

TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO: O IMPACTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NO SETOR AÉREO BRASILEIRO

TRANSPORT AND DEVELOPMENT: THE IMPACT OF THE COVID-19 PANDEMIC ON THE BRAZILIAN AIR SECTOR

TRANSPORTE Y DESARROLLO: EL IMPACTO DE LA PANDEMIA COVID-19 EN EL SECTOR AÉREO BRASILEÑO

Carlos Henrique Baptista Cardoso*
Jeferson Sousa Oliveira**

* Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade de Marília/PPGD-UNIMAR. Advogado.

** Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor Universitário. Advogado.

SUMÁRIO: *Introdução; 2 Transporte Aéreo e o Desenvolvimento Econômico; 3 Regulação do Transporte Aéreo no Brasil; 4 Transporte Aeroviário e seus Diferentes Mercados; 5 Impactos da Pandemia de COVID-19 no Transporte Aéreo Brasileiro; Considerações Finais; Referências.*

RESUMO: No Estado moderno, a existência de uma infraestrutura apta a atender os interesses públicos mostra-se essencial ao desenvolvimento nacional. Assim, o transporte, notadamente o modal aeroviário, ocupa um papel de destaque no atual cenário econômico, razão esta que enseja maiores debates a seu respeito. No entanto, o setor aéreo brasileiro tem sofrido significativas perdas em decorrência da pandemia de Covid-19, o que resultou na adoção de medidas regulatórias, a fim de tentar conter tal situação. Logo, objetiva-se tratar da importância do transporte aéreo para a economia nacional, considerando o impacto causado ao setor pela pandemia de Covid-19. Para tanto, vale-se do método dedutivo. Conclui-se que a pandemia obrigou o setor aéreo a passar por severas mudanças, a fim de tentar preservar suas atividades frente às perdas bilionárias decorrentes da queda na demanda. Entretanto, é possível perceber uma tendência de recuperação ao longo dos últimos meses.

PALAVRAS-CHAVE: Transporte Aéreo; Desenvolvimento; Regulação; Impacto; Covid-19.

ABSTRACT: In the modern state, the existence of an infrastructure capable of serving public interests is essential to national development. Thus, transport, notably air transport, occupies a prominent role in the current economic scenario, which is the reason for further debate about it. However, the Brazilian airline industry has suffered significant losses as a result of the Covid-19 pandemic, which has resulted in the adoption of regulatory measures in order to try to contain this situation. Therefore, the objective is to address the importance of air transport for the national economy, considering the impact caused to the sector by the Covid-19 pandemic. For this, it uses the deductive method. It is concluded that the pandemic forced the air sector to undergo severe changes, in order to try to preserve its activities in the face of billion dollar losses resulting from the drop in demand. However, it is possible to see a recovery trend over the past few months.

KEY WORDS: Air Transport; Development; Regulation; Impact; Covid-19.

RESUMEN: En el Estado moderno, la existencia de una infraestructura capaz de atender a los intereses públicos es esencial para el desarrollo nacional. Así, el transporte, en particular el aéreo, juega un papel destacado en el desarrollo económico actual, por lo que genera un mayor debate al respecto. Sin embargo, el sector aéreo brasileño ha sufrido importantes pérdidas como consecuencia de la pandemia de Covid-19, lo que llevó a la adopción de medidas regulatorias para intentar contener esta situación. Por lo tanto, el objetivo es abordar la importancia del transporte aéreo para el desarrollo nacional, considerando el impacto causado al sector por la pandemia de Covid-19. Para ello se utiliza el método cualitativo. Se concluye que la pandemia obligó al sector aéreo a sufrir cambios severos, para intentar reanudar sus actividades ante pérdidas multimillonarias derivadas de la caída de la demanda. Sin embargo, es posible notar una tendencia de recuperación en los últimos meses.

PALABRAS-CLAVE: Transporte aéreo; Desarrollo; Regulación; Impacto; COVID-19.

INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, o transporte se mostrou um importante instrumento de desenvolvimento socioeconômico, interligando longínquas regiões e viabilizando a prática de atos negociais, por meio do deslocamento de pessoas e cargas.

Logo, o transporte pode ser tido como parte integrante da infraestrutura que sustenta as demais atividades socioeconômicas exercidas no Estado moderno, devendo estar pautado na eficiência, a fim de que melhor seja utilizado todo o seu potencial.

Muitas dificuldades recaem sobre a expansão da infraestrutura de transportes, especialmente em relação ao modal aeroviário, pois este carece de recursos financeiros e espaço físico, notadamente quando alocado em meio aos grandes centros econômicos do país.

A atividade regulatória é outro importante fator para o desenvolvimento das relações negociais em diversos setores, não sendo o setor aéreo uma exceção, pois é através dela que se delimita as liberdades dos agentes privados quando do exercício da atividade econômica em seus diferentes segmentos.

Assim, o transporte aéreo, em suas diversas vertentes econômicas, mostra-se essencial para o desenvolvimento do país, vez que tem apresentado, até 2019, uma significativa taxa de crescimento, que foi interrompida, em 2020, pela pandemia de Covid-19, responsável por causar um prejuízo bilionário ao setor aéreo brasileiro.

Destarte, busca-se tratar da importância do modal aeroviário para a economia nacional, considerando a retração causada pela pandemia de Covid-19. Para tanto, vale-se do método dedutivo, bem como de análise bibliográfica nacional e estrangeira, sem olvidar os principais textos normativos e regulatórios sobre o tema ora proposto.

2 TRANSPORTE AÉREO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

501

Diversos são os fatores que contribuem para o desenvolvimento da economia nacional, tendo-se, por muito tempo, acreditado que o subdesenvolvimento seria uma fase predecessora do desenvolvimento. Contudo, tal crença mostrou-se falha, sendo substituída pela idéia de subdesenvolvimento enquanto condição autônoma que recai sobre cada Estado.¹

Nessa linha, o exercício da atividade econômica desponta como o principal instrumento de indução do desenvolvimento nacional moderno, necessitando, dentre outras coisas, da prévia existência de uma infraestrutura² capaz de atender às suas necessidades logísticas, propiciando eficiência às relações negociais públicas e privadas.

Embora a doutrina pátria não detenha um conceito uníssono do que vem a ser “infraestrutura”³, tem-se esta como todo o grupo de bens públicos (infraestrutura pública) destinados a prover suporte à execução dos interesses socioeconômicos nacionais⁴.

