

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

REGULAÇÃO DO SETOR AÉREO NO BRASIL: HISTÓRIA, CONSEQUÊNCIAS E  
LIÇÕES PARA O FUTURO

Paula Fogacci de Farias  
No. de matrícula: 0211224

Orientador: Marina Figueira de Mello

Novembro de 2005

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor.”

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor.”

Este trabalho é dedicado a todos que, ao longo destes quatro anos de faculdade, estiveram ao meu lado, tornando todos os momentos melhores.

Devo um agradecimento especial aos meus pais, ao Rafael e à minha orientadora, professora Marina Figueira de Mello, graças ao apoio, paciência e atenção que me dedicaram ao longo deste trabalho.

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>2. OBJETIVOS .....</b>	<b>7</b>
<b>3. RESENHA DA LITERATURA SOBRE REGULAÇÃO.....</b>	<b>8</b>
3.1. O MODELO STIGLER/PELTZMAN .....	9
3.2. A RACIONALIDADE DO CONTROLE À ENTRADA .....	12
3.2.1. <i>Efeitos First Best</i> .....	12
3.2.2. <i>Efeitos Second Best</i> .....	13
3.2.2. <i>Efeitos diretos da regulação de entrada e preço: Mercados imperfeitos</i> .....	15
<b>4. CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DO MERCADO .....</b>	<b>17</b>
4.1. ELASTICIDADE DA DEMANDA .....	17
4.2. EVOLUÇÃO DA DEMANDA .....	18
4.3. BARREIRAS À ENTRADA.....	19
<b>5. HISTÓRICO DA REGULAÇÃO NO SETOR AÉREO BRASILEIRO .....</b>	<b>21</b>
5.1. O PROCESSO DE DESREGULAMENTAÇÃO .....	26
5.2. MEDIDAS REGULATÓRIAS RECENTES: O BRASIL NA CONTRAMÃO .....	33
7.1. ANAC .....	35
<b>6. PANORAMA PÓS-REGULAÇÃO .....</b>	<b>38</b>
<b>7. CASO VARIG.....</b>	<b>47</b>
7.1. PLANO DE RECUPERAÇÃO.....	48
<b>8. CONCLUSÃO.....</b>	<b>51</b>
<b>9. ANEXO I.....</b>	<b>53</b>
<b>10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>57</b>

## 1. Introdução

Passados quatro anos da completa liberalização de tarifas do setor aéreo ocorrida em Agosto de 2001 (estrela maior do processo de desregulamentação sofrido pelo setor a partir do início dos anos 90), já é possível realizar um balanço mais adequado das conseqüências e desdobramentos do processo sobre aspectos como competitividade do setor, bem estar dos consumidores e resultados das empresas.

A análise dos efeitos da desregulamentação do setor de aviação civil se faz ainda mais importante neste momento em que o projeto de lei que cria a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) acaba de ser aprovado pelas Comissões de Infra-estrutura e de Desenvolvimento Regional do Senado.

Neste momento de revisão do marco regulatório torna-se fundamental um novo exame das principais características do mercado de transporte aéreo e suas peculiaridades que sempre trouxeram dúvidas no que concerne à sua necessidade ou não de regulação, e o grau de rigidez dessa.

Outro ponto que se impõe como essencial no debate atual é a grave situação financeira de algumas empresas do setor aéreo, em especial da Viação Aérea Rio-Grandense (VARIG).

Desde 17 de Junho de 2005 a VARIG encontra-se em processo de recuperação judicial, na tentativa de obter alívio financeiro em meio à sua situação caótica, com dívidas que ultrapassam R\$7 bilhões.

Ao contrário do esperado, porém, diversos episódios agravaram seu problema de caixa logo após a entrada no processo de recuperação, piorando ainda mais sua situação de liquidez.

A discussão, enfim, gira em torno de duas questões básicas: a primeira consiste na hipótese de o processo de desregulação ter consistido na principal causa para o estado quase falimentar de várias empresas do setor (e, em caso positivo, de que maneira isto influencia na avaliação da Regulação que era feita até 2001 – Foi útil para permitir o funcionamento saudável das empresas do setor, que de outra forma não poderiam sobreviver graças a características específicas do mercado? Ou somente serviram para garantir a sobrevivência de empresas ineficientes que não suportariam a concorrência não devido a peculiaridades do mercado, mas sim a gestões inadequadas?).

A segunda questão ainda mais atual e que foi alvo de forte lobby durante a aprovação do projeto de lei de criação da Anac consiste no dever ou não por parte do Governo de colaborar na reestruturação da VARIG.

Entre os argumentos utilizados pelos que se colocam a favor desta intervenção do Estado está o interesse estratégico em salvar uma empresa dita por alguns como “National Champion”, isto é, uma empresa vista como “representante do país” e que tende, por isso, a esperar apoio e subsídio governamental<sup>1</sup>.

Já opiniões contra uma possível ação do Governo em favor da VARIG concentram-se na idéia de que deveria ser dada uma “solução de mercado” à crise da empresa. Entre os maiores porta-vozes desta posição está o vice-presidente da República José Alencar, desde que assumiu o comando do Ministério da Defesa em 2004.

---

<sup>1</sup> IPEA, Nota Técnica nº 2, página 3

## **2. Objetivos**

Entre os objetivos deste trabalho está uma análise da história da regulação do transporte aéreo no Brasil, um estudo sobre as características específicas deste mercado e sobre as conseqüências do processo de desregulamentação implementado, com vistas a entender a dinâmica competitiva que se dá e subsidiar “lições” para o funcionamento da nova Agência Nacional de Aviação Civil.

Além disso, procuraremos abordar os problemas pelos quais passam algumas empresas do setor, em especial a VARIG, e relacionar estes problemas com a questão da regulamentação que era feita e com as implicações de seu fim.

Por fim serão feitas considerações a respeito do dever ou não do Estado de realizar algum tipo de ajuda à VARIG, passando pelos lobbies realizados na aprovação do projeto de lei que cria a Anac.

### **3. Resenha da Literatura sobre Regulação**

Com o objetivo de melhor embasar o estudo a ser feito sobre o setor aéreo, iremos analisar parte da teoria encontrada na literatura a respeito da ação reguladora do Estado sobre a economia, focando na linha teórica mais recente, por esta se adequar melhor ao estudo de caso a ser realizado.

O debate acerca do conceito e da amplitude da atividade regulatória estatal na economia sempre foi especialmente controverso, com diferentes correntes teóricas e diversas correntes de opinião derivadas destas.

Definindo de modo geral, poderíamos dizer que a regulação econômica consiste na restrição das escolhas dos agentes da economia. Estes agentes seriam os indivíduos (em seus papéis de consumidor e trabalhador), as firmas e o Governo.

Em uma economia livre as pessoas têm total liberdade para decidir seus gastos, seu nível de poupança e quantas horas trabalhar; as firmas para decidir seu portfólio, nível de produção, preços, quais insumos utilizar, de que fornecedor comprar e o quanto investir; e o Governo, por sua vez, de decidir o nível de impostos, de gastos públicos e a política monetária a ser implementada.

Quando, porém, ocorre a Regulação de algum setor pelo Estado, as escolhas dos agentes (mais especificamente dos indivíduos e das firmas) são restringidas através do uso pelo Estado de seu poder de coerção.

Quando isto ocorre, os mecanismos de auto-regulação do mercado, no que se refere à alocação e eficiência produtiva, são substituídos pela ação e pelas diretrizes do órgão regulador, na busca por seus objetivos.

Os instrumentos que podem ser utilizados pelo regulador no propósito de regular um determinado mercado são: o controle de preços, da quantidade produzida, da entrada e saída de novos participantes no mercado, do nível de qualidade a ser oferecido e ainda do nível de investimento a ser realizado.

Resta-nos ainda algumas questões: Por que seria do interesse do Estado regular um setor específico? Quais seriam os objetivos do regulador ao realizar esta tarefa? Em que setores ocorreria ou deveria ocorrer a regulação?

Foi na tentativa de tentar responder estas formulações que a Teoria da Regulação se desenvolveu. As primeiras linhas teóricas desenvolvidas foram a Análise Normativa da Teoria Positiva e a Teoria da Captura.



A primeira levantava a hipótese de que a regulação ocorreria (ou deveria ocorrer) nas indústrias que apresentassem falhas de mercado, enquanto, de acordo com a segunda (Teoria da Captura), os agentes reguladores possuiriam uma tendência a serem dominados pelos interesses daqueles agentes que deveriam ser regulados, levando a regulação, desta forma, a promover os lucros da indústria no lugar da promoção do bem-estar social.

Ambas as hipóteses nunca chegaram a ser confirmadas pelas evidências empíricas, por isso (e também pelo fato desta melhor se adequar às particularidades do caso a ser estudado), nos focaremos na mais recente linha teórica desenvolvida sobre o assunto: a Teoria Econômica da Regulação, baseada em um artigo escrito em 1971, que deu o prêmio Nobel a seu escritor, George Stigler.

A Teoria de Stigler trouxe grandes contribuições ao estudo de quais mercados seriam alvo mais freqüente de regulação e qual a forma que esta regulação tomaria.

As principais premissas da análise de Stigler são:

- O principal recurso do Estado é seu poder de coerção;
- Os agentes são racionais na medida em que implementam ações para maximizar suas utilidades.

Tendo como base estas duas premissas, Stigler formulou uma hipótese segundo a qual a regulação de um setor é promovida em resposta às demandas dos grupos de interesse, que tentam convencer o Estado a utilizar seu poder de coerção em seu benefício, em ações que maximizem sua utilidade. A Regulação seria uma forma de os grupos de interesse aumentarem sua renda (fenômeno também conhecido como “*rent-seeking*”), pois através dela o Estado faria uma realocação da riqueza, de outras partes da sociedade para estes grupos de interesse.

Posteriormente, em 1976, Sam Peltzman formalizou a análise de Stigler em um estudo chamado “*Toward a More General Theory of Regulation*”.

### **3.1.O modelo Stigler/Peltzman**

De acordo com o modelo de Stigler/Peltzman a regulação provoca a realocação de riquezas da economia, e a maneira como isto aconteceria definiria a forma que viria a tomar o processo de regulação.

Segundo ele, os legisladores (responsáveis pelas políticas regulatórias) agiriam guiados pelo interesse de permanecer em seus cargos (eventualmente com uma

reeleição ou uma extensão de mandato), por isso eles escolheriam as medidas regulatórias a serem implementadas (em que setor, os instrumentos a serem utilizados, por exemplo) de forma a maximizar seu apoio político. Isto é, grupos de interesse variados competiriam entre si oferecendo apoio aos políticos (através de votos e recursos financeiros) para campanha em troca da criação e adoção de medidas regulatórias favoráveis.

A respeito dos grupos de interesse que em geral saem vitoriosos, logrando obter uma regulação que transfira renda da economia para si, a análise de Stigler nos mostra que em sua maioria são grupos pequenos, bem organizados, com grandes interesses per-capita em jogo para permitir que cada um deles esteja disposto a investir recursos próprios nos apoios políticos necessários. Desta forma, encontram-se em desvantagem, sendo preteridos, os grupos maiores (que sofrem o problema do “free-rider”<sup>2</sup>) e com interesses inferiores (com possibilidade de menos ganhos a obter).

Estas hipóteses explicam porque grande parte dos marcos regulatórios implementados beneficiam os produtores: estes formam, em geral, um grupo pequeno e bem organizado, diferentemente dos consumidores, e podem vir a se beneficiar individualmente de maneira intensa caso a legislação “mais adequada” seja implementada. Enquanto isso, caso isto ocorra, os consumidores, apesar de virem a sofrer um grande prejuízo no agregado, individualmente sofrerão perdas pequenas (têm, portanto, preferências mais fracas), tendo, portanto incentivos menores a agir.

Voltando à questão de quais os mercados mais propensos a serem regulados, Stigler e Peltzman criaram um modelo especificamente elaborado para regulação por controle de preços e entrada de participantes:

O legislador/agente regulador escolhe um preço que maximize seu apoio político.

O apoio político é representado pela função  $M(P, \pi)$ , onde  $P$  representa o preço e  $\pi$ , o lucro da indústria.

A função é crescente em  $\pi$  (pois quanto maiores os lucros dos produtores mais eles estão dispostos a aumentar seu apoio) e decrescente em  $P$  (pois quanto maior é o preço,

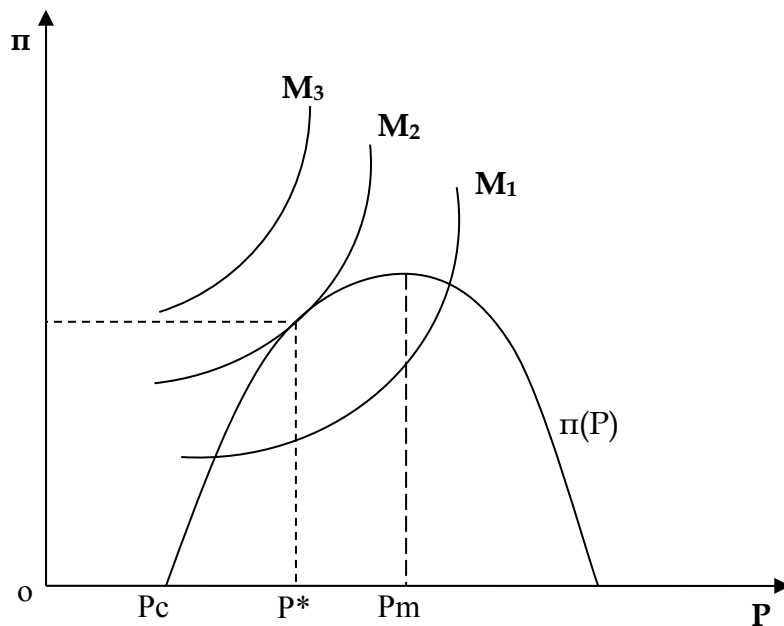
---

<sup>2</sup> *Free-rider*: Em grupos grandes o impacto marginal da contribuição individual é menor, com isso os integrantes do grupo têm incentivos a contribuir com menos do que o fariam em um grupo menor, e se beneficiar das contribuições alheias. Se todos se comportam desta maneira, entretanto, a contribuição total do grupo se torna muito pequena, e o equilíbrio final é pior para todos.

mais insatisfeitos ficam os consumidores, o que os leva a retirar seu apoio ao legislador).

A função de lucro da indústria depende do preço implementado, e é representada por  $\pi(P)$ .

Ela é crescente para todos os preços inferiores à  $P_m$  (o preço de monopólio, que maximiza o excedente do produtor) e decrescente para os preços maiores que  $P_m$ .



As curvas  $M_1$ ,  $M_2$  e  $M_3$  são curvas de indiferença. Elas mostram as combinações possíveis de preço e lucro das firmas que geram o mesmo nível de apoio político. Caso o regulador aumente o preço, este se deparará com um nível de apoio inferior (com uma curva de indiferença mais baixa), a não ser que os lucros das empresas aumentem, o que manteria seu mesmo nível de apoio.

O nível de preço ótimo ( $P^*$ ) para o regulador é aquele que maximiza o apoio político ( $M(P, \pi)$ ) sujeito à restrição do lucro ( $\pi = \pi(P)$ ).

Este nível ( $P^*$ ) se encontra entre o preço da competição perfeita  $P_c$  (onde o lucro das firmas é zero) e o preço do monopólio  $P_m$  (onde o lucro das firmas é máximo).

Este resultado é importante na medida em que revela que o regulador nunca maximiza o lucro do produtor, mas que traz, porém, resultados muito mais interessantes

para este do que a competição perfeita, explicando porque é do interesse do produtor que se implemente a regulação.

