

Crises na aviação brasileira: a ordem internacional e as questões internas

*Claudia Musa Fay**

O desenvolvimento do transporte aéreo comercial ocorreu num momento de profundas mudanças na esfera de poder internacional. Antes mesmo do término da Segunda Guerra Mundial, o setor encontrou novas formas para se inserir na nova ordem que surgia. Recebendo o apoio dos Estados, as empresas de transporte aéreo encontraram uma forma jurídica para respeitar os direitos de soberania e, ao mesmo tempo, regular e proteger o setor da competição excessiva.

Até a Primeira Guerra Mundial, as relações internacionais regiam-se pela noção de “equilíbrio de poder”; a regulação dessas relações era feita pelos vários sistemas de poder europeus, o que gerava múltiplas rivalidades, decorrentes da própria expansão imperialista. No momento da implantação do transporte aéreo¹, a situação internacional revelava uma intensa disputa entre as potências pela implantação de uma nova ordem mundial. Durante a Segunda Guerra, a importância do avião como instrumento de poder político tornara-se mais clara. Os aparelhos, que levavam ao redor do mundo a bandeira de seus Estados, conferiam-lhes não apenas prestígio e projeção, mas também serviam aos Estados nacionais como vetores nas suas relações culturais e comerciais com outras nações. O avião, ao reduzir as distâncias entre os continentes, acelerou a circulação de riquezas e promoveu maior intercâmbio de idéias e culturas. Ao mesmo tempo, a aviação passou a ser vista pelo seu potencial estratégico na defesa, na observação e no ataque. A aviação passou a representar um risco e uma necessidade para os Estados: defender a soberania do seu espaço aéreo, de um lado, e garantir a segurança dos passageiros, de outro.

Logo o transporte aéreo encontrou uma forma de se inserir na ordem internacional. Com o apoio dos Estados, foram criados regulamentos que possibilitaram o desenvolvimento das companhias aéreas num ambiente em que a concorrência regulada e o progresso técnico favoreceram o crescimento do setor.

* Doutora em História pela UFRGS e Professora do Departamento de História da PUCRS.
E-mail: cmusafay@terra.com.br

¹ As primeiras companhias aéreas foram estabelecidas na Europa, na América do Norte e na América do Sul, a partir de 1919.

Este artigo, ao abordar a relação entre a mudança na ordem internacional e a regulamentação do setor aeronáutico, procura demonstrar a relação entre os contextos externo e interno, exemplificando com o estudo do caso brasileiro no período de 1927 a 1975.² Ele trata do desenvolvimento do transporte aéreo no Brasil e das mudanças tecnológicas pelas quais passou a indústria aeronáutica, bem como procura entender o papel do Estado no seu desenvolvimento. Mostra-se que o transporte aéreo comercial foi, durante o período estudado (1927-75), regulamentado, tanto interna como externamente, pela Organização Internacional de Aviação Civil (OACI) e pela Associação Internacional de Transporte Aéreo (IATA).

O que se procura é analisar, do ponto de vista histórico, os regulamentos e os acordos que ordenaram e regularam a aviação comercial, bem como as mudanças nas políticas públicas para o desenvolvimento do setor.

Discutir alguns aspectos dessa política não é tarefa fácil, já que se trata de um tema pouco estudado. Pela sua importância tecnológica, industrial e comercial, o tema mereceria maior análise. Na realidade, a questão está ligada a diversos interesses dentro de um tema maior que é o transporte aéreo, envolvendo especialistas de diversas áreas do conhecimento. Os temas relacionados à regulamentação atingem, ao mesmo tempo, as empresas, os trabalhadores da área, o passageiro, a indústria, o *marketing*, o planejamento e, ainda, a política externa, em razão dos acordos bilaterais utilizados para a aviação internacional. Com toda essa complexidade, procurar-se-á mostrar como foram sendo feitas as mudanças ao longo do tempo. É importante ressaltar que a regulamentação não foi feita de uma só vez: ela foi sendo construída.