Logo, ao tratar de direito da infraestrutura, estar-se-á discutindo “[...] um ramo de estudo relacionado a qualquer tipo de relação jurídica que envolva as infraestruturas públicas, seja por meio de investimentos públicos ou privados.”⁵

¹ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

² “Concentrando-se sobre as características comuns identificadas nas ciências econômicas, constata-se que o vocábulo infraestrutura é utilizado, predominantemente, para identificar a reunião bens de capital vinculados à realização de necessidades sociais e econômicas próprias ao desenvolvimento.” AURÉLIO, Bruno. **A exploração da infraestrutura aeroportuária no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017. p. 25

³ CARVALHO, André Castro. **Direito da Infraestrutura: Perspectiva Pública**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

⁴ Explica Gilberto Bercovici que “[...] os investimentos em infraestrutura são voltados à garantia dos elementos essenciais - de ordem material ou institucional - para o exercício regular das atividades econômicas fundamentais da sociedade em geral, sem os quais seu desenvolvimento não é possível. Assim, qualquer ação no campo da infraestrutura, seja realizada diretamente pelo Estado ou por ele autorizada, tem como objetivo o atendimento de necessidades determinantes à realização das atividades econômicas essenciais ao conjunto da sociedade.” BERCOVICI, Gilberto. **Infraestrutura e desenvolvimento**. In: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael (Coord.). **Elementos de Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015.

⁵ CARVALHO, op. cit., p. 118

Ainda que o conceito de infraestrutura seja bastante amplo, englobando atividades de diferentes naturezas e que integram diversos setores⁶, a caracterização dos elementos infraestruturais está vinculada à artificialidade, ou seja, há uma interferência não natural que busca servir a um fim específico.⁷

Desta maneira, a infraestrutura, por ser algo de interesse estatal, está vinculada às decisões políticas e à estratégia pública de promoção do desenvolvimento⁸. No entanto, comumente, os debates que recaem sobre a infraestrutura guardam-se relegados a um segundo plano, denotando pouco interesse, sendo reavivados quando a falta de investimentos passa a gerar problemas no cotidiano social.⁹

Em países como o Brasil, onde os recursos são escassos, não é difícil haver limitações à realização de investimentos em infraestrutura. Ao tratar especificamente da infraestrutura de transportes, destaca-se a confusa e pouco planejada maneira como a rede brasileira foi constituída, o que gera um agravante à lógica que eficiência que consubstancia o setor.

No que se refere ao transporte aeroviário, viu-se, nas recentes décadas, um considerável ganho participativo da aviação no cenário econômico mundial, ainda que frente às diversas crises que recaíram sobre o setor.

A aviação, certamente, foi um dos elementos que suportaram a consolidação da globalização, permitindo expandir os fluxos internacionais de integração socioeconômica¹⁰, razão esta que requer a existência, em âmbito nacional, de uma infraestrutura de transporte aéreo apta a atender a demanda do setor.¹¹

Nessa linha, André Nakamura¹² defende que o Brasil necessita ampliar sua infraestrutura aeroportuária, além de buscar meios de viabilizar o aumento do volume de cargas aerotransportadas, sob pena de preservar a assimetria do país em relação à competitividade internacional.

Muitos aeroportos, no Brasil, estão impossibilitados de ampliar sua infraestrutura, especialmente devido à sua localização geográfica. É o que ocorre, por exemplo, com os aeroportos situados dentro dos principais centros econômicos do país, o que obriga à construção de novas infraestruturas regiões distantes das grandes cidades.¹³

A necessidade de expansão da infraestrutura aeroportuária é reflexo do ganho de força da aviação civil nos últimos anos. Segundo Barat¹⁴, entre meados de 1964 e 2004, o setor deteve uma taxa média de crescimento que o tornou dez vezes maior, fruto de uma situação cumulativa que envolveu o aumento da demanda, os ganhos de produtividade e a redução dos custos, contribuindo para um maior acesso deste meio de transporte.

No entanto, este é um modal que centraliza suas operações em poucos operadores. Para que se possa compreender melhor, é possível destacar que em 2003 a *International Air Transport Association* - IATA, contava com 270 empresas de transporte aéreo, entre cargas e passageiros, localizadas em 139 países, sendo que 59% da demanda mundial de transporte de passageiros pertencia a 15 grandes companhias aéreas (as chamadas *mega-carriers*).¹⁵

⁶ “Tornou-se recorrente a coincidência da aceção de infraestrutura como os bens de capital que sevem de base ao desenvolvimento. Como exemplo, podem ser destacados os portos, aeroportos, rodovias, ferrovias e demais aspectos ligados ao transporte: o setor elétrico, essencial à atração de investimentos e instalação de indústria; o saneamento básico, saúde e educação e outros vinculados ao desenvolvimento social e à qualidade de vida da população.” AURELIO, op. cit., p. 26-27

⁷ “A infraestrutura tem por característica a artificialidade, ou seja, é uma obra ou instalação artificial de titularidade do Estado, vinculada à exploração de um serviço público ou atividade econômica ou a um uso geral, remunerado ou não.” BERCOVICI, op. cit., p. 22.

⁸ Ibid. p. 22.

⁹ CARVALHO, op. cit., p. 51.

¹⁰ BARAT, op. cit., p. 107.

¹¹ NAKAMURA, André Luiz dos Santos. **Infraestrutura de transportes**. Curitiba: Juruá, 2019. p. 43.

¹² Ibid., p. 43.

¹³ Ibid., p. 43.

¹⁴ BARAT, op. cit., p. 90.

¹⁵ “Outras 15 responderam por 22% e as restantes 109 (predominantemente do Terceiro Mundo) por somente 19% da demanda.” BARAT, op. cit., p. 100.

A participação da América Latina como um todo - e do Brasil - no mercado mundial do transporte aéreo é de pequena expressão. O continente sul-americano e o País, na verdade, estão à margem das principais rotas mundiais de negócios e turismo e distantes dos mais importantes pólos de irradiação do desenvolvimento globalizado. As empresas aéreas brasileiras, por exemplo, foram responsáveis, em 2004, por apenas 1,4% dos passageiros-quilômetro transportados no mundo, nos vôos regulares domésticos e internacionais.¹⁶

Gerar demanda no setor de transportes não é uma tarefa simples, pois depende de inúmeros fatores estruturais, logísticos e econômicos. Tal situação pode ser vista, por exemplo, no âmbito empresarial, quanto ao custo e eficiência do transporte de cargas; no âmbito social, através do turismo; e, de maneira geral, por meio da existência de concorrência, baixando os preços dos serviços ofertados.