Este modelo nos dá uma luz sobre quais os mercados têm maior probabilidade de serem regulados. Seriam os mercados cujos preços de equilíbrio sem regulação se encontrassem próximos a  $P_c$  ou a  $P_m$ , isto é, se encontrassem distantes de  $P^*$ , já que quanto mais isto ocorresse, maiores ganhos poderiam ser obtidos por algum grupo de interesse caso houvesse a regulação, o que forneceria o incentivo necessário para que este grupo a pleiteasse.

Como exemplo, podemos citar uma situação em que um mercado fosse compatível com a livre concorrência, onde as firmas possuísem lucro zero. Neste caso haveria incentivo para que o grupo dos produtores agisse para promover a adoção da regulação, enquanto em uma indústria monopolista, os consumidores sairiam beneficiados caso esta ocorresse, tendo estes, portanto, incentivos a agir em favor dela.

### **3.2.A racionalidade do controle à entrada**

#### **3.2.1. Efeitos *First Best***

Em um mercado onde impere a competição perfeita, a introdução de um mecanismo de regulação, fazendo com que o preço desvie de seu nível de equilíbrio (resultado “*first best*” onde  $P=Cmg$ ) provoca, necessariamente, uma redução no bem-estar social e uma alocação sub-ótima dos recursos.

É interessante notar, porém, que em casos de mercados competitivos, caso já exista uma regulação dos preços, então torna-se desejável que ocorra também uma regulação sobre a entrada de novos participantes. Vejamos um exemplo:

O preço  $\bar{P}$  regulado é estabelecido acima do custo marginal, de forma que há incentivo à entrada de novas firmas no mercado.

Dada a tecnologia disponível cada firma individualmente produz  $\bar{q}$ .

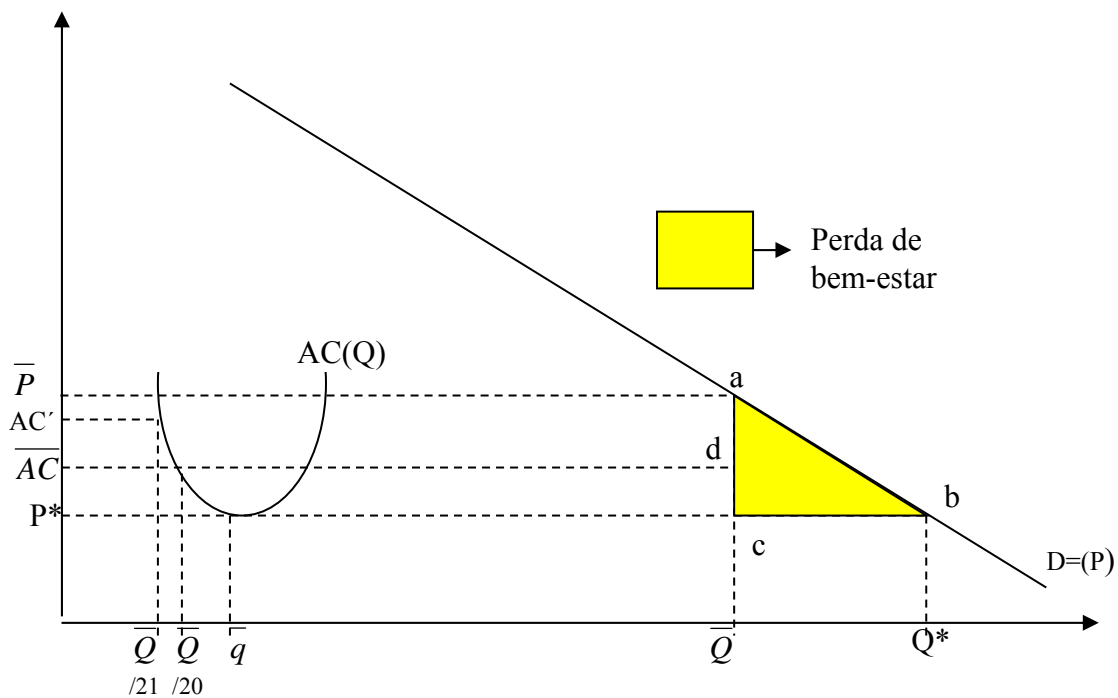
O preço de equilíbrio competitivo, atingido quando o mercado é atendido por 20 firmas, é igual a  $P^*$ .

Quando uma nova firma entra no mercado, o preço continua a ser  $\bar{P}$ , já que é regulado, porém cada firma produz menos agora, passando cada uma a produzir individualmente  $\bar{Q}/21$ , onde  $\bar{Q}$  é a demanda total ao nível de preços  $\bar{P}$ .

Com a entrada podemos observar que o custo médio de produção de cada firma aumentou, passando de  $\overline{AC}$  para  $AC'$ .

Para evitar esta perda adicional de bem-estar (já houve a perda de bem-estar associada à imposição de um preço regulado acima do custo marginal - o que diminui a quantidade total demandada - e uma perda relacionada ao fato de não se estar produzindo no nível de escala que minimiza o custo) por parte dos produtores, seria melhor que fosse implementada também uma regulação de entrada de novos participantes.

Voltando ao exemplo anterior, caso fosse proibida a entrada no momento em que a indústria possuísse 20 participantes, cada um ficaria responsável por produzir  $\overline{Q}/20$ , a um custo menor de  $\overline{AC}$ , uma situação melhor que a anterior, ainda que este não seja o nível de escala de produção que minimiza o custo.



### 3.2.2. Efeitos *Second Best*

Já em casos onde não há um equilíbrio competitivo devido a distorções (como competição imperfeita e impostos, entre outros), a regulação pode ou não reduzir o bem-estar (contrariamente à situação onde há competição perfeita e  $P=Cmg$ . Nestes casos a regulação SEMPRE leva à redução de bem-estar).

Vamos analisar mais um exemplo:

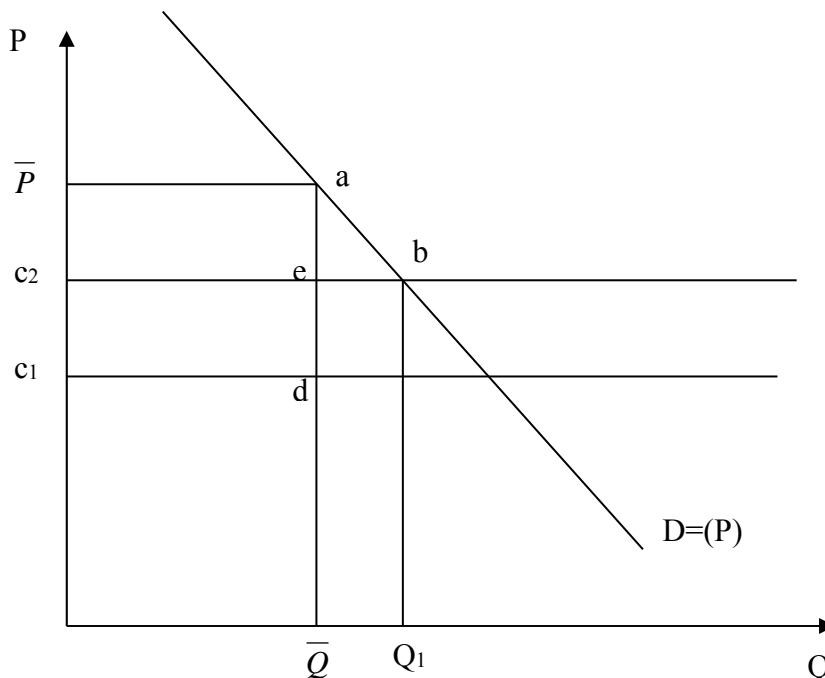
Existem somente duas firmas aptas a produzir o produto A. As duas possuem curvas de custo marginal diferentes, onde a Firma 1 pode produzir a um custo  $c_1$  e Firma 2 a um custo  $c_2$ .

Caso o mercado não seja regulado, apenas a firma 1 participará do mercado, fornecendo o produto A a um preço entre  $c_1$  e  $c_2$ .

Neste caso, supondo que seja implementada uma regulação segundo a qual o participante do mercado (no caso somente a firma 1) deva oferecer seu produto a um preço  $\bar{P}$ , a empresa 2 irá entrar no mercado, oferecendo o produto A ao preço entre  $c_2$  e  $\bar{P}$ , e com isso ficará com todo o mercado, expulsando a firma 1, pois estará oferecendo o produto a um preço menor.

Supomos agora que a regulação fosse estendida a todos os competidores (mesmo os virtuais, que viessem a entrar), fazendo com que todos tivessem que praticar um preço  $\bar{P}$ . Neste caso a firma 1 ficaria com todo o mercado (suponhamos adicionalmente que os consumidores têm uma pequena preferência pelo produto da firma 1, caso este seja oferecido ao mesmo preço que o da firma 2). Com isso teríamos a perda de bem-estar associada ao aumento do preço de  $c_2$  para  $\bar{P}$ , reduzindo o excedente do consumidor na área abaixo representada por  $\bar{P}abc_2$ , porém teríamos agora o mercado sendo atendido pela firma mais eficiente, que produz ao menor custo marginal (o excedente da indústria agora é  $\bar{P}adc_1$ ). Desta forma, caso o retângulo  $c_2edc_1$  fosse maior do que o triângulo  $abe$  teríamos que a expansão da regulação a todos os competidores de fato aumentou o bem-estar total.

A seguir o gráfico do exemplo acima:



### **3.2.2. Efeitos diretos da regulação de entrada e preço: Mercados imperfeitos**

Enquanto em mercados competitivos a entrada de novos participantes sempre aumenta o bem-estar, isto nem sempre acontece quando se trata de um mercado não perfeitamente competitivo.

A diferença está no fato de que em um mercado competitivo as firmas são pequenas, isto é, suas decisões de produção não afetam o preço do mercado. Com isso a entrada de uma nova firma não afeta o lucro das firmas já existentes, e nem altera o excedente do consumidor, já que não há alteração no preço. Nesta situação a modificação no bem-estar em razão da entrada de uma nova firma é medida unicamente pelo aumento do bem-estar da firma recém-entrante.

Percebemos, portanto, que o bem-estar individual da nova firma provoca o aumento do bem-estar total, ou seja, os interesses individuais e coletivos coincidem, não havendo razão para um controle da entrada de participantes no mercado.

Já no caso de um mercado com competição imperfeita (mais parecido com o mercado de aviação), as firmas são grandes, isto é, cada firma é responsável individualmente por uma fatia significativa da oferta total do mercado, e cada firma tem a consciência de que as suas decisões de produção afetam o preço do mercado (um modelo de cournot, por exemplo).

Neste caso, a entrada de um novo participante no mercado altera os preços em vigor, alterando, portanto, os lucros das empresas pré-existentes.

A mudança no bem-estar total ocasionada pela entrada de um novo participante consistirá na soma da variação do excedente do consumidor (que aumentará, já que o preço do mercado cairá), com a variação do excedente das firmas pré-existentes (que cairá pelo mesmo motivo), com o lucro da firma recém-entrante.

Neste ponto podemos perceber que os interesses individuais e coletivos passam a não coincidir, pois é possível que ocorra a entrada de um novo participante recebendo lucros positivos, porém provocando uma queda no bem-estar total. O que decidirá se ocorrerá ou não essa queda será o tamanho do acréscimo no excedente do consumidor comparado com o tamanho da queda no excedente do produtor. Caso o primeiro exceda o segundo, então de fato a entrada de novas firmas estará elevando o bem-estar total (assim como nos mercados competitivos), porém caso contrário deve ser implementada

uma regulação que controle a entrada de novos participantes, pois esta tem o poder de piorar o bem-estar total.

Não é possível, portanto, concluir de uma maneira geral se a regulação de entrada/saída é benéfica ou não em mercados não perfeitamente competitivos. Cada caso deve ser analisado separadamente, de acordo com suas características específicas.



## 4. Características específicas do mercado

Neste capítulo abordaremos algumas características importantes do mercado de aviação civil, que nos ajudarão a entender melhor sua dinâmica de funcionamento. Deteremos-nos mais especificamente sobre a demanda e as barreiras existentes à entrada no setor, sendo que uma análise da evolução da oferta e do poder de mercado no setor será realizada posteriormente, no capítulo 6.

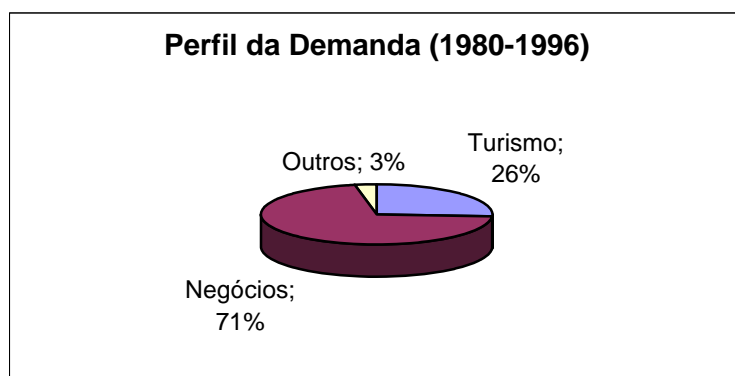
### 4.1. Elasticidade da demanda

A demanda dos serviços aéreos está dividida de maneira geral em duas categorias: passageiros viajando a negócios e passageiros viajando por motivos pessoais (geralmente turismo).

Os primeiros possuem uma demanda que se caracteriza pela baixa elasticidade-preço, devido ao fato de seus compromissos profissionais motivadores de suas viagens não permitirem flexibilidade na escolha das datas das viagens. Esta é a razão para as passagens compradas sem antecedência (sobretudo no dia da viagem) e sem restrições a modificações custarem consideravelmente mais, já que se destinam a uma demanda cuja elasticidade-preço é reduzida.

Já a categoria dos turistas (generalizando) possui uma demanda com alta elasticidade-preço, não permitindo, desta forma, que sejam cobradas tarifas muito acima do custo.

Abaixo temos um gráfico que nos mostra a proporção das duas categorias citadas na demanda total dos serviços aéreos, com dados do período 1980-1996:



Fonte: SNEA e Panorama Setorial, 1998

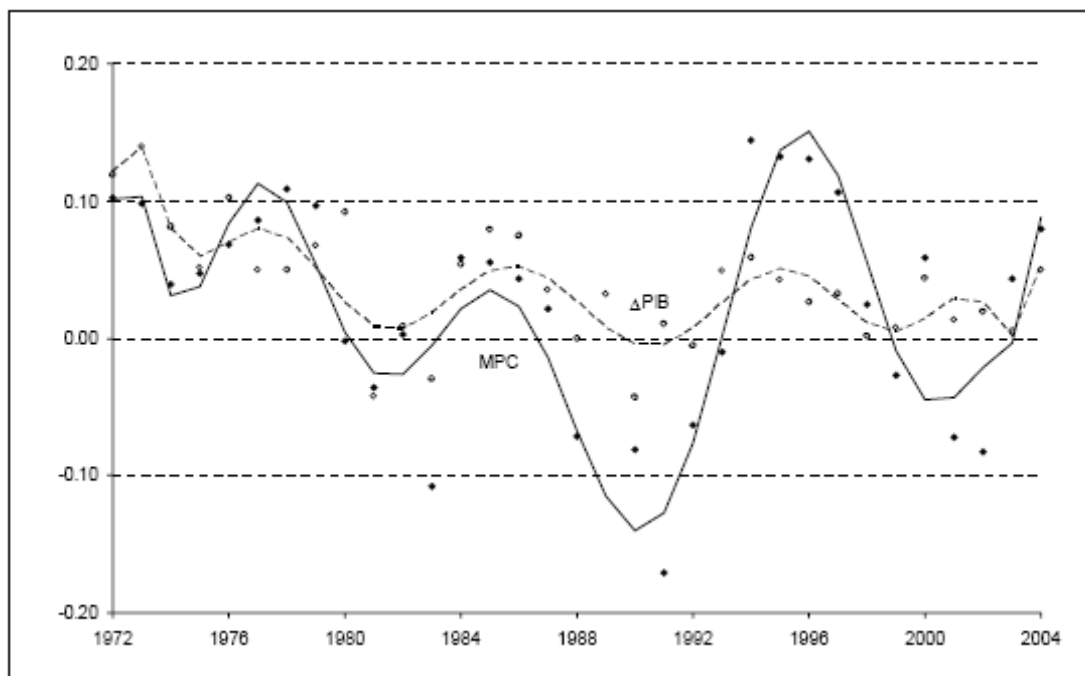
Como temos a maior parte da demanda na categoria turismo, podemos concluir que a demanda como um todo pelo transporte aéreo no Brasil é caracterizada por uma baixa elasticidade-preço.

