, essa representatividade acaba seguindo a lógica dos mercados com maior volume de operações no país, uma vez que oito estados da federação ainda não possuem escritórios da Agência, o que pode ser considerado como uma lacuna na universalização da presença da Agência em todo o país, em que pese a possibilidade de solicitação de alguns serviços, obtenção de informações e realização de reclamações *online*, conforme demonstrado no mapa 1.

Mapa 1
LOCALIZAÇÃO DAS REPRESENTAÇÕES DA ANAC NO PAÍS



Fonte: Anac, 2016.

4. Situação do mercado brasileiro de aviação civil a partir da década de 2000

O mercado de aviação civil vem apresentando desde os anos 2000 um importante crescimento, fato que tem ampliado a taxa média de ocupação das aeronaves e a quantidade de voos diários, porém, por outro lado, vem exigindo maior capacidade de infraestrutura disponível nos aeroportos brasileiros para atenderem a essa demanda crescente. A Agência atribui o crescimento do percentual de uso do modal aéreo e do número de passageiros transportados, como fator preponderante, ao processo de liberdade tarifária e, em decorrência, ao incremento da competição no mercado. Segundo a Anac:

Os 10 anos de liberdade tarifária no transporte aéreo doméstico, completados em 2012, foram um marco para a expansão do setor de aviação civil no país e um dos pilares da concorrência que tem proporcionado a diversificação dos serviços aéreos, a redução de preços, a inclusão social e o crescimento do mercado. Cada vez mais pessoas viajam de avião, aproveitando os preços e as promoções oferecidas pelas companhias aéreas. Na década, a demanda mais do que triplicou, com alta de 234% em 2012 na comparação com 2002 e o valor das tarifas aéreas caiu à metade (ANAC, 2016, p. 119).

No entanto, esse desempenho não deve ser analisado e creditado apenas ao processo de liberdade tarifária e ao aumento da competição no setor, devendo ser atribuído também a outros aspectos de grande importância nessa questão, como os seguintes: processo de estabilização da economia a partir de 1994, entrada de empresas estruturadas no modelo *low-cost / low-fare* (empresas de baixo custo e que oferecem passagens mais baratas, porém com pouquíssimos serviços a bordo), caso da Gol, por exemplo, na década seguinte, influência do turismo interno e externo, além do aumento da renda da população e da oferta de crédito no país a partir de 2003.

Esse conjunto de alterações resultou numa redução significativa dos preços das passagens aéreas, que, somada ao crescimento da massa salarial da população (sobretudo da chamada “Nova Classe C”) e à ampliação da distribuição de renda observada nos últimos anos, tem proporcionado o acesso de milhões de pessoas ao transporte aéreo no país, das quais grande parcela nunca havia utilizado esse modal, como pode ser observado pelo

crescimento da demanda desde 2004 – 10,27% de crescimento médio ao ano, entre 2004 e 2015², com picos nos anos de 2005, 2010 e 2011 (19,2%, 22,7% e 16,9%, respectivamente),

O Relatório de Atividades – Anac/2015 demonstra que o valor da tarifa aérea média doméstica em 2015 foi de R\$ 334,50, sendo 55,2% inferior à média de preços das tarifas domésticas do ano de 2004 (ANAC, 2016, p. 139). Ainda de acordo com o mesmo relatório, foram transportados em 2015 117.764.751 milhões de passageiros no país, sendo que, desse total, 96.180.793 milhões foram transportados em voos domésticos, conforme pode ser observado na tabela 1.