A preocupação com a qualidade dos serviços ofertados ao público certamente contribuiu para o atual modelo de gerenciamento dos aeroportos nacionais. Como será visto, o país optou por flexibilizar a participação pública na gestão da infraestrutura aeroportuária, seguindo uma tendência internacional.

Contudo, este processo está longe de atribuir excelência à eficiência dos serviços aeroportuários brasileiros. Tal assertiva pode ser verificada por meio dos dados publicados pelo Fórum Econômico Mundial, no *The Global Competitiveness Report 2019*, que classificou a qualidade dos serviços aeroportuários brasileiros no *ranking* 85, atrás de países como Argentina (*ranking* 83) e Chile (*ranking* 54).¹⁷

Por tal condição, tem-se que mesmo com o fortalecimento do setor nas últimas décadas, o país ainda é incapaz de se equiparar com os padrões de qualidade presentes nos Estados desenvolvidos, o que requer o firmamento de uma rede de transportes melhor integrada e mais eficiente.

3 REGULAÇÃO DO TRANSPORTE AÉREO NO BRASIL

503

A atividade regulatória desenvolvida no Brasil, através das Agências Reguladoras, se comparada com os modelos anteriores, pode ser considerada a nova roupagem da gestão pública da atividade econômica exercida no mercado interno.

Tal condição não desprezou o setor de transportes, tido como essencial para o desenvolvimento socioeconômico do país, cabendo, atualmente, ao Poder Público disciplinar a maneira como os agentes privados irão estabelecer e desenvolver suas relações negociais quando da utilização da infraestrutura pública que serve aos modais de transportes.

Contudo, isso não foi sempre assim, havendo um momento, nos primórdios do desenvolvimento da infraestrutura de transporte no Brasil, onde os modais foram construídos para servir a fins específicos, sem qualquer preocupação com o firmamento de redes logísticas aptas a tornar o transporte mais eficiente.

É que aconteceu, por exemplo, quando da construção das ferrovias, pois este modal detinha como objetivo exclusivo viabilizar o escoamento da produção agrícola destinada à exportação, pouco importando a integração do território nacional.¹⁸

Por anos, poucos investimentos ocorreram no setor de transportes¹⁹, o que veio a mudar recentemente, através da instituição de políticas desenvolvimentistas, tal como o chamado Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, instituído pela Lei nº 13.334 de 2016.

¹⁶ BARAT, op. cit., p. 103.

¹⁷ WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global Competitiveness Report 2019*. 2019. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf. Acesso em: 09 out. 2020.

¹⁸ NAKAMURA, op. cit., p. 21.

¹⁹ “Durante toda a história do Brasil, não se verificou, salvo no ciclo do café e no período compreendido entre o Estado Novo de Getúlio Vargas e o regime militar, a realização de um investimento estatal relevante no desenvolvimento da infraestrutura de transportes. Especialmente após o final dos anos 70, o Estado deixou de priorizar o investimento, razão pela qual hoje existe um passivo enorme a ser superado.” Ibid. p. 23

Embora não tenha havido um planejamento voltado à exploração de todo o potencial do modal aeroviário, ou a integração do sistema de transportes²⁰, conhecer seus principais aspectos históricos mostra-se algo importante para a compreensão da maneira como o transporte aeroviário tem se desenvolvido no país.

Por décadas o Estado deteve grande controle das atividades desempenhadas no setor aeroviário brasileiro, merecendo destaque o Departamento de Aeronáutica Civil - DAC, criado no ano de 1931, por meio do Dec. 19.902, com o objetivo de superintender os serviços de aeronáutica civil e comercial, estando subordinado diretamente ao Ministério da Viação e Obras Públicas. Contudo, em 1941, passou ao Ministério da Aeronáutica, porém, no ano de 1969, teve seu nome alterado para Departamento de Aviação Civil - DAC, estando sob o Comando da Aeronáutica até 2006, quando suas competências passaram à Agência Nacional de Aviação Civil.²¹

Essa participação pública na gestão do transporte aéreo mostrou-se necessária, pois durante a década de 1940 houve um significativo crescimento do setor, com companhias aéreas atendendo às mais diversas regiões do território nacional. Entretanto, isso não foi suficiente para garantir a sobrevivência de um número razoável de empresas, causando uma crise econômica na aviação logo no início da década de 1960.²²

Conforme destaca Barat²³, o elevado grau de intervencionismo público no setor esteve, por muito tempo, diretamente relacionado à idéia de desenvolvimento nacional e ocupação territorial, enquanto atividade pioneira, o que se agravou frente à competição predatória existente em meados da década de 1950 e 1960.

A partir do início da década de 1990, houve uma diminuição na interferência pública sobre o setor, o que contribuiu para o seu desenvolvimento. Neste período houve a instituição de uma política gerencial voltada à flexibilização da aviação regular, o que permitiu o ingresso de novas companhias aéreas no mercado brasileiro, além da criação de novas rotas e mudanças na frequência como os voos eram operados.²⁴

Essa flexibilização da gestão pública no setor aeroviário é fruto da mudança de perspectiva quanto à participação do Estado brasileiro na economia. Como explica Marques Neto²⁵, até a década de 1970, acreditava-se que o desenvolvimento nacional se daria através da atuação do Estado no domínio econômico, por intermédio de suas entidades administrativas, o que veio a mudar na década de 1980, ante a tendência mundial de regulação do mercado interno.

Em outras palavras, detinha-se um Estado encarregado de prestar os serviços tidos como essenciais, atuando diretamente na economia nacional, inclusive no setor de transportes, passando-se, à partir da década de 1980, a acreditar que a eficiência necessária ao desenvolvimento socioeconômico estaria no setor privado, razão esta que fundamentou a adoção de uma postura de participação indireta do Poder Público.²⁶

No Brasil, à época, discutiu-se, entre outras coisas, a formação de um Estado Regulador a partir da Reforma Administrativa que viria a ocorrer. Esta mudança tinha por fim desestatizar diversos setores da economia nacional, além de tornar possível disciplinar as relações negociais ocorridas nos mercados liberalizados. Para isso, mostrava-se necessário criar entidades regulatórias.²⁷

Este cenário, somado aos constantes *déficits* apresentados pelas empresas públicas, foi determinante para o surgimento das Agências Reguladoras no país, tornando a opção pelas privatizações a nova realidade brasileira.