#### 4.2. Evolução da demanda

Temos no mercado de transporte aéreo dois fatores de influência fundamental sobre a demanda. São eles o Produto Interno Bruto (PIB) e a taxa de câmbio.

O PIB possui forte poder deslocador da demanda, dado ser este um mercado com demanda altamente elástica a renda (e inelástica a preço, como vimos anteriormente) no Brasil.

Podemos observar a correlação existente entre o PIB e a performance das companhias aéreas (intrinsecamente dependente da performance de sua demanda) no estudo realizado por Alessandro Oliveira<sup>3</sup> onde ele apresenta a comparação entre uma série histórica do *mark-up preço-custo* (definido como  $MPC = (\text{preço médio} - \text{custo médio}) / \text{custo médio}$ ) e das variações no PIB entre o período de 1972 a 2004:



Fonte: Oliveira, Alessandro, NECTAR (2005)

<sup>3</sup> Oliveira, Alessandro Oliveira, A. V. M. (2005) Performance dos Regulados e Eficácia do Regulador: Uma Avaliação das Políticas Regulatórias do Transporte Aéreo e dos Desafios para o Futuro.

Podem ser observados dois maiores picos de crescimento do markup, um durante o “milagre econômico” dos anos 1970, e outro no período posterior ao “Plano Real”. Dois vales também foram observados, durante os períodos de instabilidade macroeconômica e recessão da década de 1980.

O segundo fator de relevante influência sobre a demanda de transporte aéreo (internacional, no caso) é a taxa de câmbio, que, maior importante ainda, possui grande influência sobre os custos da atividade de transporte aéreo dado que estes são fortemente atrelados às cotações de moedas internacionais.

Esta influência na verdade é sentida apenas sobre o transporte aéreo internacional, dado que a demanda por viagens ao exterior é fortemente atrelada ao câmbio. O mercado aéreo doméstico não está sujeito a esta influência.

Além dos fatores influenciadores da demanda descritos acima, o setor de transporte aéreo também é fortemente afetado por fatores externos como guerras e ameaças terroristas. Os atentados terroristas de 11 de Setembro nos Estados Unidos são um exemplo recente de choque externo que causou grande retração na demanda, e com efeitos que não se restringiram ao curto prazo.

Mais à frente, no capítulo 6, poderemos observar informações sobre a evolução da demanda nos últimos anos.

### **4.3.Barreiras à entrada**

Podemos classificar como barreiras à entrada todo mecanismo que dificulta e/ou impede a entrada de novos participantes em um mercado. As barreiras à entrada podem ser de diversos tipos:

- Barreiras ligadas à tecnologia e/ou informação: Consistem no conhecimento de informações e/ou técnicas específicas fundamentais para a realização da atividade possuídos por alguns agentes.

No mercado de transporte aéreo isto está relacionado com o desenvolvimento de programas computacionais para a venda de passagens por todo país, fator este que anos atrás era dominado por poucas empresas, que os disponibilizavam para as agências de viagens, e desta forma garantiam a preferência na venda das passagens para os clientes destas agências.

- Barreiras econômicas: Estão ligadas à necessidade de vultosos investimentos iniciais, grandes custos de entrada, que não são viáveis à maioria dos agentes e que não são recuperáveis no curto-prazo nem em caso de saída do mercado (investimentos em marketing, por exemplo).

No setor aéreo as barreiras econômicas estão relacionadas ao grande capital necessário para a entrada no setor, sua operação e sua manutenção. As empresas interessadas em entrar neste mercado terão de enfrentar ainda uma baixa taxa de retorno e margens de lucro estreitas, além da dificuldade de conseguir financiamento para começar a operar em um mercado extremamente sujeito a instabilidades. No Brasil há ainda a dificuldade adicional representada pelas altas taxas de juros, que encarecem mais ainda os investimentos necessários.

- Barreiras institucionais e/ou regulatórias: São aquelas existentes como consequência de uma regulamentação implementada pelas autoridades.

No mercado de transporte aéreo brasileiro estas barreiras referem-se à necessidade de se obter uma concessão do DAC (Departamento de Aviação Civil) para operar. Esta concessão é dada pelo órgão mediante uma análise de aspectos técnicos, operacionais, econômicos, financeiros, administrativos e legais da companhia requerente. Esta obtenção de concessão já representou uma barreira mais significativa para a entrada no setor; atualmente, após a desregulamentação, como veremos, este aspecto representa um obstáculo sim, mas não um impedimento como ocorria antes.

- Barreiras físicas: consistem na necessidade de se obter um recurso essencial e escasso para a realização da atividade.

As principais barreiras físicas à entrada de novas firmas no setor aéreo são, em geral, ligadas à oferta de infra-estrutura aeroportuária, particularmente a disponibilidade de *eslotes*<sup>4</sup> e portões de embarque.

---

<sup>4</sup> De acordo com a Nota Técnica “A Regulação do Mercado de Aviação Civil no Brasil” do IPEA, *eslotes* (“*slots*”) ou *janelas* são “espaços físicos e temporais para a decolagem e aterrissagem de aeronaves, aspecto que pode representar barreiras à entrada de novas empresas, se controlados de forma crítica por empresas já instaladas”.

## 5. Histórico da Regulação no setor aéreo brasileiro

Relataremos brevemente neste capítulo o surgimento dos principais agentes atuantes no mercado de aviação civil brasileiro e as principais características do marco regulatório que foi implementado a partir dos anos 60, bem como as principais etapas do gradual processo de desregulamentação ocorrido a partir dos anos 90.

A primeira companhia aérea brasileira, a Sociedade Anônima Empresa de Viação Aérea Rio-Grandense, (que viria a se chamar posteriormente Viação Aérea Rio-Grandense, mais conhecida como Varig), foi fundada em 1927, no estado do Rio Grande do Sul, pelo alemão naturalizado brasileiro Otto Ernst Meyer. Foi a primeira companhia a operar uma rota diariamente (1936, a *Linha da Lagoa*, com oito vôos semanais). Atualmente a Varig é controlada pela fundação Ruben Berta, que pertence a seus funcionários.

Logo em seguida, em 1933, foi fundada a Vasp – Viação Aérea São Paulo que, embora tenha iniciado como empresa privada, sempre contou com o apoio do governo do Estado de São Paulo, mantendo-se ligada a ele até a década de 90. No início o governo paulista concedeu à companhia isenção do pagamento de impostos e em 1936 tornou-se acionista. Na década de 40 o Estado de São Paulo já detinha em seu poder mais de 90% do capital da empresa.

A Cruzeiro Transportes Aéreos (conhecida como Cruzeiro do Sul) foi criada em 1942, quando surgiu através de uma fusão com o Sindicato Condor (subsidiária brasileira da empresa Condor Syndikat, com sede em Berlim, que operava no Brasil desde 1927). Foi adquirida pela Fundação Berta em 1975 e posteriormente incorporada à Varig em 1992.

Na época estas empresas operavam regionalmente e apenas companhias com matriz no Brasil podiam operar no mercado doméstico, as companhias estrangeiras operavam através de suas subsidiárias brasileiras.

A Pan Air do Brasil, por exemplo, era subsidiária da americana Pan Am, tendo iniciado seus vôos de passageiros em 2 de março de 1931, em ligações Belém – Rio de Janeiro. Até 1942, 100% de suas ações estiveram em poder dos controladores norte-americanos, que então começaram a vender suas ações para mãos brasileiras.

Durante décadas até os Governos militares a Pan Air foi a principal companhia aérea do país, dispondo de rotas para os países mais importantes e controlando também o mercado interno.

Problemas operacionais, dívidas crescentes e a inflação - novidade até então - porém, começaram a rondar a empresa. Até que o golpe final ocorreu com a vitória do movimento militar. Em fevereiro de 1965, decisão do Governo Federal (assinada pelo Ministro da Aeronáutica Brigadeiro Eduardo Gomes) cassou o certificado de operação da empresa e repassou todas as concessões de linhas internacionais para a Varig "em caráter provisório". Cinco dias depois, o Governo decretou a falência da empresa, tomando-lhe as instalações, aeronaves e outros ativos, que foram distribuídos às empresas Cruzeiro do Sul (ficou ainda com as concessões de rotas domésticas da Pan Air) e Varig (ficou com as concessões de rotas internacionais).

Em 1931 foi criado, subordinado ao antigo Ministério da Infra-estrutura, o Departamento de aviação Civil (DAC), órgão responsável pela regulação da aviação comercial civil. Em 1941 houve uma modificação, tornando-o subordinado ao Ministério da Aeronáutica.

Uma das primeiras ações que se seguiram à criação do DAC (a partir deste momento passaremos a nos referir ao Departamento de Aviação Civil somente como DAC) foi a nacionalização de subsidiárias de companhias estrangeiras operando no Brasil, através da venda de participação para brasileiros. O DAC se tornou o órgão responsável pelas concessões de rotas domésticas e internacionais e pela supervisão de tarifas, bem como pela fiscalização das companhias aéreas, responsabilidades essas que permanecem até hoje.

Os primeiros movimentos da regulação do mercado de aviação civil no Brasil foram dados no início dos anos 60, com as primeiras Conferências Nacionais da Aviação Comercial (CONAC), realizadas nos anos de 1962, 1963 e 1968.

O modelo de regulação implementado na época tinha como principais características o estímulo à concentração das empresas, o controle de entrada de novas empresas no setor, a definição de linhas e o controle tarifário estrito. Neste momento foram feitas as primeiras tentativas de estímulo à aviação regional, através da criação da Rede de Integração Nacional (RIN), que previa a adoção de subsídios para determinadas rotas, que possuíam baixa viabilidade econômica.

O Governo passou a conceder subsídios para as companhias que operassem nas rotas de médio e baixo potencial de tráfego (Rotas de baixo potencial de tráfego:

Transportam até 5.000 passageiros por ano; Rotas de médio potencial de tráfego: Transportam entre 5000 e 20.000 passageiros por ano), consideradas de baixa viabilidade econômica.

Entretanto, os esforços empreendidos não foram suficientes para fortalecer a aviação regional. O programa foi sendo enfraquecido devido a sucessivos cortes no Orçamento do Governo, até que em 1968 ele foi finalmente abandonado, tendo sido oficialmente encerrado em 1977.

Em conseqüência do fracasso da RIN e do modelo de regulação implementado nas Conferências Nacionais da Aviação Comercial realizadas nos anos 1960, que estimulava a fusão de empresas, grande número de localidades do interior do país deixou de ser atendida pelo transporte aéreo.

O número de empresas que havia crescido significativamente entre 1945 e 1952, chegando a um total de 34, apresentou tendência inversa a partir de meados dos anos 50, com falência de algumas companhias e fusão de outras.

Em 1962 o setor aéreo civil apresentava apenas 6 empresas:

Tabela 1

COMPANHIA AÉREA	OPERAÇÕES	
	Doméstica	Internacional
Varig	Sim	Rotas da América do Norte
Vasp	Sim	Não
Cruzeiro do Sul	Sim	Rotas da América do Sul e Central
Panair	Sim	Rotas da Europa e Oriente Médio
Sadia	Sim	Não
Paraense	Sim	Não

Na década de 70 estabeleceu-se através de atos regulatórios instituídos em 1973 e 1975 uma limitação rígida dos participantes do mercado, com a definição de uma estrutura que consistia em quatro empresas nacionais (Decreto de 1973) e cinco empresas regionais (decreto de 1975). Veremos em seguida estas medidas implementadas e o que estas nomenclaturas (companhias regionais e nacionais) representam.

Através do Decreto 72.898 de 9 de Outubro de 1973, foi atribuída às quatro grandes companhias aéreas de âmbito nacional toda a operação do sistema:

“A partir da publicação deste Decreto, fica concedido, pelo prazo de 15 (quinze) anos, às empresas de transporte aéreo Viação Aérea Riograndense S.A. (VARIG), Viação Aérea São Paulo S.A. (VASP), Serviços Aéreos Cruzeiro do Sul S.A. e Transbrasil S.A. Linhas Aéreas, o direito de executar o serviço aéreo de transporte regular de passageiro, carga e mala postal, independente de pedido” (Decreto 72.898, de 9 de outubro de 1973, Disposições Transitórias, artigo n. 15).

Já em 1975, para tentar reverter a situação crítica da oferta de transporte aéreo no interior do Brasil, foram criados, através do decreto 76.590 de 11 de Novembro, os Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional (Sitar), programa este que constituiu na verdade em uma evolução do esquema de subsídios constituído pela RIN (Rede de Integração Nacional).

Estes Sistemas Integrados eram constituídos de linhas e serviços aéreos para atender as localidades de médio e baixo potencial de tráfego. Foi promovida uma divisão do território nacional em cinco áreas homogêneas<sup>5</sup> de tráfego (cada uma formando um Sitar), cada qual devendo ser atendida por uma companhia aérea regional (originadas, em sua maioria em empresas de táxi aéreo, entre elas a TAM), em regime de monopólio. O prazo de concessão era de 15 anos prorrogáveis.

Com este programa foi criada uma nova modalidade de aviação: a Aviação Regional, e foram delimitadas claramente a distinção e atuação de empresas regionais e nacionais:

- **Companhias Nacionais:** Operam as chamadas linhas nacionais em pelo menos 12 estados e 8 capitais. Como linhas nacionais entendem-se as rotas domésticas de longo curso que interligam os grandes centros urbanos. Segundo a Portaria 504/GM5 são “aquelas cuja característica seja a ligação direta de dois ou mais centros populacionais e econômicos.”
- **Companhias Regionais:** Operam as chamadas linhas regionais que se caracterizam por serem afluentes ou complementares às linhas nacionais. Possuem rotas domésticas de pequeno curso, em geral pouco movimentadas, ligando os aeroportos menores. De acordo com o decreto que criou o Sitar o Departamento de Aviação Civil ficava responsável

---

<sup>5</sup> Informe Infra-Estrutura, BNDES n.50, pág.2: “As áreas originárias de tal divisão não foram estabelecidas apenas segundo critérios geográficos. Outro critério utilizado foi o de capacidade de geração de tráfego total, que deveria ser aproximadamente o mesmo para cada área. Buscou-se, ainda, definir áreas com características geo-econômicas as mais similares possíveis.”



por definir critérios para qualificação das empresas candidatas ao monopólio da aviação regional. Foi permitido às empresas de Táxi Aéreo se candidatar sem abandonar a atividade original. Além disso foi permitida a participação no capital das novas empresas regionais de pessoas físicas, jurídicas e empresas nacionais, sendo que a participação destas últimas estava limitada a 1/3 do total, além do que estava vedado às companhias regionais transformarem-se em empresas de âmbito nacional.

O Sitar consistia na realidade em um mecanismo de subsídios cruzados, tendo sido estabelecido um adicional tarifário de 3% a ser cobrado sobre as tarifas das passagens aéreas domésticas (das linhas que não pertenciam ao Sitar) e creditado em um fundo aeroviário, utilizado para suplementação das linhas do Sitar.