Tabela 1

QUANTITATIVO DE PASSAGEIROS PAGOS TRANSPORTADOS – 2002 A 2015

Ano	Doméstica	Varição	Internacional	Varição	Dom. + Int.	Varição
2002	31.034.398	n/a	7.282.730	n/a	38.317.128	n/a
2003	29.114.097	-6,2%	8.088.652	11,1%	37.202.749	-2,9%
2004	32.073.838	10,2%	9.140.878	13,0%	41.214.716	10,8%
2005	38.719.836	20,7%	10.403.160	13,8%	49.122.996	19,2%
2006	43.191.198	11,5%	10.820.370	4,0%	54.011.568	10,0%
2007	47.366.034	9,7%	12.309.214	13,8%	59.675.248	10,5%
2008	50.121.268	5,8%	13.400.560	8,9%	63.521.828	6,4%
2009	57.123.672	14,0%	12.601.853	-6,0%	69.725.525	9,8%
2010	70.148.029	22,8%	15.370.766	22,0%	85.518.795	22,7%
2011	82.072.795	17,0%	17.885.343	16,4%	99.958.138	16,9%
2012	88.688.896	8,1%	18.948.992	5,9%	107.637.888	7,7%
2013	90.242.280	1,8%	19.786.861	4,4%	110.029.141	2,2%
2014	95.912.236	6,3%	21.293.671	7,6%	117.205.907	6,5%
2015	96.180.793	0,3%	21.583.958	1,4%	117.764.751	0,5%

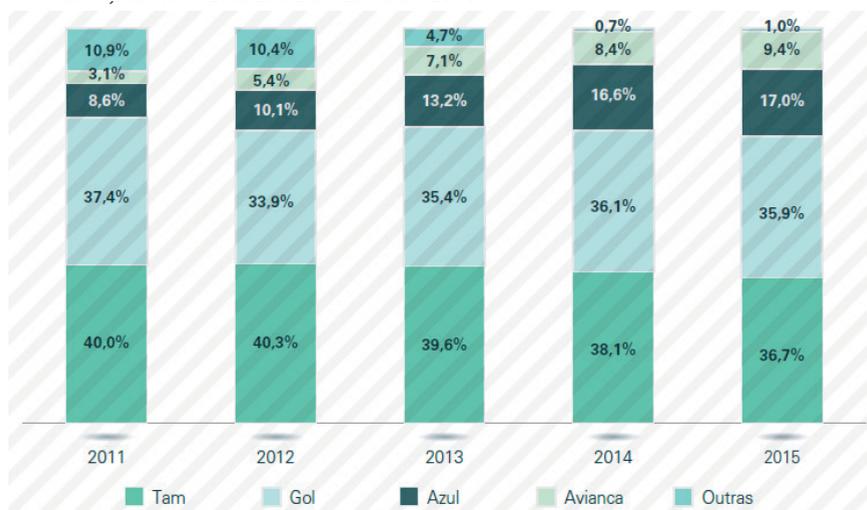
Fonte: Anac, 2016.

No tocante ao percentual de participação da aviação civil em relação ao Produto Interno Bruto - PIB do país, o setor responde por aproximadamente 1% do PIB, correspondendo a cerca de R\$68 bilhões movimentados, considerando o PIB do ano de 2018 (IBGE, 2019), o que demonstra a sua importância na cadeia de valor da economia, que envolve as empresas aéreas, turismo, serviços em terra, aeroportos, fornecedores, manutenção,

dentre outros, bem como no quantitativo de pessoas empregadas na aviação e em áreas correlatas (VALOR ECONÔMICO, 2011, p. B6).

Segundo o referido relatório, houve uma pequena redução da participação no mercado interno das principais companhias aéreas (Gol e Tam), entre 2011 e 2015, de 77,4% para 72,6%. No entanto, houve um crescimento importante do *market share* da Azul e da Avianca, de 11,7% em 2011 passando a 26,4% em apenas quatro anos, ocupando o espaço deixado por outras empresas menores (de 10,9% para 1% no mesmo período), conforme o gráfico 1 e a tabela 2.

Gráfico 1
PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DOMÉSTICO - 2015



Fonte: Anac, 2016.

Tabela 2
NÚMERO DE EMPRESAS AÉREAS AUTORIZADAS A OPERAR NO PAÍS

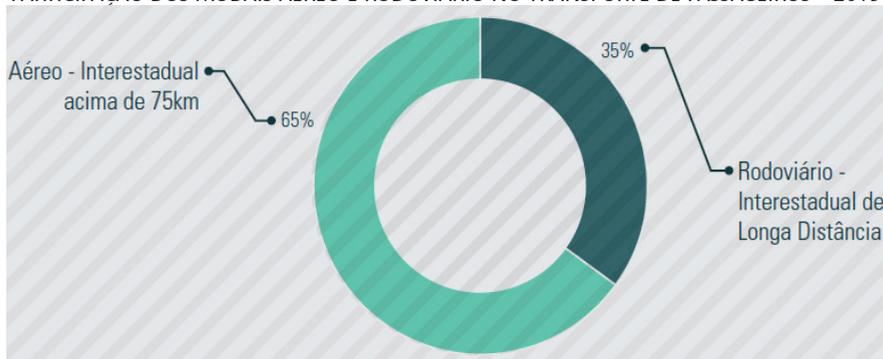
Tipo de serviço aéreo	Quantidade
Empresas brasileiras de transporte regular	10
Empresas estrangeiras de transporte regular	62
Táxi-aéreo	217
Serviços Aéreos Especializados	319

Fonte: Anac, 2016.