1 - A ordem mundial e a influência das relações internacionais na regulação do transporte aéreo

Antes de terminar a Segunda Guerra Mundial, as nações aliadas começaram uma guerra econômica pelo setor aeronáutico, tendo a aviação comercial sido uma forma de elas afirmarem sua soberania. Os Estados Unidos passaram a ocupar os espaços deixados pelas potências em declínio e trataram de assegurar sua posição na nova ordem que se estabelecia.

² O recorte temporal escolhido retrata o período da criação das empresas aéreas no Brasil até 1975, quando o setor, abalado pela crise internacional, sofreu uma concentração. Em 1975, houve a compra da Cruzeiro do Sul pela Fundação Ruben Berta, e a Varig adquiriu o monopólio das rotas internacionais.

O mercado abria-se para a indústria aeronáutica norte-americana em diferentes regiões. Além disso, com a retirada de cena dos países derrotados, principalmente a Alemanha, foram os norte-americanos que ocuparam os espaços. No mundo colonial, os movimentos de independência e o nacionalismo passaram a ser bem-vistos pelos norte-americanos. Cada país que conquistava sua independência fundava uma empresa nacional. As antigas potências coloniais, enfraquecidas pela guerra, perdiam terreno e mercados.

Os acordos assinados para ordenar a aviação civil no pós-guerra refletiam um novo mundo, vantajoso para a indústria americana, embora, naquele momento, ainda houvesse forte resistência britânica. No período, a grande questão da aviação internacional poderia ser traduzida na disputa entre Estados Unidos e Grã-Bretanha pela utilização do espaço aéreo. Ao término da guerra, os EUA haviam se tornado uma grande potência aeronáutica, conheciam as principais rotas, tinham indústria forte e pilotos treinados. Faltava-lhes garantir o direito de tráfego. Já a Grã-Bretanha, embora estivesse com sua indústria abalada pela guerra, ainda representava as nações da Commonwealth, o que lhe proporcionava considerável poder nas negociações. Ela não desejava entregar o mercado mundial para as empresas norte-americanas. Essa disputa permeou todas as negociações e levou ao estabelecimento dos acordos bilaterais.

Os norte-americanos eram partidários da livre concorrência, enquanto os britânicos propunham um certo controle para proteger os interesses dos diversos países. Defendiam a criação de um órgão internacional com amplas funções para evitar a concorrência antieconômica, ao passo que os norte-americanos preferiam a liberdade plena, a liberdade do ar e a criação de uma associação internacional destinada a apenas regular as questões técnicas.

Em relação aos anseios liberais no setor aeronáutico, se, por um lado, os EUA não conseguiram fazer valer sua política de céus abertos na Conferência Internacional realizada em Chicago, entre novembro e dezembro de 1944, de outro lado, obtiveram a supremacia na indústria aeronáutica, já que o DC3-/C-47 se tornou o avião-símbolo de todas as empresas aéreas do mundo. Na conferência, ficou estabelecido, entre os Estados contratantes, que cada nação teria soberania total e exclusiva sobre o espaço atmosférico de seu território e de suas águas territoriais. Como tal dispositivo estabelecia soberania plena e exclusiva, o que poderia trazer problemas, foi estipulado, em outro artigo do texto, o direito de passagem inofensiva de aeronaves em tempos de paz, bem como a assinatura de convênios bilaterais estabelecendo relações diretas entre os Estados. Ficou também estabelecido o poder dos Estados de impedirem o vôo de aeronaves sobre determinadas zonas de seus territórios.

Foi definido, ainda, o princípio de nacionalidade das aeronaves, devendo elas possuírem a nacionalidade do país em que estivessem matriculadas. Essa convenção reservou o direito de cada Estado estabelecer restrições relativas ao

transporte aéreo comercial entre dois pontos do seu território, reservando-o às aeronaves de sua nacionalidade.

A Convenção de Chicago³, no entanto, não ofereceu uma solução satisfatória para a questão econômica, principalmente em razão dos diferentes princípios defendidos pelos europeus e pelos norte-americanos. Por exemplo, a Pan American Airways tentou programar uma viagem de US\$ 275 de Nova Iorque para Londres, a Inglaterra informou que os aviões da empresa não pousariam em seu território.