²⁰ Ibid. p. 21.

²¹ ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Histórico da Aviação Civil Brasileira**. Disponível em: <https://www2.anac.gov.br/imprensa/historicoAviacaoCivil.asp>. Acesso em: 10 dez. 2020

²² PARANAÍBA, Adriano de Carvalho; BULHÕES, Eliezé. **Transportar é preciso!: uma proposta liberal**. São Paulo: LVM Editora, 2019.

²³ BARAT, op. cit., p. 115.

²⁴ PARANAÍBA; BULHÕES, op. cit., p. 100.

²⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parte IV - Regulação. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.); MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo (Org.); KLEIN, A. L. (Org.). **Tratado de direito administrativo - funções administrativas do Estado**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. v. 2.

²⁶ MARQUES NETO, op. cit.

²⁷ Ibid.

No que toca a aviação civil, a partir de 1991, surgiram diversas propostas de liberalização do setor, merecendo destaque a Quinta Conferência Nacional de aviação Comercial (V CONAC), onde se propôs a eliminação de algumas das várias barreiras que impediam o ingresso de novos concorrentes, menor controle sobre as tarifas aéreas e o fim das áreas de exploração exclusiva por empresas regionais.²⁸

Com as mudanças trazidas ao setor aéreo, em 2001, ficou estabelecida a plena liberdade tarifária, permitindo que as companhias aéreas cobrassem quaisquer valores pelas suas operações, devendo observar apenas o registro prévio e monitoramento do agente regulador.²⁹

Tal medida, acertadamente, ajudou na difusão do transporte aéreo no país, vez que fomentou a concorrência e viabilizou a redução dos preços ofertados aos consumidores. Nessa linha, Paranaíba e Bulhões³⁰ explicam que as novas características do setor contribuíram para o seu maior dinamismo, tornando viável a adoção de posicionamentos diversos por parte das companhias aéreas no mercado nacional.

Como já destacado, a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC surgiu com a incumbência de regular a aviação civil brasileira, assumindo a posição que outrora pertencia ao Departamento de Aviação Civil - DAC. Contudo, diversas questões que recaem sobre o setor aeronáutico ainda competem às organizações militares pertencentes ao Comando da Aeronáutica, por razões de controle e segurança do espaço aéreo nacional.³¹

Cabe destacar que a opção pública pela adoção de um modelo regulador da atividade econômica não implica em limitações à atuação direta por parte do Estado. Logo, atuar indiretamente sobre a economia não impede que o Poder Público aja diretamente, por meio de suas empresas estatais³². É o que ocorre, por exemplo, com a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero, que ainda tem atuado no gerenciamento dos diversos aeroportos que compõem a rede formada pelo modal aeroviário.

Como explicado, parte do processo de desenvolvimento do setor pauta-se na redução da participação pública no gerenciamento das atividades aéreas, sendo, neste processo, a concessão da infraestrutura aeroportuária, um dos principais destaques do atual modelo gerencial do setor, que, como bem alerta Barat³³, deve ocorrer de maneira controlada e devidamente planejada, caso contrário, poderá impactar os serviços ofertados aos usuários ou a rentabilidade das companhias aéreas.

Mais do que isso, o referido autor explica que a má condução dos processos de desregulamentação pode gerar “[...] novas tentativas de regulação mais rigorosa, voltando à rigidez que se pretendia superar justamente com a flexibilidade.”³⁴

E assim, tomando por base estes e outros cuidados, buscou-se realizar a concessão dos aeroportos brasileiros por meio de rodadas, a fim de melhor compreender as falhas e os acertos em cada fase deste processo.

Embora este trabalho não tenha por objetivo discutir as concessões aeroportuárias, é importante saber que a exploração comercial da estrutura aeroportuária é uma conduta comum ao redor do mundo, consubstanciando-se em uma das diversas maneiras que o modal gera empregos e renda.

²⁸ PARANAÍBA; BULHÕES, op. cit., p. 101.

²⁹ Ibid. p. 101-102.

³⁰ Ibid. p. 101-102.

³¹ Ibid. p. 103.

³² MARQUES NETO, op. cit.

³³ BARAT, op. cit., p. 116.

³⁴ Ibid. p. 116

4 TRANSPORTE AEROVIÁRIO E SEUS DIFERENTES MERCADOS

Como aduzido, o modal aeroviário possui diversas frentes econômicas, o que permite sua exploração de maneiras diversas, em atendimento às necessidades de cada usuário, conforme seu perfil. Assim, é possível, tratar do mercado que há dentro dos próprios aeroportos - ofertando, por exemplo, alimentação e *souvenirs* -, além dos serviços de transporte de pessoas e de cargas.³⁵

4.1 EXPLORAÇÃO DOS SERVIÇOS AEROPORTUÁRIOS

Os serviços aeroportuários, em sua grande maioria, são destinados aos clientes das companhias aéreas, que, em trânsito, guardam diferentes necessidades. É o que acontece, por exemplo, em aeroportos cujo *design* visa atender clientes *premium*. Há, ainda, aeroportos com terminais destinados a servir a aeronaves privadas. Além disso, não se pode esquecer, também, dos serviços destinados a clientes que integram grupos específicos, como os de primeira classe e executiva, que contam com vantagens diversas, tal como a realização do procedimento de *check-in* separadamente aos demais passageiros.³⁶

Indo além, cabe destacar também a preocupação com os produtos negociados nos aeroportos, haja vista sua importância na geração de parte da receita comercial ou não aeronáutica do administrador aeroportuário. Neste ponto, a atenção recai sobre os produtos adquiridos pelos passageiros dentro dos aeroportos, pois os rígidos controles exercidos sobre a bagagem podem gerar confisco dos bens transportados, tal como ocorreu na União Europeia, em relação a líquidos, aerossóis e géis pertencentes a passageiros estrangeiros que ingressaram em seus aeroportos.³⁷

Sob uma perspectiva econômica, Anne Graham³⁸ destaca alguns dos problemas que decorrem da rigidez e demora nos procedimentos de segurança. Segundo a autora, isso pode gerar congestionamento, o que não impacta na operação aeroportuária, mas afeta o tempo de permanência do usuário, tomando-lhe a disponibilidade de consumo de alimentos, bebidas e realização de compras. Assim, tenta-se contornar tal situação os pré-avisando para chegarem mais cedo.