Outro dado relevante sobre o transporte de passageiros no país foi a inversão ocorrida nos percentuais de participação dos modais rodoviário e aéreo, ao se comparar os números da década de 2000 com os da atual. Em 2006, o modal aéreo respondia por 38% do mercado de transporte interestadual de passageiros (interestadual, acima de 75 km) contra 62% do transporte rodoviário interestadual de longa distância, ao passo que, em 2015, os percentuais foram de 65% para o modal aéreo e de 35% para o rodoviário (ANAC, 2016, p. 139 e 140). Esse dado reforça o expressivo crescimento do mercado de aviação civil no Brasil nos últimos 15 anos, onde o aumento da renda da população e a significativa redução dos preços das passagens a partir de 2002 (mais de 50%, como visto anteriormente) justificam a referida inversão na utilização dos modais de transporte para médias e longas distâncias no país, conforme o gráfico 2.

Gráfico 2

PARTICIPAÇÃO DOS MODAIS AÉREO E RODOVIÁRIO NO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS – 2015



Fonte: Anac, 2016.

Com relação aos investimentos em infraestrutura aeroportuária, a maior parcela desses aportes foi direcionada para os aeroportos que concentram os maiores números de movimentos de passageiros no país, o que foi reforçado pelas quatro rodadas recentes de concessões de aeroportos (São Gonçalo do Amarante, em 2011, Brasília, Guarulhos e Viracopos, em 2012, Galeão e Confins, em 2013 e Fortaleza, Florianópolis, Porto Alegre e Salvador, em 2017), que foram consideradas pelo governo e pelo mercado como uma das principais medidas levadas a cabo pela Anac no setor aéreo:

A própria consolidação da malha aeroportuária, reforçada por um processo de investimentos concentrados nos principais aeroportos existentes da malha, sem criação de novas alternativas, reforça uma visão de poucas mudanças para o futuro. [...] O processo de concessão adotado pelo Governo Federal levou à elaboração de projetos aeroportuários que conduzem ao esgotamento da capacidade dos sítios aeroportuários concedidos. Como estes concentram a grande maioria do tráfego internacional de passageiros e carga, a maior parte da carga doméstica e uma parcela expressiva do tráfego doméstico de passageiros, as perspectivas para os próximos 20 anos são manutenção e exploração da malha existente (FERNANDES; PACHECO, 2016, p. 209-210).

Essa opção pelos aeroportos centrais pode trazer resultados benéficos a curto e médio prazos, no que concerne ao crescimento do número de passageiros e de operações de aeronaves por aeródromo, mas, a longo prazo, os efeitos restritivos surgirão com intensidade, a se destacar o entorno densamente urbanizado desses aeroportos, o que acarretará restrições operacionais ao crescimento do tráfego:

O processo de concessão dos grandes aeroportos internacionais brasileiros vem acompanhado de fortes investimentos em infraestruturas já existentes, as quais são de aeroportos que estão sitiados por densas malhas urbanas. Assim, o que se observa é a concentração do tráfego sem oportunidade para a expansão da aviação regional. Na realidade, as concessões foram direcionadas para superação de gargalos existentes, sem preocupação com o futuro de longo prazo, o qual deveria envolver a construção de novos aeroportos nos grandes centros econômicos do país, não sitiados por densas malhas urbanas e em condições de abrigar os tráfegos internacional, doméstico e regional (FERNANDES; PACHECO, 2016, p. 219).