A tabela a seguir mostra as cinco áreas criadas (os cinco Sitar) e as empresas responsáveis por servi-las:

Tabela 2

<b>CIA. AÉREA REGIONAL</b>	<b>ÁREAS HOMOGÊNEAS DE TRÁFEGO</b>
Nordeste Linhas Aéreas Regionais S.A.	Região NE e parte dos estados de MG e ES*
Rio-Sul Serviços Aéreos Regionais S.A.	Região Sul e parte dos estados de RJ, ES e SP
TABA Transportes Aéreos Regionais S.A.	Região Norte
TAM Transportes Aéreos Regionais S.A.	Atual estado do Matogrosso do Sul, parte dos estados de Matogrosso e SP**
VOTEC Serviços Aéreos Regionais S.A.	Estado de Goiás, parte dos estados do Pará e do Maranhão, o Triângulo Mineiro e o DF***

\*E ligações destes para o Rio de Janeiro, São Paulo, Brasília e Belo Horizonte

\*\*E ligações destes para São Paulo e Rio de Janeiro

\*\*\*E ligações destes para o Rio de Janeiro

A empresa Táxi Aéreo Marília surgiu em 1961, fazendo o transporte de cargas e de passageiros entre o Paraná e os Estados de São Paulo e do Mato Grosso.

Em 1976 ocorreu a criação da TAM - Transportes Aéreos Regionais, que deu origem à empresa conhecida hoje como TAM Linhas Aéreas.

Outro acontecimento importante para o marco regulatório do setor foi a criação, em 1986 (Lei nº 7.565 de 19 de Dezembro), do Código Brasileiro de Aeronáutica

(CBA), que descreve as normas e os procedimentos básicos da regulação do setor, e veio a substituir o antigo Código Brasileiro do Ar.

Em 1988 encerrou-se o prazo de 15 anos das concessões das linhas aéreas nacionais dadas a Varig, Cruzeiro do Sul, Vasp e Transbrasil. Estas foram, então, prorrogadas por igual, consolidando assim as barreiras à entrada que mantinham o oligopólio do setor.

### **5.1.O Processo de Desregulamentação**

Foi a partir de novembro de 1991, por ocasião do V CONAC (Conferência Nacional de Aviação Comercial) que começaram as primeiras iniciativas com o objetivo de flexibilizar a regulação do setor aéreo que era feita até então.

O processo de liberalização do setor ocorreu de forma bastante gradual, na tentativa de se evitar possíveis efeitos danosos, como por exemplo um acirramento excessivo da concorrência no mercado, como o acontecido no processo de desregulamentação do setor de aviação norte-americano em 1978.

Dentre as principais normas legais criadas no intuito de seguir as novas diretrizes definidas no V CONAC estavam:

- Portaria 340/GM5 de 12 de Junho de 1991: “...criou novas normas para o estabelecimento, aprovação, modificação ou cancelamento de linhas aéreas regulares domésticas...”, estabelecendo desta forma um “...novo regime de controle de oferta, prevendo o limite de participação de mercado no âmbito doméstico de empresas, de forma individual ou associada, de 50%”.

Esta norma estabeleceu autorização para criação de novas empresas, eliminando as barreiras à entrada e introduzindo, assim, o princípio da concorrência no mercado.

- Portaria 686/GM5 de 15 de Setembro de 1992: “Reviu as regras de autorização e concessão dos serviços aéreos públicos...” acabando com as restrições territoriais às operações das empresas regionais, permitindo que elas competissem com as empresas nacionais em rotas de longa distância, o que provocou o grande crescimento do segmento de aviação regional. Foram extintos desta forma os conceitos de empresas Regionais

e Nacionais (pois extinguiram-se as restrições às operações das primeiras), mas não os conceitos de linhas regionais e nacionais.

(As duas portarias acima provocaram uma onda de pequenas novas companhias entrantes no mercado, várias delas oriundas de empresas de Táxi Aéreo. Como exemplo podemos citar as companhias aéreas Pantanal, Tavaj, Meta e Rico. Desta forma foi oficialmente extinta a política de “4 companhias nacionais e 5 companhias regionais”, para o desagrado dos tradicionais *players* do mercado como a Varig e a Transbrasil.)

- Portaria 687/GM5 de 15 de Setembro de 1992:“...reestruturou todo o sistema aéreo regular e criou as linhas aéreas especiais” visando atingir principalmente o público executivo (que possui a demanda mais inelástica). Estas linhas, chamadas de VDC – Vôos Diretos ao Centro – uniam os aeroportos centrais de São Paulo (Congonhas), Rio de Janeiro (Santos Dumont) e Belo Horizonte (Pampulha) e esses ao aeroporto de Brasília (Juscelino Kubitschek). “Estabeleceu-se que as linhas especiais deveriam ser operadas prioritariamente por empresas regionais, à exceção da ponte aérea Rio - SP, cuja exploração foi designada às empresas nacionais.” Apesar desta restrição, segundo o Artigo 9º da Portaria 689/GM5, que regulamentava a ponte-aérea, o DAC poderia vir a autorizar outras empresas que não as de âmbito nacional a operarem a linha também, caso isto trouxesse melhorias ao atendimento dos usuários. Cabe destacar aqui que sendo as linhas especiais, segundo as estatísticas, as de maior demanda, suas tarifas deveriam ser as mais concorrenciais, tendendo a igualar os custos marginais. A cartelização nestes casos, portanto, leva a um subótimo econômico, prejudicial à eficiência do mercado.
- Portaria 690/GM5 de 1992: Dispunha sobre a suplementação tarifária das linhas aéreas regionais através do adicional tarifário (mecanismo de subsídios cruzados) que havia sido instituído pelo decreto que criou o Sitar. A Portaria manteve o valor do adicional de 3% sobre as passagens aéreas das linhas nacionais e especiais, cabendo ao DAC a fiscalização, o recolhimento e a aplicação dos recursos gerados. Teriam direito à suplementação tarifária as rotas regionais, operadas por aeronaves com

no máximo 30 assentos e que se enquadrassem em uma das duas categorias abaixo:

a. Linhas aéreas pioneiras: Linha que não tenha sido operada por nenhuma companhia regular há pelo menos três anos. Estas teriam direito à suplementação por dois anos, renováveis por mais um em função dos resultados obtidos.

b. Linhas aéreas regionais especiais: Linhas que façam ligação entre duas localidades cuja mesma não seja realizada também por nenhuma outra companhia com pelo menos uma frequência diária e/ou que não se caracterize como preponderantemente turística. Estas rotas têm o direito de serem suplementadas enquanto se enquadrarem nos critérios descritos anteriormente.

Outra medida muito importante desta primeira etapa do processo de revisão do marco regulatório foi a flexibilização do controle das tarifas. O DAC passou a estabelecer apenas uma tarifa de referência e uma banda de variação, permitindo que as empresas oferecessem descontos de até 50% e acréscimos de até 32% sobre o preço de referência.

Esta medida permitiu que as empresas começassem a praticar tarifas diferenciadas, abrindo espaço para que houvesse alguma concorrência de preços entre elas. É preciso destacar, porém, que apesar do grande avanço de flexibilização ocorrido neste momento, as tarifas ainda permaneciam, de certa forma, indexadas, já que as tarifas de referência eram controladas e sujeitas às políticas de reajustes periódicos.

Posteriormente em 1997, através da portaria 248/GM5 de 10 de Agosto de 2001 a margem de variação permitida foi modificada, ampliando o limite para descontos sobre o preço de referência de 50% para 65% e eliminando o teto para acréscimos. Quaisquer descontos superiores a 65% deveriam ser previamente aprovados pelo DAC.

A liberalização do setor continuou em 1998, quando foi baixada a portaria 5/GM5 de 9 de Janeiro, acabando definitivamente com a prioridade das empresas regionais na operação das linhas especiais (VDC) e das empresas nacionais na operação da ponte-aérea Rio - SP.

Em seguida a estas medidas de liberalização foram necessárias medidas de regulação, para proteger a concorrência e evitar que estas linhas especiais (muito

cobiçadas principalmente em razão de terem como principais usuários executivos, cuja demanda é bastante inelástica) fossem concentradas nas mãos das maiores empresas.

Dentre as medidas regulatórias adotadas estão as seguintes: Limitações de participação de mercado das empresas, isto é, o máximo de capacidade que as firmas poderiam alocar nas linhas especiais seria de 35% da sua capacidade total ofertada (medida em assentos.km) e nenhuma empresa poderia ser individualmente responsável por mais de 50% da capacidade total de assentos ofertados nestas linhas.

Ainda em 1998 devemos destacar a grande disputa tarifária na qual se envolveram as maiores companhias aéreas do país, consistindo este no primeiro surto de competitividade desde o início da desregulamentação. Alguns fatores podem ser apontados como as principais causas desta disputa: o alargamento da banda tarifária promovido pelo DAC em 1997, assim como as outras medidas desregulatórias implementadas, e a necessidade de aumentar as taxas de ocupação das aeronaves, consideradas muito baixas na ocasião.

A guerra de tarifas teve início quando a companhia TAM Linhas Aéreas obteve em Março de 1998 a permissão do DAC para operar na rota Rio de Janeiro (Aeroporto Santos Dumont) – São Paulo (Aeroporto de Congonhas), conhecida como “Ponte aérea” Rio - SP. Obtida a concessão ela reduziu a tarifa cobrada nesta rota de R\$158 para R\$115 e foi então seguida pelas demais companhias que operavam na “Ponte aérea”. No mesmo período a TAM realizou também um corte de 30% na tarifa cobrada na rota Rio de Janeiro – Brasília e, posteriormente, em mais oito rotas. Temendo a fuga do consumidor para companhias com tarifas inferiores a companhia Linhas Aéreas Rio Sul ofereceu neste período também descontos de 30% a 50% em diversas rotas. O auge da guerra tarifária ocorreu em Junho, quando todas as companhias aéreas ofereciam descontos diferenciados em suas tarifas, descontos esses que variavam de acordo com disponibilidade dos assentos, isto é, vôos com baixa demanda e taxa de ocupação recebiam os mais altos descontos.

De uma maneira geral podemos dizer que este fenômeno de “guerra de preços” ocorrido representou na verdade os efeitos de curto prazo das medidas de desregulamentação implementadas, as quais geraram um ambiente de competição no setor como não era visto desde a década de 50.

Como consequência da grande redução de tarifas houve um aumento de 23% na demanda do setor no ano de 1998, o que, entretanto, foi insuficiente para elevar as taxas de ocupação das aeronaves significativamente, já que a oferta de assentos havia

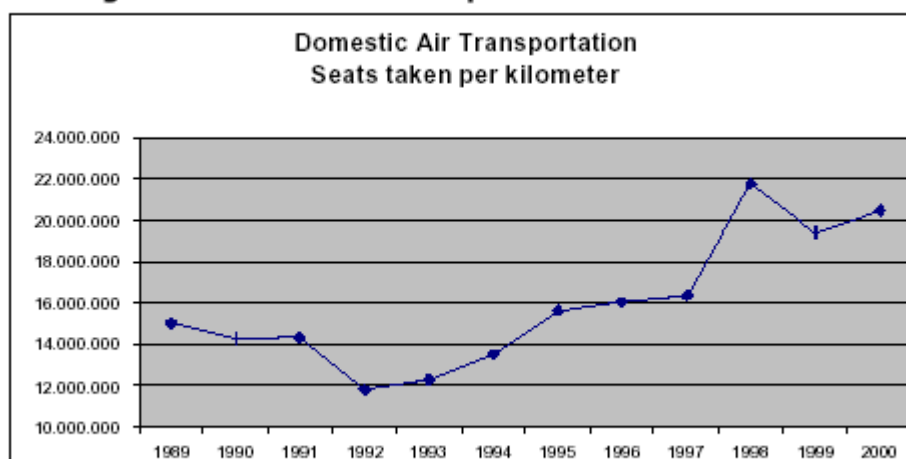
aumentado muito. Além disso o aumento da demanda também foi insuficiente para compensar a redução nos preços médios das tarifas resultantes das promoções, o que levou a indústria a ter um resultado 87% inferior ao resultado do ano anterior.

Airlines	96 (a)		97 (b)		98 (b)	
	Occupancy	Yield Pax-Km	Occupancy	Yield Pax-Km	Occupancy	Yield Pax-Km
Transbrasil	58,00	0,1664	58,28	0,1704	60,80	0,1449
Varig	64,79	0,1877	63,95	0,2000	61,41	0,1804
Vasp	54,38	0,2372	52,94	0,2573	56,74	0,2212
TAM	61,92	n.d.	41,57	0,1644	54,12	0,1381
Meridional						
Total Domestic	61,00	0,1937	58,67	0,2106	59,33	0,1793

(a) Source: Panorama Setorial GM, v.2, p.12, 53, 64, 84 e 109.

(b) Source: DAC, "Info PL-3, Jan/Dez 1998", 1999.

**Figure 2: Domestic Air Transportation: 1989-2000**



Source: Anuário do Transporte Aéreo 2000. Vol. 1. DAC.

Em 1999 a indústria foi fortemente afetada pela política monetária implementada que realizou a desvalorização do Real em relação ao Dólar, afetando tanto a demanda quanto os custos. Seus custos foram fortemente elevados, já que grande parte deles está indexada ao Dólar devido tanto à existência de insumos em dólar, quanto a empréstimos em moeda estrangeira, e sua receita sofreu, por sua vez, forte queda, graças à retração na demanda no mercado doméstico e internacional.

O Custo por assento/Km no mercado doméstico subiu de 0,1002 para 0,1214 e no internacional de 0,0735 para 0,1017, conforme podemos observar no quadro abaixo, enquanto a demanda (medida em passageiros pagantes transportados por Km) recuou

6,14% no mercado doméstico e 18,28% no mercado internacional. No mercado internacional houve ainda uma tentativa de ajuste da oferta para se adequar à nova situação de redução da demanda. O número de assentos foi reduzido em cerca de 14%, porém isto não foi suficiente para impedir a queda na taxa de ocupação, que passou de 64,6% em 1998 para 61,3% em 1999.

	Tráfego Doméstico				Tráfego Internacional			
	1997	1998	1999	2000*	1997	1998	1999	2000*
Receita de voo (R\$milhões)	2.759	2.920	3.506	3.007	2.980	3.045	3.529	2.772
Resultado de voo (R\$milhões)	347	119	-7,2	113	-79	-83	-196	-81
Assento.Km oferecido (milhões)	22.895	27.966	28.953	22.179	42.240	42.550	36.621	25.196
Passag.Km transportado (milhões)	13.432	16.588	15.569	13.041	27.897	27.489	22.464	18.066
Aproveitamento (%)	58,7	59,3	53,8	58,8	66,0	64,6	61,3	71,7
Custo Ass.Km (R\$)	0,1054	0,1002	0,1214	0,1305	0,0724	0,0735	0,1017	0,1132
Yield passag.Km (R\$)**	0,2054	0,1761	0,2252	0,2306	0,1068	0,1108	0,1571	0,1534
Break-even (%)***	51,3	56,9	53,9	56,6	67,8	66,4	64,7	73,9

Fonte: DAC

\*De Jan a Set

\*\*Receita dividida por passag.Km transportado

\*\*\*Custo Ass.Km dividido pelo Yield

Neste ano a política de numerosos descontos foi abandonada, devido à difícil situação em que se encontravam todas as companhias do setor. Houve então uma tentativa de realinhamento dos preços em função do choque nos custos, o que acabou por arrefecer o processo competitivo desencadeado em 1998.