Outra maneira de incentivar o consumo é através dos níveis de penetração na área comercial, obrigando os passageiros a andarem entre as lojas para que possam chegar até as salas ou portões de embarque.³⁹

Para fomentar o lado econômico, em certos países, é possível ainda que alguns aeroportos concedam descontos nas tarifas aeroportuárias, a fim de estimular o aumento do tráfego aéreo, gerando receita comercial através do maior consumo de alimentos e bebidas, em especial por parte dos passageiros das companhias *low cost* e *low fare*, vez que estas, em regra, não oferecem estes serviços sem maiores custos aos passageiros.⁴⁰

Existe diversas outras maneiras para que os administradores aeroportuários sejam remunerados, contudo, estes são os principais meios que envolvem o fluxo de passageiros em trânsito nas instalações aeroportuárias.

4.2 EXPLORAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS

A exploração econômica do modal aeroviário também pode ocorrer por meio da prestação do serviço de transporte, o qual divide-se entre o transporte de passageiros e de cargas.

³⁵ Neste trabalho, não se busca tratar, também, dos mercados formados para o atendimento às necessidades das companhias aéreas, tal como o fornecimento de alimentação, combustível e outros.

³⁶ GRAHAM, Anne. Key Issues Facing the Airport Industry. In: O'CONNELL, John. F.; WILLIAMS, Geroge. *Air transport in the 21st century: key strategic developments*. Routledge. 2011.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

No que se refere ao transporte de passageiros, diversos debates recaem sobre os meios necessários para viabilizar o aumento da concorrência entre as companhias aéreas, através da adoção de políticas que permitam o ingresso de empresas entrantes no acirrado mercado dominado pelas tradicionais companhias.

Contudo, neste artigo, optou-se por tratar do não tão bem-sucedido Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional - PDAR, instituído por meio da Lei nº 13.097/2015, para fomentar o transporte aéreo em centros econômicos de menor intensidade.

Conforme explica Paranaíba e Bulhões⁴¹, o PDAR foi criado em 2014, cuja premissa era incentivar que as companhias aéreas operassem aeronaves menores em rotas mais curtas (rotas regionais, conforme dispõe a Lei nº 13.097/15).

Nessa linha, o art. 116 da referida lei visou, dentre seus objetivos, o aumento do acesso ao sistema aéreo de transporte, atribuindo prioridade aos habitantes de regiões menos desenvolvidas (inciso I); a integração de comunidades isoladas, a fim de facilitar a mobilidade dos cidadãos brasileiros (inciso II); e, incentivar o turismo, facilitando o acesso a estas regiões (inciso III).

Sob o contexto do PDAR, a União ficou autorizada a subvencionar economicamente as companhias aéreas que regularmente estivessem inscritas no Programa, valendo-se de até 30% dos recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC⁴².

Tal montante seria destinado ao pagamento dos custos relativos às tarifas aeroportuárias e de navegação aérea (art. 117, I), em voos regulares domésticos e de ligações aéreas sistemáticas em aeroportos regionais (art. 117, § 1º), tidos pela Lei nº 13.097/15, como aeroportos de pequeno ou médio porte, cuja movimentação anual não supere 600.000 passageiros embarcados e desembarcados (art. 115, I).

A subvenção também contemplaria o pagamento do Adicional de Tarifa Aeroportuária - Ataero, revogada pela Lei nº 13.319/2016, não abrangendo, contudo, o pagamento da Tarifa de Armazenagem e a Tarifa de Capatazia, elencada no art. 3º da Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973.

Era possível ainda utilizar a subvenção para o pagamento de parte dos custos de transporte de até 60 passageiros em voos diretos em rotas regionais, tomando por base, dentre outros critérios, o aeroporto atendido, o consumo de combustível ou a quilometragem voada, a fim de auxiliar no custeio de até 50% dos assentos disponíveis - limite este que não se aplica a voos dentro da Amazônia Legal. (art. 117, III).

Neste caso, a subvenção será concedida apenas para as companhias aéreas “[...] concessionárias de serviços aéreos regulares de transporte de passageiro e para as empresas que operam ligações aéreas sistemáticas” (Art. 117, § 4º).

Para tanto, as empresas que desejassem participar do PDAR necessitariam assinar um contrato com a União, a qual contaria com as cláusulas mínimas, conforme regulamento do Programa (Art. 117, § 5º). Contudo, lhes seria exigida documentação apta a provar sua regularidade jurídica e fiscal, inclusive em relação aos pagamentos das tarifas aeroportuárias e de navegação aérea. (Art. 117, § 6º)

O artigo 117, em seus parágrafos 6º e 7º, previu, ainda, que todas as companhias aéreas aptas à percepção da subvenção econômica deveriam ser contempladas, atribuindo prioridade às rotas que detivesse como origem ou destino a região da Amazônia Legal.

Entretanto, ainda que a Lei nº 13.097/2015 tenha buscado atender a um nicho importante e pouco explorado do setor aéreo brasileiro, os esforços lançados surtiram pouco efeito prático, pois “[...] o PDAR nunca chegou perto de ser executado.”⁴³

⁴¹ PARANAÍBA; BULHÕES, op. cit., p. 106.

⁴² O FNAC foi criado por meio do artigo 63 da Lei nº 12.462/2011, sendo regulado pelo Decreto nº 8.024/2013. O Fundo está vinculado à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, possuindo natureza contábil e financeira. Seus recursos advêm de valores devidos à União em decorrência da contrapartida das outorgas de infraestrutura aeroportuária; de rendimentos de suas aplicações financeiras; além de outras fontes, conforme prevê o § 1º do art. 63 da referida lei.

⁴³ PARANAÍBA; BULHÕES, op. cit., p. 106.

Isso não impediu que o setor detivesse um significativo aumento no número de passageiros transportados até o ano de 2019, onde foi registrado o tráfego de 119,4 milhões de pessoas no mercado doméstico e internacional⁴⁴, o que veio a mudar no ano de 2020, em decorrência da pandemia de Covid-19, conforme poderá ser verificado adiante.

4.3 EXPLORAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE CARGAS

O transporte de cargas abrange o deslocamento de diversos tipos de bens, o que exige das companhias aéreas, sejam elas dedicadas exclusivamente ao atendimento desta demanda ou não, a utilização de procedimentos e aeronaves com características específicas, tornando sua operação uma atividade especializada.