A questão continuou pendente durante o ano de 1945 e só foi resolvida em janeiro de 1946, quando os norte-americanos e os ingleses se reuniram novamente na Conferência de Bermudas, que resultou em um acordo bilateral de serviços aéreos, o qual fixou a diretriz para outras nações, deixando a questão da competição econômica para ser solucionada pelas empresas aéreas.

O acordo consagrava o princípio de que, para os serviços aéreos entre países, os respectivos governos decidiriam as companhias que deveriam servir a rota e a capacidade autorizada. Os acordos bilaterais de aviação civil propostos pelos Estados Unidos baseavam-se no princípio da livre concorrência, excluindo privilégios recíprocos. Assim, a cada voo de uma companhia nacional deveria corresponder um voo de uma empresa estrangeira. Segundo Gerson Moura, a livre concorrência, na prática, significava o domínio das rotas aéreas pelas empresas mais poderosas (Moura, 1984, p. 251).

No campo econômico, como não houve entendimento, a partir desse momento não foram mais os Estados que regularam as tarifas e as frequências do transporte aéreo internacional, e, assim, a IATA⁴ foi autorizada a convocar conferências de tráfego. Ficou decidido que, uma vez estipulada uma tarifa para uma rota internacional, esta não entraria em vigor até que ambos os governos envolvidos a houvessem aprovado.

Nesse acordo, ambos os lados fizeram concessões, e o princípio inglês de proteção do comércio aéreo foi mantido. Através da IATA, ficou estabelecido que

³ Durante a Conferência Internacional de Aviação Civil realizada em Chicago, estiveram reunidos representantes de 72 nações, potências neutras ou aliadas contra o Eixo—Roma—Berlim—Tóquio. A URSS não aceitou o convite e não compareceu. Na ocasião, foram assinados, por 32 Estados, os dois textos, que passaram a ser conhecidos como Convenção de Chicago, assinada em dezembro de 1944, que continua em vigor, cujos princípios norteiam a aviação internacional até hoje.

⁴ A IATA foi criada em 1919 pelos representantes de cinco empresas aéreas; uma sexta companhia participou na qualidade de observadora por não ter iniciado ainda os serviços. As empresas, que eram da Dinamarca, da Alemanha, da Inglaterra, da Noruega e da Suécia, com a observadora da Holanda, reuniram-se em Haia em 28.08.19. Após a Segunda Guerra, a IATA foi reorganizada. Possui sua sede em Montreal, para ficar próxima à Organização Internacional de Aviação Civil (OACI).

haveria um controle das tarifas e, mesmo existindo liberdade quanto à frequência, o controle era dos signatários. Esse acordo serviu de modelo para os outros acordos bilaterais feitos com outros países a partir de fevereiro de 1946.

A Primeira Conferência de Tráfego foi realizada no Rio de Janeiro em 1947 e conseguiu um apoio unânime em 400 resoluções referentes a diferentes aspectos da viagem aérea. Nessa reunião, foram determinadas as regras para os cálculos das tarifas, o peso permitido para bagagem, o formato do bilhete, a designação de agências para venda de bilhetes e inúmeros outros detalhes. Graças a essa regulamentação, foi criada uma passagem que podia ser utilizada pelo viajante em todas as empresas associadas. Um simples canhoto acompanhava a mala ao redor do mundo.

Na ocasião, o mundo foi dividido em três grandes zonas:

- TC1 (zona de Conferência de Tráfego 1) - Américas do Norte, Central e Sul;
- TC2 (zona de Conferência de Tráfego 2) - Europa, Oriente Médio e África;
- TC3 (zona de Conferência de Tráfego 3) - Ásia, Oceania e Pacífico.

As tarifas dentro de cada zona e entre elas eram negociadas formalmente em reuniões anuais distintas, embora em datas próximas, visando facilitar os acordos bilaterais.

As medidas que criaram normas foram muito importantes para o sistema mundial de transporte aéreo e receberam o nome de Serviços de Tráfego. Eram compostas por serviço de passageiros, serviço de carga e serviços auxiliares de aeroportos.