É relevante destacar que, a partir deste momento, os órgãos de defesa da concorrência passaram a monitorar de perto o setor aéreo. Prova disto foi a abertura de processo no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência motivado pelo reajuste de 10% das tarifas da ponte-aérea realizado pelas companhias em Agosto de 1999.

Em 2000 continuaram as alterações nas regras que regiam o setor aéreo. O DAC passou a permitir que as empresas utilizassem aviões de grande porte na rota Juscelino Kubitschek (Brasília) – Santos Dumont (Rio de Janeiro), o que permitiu que houvesse ganhos de eficiência, já que aviões de grande porte têm um custo/assento.Km menor, graças aos grandes custos fixos de se tirar um avião do solo, que não variam muito de um avião pequeno para um grande, ao contrário da receita arrecadada, que é muito maior em uma aeronave de grande porte.

Além disso, também em 2000, através da portaria 569/GM5, foram eliminadas definitivamente as distinções entre empresas regionais e nacionais, e foi estabelecido um limite de 37% do total para controle individual pelas empresas dos *eslote*<sup>6</sup> em aeroportos onde a demanda por concessões de rotas fosse superior à oferta.

Quanto ao panorama da indústria no ano tivemos uma importante recuperação tanto no mercado doméstico quanto no internacional. As taxas de ocupação subiram significativamente, como observamos nos quadros acima, o que podemos relacionar com os grandes descontos (alguns maiores que 60%) oferecidos novamente pela maioria das empresas ao longo do ano.

A partir de 2001 o Governo executou a parte final do processo de revisão do marco regulatório: liberalizou as tarifas.

Primeiramente através do Ato Administrativo número 7 (de 28 de Março de 2001) do CONAC (Conferência Nacional da Aviação Comercial), estabeleceu-se tarifas livres para os principais aeroportos do país, e posteriormente com o Ato Administrativo número 90 (de 5 de Abril de 2001) do Ministro da Fazenda, estendeu-se a livre tarifação para as companhias regulares de aviação com vôos diretos dos seguintes aeroportos: Aeroporto Internacional de Guarulhos (São Paulo), Aeroporto Internacional de Congonhas (São Paulo), Aeroporto Internacional do Galeão-Antônio Carlos Jobim (Rio de Janeiro), Aeroporto do Santos Dumont (Rio de Janeiro), Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Belo Horizonte), Aeroporto da Pampulha (Belo Horizonte), Aeroporto Internacional Presidente Juscelino Kubitschek (Brasília), Aeroporto Internacional Afonso Pena (Curitiba), Aeroporto Internacional Salgado Filho (Porto Alegre), Aeroporto Internacional Viracopos (Campinas) e Aeroporto Internacional Hercílio Luz (Florianópolis).

Finalmente através da portaria 248/GM5 (de 10 de Agosto de 2001), o Governo finalmente completou o processo, liberalizando completamente todas as tarifas do país.

Cabe aqui destacar um outro relevante acontecimento de Agosto de 2001 que foi a criação da Gol Linhas Aéreas, cujo vôo inaugural ocorreu em 15 de Janeiro de 2002. Ela passou a operar em escala nacional.

A entrada desta companhia, operando nas principais rotas do país com tarifas inferiores, provocou a queda também das tarifas das outras companhias, em semelhança

---

<sup>6</sup> Vide Nota de rodapé número 5



ao que ocorreu em 1998 na guerra tarifária. As empresas, que a partir deste momento passavam a gozar de toda a liberdade na formulação de preços, passaram a oferecer tarifas diferenciadas, com descontos ainda maiores para , por exemplo, passagens compradas com antecedência.

## **5.2. Medidas regulatórias recentes: O Brasil na contramão**

Em 2003 o processo de liberalização sofreu uma surpreendente reversão, com a liberação das Portarias 243/GC5 de 13 de Março e 731/GC5, de 31 de Julho.

Estas novas medidas foram implementadas seguindo novas orientações de política setorial no sentido de conter o que foi chamado de “excesso de capacidade” e o acirramento da “competição ruínosa” no mercado.

A primeira Portaria estabeleceu que o DAC promovesse a “adequação da oferta de transporte aéreo, feito pelas empresas aéreas, à demanda disponível no mercado”, e concitava as empresas a “desenvolver planos de racionalização de suas linhas, a serem elaborados em coordenação e com a colaboração do DAC”. A portaria estabeleceu também restrições às importações de aeronaves, condicionando-as à comprovação de real necessidade. Esta última diretriz consistiu em um obstáculo à expansão das empresas recém-entrantes no mercado, como a Gol.

Embora este documento indicasse que tais normas seriam aplicadas “em caráter emergencial e provisório, enquanto perdurar a atual conjuntura do transporte aéreo”, em Julho tivemos a ratificação das novas diretrizes, através da liberação da Portaria 731/GC5.

Esta Portaria modificou as “Diretrizes para o Transporte Aéreo Nacional” definidas em 1992, segundo ela por haver a necessidade de “...revisão da regulamentação existente dentro de um novo cenário nacional, com a finalidade de ADEQUAR A OFERTA DE TRANSPORTE AÉREO, FEITO PELAS EMPRESAS AÉREAS, À EVOLUÇÃO DA DEMANDA” (em caixa alta no original). Abaixo um trecho da Portaria:

“...a capacidade de auto-regulação do mercado, mediante a livre atuação das forças que nele interagem, deve ser buscada como meta de longo prazo, cabendo ao órgão regulador (Departamento de Aviação Civil – DAC) uma função moderadora, com a finalidade de impedir uma competição danosa e irracional, com práticas predatórias de conseqüências indesejáveis sobre todas as empresas, razão pela qual se deverá

CONSIDERAR, QUANDO DA ANÁLISE PARA CRIAÇÃO DE NOVAS EMPRESAS, O COMPORTAMENTO E A ESPECIFICIDADE DO MERCADO FOCO DE ATUAÇÃO E A SITUAÇÃO ECONÔMICA DAS EMPRESAS EXISTENTES, PRINCIPALMENTE QUANTO A COMPROMISSOS ASSUMIDOS” (em caixa alta no original).

Estas medidas levadas a cabo em 2003 revelam o objetivo do Governo de interromper o processo de desregulamentação do mercado que vinha ocorrendo desde o início dos anos 1990, e promover uma substituição dos mecanismos de auto-regulação do mercado pela ação da agência reguladora (no caso, o DAC) na execução do ajuste entre oferta e demanda.

Medidas como as descritas acima que levam os pedidos de importação de novas aeronaves, de novas linhas e mesmo de entradas de novas companhias, a exigir estudos de viabilidade prévia, configuram uma situação semelhante ao período regulatório típico, sendo a única diferença o fato de não ter havido interferência no mecanismo de preços.

As forças da concorrência em um mercado livre agem no sentido de retirar do mercado as empresas ineficientes, beneficiando os competidores que possuem qualidade e eficiência em termos de custo (entre outros fatores) superiores. Enquanto isso, a nova diretriz para regulamentação proposta mostra uma restrição à entrada de novas empresas, condicionando esta à análise da situação das empresas existentes, “principalmente quanto a compromissos assumidos”. A regulação de mercados deve ser feita com o intuito de preservar as forças competitivas, e não com o objetivo de preservar empresas já instaladas, abrindo uma brecha para a sobrevivência de firmas ineficientes e estruturas oligopolistas.

Além disso, as medidas sugerem uma relação de causa e efeito entre a má situação das empresas do setor e a entrada de novos concorrentes que poderiam estar se utilizando de práticas competitivas desleais. Isto não pode ser tomado como verdade, uma vez que, apesar de haver passado por anos críticos, principalmente devido a flutuações cíclicas da demanda (normais neste mercado) e choques pontuais como a desvalorização do Real em 1999, a indústria apresentou indicadores positivos após o início da desregulamentação em 1992, como a taxa de ocupação, que apesar de 2 anos de retração, apresentou crescimento contínuo, apresentando já em 2002 taxas inéditas (ano de entrada no mercado da Gol).

EVOLUÇÃO DA TAXA DE OCUPAÇÃO — 1992-2002

Ano	Aproveitamento <sup>a</sup>
1992	53,1
1993	53,6
1994	56,8
1995	58,3
1996	57,8
1997	57,2
1998	59,1
1999	47,8
2000	49,0
2001	59,0
2002 <sup>b</sup>	58,0

Fonte: DAC, adaptado de Rodrigues (2003).

<sup>a</sup> Corresponde à taxa de ocupação média (assento.km utilizados pagos/assentos.km oferecidos).

<sup>b</sup> Primeiro semestre.

Este indicador representa justamente a expansão do mercado com a inclusão de novos consumidores graças à redução das tarifas, fato que foi viabilizado pela desregulamentação, que permitiu ainda a entrada de novos concorrentes.

As dificuldades financeiras apresentadas por algumas empresas significariam, portanto, reflexos do processo de revigoração do mercado promovido pela desregulamentação, juntamente com uma conjuntura econômica desfavorável do país e a dificuldade das empresas de se adaptarem ao novo cenário competitivo, já que carregavam uma série de hábitos e culturas pouco eficientes, resquícios da época em que sua parcela de mercado era protegida pela regulação, e não por práticas desleais praticadas pelas empresas recém-entrantes no mercado.

### 7.1.ANAC

Dando continuidade à revisão do marco regulatório iniciada em 2003, foi aprovada no último dia 04 de Agosto de 2005 nas Comissões de Infra-estrutura e de Desenvolvimento Regional do Senado, o Projeto de Lei que cria a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), tendo sido oficialmente instituída pela Lei n. 11.182, de 27 de Setembro de 2005.

A perspectiva de criação desta nova agência reguladora para o setor vem desde 2000. Desde então, a proposta sofreu diversas modificações e influência de lobbies durante os cinco anos de circulação no Congresso.

Na sessão conjunta do Senado que aprovou o Projeto de Lei, foram rejeitadas ao todo 32 emendas propostas pelos senadores. Tais propostas nada mais consistiam, na verdade, do que as canalizações dos diversos lobbies e pedidos de algumas áreas do Governo e principalmente das companhias aéreas.

Entre as emendas rejeitadas estavam a que renovava automaticamente todas as concessões de transporte aéreo regular até o ano 2025 e a que autorizava atos de concentração e cooperação entre companhias aéreas, até 2015, sem o consentimento prévio dos órgãos de defesa da concorrência (apenas mediante aprovação da ANAC), o que na prática correspondia a uma “isenção” de dez anos da lei antitruste à aviação civil.

Outra grande derrota dos lobbies das companhias aéreas foi a rejeição da emenda que permitia à União, através do Ministério da Defesa, celebrar acordos com as empresas Varig, TAM e Vasp nos processos judiciais que envolvem estas e o Governo, realizando um encontro de contas entre as dívidas das empresas com a União e a indenização por perdas bilionárias decorrentes do congelamento de tarifas na década de 80, durante o Plano Cruzado.

Analisando o Projeto de Lei da nova agência, podemos perceber que esta apresenta tanto artigos que demonstram intenções em manter a tendência liberalizante das medidas implementadas nos anos 90, quanto artigos que deixam em aberto a possibilidade de a liberdade do mercado vir a ser restringida pelos mecanismos de regulação caso o órgão entenda ser isto necessário.

Abaixo seguem alguns trechos do Projeto de Lei que explicitam o descrito acima:

“Art. 2º A ordenação da aviação civil visa a:

VI - promover a competição e a diversidade dos serviços, a adequação de sua oferta e proporcionar padrões de qualidade compatíveis com as exigências dos usuários;

Art. 3º No disciplinamento das relações econômicas no setor de aviação civil, observar-se-ão os princípios constitucionais da soberania nacional, liberdade de iniciativa, livre concorrência, defesa do consumidor, repressão ao abuso do poder econômico e continuidade da prestação do serviço em regime público.

Art. 4º Os serviços de transporte aéreo serão organizados com base no princípio da livre competição entre todas as prestadoras, devendo o Poder Público atuar

para promovê-lo, bem como corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações à ordem econômica.

Art. 50. A ANAC poderá, na existência de ampla e efetiva competição entre os exploradores dos serviços aéreos públicos, submeter as concessionárias ou permissionárias ao regime de liberdade tarifária, observado o disposto em regulamento.

§ 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.

§ 2º Ocorrendo aumento excessivo de tarifas ou práticas prejudiciais à competição, a ANAC poderá estabelecer o regime de prévia aprovação de tarifas, observado o artigo anterior, sem prejuízo das sanções cabíveis.”

As intenções demonstradas de se “promover a competição” e observar os princípios da “liberdade de iniciativa” e “livre concorrência” soam como boa notícia, porém, o aspecto discricionário da regulação acaba por deixar uma porta aberta para a volta da regulamentação estrita, trazendo instabilidade e incerteza ao mercado.

## 6. Panorama pós-regulação

O processo de desregulamentação seguiu rumos diferentes nos mercados doméstico e internacional. Houve evoluções muito mais significativas no primeiro, já que neste caso o processo dependia somente de decisões locais. No caso do mercado internacional, as regras são definidas basicamente por meio de acordos bilaterais, e quando estes ocorrem em geral é adotada uma política conhecida como “céus abertos”, que inclui a liberalização do acesso ao mercado, liberdade de definir preços e plena autorização para que uma empresa do país A transporte passageiros entre o país B (parceiro no acordo bilateral) e outros países em vôos com origem ou destino final em A.

A partir de agora apresentaremos as principais conseqüências e mudanças ocorridas após a etapa final (liberalização de tarifas) do processo de desregulamentação ocorrida em 2001, focando basicamente no mercado doméstico.

A extinção do aparato regulatório que regia e neste caso protegia o setor aéreo, levou as empresas a terem que se preocupar muito mais intensamente com questões como eficiência e produtividade. A concorrência que antes se mostrava muito mais branda e ocorria principalmente no campo da qualidade (levando a altos custos de operação), intensificou-se muito mais com a facilitação da entrada de novos participantes no mercado e a permissão para concorrência por preços.

Das empresas foi exigido, portanto, uma série de transformações e ajustes para que conseguissem participar e sobreviver neste novo ambiente de livre competição que passou a vigorar no mercado.

Com o intuito de reduzir custos e melhorar a produtividade, as companhias aéreas passaram a adotar um novo sistema de vôo denominado “*hub-and-spoke*”, definido da seguinte maneira na Nota Técnica<sup>7</sup> “A Regulação do Mercado de Aviação Civil no Brasil”, do IPEA:

“...o sistema *hub-and-spoke*...substitui um conjunto de rotas diretas entre aeroportos (ponto-a-ponto) por uma rede que organiza essas ligações através de alguns pontos de conexão (*hubs*) com os quais se articulam, através de rotas secundárias (*spokes*), a malha de aeroportos. O sistema *hub-and-spoke* permite aumentar a freqüência de vôos sem cair abaixo do nível eficiente de tráfego, bem como atender

---

<sup>7</sup> De Outubro de 2003.

aeroportos cujo volume de tráfego para qualquer outra cidade seria insuficiente para justificar o serviço ponto-a-ponto.”

A implementação deste novo sistema, além de reduzir custos e aumentar produtividade, traz importantes implicações do ponto de vista da competição e do poder de mercado das empresas. Isto porque este sistema dá origem às chamadas economias de escopo do lado dos custos – quando o custo total de uma firma para produzir conjuntamente dois produtos/serviços, é menor do que o custo de duas ou mais firmas produzirem separadamente estes mesmos produtos/serviços – e principalmente do lado da demanda – quando a demanda por um conjunto de produtos/serviços é maior do que quando eles são oferecidos separadamente. Estas economias de escopo são características de funções de custo sub-aditivas.