Uma importante característica do transporte de carga por via aérea é que, quando utilizado sem que haja integração com outros modais, não será um serviço “porta a porta”. Ou seja, quando individualmente considerado, o deslocamento das cargas aerotransportadas estará restrito à movimentação entre aeroportos. Entretanto, a ineficiência gerada neste cenário é tamanha que diversas empresas do setor de logística realizam, por meios próprios ou de terceiros, a integração multimodal necessária ao atendimento das demandas globalizadas.⁴⁵

De modo geral, as cargas aerotransportadas possuem um elevado valor se comparadas àquelas deslocadas por meio de navios - cerca de 31 vezes maior -, tornando-as aptas a suportar o alto custo de operação das aeronaves. No mais, o transporte aéreo de cargas funda-se no célere trânsito de bens cuja relação valor-peso se mostra significativa, não sendo conveniente optar pela utilização de outros modais. É o que ocorre, por exemplo, com o transporte de suprimentos médico-hospitalares ou de produtos perecíveis, que tendem a utilizar o frete aéreo.⁴⁶

Bens como frutas, vegetais e flores são tidos como produtos perecíveis, pois mesmo em temperatura controlada, podem acabar estragando por conta do tempo de deslocamento por vias menos custosas. O mesmo ocorre em relação a outros produtos frescos provenientes de países em desenvolvimento, que fomentam o mercado interno de bens destinados à exportação.⁴⁷

Contudo, frequentemente o espaço disponível para o transporte de cargas em voos de passageiros não é suficiente, razão esta que torna do interesse de diversas empresas a opção por adicionar aviões cargueiros em suas frotas. Há ainda a opção pela utilização de aeronaves ‘Combi’, que servem tanto ao transporte de passageiros quanto ao de cargas, bastando realizar uma breve adaptação.⁴⁸

Em relação ao mercado brasileiro, Nakamura⁴⁹ aduz que o transporte de carga aerotransportada corresponde a menos de 1% do volume total deslocado por meio de outros modais. Segundo o autor, isso ocorre devido ao seu alto custo quando comparado ao transporte realizado em rodovias e ferrovias.

Entretanto, o transporte de cargas por via aérea tem aumentado nos últimos anos. Conforme dispõe o Anuário do Transporte Aéreo de 2019, a demanda por transporte aéreo de carga paga e correio transportado relativo à indústria teve um aumento de 14% frente a 2010, mas apresentando uma queda de 8% se comparado a 2018. No que toca ao mercado doméstico, a carga paga e correio transportado teve um decréscimo de 5% em relação a 2010.⁵⁰

⁴⁴ ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Anuário do Transporte Aéreo: Sumário Executivo - 2019**. ANAC. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/anuário-do-transporte-aereo/dados-do-anuário-do-transporte-aereo>. Acesso em: 16 dez. 2020.

⁴⁵ MORELL, Peter S.. The Air Cargo Industry. In: O'CONNELL, John. F.; WILLIAMS, Gero. **Air transport in the 21st century: key strategic developments**. Routledge. 2011.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Tais aeronaves são ideais para atender aos fluxos de demandas sazonais, especialmente em rotas com baixo tráfego de passageiros, pois permite a variação do espaço destinado ao transporte de carga no convés principal. No entanto, devido às suas características estruturais são aeronaves mais pesadas. Ibid.

⁴⁹ NAKAMURA, op. cit., p. 42.

⁵⁰ ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Anuário do Transporte Aéreo: Gráficos e Tabelas - 2019**. ANAC. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/anuário-do-transporte-aereo/dados-do-anuário-do-transporte-aereo>. Acesso em: 16 dez. 2020.

Já em 2020, como poderá ser visto a seguir, rompeu-se com a tendência de crescimento do setor em virtude da crise sanitária, vez que passou-se a buscar meios de salvaguardar a aviação nacional frente a um possível colapso financeiro das companhias aéreas e das administrações aeroportuárias.

5 IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NO TRANSPORTE AÉREO BRASILEIRO

Com o advento da pandemia de Covid-19, o setor aéreo sofreu um significativo impacto econômico-financeiro, demandando uma maior participação pública, a fim de impedir que eventos cíclicos desmantelassem o mercado formado pela aviação civil.

Diversos países optaram por ajudar financeiramente suas companhias aéreas, haja vista a importância estratégica do setor para a economia nacional. O periódico *Deutsche Welle* publicou, em maio de 2020, que a Lufthansa gostaria de receber apoio público, contanto que isso não gerasse intervenção estatal na gestão da empresa.⁵¹

Mais do que isso, o periódico noticiou que o órgão de controle da concorrência da União Europeia aprovava a liberação de um auxílio público para a Air France, sendo 4 bilhões de euros em empréstimos bancários garantidos pelo Estado, além de 3 bilhões de euros em empréstimos diretos. O governo da Holanda, por sua vez, comprometeu-se em ajudar a KLM com algo entre 2 a 4 bilhões de euros.⁵²

No Brasil, o governo optou por tentar atenuar os efeitos da pandemia no setor aéreo por meio da edição da Lei nº 14.034/2020, dispondo sobre algumas medidas emergenciais para salvaguardar a aviação civil durante a crise sanitária de Covid-19.

Inicialmente, a referida lei, em seu artigo 2º, prevê a possibilidade de alteração de prazo para o pagamento das contribuições fixas e variáveis relativas aos contratos de concessão aeroportuária, por parte dos gestores. No entanto, o mesmo artigo impossibilita o governo federal de rever estes contratos, a fim de reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, quando os pedidos decorrem unicamente o adiamento do pagamento destas contribuições.

Conforme dados apresentados pela ANAC⁵³, no mês de novembro, sua Diretoria aprovou 4 pedidos de revisão extraordinária dos contratos de concessão aeroportuária em função da crise financeira causada pela pandemia. Aguarda-se, agora, aprovação final por parte da Secretaria Nacional de Aviação Civil - SAC, vinculada ao Ministério da Infraestrutura. Os pedidos de recomposição contratual recaem sobre os aeroportos de Guarulhos, Brasília e Salvador e Confins, que tiveram uma considerável queda na demanda de passageiros.

A Lei nº 14.034/2020 dispôs também a maneira como os reembolsos das passagens canceladas deverão ocorrer. Conforme o art. 3º, o reembolso das passagens canceladas entre 19 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2020 ocorrerão no prazo de 12 meses, a contar da data do cancelamento, incidindo atualização monetária com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC. O direito de reembolso existirá independentemente da maneira como a passagem foi adquirida (art. 3º, § 7º). Este crédito deverá ser concedido ao consumidor em até 7 dias, a partir da solicitação pelo passageiro (art. 3º, § 4º). Há, também, a possibilidade de utilização do crédito gerado pelo cancelamento na aquisição de produtos ou serviços oferecidos pelo transportador, no prazo de 18 meses (art. 3º, § 1º).