Os membros da IATA, em 1945, eram 57 e, 10 anos mais tarde, passaram a mais de 70. O número de aeronaves passou de 500 para 3.000 em 1955, e o número de passageiros transportados cresceu de 9 milhões para 51 milhões no período. Embora a associação tivesse a intenção de reunir o maior número de empresas e promover o transporte aéreo seguro, regular e econômico, a empresa russa Aeroflot⁵, devido a questões relacionadas à Guerra Fria, não havia ingressado na organização.

Outro conceito fundamental estabelecido pelas empresas foi que não poderia haver concorrência no que se relacionasse à segurança. Um acidente com qualquer empresa prejudicava todas as outras. O que beneficiava uma companhia podia ajudar a aviação de modo geral. Com esse espírito foi criada OACI,

⁵ No final de 1945, a Aeroflot começou a operar ligando Moscou às capitais da Europa do Leste (Berlim, Praga, Varsóvia, Viena, Budapeste, Belgrado, Bucareste e Tirana). Internamente, reabriu as rotas transsiberiana e para o Ártico.

organismo ligado à ONU, que representou um grande avanço no terreno técnico. No campo político, não houve entendimento, tendo sido estabelecido o regime da bipolaridade, segundo o qual o tráfego potencial de duas nações era dividido entre elas tão equitativamente quanto possível.

2 - A aviação brasileira: problemas e crises

Após o exame da questão no âmbito internacional, será abordada a aviação brasileira. Desde a década de 30, havia, no Brasil, propostas de desenvolvimento do País que eram defendidas por muitos conterrâneos. A política de crescimento industrial encontrou, de acordo com a conjuntura internacional, espaços para um desenvolvimento autônomo em alguns momentos e em outros não.

O estudo das políticas interna e externa adotadas pelos diferentes governos do Brasil ao longo do período revela que o desenvolvimento da aviação brasileira foi marcado por períodos de crescimento e declínio e por crises sucessivas.

Muitos dos problemas estruturais havidos no transporte aéreo decorreram da rapidez com que a indústria aeronáutica mundial introduzia inovações. Ao desenvolver novas aeronaves, essa indústria realizava grandes investimentos em pesquisa, necessitando vender cada vez mais. Em razão de o Brasil, nesse período, ser um excelente mercado, houve a conseqüente disputa entre os países produtores para colocar, no mercado nacional, suas novas aeronaves e recuperar, assim, os investimentos realizados.

Por não haver no País uma indústria aeronáutica própria⁶, o Brasil dependia das importações. Como as empresas aéreas eram privadas e não havia controle de suas compras, a aquisição de aviões novos gerou crises sucessivas.

O estudo iniciou no ano de 1927, com a análise da fundação da Varig e do Sindicato Condor (depois de 1943, Cruzeiro do Sul) — as primeiras empresas a se estabelecerem no Brasil, as pioneiras no transporte de passageiros e correspondência —, passou pelo período pós-guerra e chegou aos meados da década de 70, quando a Varig consolidou sua posição no mercado internacional. O recorte temporal também se explica em função da nova ordem no ar, que, a partir de meados da década de 70, resultou da desregulamentação do setor nos Estados Unidos.

⁶ Neste momento, o Brasil só fabricava aviões de pequeno porte para treinamento.

A política aeronáutica adotada no Brasil a partir da década de 20 foi marcada pela preocupação do Estado em formular um projeto de desenvolvimento do setor. Essa política pode ser bem percebida em regulamentos criados desde 1925, os quais estabeleceram que os serviços domésticos deveriam ser operados por companhias sediadas no País.

Durante o Governo Vargas, a política governamental esteve voltada para o projeto de integração nacional, tendo a aviação comercial sido utilizada para promovê-la. Nessa época, foram criados subsídios por quilômetro voado e concedidas isenções de impostos para a aquisição de material aeronáutico pelas empresas aéreas.