Estas economias de escopo conferem às empresas de maior porte uma clara vantagem competitiva em relação às empresas menores e às recém-entrantes no mercado, visto que estas companhias, com rotas mais amplas, têm vantagem em rotas com destino ou origem em aeroportos que funcionam como *hub*, já que sua presença dominante no *hub* provoca aumento do seu poder de mercado, prejudicando a concorrência nas rotas articuladas a partir deste *hub*. Tal fato é agravado pela política de gestão do “eslotes” ou “janelas” (com conseqüências piores nos aeroportos de grande porte). Segundo a política adotada, a concessão das janelas é feita com base no reconhecimento dos “*grandfather rights*” isto é, na convenção pela qual uma companhia detém o direito de uso do eslote em um determinado aeroporto simplesmente pelo fato de já haver adquirido previamente, de forma contínua, este direito. Este procedimento tem sido muito questionado, inclusive tendo sido abordado recentemente pelo economista Sérgio Werlang em artigo no jornal Valor Econômico, onde diz que as “janelas” deveriam ser leiloadas e liberadas para serem negociadas em mercado secundário, para permitir que com isso houvesse maior eficiência e justiça no uso da infra-estrutura aeroportuária por todos os competidores.

Estas novas economias de escopo e este sistema de gestão dos eslotes têm consistido em uma restrição à expansão do mercado e à concorrência, e com certeza têm contribuído para que a entrada de novos participantes no mercado não fosse tão intensa quanto o esperado após a desregulamentação do setor.

Continuando a análise sobre as mudanças pós-liberalização temos que houve significativo aumento de bem-estar para os consumidores dos serviços de transporte

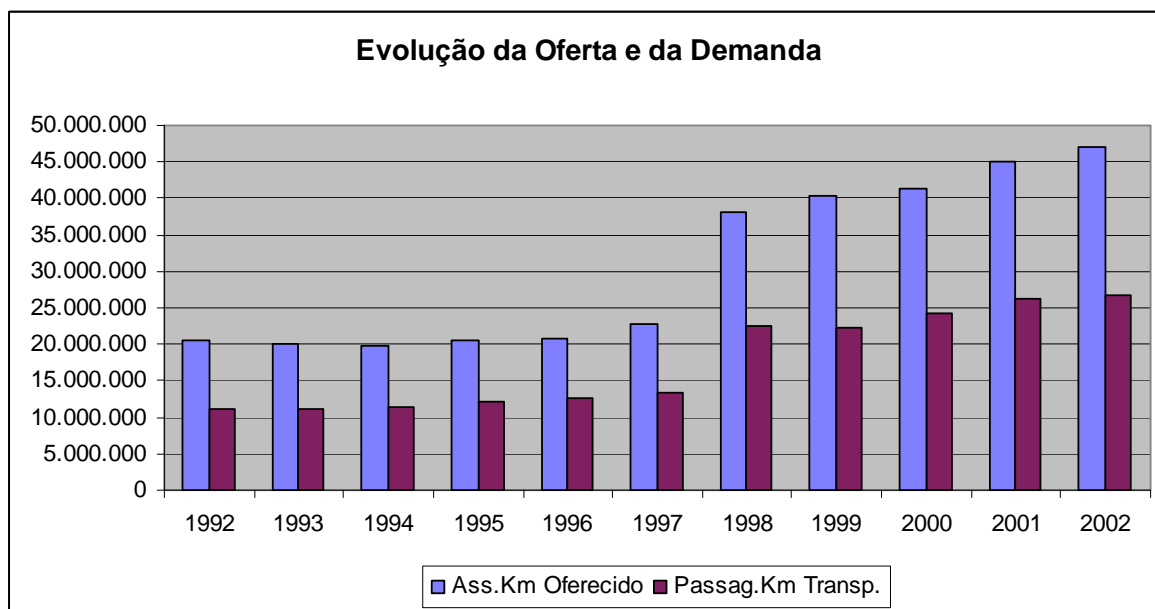
aéreo, decorrido principalmente dos seguintes fatos: um aumento da oferta e uma redução das tarifas, possibilitando um aumento no número de passageiros transportados.

Em relação à oferta de assentos houve um aumento de 20,6 milhões em 1992 para 47,1 milhões em 2002, representando uma taxa anual de aumento de 8,6%.

Com relação às tarifas temos que os valores de 1996 comparados aos de 2002, utilizando-se o IPCA como deflator, apresenta queda de 0,5%, enquanto que, se convertidos em dólar, apresentam redução expressiva de 51%.

Conforme já citamos, estes movimentos de aumento da oferta e queda nos preços acarretaram uma grande expansão no mercado, com grande aumento do tráfego de passageiros. De acordo com o DAC o fluxo de passageiros por Km passou da ordem dos 11,8 milhões em 1992 (quando foi iniciado o processo de desregulamentação) para a ordem dos 26,8 milhões em 2002, o que representou uma taxa anual de crescimento de 8.5% , muito superior à taxa de crescimento da economia no mesmo período.

Veja abaixo no gráfico a comparação das evoluções da oferta de assentos pelas companhias e do número de passageiros transportados (medida de demanda) no período de 1992, quando teve início o processo de flexibilização do setor, a 2002:



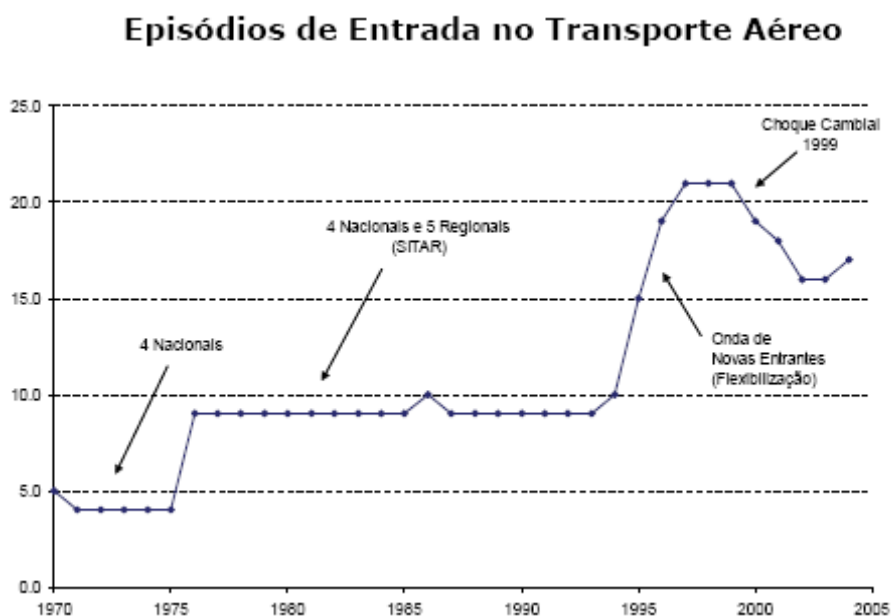
Outra mudança no setor após a remoção do aparato regulatório diz respeito às entradas de novas empresas e à evolução das participações de mercado de cada firma.

A indústria do transporte aéreo brasileiro foi marcada por pouquíssimos episódios relevantes de entrada nos últimos 35 anos. De fato, foi apenas com a reforma regulatória



dos anos 1990 é que o setor teve sua estrutura de mercado oficialmente aberta para novas entrantes, quando se rompeu com o arcabouço institucional de 4 companhias aéreas de âmbito nacional (linhas-tronco) e 5 companhias aéreas de âmbito regional que caracterizou a fase regulatória mais estrita.

Podemos ver no gráfico abaixo a evolução do número de companhias aéreas nacionais certificadas no período de 1970 a 2004:



Fonte: Oliveira, Alessandro, NECTAR (2005)

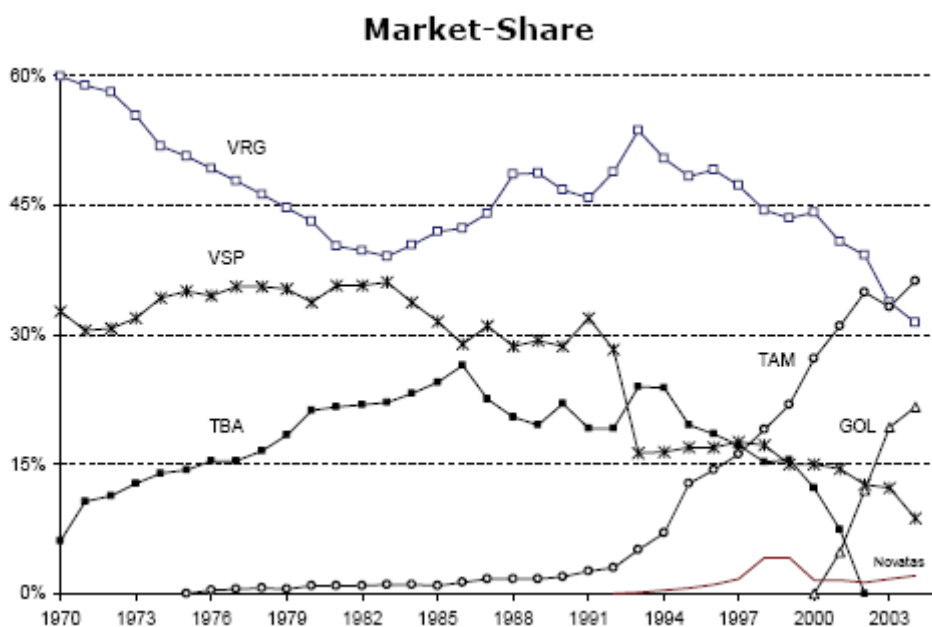
Como podemos ver no gráfico acima, afóra o episódio de entrada das cinco companhias aéreas regionais monopolistas, quando da implementação do Sitar, observou-se apenas um outro evento de nova entrada em massa, que se seguiu às medidas liberalizantes do setor implementadas em 1992. De fato, neste período, o número de companhias mais que dobrou, passando de 9 para 21, fenômeno que pode ser explicado pelo fim dos monopólios regionais do Sitar e da restrição que era imposta às empresas regionais, impedindo-as de operar em rotas nacionais. O choque cambial de 1999, contudo, representou um retrocesso neste quadro, dado que o número de novatas na aviação começou a declinar desde então, vindo a se recuperar, ainda que de forma lenta, apenas recentemente (2004 e 2005).

Apesar do aumento expressivo no número de companhias aéreas, no período posterior a 1992, este acréscimo não se traduziu em uma participação de mercado que possa ser considerada relevante. Pelo contrário, esta entrada é melhor caracterizada

como variações na “franja” do mercado<sup>8</sup>, ainda predominantemente marcada pela operação regional.

Na verdade só viríamos a observar a entrada de um participante significativo no mercado, capaz de desestabilizar as participações de mercado existentes em 2001, com a entrada da Gol Linhas Aéreas.

Abaixo podemos observar a evolução das participações das empresas no mercado doméstico no período de 1970 a 2005\*. O gráfico foi construído agrupando-se a participação de todas as companhias aéreas pertencentes a um mesmo grupo empresarial (por exemplo, Varig, Rio-Sul e Nordeste), mas, entretanto, sem agrupar firmas participantes de acordos code-share:



Fonte: Oliveira, Alessandro, NECTAR (2005)

Podemos notar através do gráfico acima, que, mais relevante do que a onda de novas entrantes no período pós-desregulamentação ocorrido em 1992, foi a ascensão da Tam enquanto companhia aérea de âmbito nacional no mercado, e também a entrada da Gol em 2001. Em ambas as ocasiões, o efeito sobre a participação de mercado das

<sup>8</sup> De acordo com o Documento de Trabalho n. 007/2005 do Núcleo de Estudos de Competição e Regulação do Transporte Aéreo (NECTAR, ligado ao Instituto Tecnológico da Aeronáutica – ITA), “Franja” de mercado é definida como “...aquele conjunto de firmas de participação reduzida no setor – um critério certamente mais qualitativo do que quantitativo. Companhias regionais típicas, como Taba e Votec, sempre fizeram parte da franja, bem como as novatas entrantes...” (no período posterior às medidas desregulamentadoras implementadas em 1992).

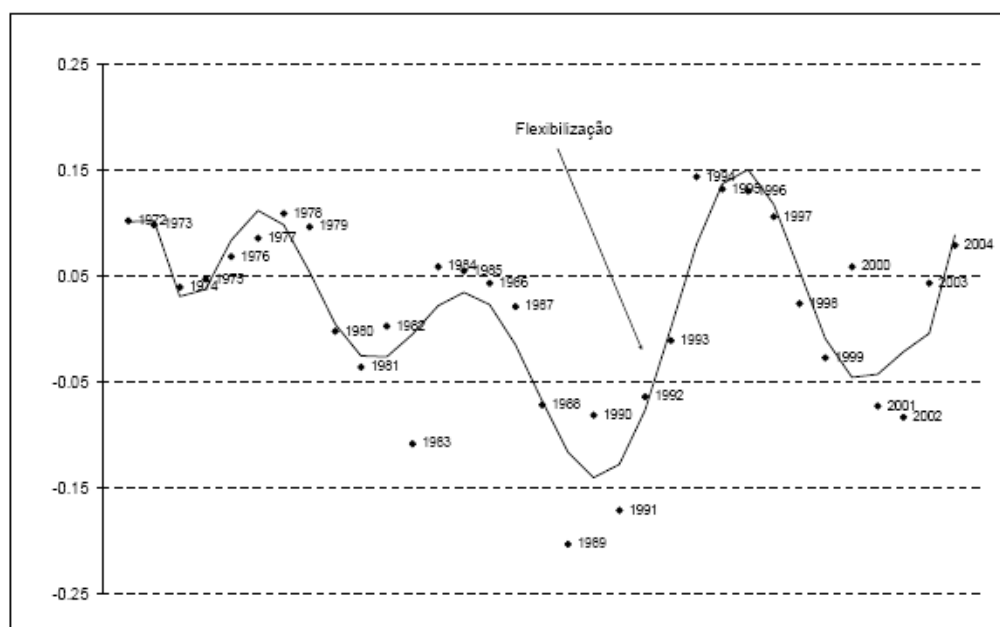
antigas companhias de âmbito nacional, existentes desde o período de regulação estrita (Varig e Vasp), foi bastante forte, alterando significativamente a estrutura do mercado.

Observamos que a fatia de mercado da Varig vem se reduzindo desde 1993, assim como ocorreu com a Vasp e com a Transbrasil (referida como TBA no gráfico), ambas as últimas já tendo encerrado suas atividades atualmente.

Por fim, outro fato de extrema relevância que temos observado nos últimos anos é a dificuldade financeira de diversas empresas do setor, tendo duas delas já encerrado suas atividades por falta de condições (Transbrasil e Vasp) e estando a Varig em processo de Recuperação Judicial, desde Julho de 2005.

Muito se discute sobre esta crise das empresas aéreas, acreditando alguns que esta teria sido causada pela flexibilização da regulação do setor, o que, segundo os defensores da tese, teria propiciado a entrada de novos concorrentes no mercado, levando a um excesso de oferta e muitas vezes a práticas predatórias por parte das empresas existentes e das recém-entrantes.

Veremos a seguir dados demonstrativos da performance do setor ao longo dos anos, mas antes de qualquer conclusão a cerca da responsabilidade das medidas desregulamentadoras implementadas devemos separar o que vem a ser impacto de algumas variáveis macroeconômicas chaves no mercado de transporte aéreo, como o PIB e a taxa de câmbio.