É importante ressaltar que esta argumentação acaba por salientar outro aspecto ligado à questão dos fatores restritivos para o crescimento do tráfego aéreo no longo prazo, pois, apesar da necessidade apontada pelo autor de se investir em novos aeroportos “nos grandes centros econômicos do país, não sitiados por densas malhas urbanas” (FERNANDES; PACHECO, 2016, p. 219), nos deparamos aqui com outro problema, uma vez que os grandes centros urbanos raramente dispõem de áreas livres de expressivas densidades urbanas e populacionais, a não ser que estejam em localidades mais afastadas.

Diante disso, para se equacionar a referida questão faz-se necessária a aplicação de investimentos adicionais em acessibilidade, sobretudo na implantação de transportes de massa (ônibus, trem e metrô), o que já representa uma séria limitação que até hoje não foi plenamente resolvida,

no que diz respeito ao acesso dos usuários aos principais aeroportos existentes. A situação apontada acima está relacionada, em última análise, ao tema do desenvolvimento da rede urbana brasileira, que apresenta uma configuração territorial concentrada nas regiões mais desenvolvidas, com destaque para o centro-sul e para as principais capitais dos estados das regiões Norte e Nordeste do país. Esse aspecto de nossa rede urbana é um espelhamento da hierarquização das cidades brasileiras no território, liderada pela cidade de São Paulo, o que explica a concentração dos aeródromos mais importantes nas cidades com maior dinamismo socioeconômico e, conseqüentemente, mais densamente urbanizadas e povoadas.

Quanto à concentração dos investimentos nos aeroportos das principais capitais, apesar do expressivo número de aeródromos públicos existentes no Brasil, conforme a tabela 3, e considerando ainda sua grande extensão territorial, essa situação reforça o que continuamos a observar no período de doze anos de atuação da Anac, ou seja, a permanência de um baixo número de destinos atendidos pelas empresas de transporte aéreo regular de passageiros.