Além disso, a política externa adotada pelo Governo aproveitou-se da conjuntura de guerra e da posição estratégica do Nordeste brasileiro, conseguindo barganhar com os Estados Unidos a construção da infra-estrutura aeroportuária na região. As negociações diplomáticas permitiram manter em operação as principais empresas aéreas, inclusive as de influência germânica. Até mesmo as fábricas de aviões conseguiram incentivos nesse momento.

No entanto, ao terminar a guerra, a posição do Brasil não possuía o mesmo peso no cenário internacional. Ao mesmo tempo, a indústria norte-americana produzira muito equipamento durante a guerra, e a sobra desse material era vendida por preços muito baixos. No Brasil, os consumidores de aviões, tanto as forças armadas como as companhias aéreas, voltaram-se para as sobras de guerra. O resultado, de um lado, foi o fechamento das fábricas de aviões criadas⁷ no Governo Vargas e, de outro, a proliferação de empresas aéreas, muitas das quais sem condições mínimas de operar.

Com o passar do tempo, com o constante avanço tecnológico da indústria aeronáutica mundial e tendo que enfrentar a concorrência com as empresas estrangeiras do setor, o reequipamento das empresas nacionais foi sendo feito com o apoio do Governo. Ele era, porém, realizado sem padronização, uma vez que, na compra, pesavam mais na decisão dos empresários as facilidades de crédito e a influência política de países fornecedores do que a eficiência. Assim, entre 1965 e 1967, seis diferentes tipos de aviões foram comprados de diferentes fornecedores pelas empresas brasileiras (o Viscount e o One Eleven da

⁷ Ao terminar a Segunda Guerra Mundial, o Brasil contava com indústrias aeronáuticas nascentes em três estados: no Rio de Janeiro, a CNNA, a Fábrica do Galeão e a Fábrica Nacional de Motores; em São Paulo, a Companhia Aeronáutica Paulista; e, em Minas Gerais, a Fábrica de Lagoa Santa. Quanto ao número de empresas, chega-se ao impressionante número de 40 até o início da década de 50.

Inglaterra; o Boeing 707, o Convair 990 e o DC-8 dos EUA; e o YS-11 do Japão). O reflexo mais imediato foi o aumento considerável dos custos operacionais.

Como a aviação era uma concessão governamental, foram adotadas medidas e criados regulamentos pelo Ministério da Aeronáutica. Simultaneamente, e em grau crescente a partir de 1960, com a entrada em operação das aeronaves a jato nas linhas internacionais, ocorreu o deslocamento, para as linhas domésticas, das aeronaves de tipo convencional, o que voltou a agravar o problema da superoferta.

A aviação comercial brasileira adotou um modelo próprio ao incentivar a concorrência entre empresas privadas nacionais — empresas com capital público — como era o caso da Vasp, e empresas com participação de capital estrangeiro, caso da Panair. Não adotou nem o modelo europeu de empresas estatais, nem o norte-americano de empresas privadas nacionais. O Estado brasileiro, embora não administrasse as empresas, era o responsável pela fiscalização e pela infra-estrutura, concedia subsídios nas rotas deficitárias e internacionais e isenção de impostos e, ainda, financiava o reequipamento das empresas.

É possível observar que, desde cedo, dirigentes das empresas aéreas estiveram muito próximos do poder. Há muitos exemplos do quanto era interessante para ambos os lados — empresa e governo — essa proximidade. De um lado, o transporte aéreo era uma concessão governamental, que podia ser retirada quando vencesse o contrato; de outro, o Estado brasileiro não possuía aviões para o deslocamento de seus funcionários, e mesmo os presidentes voavam em aviões cedidos pelas empresas. Alguns episódios conhecidos podem ilustrar essa proximidade desde o período Vargas. Quando ainda era Governador do Rio Grande do Sul, Vargas voava nos aviões da Varig; na viagem de Juscelino Kubitschek à Europa, na retirada de Jânio Quadros de Brasília depois da renúncia e na viagem de volta de João Goulart da China, houve a participação das empresas aéreas comerciais. Essas ligações políticas oportunizaram troca de favores, que eram estendidos mesmo aos congressistas e aos jornalistas, pois havia uma lei que concedia descontos de 50% nas passagens dos congressistas e de seus familiares. Jornalistas que estivessem a serviço também conseguiam descontos e passagens de cortesia.