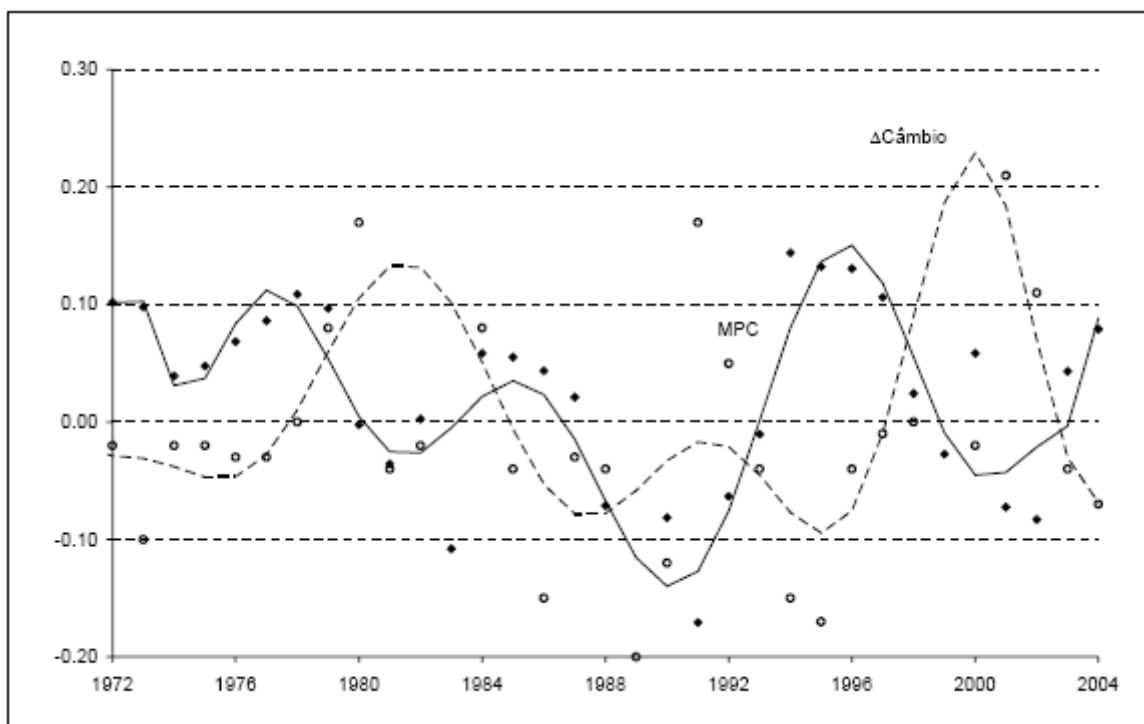
Fonte: Oliveira, Alessandro, NECTAR (2005)

No gráfico acima observamos a evolução do *mark-up preço-custo* (definido como  $MPC = (\text{preço médio} - \text{custo médio}) / \text{custo médio}$ ) do mercado doméstico, no período de 1972 a 2004.

Podemos observar que os anos de lucratividade altamente negativa, 1983, 1991, 1999, 2001 e 2002, são anos marcados por choques cambiais. Também podemos notar que o período entre 1988 e 1992 é marcado por prejuízos seguidos e expressivos, contendo, inclusive, os dois menores valores da série (1989 e 1991); este período é até hoje alvo de disputas na justiça devido às perdas acarretadas pelo congelamento das tarifas aéreas pelo governo. Por fim, tem-se que os períodos de maior lucratividade coincidem com períodos de grande crescimento econômico, como do “milagre econômico” e do pós-Plano Real, além do maior pico de crescimento do *markup* ter ocorrido justamente no período pós-início da desregulamentação (em 1992).

É interessante observarmos também a relação existente entre as evoluções do *markup* e da taxa de câmbio, já que graças ao fato dos custos da atividade de transporte aéreo estarem fortemente atrelados ao dólar, temos que a performance das companhias aéreas ao longo dos anos pode também ser explicada pelas variações cambiais.

O gráfico abaixo nos mostra a evolução das variações da taxa de câmbio efetiva real comparada à evolução da variável *markup* preço-custo.

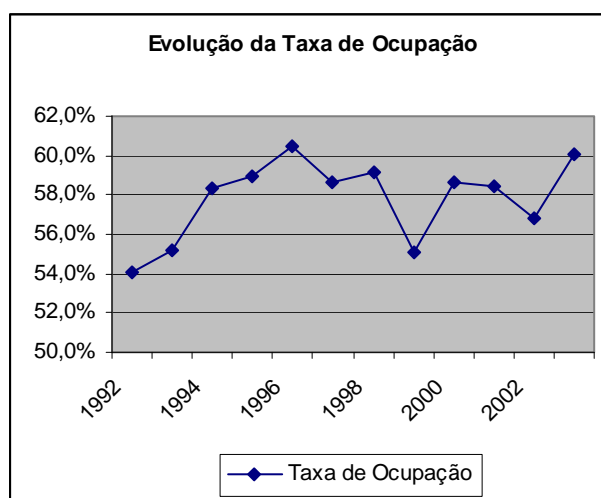


Fonte: Oliveira, Alessandro, NECTAR (2005)

Podemos identificar uma relação negativa entre a variação da taxa de câmbio e o *markup* cuja intuição consiste no fato de que quando a taxa de câmbio sobe, isto é, quando a moeda local se desvaloriza, os custos do setor que, são em grande parte em dólar, demandam mais Reais para o seu pagamento (além disso, como vimos, a demanda por passagens internacionais diminui), provocando uma queda nos lucros. Da mesma forma, quando a taxa de câmbio cai, isto é, quando a moeda local se valoriza, os custos que, são em dólar, ficam relativamente “mais baratos”, o que tem impacto positivo sobre os lucros.

A tabela e o gráfico a seguir também são úteis para afastar a hipótese acima de que a desregulamentação foi a responsável pela crise do setor, o que acaba por mascarar os verdadeiros problemas das companhias aéreas:

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Taxa de Ocupação	54,1%	55,2%	58,3%	59,0%	60,5%	58,7%	59,1%	55,1%	58,6%	58,4%	56,8%	60,1%



Como podemos observar acima, a taxa de ocupação da indústria (importante indicador para a saúde econômico-financeira das empresas, calculado pela razão entre a demanda transportada e o número de assentos oferecidos) constava em um patamar considerado baixo em 1992(ano em que se iniciou o processo de desregulamentação), porém cresceu desde então, tendo apresentado dois anos extremamente ruins (1999 e 2002) devido, principalmente, a reduções da demanda provocadas por choques externos à indústria como a desvalorização do Real ocorrida em 1999, elevando muito os custos

da atividade e a crise econômica brasileira em 2002 (ligada à crise eleitoral, ao “efeito Lula”), somada à insegurança que assolou os usuários dos transportes aéreos após o ataque terrorista de 11 de Setembro nos EUA.

Após esses anos ruins, porém, a taxa de ocupação voltou a subir, atingindo níveis inéditos, justamente quando ocorreu a expansão da Gol, a mais nova participante do mercado.

Com isto podemos fortalecer a tese de que as dificuldades pelas quais passam as empresas não são causadas pela entrada de novos participantes no mercado, ou pelo uso de práticas de concorrência desleais ou predatórias, mas sim por dificuldades das companhias de se ajustarem ao novo padrão de operação e de concorrência, não porque estes sejam desleais ou excessivos, mas sim porque o marco regulatório que existia anteriormente encobria um excesso de práticas ineficientes, impossíveis de serem mantidas no novo cenário.

## 7. Caso Varig

Continuando a tratar das dificuldades financeiras das empresas do setor, iremos nos focar a partir de agora somente no caso da Varig (Viação Aérea Rio-Grandense).

A empresa que tem sido há várias gerações um símbolo para os brasileiros, confundindo-se muitas vezes com uma verdadeira estatal, dada a imensa associação de sua imagem com Brasil e com outros estandartes deste, como a seleção brasileira de futebol, pode vir a ter que interromper parcialmente suas operações caso não consiga pagar os aluguéis em atraso dos aviões arrendados com empresas de leasing americanas até a data limite dada pela Justiça dos Estados Unidos. Caso o pagamento não seja efetuado será autorizada a retomada pelas empresas de leasing de mais de vinte aeronaves quando estas pousarem em solo americano.

Este drama vivido pela Varig não é recente. Desde 1993 ela vem apresentando consistentemente resultados negativos.

Índices de Lucratividade - VARIG											
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Margem Bruta	0,120	0,314	0,353	0,316	0,346	0,305	0,317	0,320	0,243	0,251	0,268
Margem Líquida	-0,976	-0,374	-0,040	-0,055	-0,004	-0,080	-0,021	-0,051	-0,158	-0,473	-0,270

Já na década de 80 a Varig sofreu grande revés com o congelamento das tarifas em ocasião do Plano Cruzado. Este congelamento gerou perdas bilionárias e, até hoje, tentava-se na Justiça (não somente a Varig) o direito de fazer um encontro de contas entre as dívidas da empresa com o Governo e a indenização por estas perdas com o congelamento. A Transbrasil conseguiu ganho de causa em 1998 nesta questão, recebendo uma indenização de US\$ 300 milhões do Governo.

Como já foi dito, esta proposta fazia parte de uma emenda rejeitada do Projeto de lei que criou a ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil).

Ainda que sem poder abater suas dívidas com o Governo com suas perdas no Plano Cruzado, a Varig encontra-se no momento protegida por uma liminar que permite o uso de créditos retidos na Receita, relativos a Imposto de Renda e Contribuição Social Líquida sobre o Lucro, para pagamento de R\$9 milhões mensais referentes ao PAES (Parcelamento Especial de Débitos). No total a dívida fiscal e tributária da empresa com o Governo é de R\$4,6 bilhões.

Somando no momento dívidas que chegam a R\$7,7 bilhões, a Varig e suas subsidiárias, Rio Sul e Nordeste Linhas Aéreas, entraram em processo de recuperação judicial (substitui a antiga concordata, de acordo com a nova Lei de Falências) no dia 22 de Junho de 2005, quando o pedido que havia sido feito no dia 17 de Junho foi deferido pelo juiz Alexander Macedo, da 8ª Vara Empresarial do Rio de Janeiro.

Tendo o seu pedido aceito, a Varig ganhou proteção de uma moratória de 180 dias, durante os quais ela está protegida de eventuais pedidos de execução de débitos de credores, desde que os ativos alvos destas execuções constem na lista dos ativos sob efeito da recuperação judicial.

A Varig na verdade está sendo uma espécie de laboratório para esta Nova Lei de Falências, já que ela é, sem dúvida, a primeira empresa de grande porte a aderir ao novo processo de recuperação.

Logo após ter ingressado no processo, a Varig foi surpreendida, vendo seus problemas agravarem-se justamente quando esperava-se que haveria um alívio financeiro devido à moratória.

O que ocorreu foi que o anúncio da medida levou diversos fornecedores nacionais e estrangeiros a tomarem certas medidas de proteção, como o corte de créditos (realizado pelo Banco do Brasil), a proibição de vendas a prazo e a exigência de vendas à vista, e a exigência (feita, por exemplo, por operadoras de cartão de crédito) de maiores garantias para continuar operando com a companhia.

Estes episódios agravaram o problema de caixa da empresa, que se esperava, como já foi dito, seria estancado com a entrada no processo de recuperação. Como resultado a companhia deixou de efetuar o pagamento às empresas de leasing das aeronaves e atrasou o pagamento a fornecedores e empregados.

As restrições de caixa forçaram a Varig a manter em terra várias aeronaves por falta de capital necessário à manutenção, o que levou à redução do número de vôos e outros impactos operacionais que, ao reduzirem a receita da empresa, agravaram mais ainda seus problemas financeiros.

### **7.1.Plano de Recuperação**

O Plano de Recuperação da Varig foi entregue pelos gestores aos juízes da 8ª Vara Empresarial do Tribunal de Justiça do Rio no dia 12 de Setembro de 2005.



De acordo com ele os credores foram divididos e organizados em três categorias, tendo sido utilizado como critério de divisão o perfil de seus créditos com a Varig. Segue abaixo um resumo dos credores e suas dívidas, para ver a relação completa vide Anexo I.

Classe 1: Credores trabalhistas, dívida 100% garantida.

Composição e dívidas:

- Contingências trabalhistas – R\$168,056 milhões
- Instituto Aerus de Seguridade Social – R\$1,814 bilhões (dos quais R\$1,059 bilhões referem-se a empréstimos do Aerus à companhia e R\$755 milhões ao déficit atuarial do fundo de pensão)

Classe 2: Têm garantia real (mas somente parte da dívida está garantida de pagamento). Dívidas somam um total de R\$ 256,8 milhões.

Composição e dívidas:

- Principalmente empresas de leasing de aeronaves e motores
- Boeing Capital Corporation – R\$137,17 milhões (dos quais apenas R\$26,9 milhões são garantidos)
- GE Engines Services Incorporation – R\$142,49 milhões (dos quais apenas R\$3,58 milhões são garantidos)
- GE Capital Aviation Services – R\$131 milhões (dos quais apenas R\$3,4 milhões são garantidos)

Classe 3: Credores sem garantia alguma.

Composta por, entre outras:

- Nissho Iwai – R\$244,9 milhões
- Infraero – R\$316,4 milhões
- BR Distribuidora – R\$59 milhões
- Shell – R\$9,238 milhões
- Massa falida do Banco Santos – R\$4,27 milhões
- Editora Abril – R\$2,28 milhões
- Estado de São Paulo – R\$2,20 milhões
- IBM Brasil – R\$22,23 milhões

Em linhas gerais o Plano, considerado por muitos como superficial, incluía quase cem propostas para redução de custos (entre elas o corte de aproximadamente 1.560 funcionários – 13% do total – por demissão incentivada ou aposentadoria antecipada), prevendo um total de US\$ 168 milhões por ano a serem reduzidos.

Seria definida uma nova programação de rotas e destinos prioritários, que permitiriam prever melhor as receitas, margens e outros resultados. A proposta previa ao todo mais de 30 medidas de gestão a serem implementadas, permitindo um aumento na receita de US\$ 307 milhões até o ano 2010.

Para atrair novos investidores, consta no Plano a criação de uma “nova empresa”, que está sendo chamada de “Nova Varig”. A idéia seria transferir parte dos ativos e das linhas aéreas para a nova companhia, garantindo-lhe uma receita que permitisse um fluxo de caixa suficiente para operar e pagar compromissos, inclusive o direito pelo uso da marca à Varig “velha”. Esta ficaria com o passivo tributário, a ser pago, principalmente, com a ajuda das receitas geradas pela “Nova Varig”. Os credores atuais teriam ainda a oportunidade de trocar ou substituir seus créditos por valores mobiliários (debêntures e recebíveis, entre outros) a serem emitidos pela nova companhia.

No dia 19 de Outubro de 2005 foi apresentada pelo BNDES (com o aval do presidente Luís Inácio Lula da Silva) uma proposta de ajuda à Varig, com o objetivo de capitalizá-la no curto prazo e financiar potenciais investidores.

A proposta prevê que o BNDES e investidores (BNDES os financiaria em até dois terços do total a ser investido) façam um aporte inicial da ordem de US\$ 62 milhões em um Fundo de Investimentos e Participações (FIP), que se tornará dono de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE)<sup>9</sup> a ser criada. Esta SPE comprará as ações da VarigLog (empresa de logística do grupo Varig) e VEM (empresa de manutenção do grupo). Os recursos a serem aportados na SPE seriam então utilizados para pagamento imediato das empresas de leasing americanas, que ameaçam retomar as aeronaves.

---

<sup>9</sup> A Sociedade de Propósito Específico (SPE) corresponde a uma sociedade com as mesmas características do consórcio, porém com personalidade jurídica, que é formada para a execução de determinado empreendimento previamente identificado e em prazo limitado. Geralmente a SPE, também denominada por consórcio societário, é exigida pelo Poder Público em licitações e concessões, por facilitar a fiscalização e a relação contratual e permitir maior garantia aos credores.

## 8. CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou desenvolver uma análise do mercado de aviação civil do Brasil, focando-se especificamente no transporte doméstico.