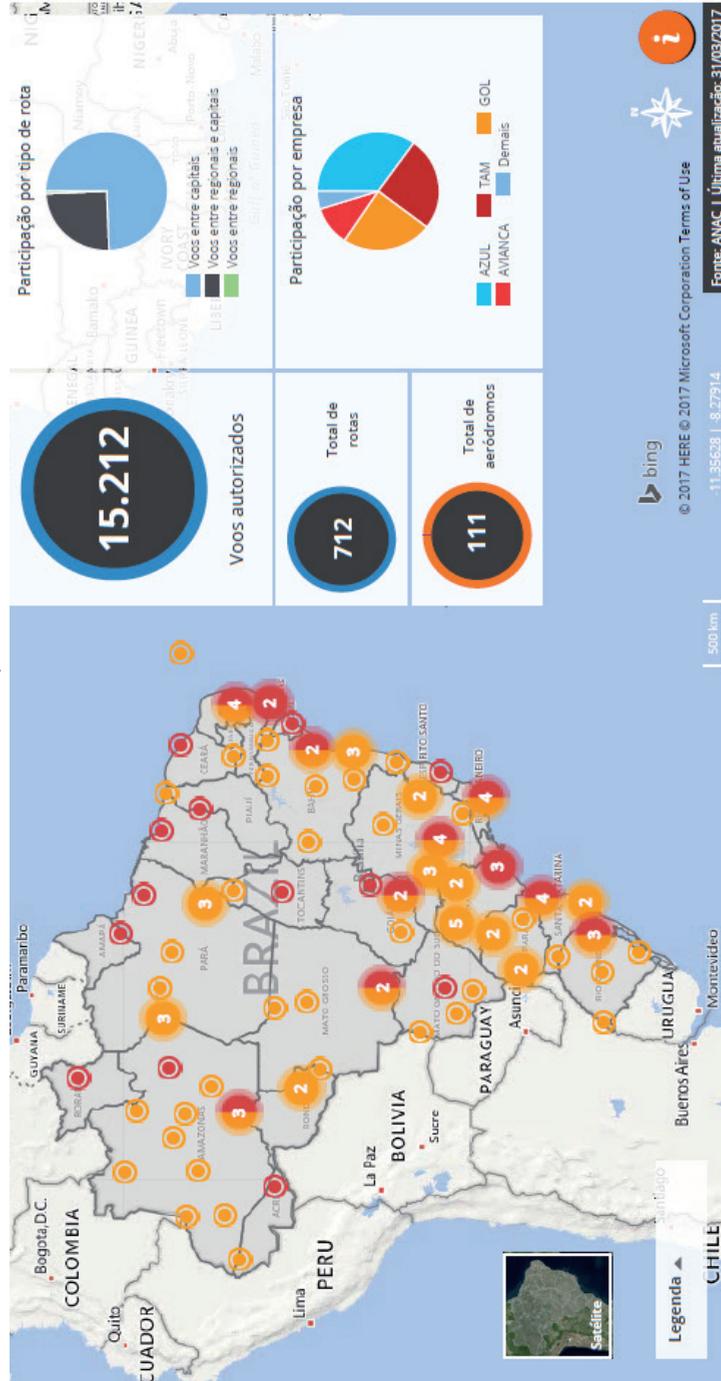
Tabela 3
AERÓDROMOS POR REGIÃO

Aeródromos por Região			
	Privado	Público	Total
Sudeste	1426	191	1617
Centro-Oeste	914	106	1020
Nordeste	308	167	475
Norte	321	128	449
Sul	177	121	298

Fonte: Anac, 2014.

No ano de 2013 tivemos apenas 126 destinos atendidos por voos regulares no país (ANAC, 2014, p. 86), num universo de 713 aeródromos públicos abertos ao tráfego (tabela 3: aeródromos por região), embora tenham sido realizados mais de um milhão de voos regulares no mesmo ano de 2013 – 944,7 mil voos domésticos e 138,9 mil voos internacionais (ANAC, 2014, p. 86).

Mapa 2
AERÓDROMOS ABERTOS AO TRÁFEGO REGULAR DE PASSAGEIROS EM MARÇO DE 2017



Fonte: <https://horus.labtrans.ufsc.br/gerencial/#Hotran/Mapa>.

Cumprido destacar, contudo, que em 2016 o número de aeroportos públicos abertos ao tráfego no território brasileiro caiu para 617 aeródromos (ANAC, 2016), sendo que, deste quantitativo, apenas 111 aeroportos estão operando voos regulares, com um total de 712 rotas autorizadas, seja por estarem em conformidade com os requisitos operacionais estipulados pela Anac ou pelo simples interesse das companhias aéreas de realizarem ligações nesses aeródromos, em virtude de possuírem rotas mais rentáveis, conforme o mapa 2.

A distribuição atual dos aeroportos que possuem voos regulares pelo país, apresentada no mapa 2, representa uma redução importante da cobertura da rede, processo que vem ocorrendo desde a metade da década de 1950. Na atualidade, essa redução pode ser creditada, dentre outros fatores, à gestão da malha pelas empresas aéreas e ao incremento das exigências da agência reguladora quanto às condições operacionais e de infraestrutura dos aeródromos brasileiros (ANAC, 2016).

5. Existe uma relação dialética capital-Estado no desenvolvimento da aviação civil brasileira?

Ao final da argumentação apresentada nas seções anteriores, consideramos que há argumentos consistentes para se responder à seguinte pergunta: existe uma relação dialética entre o capital e o Estado no desenvolvimento da rede de transporte aéreo no Brasil, a partir da influência dos marcos regulatórios instituídos pelo próprio Estado?

Há exemplos dessa relação entre o Estado e as companhias aéreas antes mesmo da criação do hoje extinto DAC, como ocorreu nos preparativos para constituição da Varig, em 1926, que, anteriormente à sua entrada em operação, já requisitava ao governo do estado do Rio Grande do Sul a isenção do imposto estadual, conforme descrito por Pereira:

No dia 6 de outubro de 1926 Meyer dá entrada no Palácio do Governo de requerimento pedindo 'isenção à futura Empresa de Viação Aérea Rio Grandense do imposto estadual a que seria sujeita, pelo prazo de 15 anos a contar do dia em que for organizada.' Como se vê, a Varig, mesmo em gestação, já pedia favores governamentais, cacete que se manteve por toda a vida, conforme veremos no decorrer da sua história. Se não fossem as ajudas diretas e indiretas dos governos

federal, estaduais e até municipais, não existiria a iniciativa privada na aviação comercial brasileira (PEREIRA, 1987, p. 48).