Em relação à gestão das empresas, suas crises também estavam relacionadas às irregularidades administrativas ocorridas no setor. Havia casos de corrupção e mesmo de ambição desmedida de alguns dirigentes. As denúncias mais comuns eram de fraudes cambiais, equipamento superfaturado, compra de peças que nunca chegaram ao Brasil e aquisição de peças usadas como se fossem novas.

Também a questão cambial afetava diretamente as empresas, que necessitavam importar peças sobressalentes, equipamento de voo e combustível. O seguro das aeronaves também era feito no Exterior. Assim, as empresas eram

vulneráveis a alterações na política cambial. Aproximadamente 45% dos custos operacionais eram em dólar, e, cada vez que o Governo fazia uma modificação na taxa de câmbio, ocorriam desequilíbrios financeiros e crises.

Durante a década de 50, alguns setores questionaram a forma como eram feitas as concessões de linhas no Brasil; havia, também, uma proposta de nacionalizar o transporte aéreo. Grande parte dos empregados do setor defenderam a criação da Aerobrás, uma empresa estatal que englobaria todas as empresas privadas e assumiria o transporte aéreo internacional e o nacional. No entanto, houve forte reação do capital privado, e a idéia não prosperou.

Outra questão complexa era o tamanho do território brasileiro, a diversidade das rotas e a extensão dos trechos, que variavam de 350km a 3.000km. Além disso, o mercado de passageiros apresentava tráfego desigual. O litoral, onde se concentrava a atividade econômica mais importante, detinha 60% do movimento total de passageiros. Uma frota homogênea teria reflexos decisivos nos custos de operação dos aviões, pois ela permitiria reduzir o pessoal da manutenção, o estoque de peças sobressalentes, as horas de paralisação dos aviões, o tempo de treinamento das tripulações e o controle de operações.

Em geral, a solução adotada pelo Governo, através do Departamento de Aviação Civil (DAC), cada vez que a crise se acentuava era suprimir uma empresa, diminuir a concorrência e concentrar o setor. Foi para resolver uma crise do setor que foi feita a inexplicável venda da Real para a Varig em 1961: uma empresa endividada recebeu o apoio governamental para a aquisição de outra que também se encontrava em péssima situação. Em 1965, foi a vez de a Panair do Brasil enfrentar dificuldades. O governo militar retirou sua concessão de rotas, que passaram a ser operadas pela Varig e pela Cruzeiro do Sul. Finalmente, em 1975, houve nova crise, e as ações da Cruzeiro do Sul foram vendidas para a Fundação Ruben Berta, o mesmo grupo que controlava a Varig. Com o apoio do Governo, a empresa escolhida fortaleceu-se e passou a dominar o setor, praticamente sem concorrência interna.

Ao mesmo tempo, o Governo impunha às empresas a operação de linhas de baixa rentabilidade para atender a certas regiões remotas, dentro da política de integração nacional. Em troca, fornecia subsídios para cobrir o prejuízo das empresas. Quando verificou que as linhas não resolviam o problema das regiões e afetavam a economia das empresas, o Governo suprimiu as linhas deficitárias, condicionando a fixação de rotas e de freqüências à existência de passageiros ou carga. A consequência foi o isolamento das cidades das Regiões Norte e Centro-Oeste, que já tinham grande deficiência de transportes de superfície e ficaram sem serviço de transporte aéreo. Nessas regiões, teoricamente um mercado forte por seu isolamento, a falta de tráfego e o uso de avião superdimensionado deixaram as linhas altamente deficitárias, o que as levou a serem suprimidas.