Caso o transportador cancele o voo, este deverá disponibilizar ao consumidor a alternativa de reembolso, a opção de acomodação em outro voo, ainda que de terceiros, e a remarcação da passagem, sem qualquer ônus, observadas as condições ao serviço outrora contratado (art. 3º, § 2º).

⁵¹ HARPER, Jo. *Lufthansa mulls options as Air France state aid strings revealed*. Deutsche Welle, 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/en/lufthansa-mulls-options-as-air-france-state-aid-strings-revealed/a-53325173>. Acesso em: 15 nov. 2020.

⁵² Ibid.

⁵³ ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. *Mais 4 aeroportos têm reequilíbrio econômico-financeiro aprovado em razão da Covid-19*. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/mais-4-aeroportos-tem-reequilibrio-economico-financeiro-aprovado-em-razao-da-covid-19>. Acesso em: 10 dez. 2020.

A Lei nº 14.034/2020 alterou a redação do texto normativo de diversos artigos em diferentes diplomas, dentre eles, a redação do art. 63, § 5º e § 7º da Lei nº 12.462/2011, além de acrescentar o § 8º. Este artigo, como destacado, instituiu o Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC.

Com a alteração da redação do § 5º, os recursos do FNAC passaram a estar sujeitos também à utilização para fins de desenvolvimento, na ampliação e na reestruturação de aeroportos concedidos, caso estas ações não sejam uma obrigação do concessionário prevista no contrato (inciso I); e no custeio de despesas que eventualmente decorrerem de responsabilidade civil em face de terceiro, que abrange danos causados por atentados terroristas, atos de guerra ou por eventos correlatos contra aeronaves com matrícula brasileira operadas por companhias aéreas nacionais, não se incluindo as empresas de táxi aéreo (inciso II).

Ademais, a nova redação do § 7º, do art. 63, passou a dispor que os recursos do FNAC podem ser utilizados como objeto e garantia de empréstimo, caso, até 31 de dezembro de 2020, seja celebrado por concessionários aeroportuários ou concessionários na prestação do serviço regular de transporte aéreo, bem como quanto aos prestadores de serviço auxiliar ao transporte aéreo, mediante comprovação de prejuízos fruto da pandemia da Covid-19.

Desta forma, o § 8º foi acrescentado para dispor as condições básicas que regem o empréstimo supra descrito. Embora diversas características do contrato de empréstimo devam ser estabelecidas mediante regulamento, observar-se-á os seguintes parâmetros: taxa de juros não inferior à Taxa de Longo Prazo (TLP); carência não superior a 30 meses; quitação da dívida até 31 de dezembro de 2031; garantia de empréstimo limitada a três bilhões de reais; e, garantia de empréstimo executável a partir de 1º de janeiro de 2021 (art. 63, § 8º I, II, III, IV e V).

No mês de maio de 2020, a ANAC editou a Resolução nº 556, que flexibiliza, em caráter excepcional e temporário em decorrência da pandemia, a aplicação da Resolução 400/2016, que dispõe sobre as condições gerais do transporte aéreo.

510

A primeira mudança trazida pela Resolução 556, em seu artigo 2º, foi a redução do prazo de comunicação aos passageiros quando da alteração programada pelo transportador das condições do voo, notadamente quanto ao horário e itinerário. Este prazo, na Resolução 400 é de 72 horas de antecedência, passando a 24 horas, até o dia 31 de dezembro de 2020, conforme prevê o artigo 6º.

A Resolução 556/2020 dispõe, em seu art. 3º, que havendo alteração programada pelo transportador, atraso, cancelamento de voo e interrupção do serviço, ficará suspensa a obrigação de oferecer assistência material, caso essas situações decorram do fechamento de fronteiras ou aeroportos em razão da determinação de autoridades; a reacomodação em voos de terceiros, caso haja disponibilidade em voo próprio; e, a execução do serviço por outra modalidade de transporte.

Seguindo, o parágrafo único do referido artigo traz ainda que o transportador não está obrigado a observar a característica de alimentação conforme o horário e de conceder *voucher* individual. Esta determinação é uma exceção ao disposto no artigo 27, II da Resolução 400/2016, que atribui este dever ao transportador quando o atraso, cancelamento de voo, interrupção de serviço ou preterição do passageiro gere um tempo de espera superior a duas horas.

Por fim, o artigo 4º da Resolução 556/2020 traz que as informações solicitadas pelos usuários devem ser prestadas imediatamente, suspendendo-se o prazo de até 10 dias, previsto no artigo 38 da Resolução 400/2016, para a resolução das reclamações. Logo, na vigência daquela Resolução, as reclamações devem ser resolvidas no prazo fixado pelo órgão gestor da plataforma Consumidor.gov.br, contando-se do seu registro.

Algo semelhante ocorre em relação às manifestações de usuários encaminhadas a ANAC através de seu sistema eletrônico de atendimento, estando igualmente suspenso o prazo de até 10 dias, previsto no artigo 39 da Resolução 400/2016, para os transportadores as responderem (art. 5º). Todas estas determinações, bem como aquelas previstas nos artigos 3º e 4º da Resolução 556/2020, são aplicáveis até o dia 31 de dezembro de 2020.

Certamente tais medidas contribuíram para um melhor gerenciamento do setor durante a crise, contudo, não foram suficientes para impedir a ocorrência de profundos danos econômicos.

O ano de 2019 foi marcado pelo maior número de passageiros registrados na série história brasileira (1,4% maior do que em 2018), sendo a terceira alta seguida do indicador, o que veio a mudar em 2020, devido a retração causada pela pandemia de Covid-19. Segundo a ANAC, no mês de abril de 2020, o número de passageiros transportados teve queda de aproximadamente 95% em relação ao mesmo período no ano anterior.⁵⁴

Ainda em comparação aos números apresentados em 2019, é possível ver uma gradativa retomada do setor em 2020, pois, em maio, a queda apresentada foi de 91%⁵⁵. Já no mês de julho, a demanda por voos domésticos foi 78,9% menor⁵⁶, enquanto os meses de setembro⁵⁷ e outubro⁵⁸ apresentaram percentuais ainda mais baixos (55,2% e 44,7%, respectivamente).