O mesmo autor relata outro episódio de intervenção financeira do Estado na Varig, além de mencionar que a prática já havia ocorrido nas outras principais empresas aéreas existentes até a década de 1940:

Depois de subsidiar as linhas de penetração da Panair do Brasil, do Sindicato Condor e da Vasp, o governo federal abre um crédito especial para subvencionar a Varig com a nada desprezível importância de 5000:000\$00 (quinhentos contos de réis) em 19 de maio de 1940. Além de subsídios diretos, o subsídio indireto de transporte de correio foi aumentado em 27 de junho de 1939, pelos decretos números 1.446 e 1.447 (PEREIRA, 1987, p. 59).

As sucessivas aquisições de outras empresas pela Varig ao longo de sua existência (Aero Geral em 1952, Real/Aerovias em 1961, Cruzeiro do Sul em 1975, Nordeste em 1995, além da cassação da concessão da Panair do Brasil pelo regime militar e a consequente transferência de suas rotas para a Varig, em 1965), referendam o trânsito privilegiado que essa empresa possuía no âmbito da máquina governamental, visando a garantir sua expansão e o domínio da maior parcela do mercado doméstico e internacional de aviação civil no país. De acordo com Pereira:

A Varig nasceu pequena, quase foi à falência da qual foi salva pelo Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul, e pequena viveu os seus primeiros vinte anos de existência. Depois deu um salto tornando-se uma grande empresa nacional. Antes de cumprir trinta anos de existência a Varig era a maior empresa da aviação comercial brasileira praticamente monopolizando as linhas internacionais, pois as linhas internacionais da Cruzeiro do Sul para os países vizinhos eram meros e insignificantes prolongamentos das suas linhas domésticas. A Varig herdara a linha Rio de Janeiro-Nova York da Cruzeiro, que dela desistira por não contar com o indispensável subsídio. As outras ela herdou da Real/Aerovias e da Panair do Brasil. A Varig fez jus a essas heranças, pois foi a mais ousada e a que de maior prestígio político gozava junto ao governo federal, coisa que nunca lhe faltou e que ela soube muito bem explorar (PEREIRA, 1987, p. 65).

Escolhemos a Varig para exemplificar a relação paternalista entre o Estado e o capital privado na aviação civil brasileira, devido à sua representatividade no setor até o encerramento de suas atividades em 2006, coincidindo com o início da regulação e da fiscalização do setor pela Anac, e a consequente mudança político-institucional advinda dessa alteração, que por sua vez teve origem na flexibilização das políticas governamentais

e da interferência do Estado no setor a partir do final dos anos 1990 e início da década de 2000, na esteira das políticas neoliberais às quais o país aderiu em 1989 no governo Collor.

Essa postura subvencionista dos sucessivos governos, a partir da década de 1930, para com o grande empresariado nacional é sintomática do *modus operandi* do capitalismo brasileiro, que se desenvolveu, em grande medida, com base na intervenção do Estado (capital, leis, regulamentações, normas e incentivos fiscais), na alta burguesia nacional e no capital internacional (BECKER; EGLER, 1998, p. 33), caracterizando-se como o caminho preferencial da modernização conservadora ocorrida no espaço latino-americano no século XX, conforme abordado em outro trabalho nosso (BARROS, 2017).

6. Conclusão

Diante do exposto e considerando todo o percurso histórico, político, normativo e regulatório pelo qual passou a aviação civil do país, a entrada e a falência de empresas aéreas (vide o caso Panair), a questão da integração nacional, dentre outros aspectos, fica evidente que, no caso brasileiro, a dialética capital-Estado se fez presente na constituição, nas políticas, nos investimentos, nos incentivos, na expansão e nos rumos do setor aéreo, sobretudo durante o período no qual a aviação civil esteve nas mãos dos militares, no âmbito do extinto DAC.

Com base nessa constatação, chegamos à conclusão de que a forma de atuação do Estado brasileiro na gestão da aviação civil no referido período foi o reflexo do que podemos caracterizar como um “etos institucional de caráter tutelar”, fundamentado num arcabouço regulatório específico, que resultou no nosso singular modelo de ação governamental nesse setor. Ressaltamos ainda que a presença do Estado brasileiro na prestação do serviço de transporte aéreo regular de passageiros no país nunca contou com a existência de uma companhia aérea estatal, porém o setor aéreo sempre se beneficiou do apoio governamental, particularmente às empresas aéreas, por meio de subsídios, regulamentos e normas. Contudo, nos campos da infraestrutura aeroportuária e do gerenciamento e do controle do espaço

aéreo, a presença estatal se dá por meio da Infraero e do Decea, respectivamente, o que reforça o mencionado caráter intervencionista do governo no setor.