Outro fator complicador era o problema das tarifas, que eram muito elevadas em relação à capacidade aquisitiva média da população brasileira. Além disso, a política de desenvolvimento do transporte de superfície, principalmente o rodoviário, com a abertura de novas estradas e a consolidação da indústria automobilística, levou ao abandono gradativo das linhas de integração, que, apesar de fracas economicamente, eram um importante elo entre as regiões desprovidas de outros meios de transporte e os centros maiores. Essa situação levou ao seguinte quadro: em 1957, havia 354 cidades brasileiras servidas pelo transporte aéreo, mas, no início da década de 70, esse número havia caído para 77, uma assustadora regressão de 87% (Aerojet, 1979, p. 23). O problema passou a preocupar as autoridades e os empresários do setor. Assim, embora protegido pelo poder público, o transporte aéreo enfrentava dificuldades econômicas, e o Brasil isolava-se.

Em decorrência, o Ministério da Aeronáutica decidiu criar, em 1975, uma nova modalidade de empresa aérea, a empresa regional, para atender às cidades do Interior. Foi criado um novo conceito, segundo o qual cada empresa deveria operar em uma determinada região.⁸

O Brasil foi dividido em cinco regiões (Norte, Nordeste, Central, São Paulo e Centro-Oeste e Sul), e a operação foi oferecida às companhias locais de táxi aéreo. Os grupos interessados acabaram unindo-se às companhias nacionais, com o intuito de apoio técnico e logístico. No Rio de Janeiro, a TOP Táxi Aéreo, ligada ao Bradesco e à Atlântica Boavista de Seguros, associou-se à Varig, e, assim, nasceu a Rio-Sul Linhas Aéreas. Inicialmente, o capital da empresa era igualmente distribuído pelos acionistas; mais tarde, a Fundação Ruben Berta passou a controlar a maioria das ações. Em São Paulo, a Vasp e a Táxi Aéreo Marília (TAM) operavam interligando Mato Grosso e Goiás. No Norte, na região amazônica, foi criada a TABA; no Nordeste, foi criada a Nordeste Linhas Aéreas, com a Transbrasil associando-se à Votec e ao Estado da Bahia.

O chamado transporte de terceiro nível ou regional surgia para resolver o abandono das rotas internas que as quatro empresas concessionárias (Varig, Cruzeiro do Sul, Transbrasil e Vasp) haviam abandonado.

⁸ A aviação regional foi criada pelo Decreto nº 76.590, de 11 de novembro de 1975. Por esse decreto, foi instituído um adicional de 3% nas tarifas das passagens aéreas das linhas regulares domésticas. A receita era recolhida para um Fundo Aeroviário, com destinação específica para o Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional.

3 - Conclusão

Desde a década de 30, houve iniciativas para consolidar a aviação comercial no Brasil, bem como para construir uma indústria aeronáutica nacional. Ao longo do processo, percebem-se avanços e recuos relacionados às políticas adotadas pelos diferentes governos do período. Por exemplo, durante o Governo Dutra, a indústria aeronáutica, que nascera no Governo Vargas, praticamente desapareceu, quando a facilidade para comprar aviões norte-americanos (sobras de guerra) representou um dos principais obstáculos para o seu desenvolvimento.

No período analisado, houve, no entanto, uma continuidade na formação e na qualificação de pessoal. Desde o início da década de 30, era evidente a preocupação com a formação de profissionais especializados em aviação. Entre os pioneiros do Correio Aéreo Militar (CAM), criado em 1931, estão os idealizadores do Instituto de Tecnologia Aeronáutica. Assim, Casimiro Montenegro Filho, Nelson Lavenère Wanderley, Eduardo Gomes e Clovis Travassos já sonhavam com um centro de pesquisa e ensino que servisse de base para a indústria aeronáutica nacional. Essa massa crítica de profissionais especializados em aviação formados no Brasil estava diretamente ligada ao projeto do avião Bandeirante, de 1965, e a sua construção pela Empresa Brasileira Aeronáutica S/A (Embraer), criada em 1969.

A partir desse momento, a indústria aeronáutica nacional entrou numa fase de crescimento. Na época, os governos militares defendiam o fortalecimento da política de desenvolvimento nacional, tendo a indústria aeronáutica sido considerada uma prioridade. Para isso, foram criados incentivos e financiamentos para a fabricação de um bom produto adequado às necessidades locais, de forma a atender tanto às empresas aéreas como à FAB.