Buscou-se mostrar a evolução do marco regulatório ao longo dos anos, sendo identificados claramente dois períodos mais distintos. Um primeiro marcado pela proliferação de políticas de incentivo à aviação regional e principalmente pela adoção de mecanismos de regulação estrita, que ajudaram a manter durante anos uma situação de oligopólio na indústria. Uma segunda fase, a partir dos anos 90, foi marcada pela gradual desregulamentação do setor.

Uma terceira fase, mais recente, caracterizada pela criação da nova agência reguladora do setor – ANAC- que vem substituir o DAC na fiscalização e regulamentação do mercado, permanece ainda com características indefinidas, graças ao Projeto de Lei ambíguo da nova agência.

Procurou-se também, através de uma análise do desempenho do mercado após a desregulamentação, inferir sobre suas conseqüências sobre o bem-estar total e sobre a crise das companhias aéreas.

A conclusão tirada das análises desenvolvidas é que a regulação estrita existente até os anos 90 colaborou para a sobrevivência de empresas e práticas ineficientes, as quais eram mascaradas pela inexistência da concorrência. Desta gestão ineficiente é que teria advindo a crise do setor, agravada de forma significativa por choques externos ligados ao PIB, ao câmbio e às condições de insegurança no mundo (vimos que o mercado de aviação é extremamente sensível a esses fatores). O surgimento de um ambiente de competição a partir dos anos 90 tornou mais relevantes discussões como produtividade e eficiência e deixou mais expostos os problemas de mal gerenciamento de algumas empresas.

Isto, porém, não deve ser visto como problema, mas sim como uma etapa da economia de mercado, onde as firmas mais eficientes sobrevivem, sendo eliminadas as outras, o que ocasiona o aumento do bem-estar total e da eficiência econômica.

Quanto à questão do dever do Estado de socorrer (ou não) às companhias aéreas em estado falimentar (em especial a Varig, que ainda possui a seu favor a tese do “*National Champion*”), esta parece ser uma questão muito mais do interesse das próprias companhias do que do interesse coletivo. Isto porque tivemos após a

liberalização indícios claros de aumento do bem-estar dos consumidores, com o incremento da oferta e da demanda gerados pelo surgimento de novos modelos de negócio, de operação (sistema hub-and-spoke), empresas de baixo custo e baixa tarifa.

Sobre este assunto Tavares e Rocha apontaram em seu estudo um documento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em que a ajuda a firmas em estado falimentar é citada como uma das piores formas de ajuda estatal em termos de eficiência e bem-estar econômico. Comentam os autores na página 302:

“São, de acordo com o documento, políticas discriminatórias [...] e discricionárias, que têm por efeito relaxar a restrição orçamentária das firmas subsidiadas e enfraquecer o estímulo à eficiência. O documento sugere que o princípio fundamental a ser adotado na avaliação da conveniência de conceder ajuda estatal bom como da forma de ajuda é o de que, [...], ela seja estruturada para preservar as forças competitivas, permitindo que as empresas tenham êxito ou saiam do mercado, conforme a qualidade de seus serviços, sua eficiência em termos de custos e outros fatores”.

Contra o argumento de que a ajuda do Estado teria como objetivo proteger os empregos dos funcionários das empresas em crise, temos que a imposição de barreiras e entraves a novos competidores é da mesma forma uma maneira de reduzir a oferta, e, portanto, os empregos no setor. Além disto, um aporte de recursos na Varig de, por exemplo, R\$ 3 bilhões (a dívida total ultrapassa hoje os R\$ 8 bilhões) dado que a companhia possui em torno de 13.000 empregados, significaria uma injeção de capital de mais de R\$ 230 mil por trabalhador, o que é muito mais do que o investimento necessário para criação 1 vaga na indústria.

## 9. Anexo I

**SUMÁRIO DE CREDORES TRABALHISTAS - CLASSE 1**  
VARIG, RIO SUL e NORDESTE  
17/06/2005

**Em Reais**

**Composição do Débito**

**Dívida**

FGTS	75.948.229,87
Programa de Aposentadoria Antecipada	32.511.279,23
<b>Subtotal</b>	<b>108.459.509,10</b>
Processos Judiciais	26.326.235,59
13º Salário	16.843.457,23
Programa de Recuperação Judicial	9.811.750,10
Horas Extras Devidas	4.240.925,30
Férias Devidas	2.374.654,31
<b>TOTAL</b>	<b>168.056.531,63</b>

**Composição**

**Quantidade**

**Dívida**

<b>Funcionários VARIG</b>	11.752	143.841.854,04
<b>Funcionários RIO SUL</b>	778	10.602.746,70
<b>Funcionários NORDESTE</b>	273	3.211.488,29
<b>Sindicatos</b>	4	4.021.124,56
<b>Responsabilidade solidária</b>	67	6.379.318,04
<b>TOTAL</b>	<b>12.874</b>	<b>168.056.531,63</b>

**SUMÁRIO DOS CREDORES GARANTIDOS - CLASSE 2**  
**VARIG. RIO SUL e NORDESTE**  
17/06/2005

**Em Reais**

<b>CREDORES</b>	<b>Dívida</b>	<b>Dívida Garantida</b>	<b>%</b>
<b>1 Instituto Aerus de Seguridade Social</b>	<b>1.814.458.159,83</b>	<b>1.814.458.159,83</b>	<b>100%</b>
Empréstimo	1.059.408.196,96	1.059.408.196,96	100%
Deficit Atuarial	755.049.962,87	755.049.962,87	100%
<b>Credores Garantidos (exceto Aerus)</b>	<b>888.668.886,99</b>	<b>256.782.783,30</b>	<b>29%</b>
<b>2 Brazilian American Merchant Bank</b>	<b>132.627.777,65</b>	<b>132.627.777,65</b>	<b>100%</b>
<b>“Lessors”</b>	<b>729.316.996,32</b>	<b>106.511.301,71</b>	<b>15%</b>
3 BOEING Capital Corporation	137.177.321,19	26.941.325,12	20%
4 ILFC Internacional Lease Finance Corporation	83.244.346,62	26.544.978,36	32%
5 ANSETT Worldwide	15.716.467,26	12.008.119,00	76%
6 BRISTOL Associates	11.235.188,85	4.637.330,25	41%
7 GATX Capital Corporation	26.938.695,89	3.629.017,09	13%
8 GE Engines Services Incorporation	142.498.700,82	3.580.950,00	3%
9 GE Capital Aviation Services Incorporation	131.898.325,00	3.481.913,10	3%
10 DEBIS Air Finance USA Incorporation	9.324.423,38	3.318.347,00	36%
11 SUNROCK Aircraft Corporation Limited	20.049.596,24	3.278.276,05	16%
12 FOCUS Aviation	29.396.491,12	2.767.477,53	9%
13 BAVÁRIA Internacional Aircraft Leasing Gmbh	2.729.833,86	2.729.833,86	100%
14 ORIX Corporation	2.336.187,02	2.172.443,00	93%
15 CIT Aerospace	11.702.410,05	2.165.653,81	19%
16 AEROTURBINE Incorporation	4.689.349,52	1.543.389,45	33%
17 MITSUI & Corporation Limited	68.545.630,76	1.432.380,00	2%
18 PEMBROKE Capital Limited	4.778.527,87	1.384.634,00	29%
19 WILLIS Lease Finance Corporation	4.100.290,67	1.174.551,60	29%
20 Tombo Aviation	14.936.411,31	915.335,37	6%
21 JETSCAPE Incorporation	934.748,39	596.825,00	64%
22 FINOVA Capital Corporation	1.565.417,07	566.983,75	36%
23 PEGASUS Aviation Incorporation	551.121,19	551.121,19	100%
24 AMTEC Corporation	767.130,71	458.361,60	60%
25 SR Technics	3.967.959,98	454.780,65	11%
26 Apollo Aviation Capital LLC	220.407,47	165.260,84	75%
27 GA Telesis Turbine Technologies LLC	12.014,09	12.014,09	100%

<b>Ex –“Lessors”</b>	<b>26.724.113,02</b>	<b>17.643.703,95</b>	<b>66%</b>
28 BOULLION Aviation Services Incorporation	21.245.259,52	17.551.523,33	83%
29 ITOCHU Airlease Incorporation	5.478.853,50	92.180,62	2%
<b>TOTAL</b>	<b>2.703.127.046,82</b>	<b>2.071.240.943,13</b>	<b>77%</b>

**SUMÁRIO DOS CREDORES NÃO GARANTIDOS -  
CLASSE 3  
VARIG, RIO SUL e NORDESTE  
17/06/2005**

**Em Reais**

**CREDORES**

**DÍVIDA**

**VOTANTES**

<b>Lessors</b>	<b>1.110.706.149,96</b>
<b>Lessors atuais de aeronaves e motores</b>	<b>740.300.029,87</b>
1 NISSHO IWAI Corporation	244.945.179,80
2 GE Engines Services Incorporation	138.917.750,82
3 BOEING Capital Corporation	110.235.996,07
4 MITSUI & Corporation Limited	67.113.250,76
5 ILFC Internacional Lease Finance Corporation	56.699.368,26
6 FOCUS Aviation	26.629.013,59
7 GATX Capital Corporation	23.309.678,80
8 SUNROCK Aircraft Corporation Limited	16.771.320,19
9 Tombo Aviation	14.021.075,94
10 CIT Aerospace	9.536.756,24
11 BRISTOL Associates	6.597.858,60
12 DEBIS Air Finance USA Incorporation	6.006.076,39
13 ANSETT Worldwide	3.708.348,26
14 SR Technics	3.513.179,33
15 PEMBROKE Capital Limited	3.393.893,87
16 AEROTURBINE Incorporation	3.145.960,07
17 WILLIS Lease Finance Corporation	2.925.739,07
18 FINOVA Capital Corporation	998.433,32
19 WELLS FARGO BANK NORTHWEST National Association	965.567,36
20 JETSCAPE Incorporation	337.923,39
21 AMTEC Corporation	308.769,11
22 ORIX Corporation	163.744,02
23 Apollo Aviation Capital LLC	55.146,63

<b>Ex – lessors de aeronaves e motores</b>	<b>370.406.120,08</b>
24 River One Limited	205.973.754,83
25 GE Capital Aviation Services Incorporation	128.416.411,90
26 RS Limited Corporation	25.566.536,18
27 ITOCHU Airlease Incorporation	5.386.672,88
28 BOULLION Aviation Services Incorporation	3.693.736,20
29 AEROCENTURY Corporation	807.175,09
30 STORK Corporation	561.833,01
<b>Credores não-lessores</b>	<b>579.149.539,48</b>
31 INFRAERO	316.408.763,16
32 PETROBRAS DISTRIBUIDORA S.A.	59.047.677,78
33 IBM BRASIL - IND. MAQ. E SERV. LTDA	22.230.746,18
34 GE AIRCRAFT ENGINE SERVICES LTD	10.922.700,28
35 GATE GOURMET LTDA	9.982.439,98
36 SHELL BRASIL S.A	9.238.416,64
37 BOEING COMMERCIAL AIRPLANE CO	8.686.943,74
38 Banco do Estado do Rio Grande do Sul	5.973.360,11
39 GENERAL ELECTRIC CO	4.463.022,57
40 Banco Santos SA	4.277.040,46
41 HONEYWELL C/O BANK ONE	3.468.749,17
42 AERO HARDWARE & PARTS CO INC	2.707.214,55
43 MERCURY AIR GROUP	2.435.879,14
44 S/A O ESTADO DE SÃO PAULO	2.280.818,15
45 EDITORA ABRIL S.A.	2.205.847,13
46 SKY CHEFS, INC	2.068.739,67
Outros 2000 credores	112.751.180,77
<b>TOTAL VOTANTES</b>	<b>1.689.855.689,44</b>
<b>EMPRESAS RELACIONADAS</b>	<b>182.367.597,56</b>
49 VEM - VARIG ENGENHARIA E MANUTENÇÃO	97.742.164,75
50 SATA SERV. AU. DE TRANSP. AÉREOS	51.430.728,85
51 FUNDAÇÃO RUBEN BERTA - RIO	32.326.314,34
52 FRB SERVICOS GRAFICOS	456.501,43
53 CIA TROPICAL DE HOTEIS	409.755,71
54 FRB MARCAS COMERCIO SOUVENIR LTDA	2.132,48
<b>TOTAL NÃO VOTANTES</b>	<b>182.367.597,56</b>
<b>TOTAL CLASSE III</b>	<b>1.872.223.287,00</b>



## 10.Referências Bibliográficas

VISCUSI, VERNON e HARRINGTON, “ Economics of Regulation and Antitrust”, capítulo 10 (páginas 297-335), capítulo 11 (páginas 339-343), capítulo 16 (páginas 495-508) e capítulo 17 (páginas 552-583)

GUIMARÃES, E.A. e SALGADO, L.H. “A Regulação do Mercado de Aviação Civil no Brasil”, Nota Técnica número 2, IPEA, 2003

FRANCO, FRANCISCO DE A.L. *et alii*, “Recent deregulation of the air transportation in Brazil”, SEAE/MF, Documento de Trabalho nº 12, 2002

OLIVEIRA, A. V. M. (2005) “Performance dos Regulados e Eficácia do Regulador: Uma Avaliação das Políticas Regulatórias do Transporte Aéreo e dos Desafios para o Futuro”. Documento de Trabalho N. 007 – Acervo Científico do Núcleo de Estudos em Competição e Regulação do Transporte Aéreo (NECTAR). São José dos Campos, SP

BNDES. “Aspectos da competitividade do setor aéreo” (modal aéreo II), *Informe Infra-estrutura*, nº 42, 2001

BNDES. “Aviação regional brasileira” (modal aéreo IV), *Informe Infra-estrutura*, nº 50, 2000

CLARK, J.W, “ Competition policy and regulatory reform in Brazil: a progressive report”, OECD, Journal of Competition Law and Policy, v.2, nº3, 2000

PASIN, J.A.B, LACERDA, S.M, “A reestruturação do setor aéreo e as alternativas de política para a aviação civil no Brasil”, Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.10, nº 19, 2003

CASTRO, N., LAMY, P, “Desregulamentação do Setor Transporte – o Subsetor Transporte Aéreo de Passageiros”. Texto para discussão n.319, IPEA, 1993

OLIVEIRA, A.V.M, “The Impacts of liberalization on a Brazilian air shuttle market”, The University of Warwick, Department of Economics, 2003 (Warwick Economic Research Papers, 676)

SILVA, A.M.A, “A indústria de transporte aéreo doméstico: Uma análise econômica para o período recente”, dissertação de mestrado, FGV, 2001

TAVARES, M.P, “O transporte aéreo doméstico e a lógica da desregulamentação”, SEAE/MF, Documento de Trabalho nº 4, 1999

Reportagem extraída do Jornal O ESTADO DE SÃO PAULO por Gustavo Paul em 05/04/2001. “Governo libera preços de passagens aéreas”

Reportagem extraída do site GLOBONEWS.COM de 04/04/2002. “BNDES estuda formas de ajuda à VARIG”

Reportagem extraída do jornal O GLOBO por Geralda Doca e Erica Ribeiro em 05/09/2002. “Socorro para Companhias aéreas”

Nota de 25/11/2002 extraída do site do BNDES (www.bndes.gov.br), “Posicionamento do BNDES em relação ao assunto VARIG”

Reportagem extraída Jornal VALOR ECONÔMICO por Daniel Rittner em 05/08/2005, “Comissões do Senado aprovam projeto que cria Anac”

Reportagem extraída Jornal VALOR ECONÔMICO por Vanessa Adachi em 11/08/2005, “Ruben Berta reduz tamanho e tenta sobreviver à VARIG”

Reportagem extraída Jornal VALOR ECONÔMICO em 26/08/2005, “Sufocada, Varig pode sofrer arresto”