Quanto à Anac nesse contexto, em que pese seu pouco tempo de existência, e considerando seu perfil mais flexível (devido ao formato do órgão enquadrado nos moldes das agências reguladoras, como foi tratado acima) na tomada de decisões, na emissão e na atualização de normas e na transparência processual e de atuação previstas em sua lei de criação, a Agência deve fazer valer seu *status* autárquico especial, tendo em vista a busca primordial do interesse público, que é o objetivo essencial e função de todo órgão público, para não sucumbir às mais diversas pressões políticas e aos igualmente variados interesses empresariais e corporativos, visando a impedir a sua captura regulatória e as ingerências governamentais; o que, de todo modo, não afastaria por completo a relação dialética entre o capital e o Estado na qual este é influenciado e pressionado, mas também interfere, regula e media conflitos de interesses entre os diversos atores envolvidos no setor, sobretudo no que diz respeito à atuação das companhias aéreas, à concorrência entre elas e à oferta e à prestação do serviço de transporte aéreo no território brasileiro.

Notas

- ¹ Texto elaborado a partir de pesquisa para dissertação de mestrado em Geografia pela Universidade Federal Fluminense, defendida em dezembro de 2017.
- ² Devido à forte recessão ocorrida no país a partir de 2015, que gerou um impacto negativo para o setor aéreo nos anos seguintes, optamos por contemplar o período de 2002 a 2015 para demonstrar o expressivo crescimento da aviação civil ao longo desses anos.

Referências

ANAC. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Anuários do Transporte Aéreo**. Dados Estatísticos e Econômicos. Brasília: Anac, 2000 a 2014.

_____. **Relatório de Atividades 2015**. Brasília: Anac, 2016.

_____. **10 anos**: Agência Nacional de Aviação Civil – Anac. Brasília: Anac, 2016.

ARAGÃO, Alexandre Santos. *Agências Reguladoras e Governança no Brasil*. In: SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da (Editores). **Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer**. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. p.125-161.

BARROS, Roberto Hudson. **Uma Análise Geográfica e Regulatória da Rede de Transporte Aéreo Regular de Passageiros no Brasil**. 2017. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

BECKER, Bertha; EGLER, Cláudio. **Brasil: Uma Nova Potência Regional na Economia-Mundo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 1998.

BRASIL. **Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006**. Dispõe sobre a instalação, a estrutura organizacional da Agência Nacional de Aviação Civil – Anac e aprova o seu regulamento.

_____. **Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005**. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Aviação Civil – Anac.

_____. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

FERNANDES, Elton; PACHECO, Ricardo Rodrigues. **Transporte Aéreo no Brasil: uma visão de mercado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

FIANI, Ronaldo. **Teoria da Regulação Econômica: estado atual e perspectivas futuras**. Instituto de Economia - UFRJ. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria_da_regulacao_economica.pdf. Acesso em: 28 de setembro de 2016.

IBGE. **PIB cresce 1,1% em 2018 e fecha ano em R\$ 6,8 trilhões**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23886-pib-cresce-1-1-em-2018-e-fecha-ano-em-r-6-8-trilhoes>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito Regulatório**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

OLIVEIRA, Sandra Regina. **Rota de Colisão: A Cultura da Varig Grande e a Aviação Civil Brasileira em meio à Globalização**. 2009. 287 f. Dissertação (Mestrado em História) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ, Rio de Janeiro, 2009.

PEREIRA, Aldo. **Breve História da Aviação Comercial Brasileira**. Rio de Janeiro: Europa Empresa Gráfica e Editora, 1987.

SASAKI, Daniel Leb. **Pouso Forçado**: a história por trás da destruição da Panair do Brasil pelo regime militar. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

VALOR ECONÔMICO. **Aviação movimentada 1% do PIB no Brasil**. Matéria publicada em 18 de novembro de 2011.

Recebido em: 28/02/2019

Aceito em: 24/04/2019