Também o novo sistema de transporte regional adotado em 1975, ao criar as empresas de aviação regionais, teve como objetivo viabilizar a utilização, em maior escala, do avião Bandeirante, lançado anos antes pela Embraer.

Finalmente, é importante lembrar a relação da aviação comercial brasileira com as questões internacionais no sentido de compreendê-la dentro de uma perspectiva global. A aviação comercial, nesse período, foi utilizada por muitas nações com objetivos não puramente econômicos, mas também com interesses estratégicos de defesa da soberania nacional. Essa variável explica, muitas vezes, as dificuldades de as empresas aéreas competirem em igualdade de condições entre si, já que algumas delas desempenhavam, inclusive, papéis destinados, em princípio, aos Estados e eram, portanto, favorecidas por seus governos em termos de subsídios.

As sucessivas crises que ainda hoje afetam a aviação comercial brasileira precisam ser analisadas para serem devidamente compreendidas. Recente-

mente, mais uma empresa brasileira, a Transbrasil, deixou de voar, causando prejuízos aos usuários e desemprego para os trabalhadores do setor. No presente momento, em que o Governo se empenha em criar a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e introduzir mudanças no setor, flexibilizando os parâmetros para concessão de linhas, surgem novas empresas, mais agressivas e competitivas. Mais do que nunca, tornam-se importantes os estudos para compreender as experiências vividas, o que lançará luzes para elaboração de novas pesquisas.

Assim, muito ainda precisa ser feito no estudo da aviação como fator de integração nacional. Em particular, cabe analisar a questão da criação da aviação regional, regulamentada a partir de 1975, como resposta à crise e ao isolamento das regiões distantes do litoral. Observa-se que, após 27 anos, o problema ainda não foi resolvido e que muitas cidades deixaram de ser atendidas. Recentemente, as empresas regionais vêm adquirindo equipamento maior e mostram-se interessadas nos vôos para os grandes centros.

O que se constata é que o setor do transporte aéreo ainda é desconhecido para os historiadores e pela comunidade acadêmica. No entanto, só aprofundando sua análise haverá condições de subsidiar as decisões políticas referentes à área, as quais afetam não só os aeronautas, os aeroviários, as empresas aéreas e a indústria aeronáutica, mas também o usuário do transporte aéreo, já que o avião é hoje o único meio de transporte capaz de alcançar qualquer região do mundo em menos de 24 horas. Além disso, ele deixou de ser um transporte de luxo e de poucos e se tornou um transporte necessário e de massa.

Bibliografia

ANDERSON, Dole. **A aviação comercial brasileira**. João Pessoa: UFPb, 1979. 167p.

AEROJET. [s.l.: s.n.], v. 2, n. 16, p. 23, 1979.

CERVO, Luiz Amado (org.). **O desafio internacional**. Brasília: Universidade de Brasília, 1994: 359p.

CHADEAU, Emmanuel. **Le rêve et la puissance: l'avion et son siècle**. Paris: Fayard, 1996. 423p.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas: o capitalismo em construção**. São Paulo: Brasiliense, 1989. 482p.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Universidade do Rio Grande do Sul, 1999. 407p.

MACCANN JUNIOR, Frank D. Aviation diplomacy: United States and Brazil 1939-1941. **Inter-American Economic Affairs**, v. 4, n. 21, p. 35-50, 1968.

MORRISON, Steven; CLIFFORD, Winston. **The evolution of the airline industry**. Washington: The Brookings Institution, 1995. 169p.

MOURA, Gerson. **O aliado fiel**. 1984. Tese (Doutorado) – [s.n.]. 324p. mimeo.

PEREIRA, Aldo. **Breve história da aviação comercial brasileira**. Rio de Janeiro: Europa, 1987. 472p.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **Relações internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização – de 1815 a nossos dias**. Brasília: Paralelo 15, 1997. 397p.

VIZENTINI, Paulo G. F. **Relações internacionais e desenvolvimento/1951-64: o nacionalismo e a política externa independente**. Petrópolis: Vozes, 1995. 325p.