Estes números se traduzem em um impacto financeiro de 6,2 bilhões de reais às três maiores companhias aéreas do país, apenas no 2º trimestre de 2020, sendo o maior prejuízo obtido pelas empresas em um trimestre durante toda a série histórica. Novamente, comparando-se ao ano anterior, este resultado equivale a uma margem líquida negativa de 399,6%, vez que o lucro líquido, até então, havia sido de 191,8 milhões de reais⁵⁹.

Reflexos puderam ser sentidos nos valores das tarifas praticadas no setor de transporte aéreo, pois, durante o 2º semestre, o valor médio foi de R\$ 294,92, o equivalente a uma redução de 34,3% em relação mesmo período de 2019⁶⁰, enquanto no 3º semestre, com a leve retomada do setor, a média tarifária ficou em R\$ 330,75, representando uma queda de 23% em comparação ao ano anterior⁶¹.

Desta forma, é possível compreender, ainda que brevemente, a maneira como o setor aéreo brasileiro foi impactado pela pandemia de Covid-19, provocando uma forte retração e causando significativas perdas econômicas. Contudo, o setor tem demonstrado uma tendência de recuperação, ante o gradativo aumento na demanda de passageiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se ao longo do artigo que o transporte aéreo, ante a sua essencialidade, integra a infraestrutura pública do Estado moderno, atuando como um instrumento de desenvolvimento socioeconômico em decorrência da sua eficiência.

A crescente demanda de passageiros ensejou a adoção de políticas de desenvolvimento para o setor aéreo brasileiro, pautando-se em investimentos públicos e privados, a fim de fornecer melhores serviços aos usuários do sistema.

⁵⁴ ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Mercado aéreo em 2019: maior número de passageiros transportados da série histórica.** Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/mercado-aereo-registra-maior-numero-de-passageiros-transportados-da-serie-historica>. Acesso em: 21 dez. 2020.

⁵⁵ ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Demanda por voos domésticos recua 91% em maio.** 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/demanda-por-voos-domesticos-recua-91-em-maio>. Acesso em: 21 dez. 2020.

⁵⁶ ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Demanda por voos tem queda de 78,9% em julho.** 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/demanda-por-voos-tem-queda-de-78-9-em-julho>. Acesso em: 21 dez. 2020.

⁵⁷ ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Mercado doméstico segue apresentando crescimento no número de passageiros transportados.** 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/mercado-domestico-segue-apresentando-crescimento-no-numero-de-passageiros-transportados>. Acesso em: 21 dez. 2020.

⁵⁸ ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Empresas brasileiras transportaram mais de 4 mi de passageiros em outubro.** 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/empresas-brasileiras-transportaram-mais-de-4-mi-de-passageiros-em-outubro>. Acesso em: 21 dez. 2020.

⁵⁹ ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Dados do 2º tri revelam impacto de mais de 6 bilhões nas aéreas brasileiras.** 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/dados-do-2o-tri-revelam-impacto-de-mais-de-6-bilhoes-nas-aereas-brasileiras>. Acesso em: 21 dez. 2020.

⁶⁰ ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Tarifa aérea doméstica teve redução de 34,3% no 2º trimestre do ano.** 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/tarifa-aerea-domestica-teve-reducao-de-34-3-no-2o-trimestre-do-ano>. Acesso em: 21 dez. 2020.

⁶¹ ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Preço médio da tarifa aérea doméstica foi de R\$ 330 no 3º trimestre do ano.** 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/preco-medio-da-tarifa-aerea-domestica-foi-de-r-330-no-3o-trimestre-do-ano>. Acesso em: 21 dez. 2020.

O modelo de regulação da aviação civil brasileira passou por profundas mudanças nas últimas décadas, cominando na criação da ANAC, conforme a adoção de um posicionamento econômico menos direto por parte do Estado, em consonância com as tendências internacionais.

Esta mudança foi importante para o desenvolvimento do setor aéreo, pois permitiu aumentar o dinamismo das relações privadas, rompendo com diversas barreiras que tornavam as operações, em suas diferentes vertentes, menos eficientes e custosas.

Contudo, a pandemia de Covid-19 implicou em severos danos ao setor, que, mesmo com as diversas medidas adotados pelo Poder Público, resultou em um *déficit* bilionário às companhias aéreas brasileiras.

No entanto, ao longo dos últimos meses, o setor aéreo tem demonstrado indícios de retomada do fluxo de passageiros, reduzindo o percentual negativo em relação a cada período quando comparado a 2019.

REFERÊNCIAS

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Anuário do Transporte Aéreo: Gráficos e Tabelas - 2019**. ANAC. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/anuario-do-transporte-aereo/dados-do-anuario-do-transporte-aereo>. Acesso em: 16 dez. 2020.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Anuário do Transporte Aéreo: Sumário Executivo - 2019**. ANAC. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-de-transporte-aereo/anuario-do-transporte-aereo/dados-do-anuario-do-transporte-aereo>. Acesso em: 16 dez. 2020.

512

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Dados do 2º tri revelam impacto de mais de 6 bilhões nas aéreas brasileiras**. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/dados-do-2o-tri-revelam-impacto-de-mais-de-6-bilhoes-nas-aereas-brasileiras>. Acesso em: 21 dez. 2020.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Demanda por voos domésticos recua 91% em maio**. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/demanda-por-voos-domesticos-recua-91-em-maio>. Acesso em: 21 dez. 2020.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Demanda por voos tem queda de 78,9% em julho**. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/demanda-por-voos-tem-queda-de-78-9-em-julho>. Acesso em: 21 dez. 2020.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Empresas brasileiras transportaram mais de 4 mi de passageiros em outubro**. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/empresas-brasileiras-transportaram-mais-de-4-mi-de-passageiros-em-outubro>. Acesso em: 21 dez. 2020.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Histórico da Aviação Civil Brasileira**. Disponível em: <https://www2.anac.gov.br/imprensa/historicoAviacaoCivil.asp>. Acesso em: 10 dez. 2020.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Mais 4 aeroportos têm reequilíbrio econômico-financeiro aprovado em razão da Covid-19**. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/mais-4-aeroportos-tem-reequilibrio-economico-financeiro-aprovado-em-razao-da-covid-19>. Acesso em: 10 dez. 2020.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Mercado aéreo em 2019: maior número de passageiros transportados da série histórica**. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/mercado-aereo-registra-maior-numero-de-passageiros-transportados-da-serie-historica>. Acesso em: 21 dez. 2020.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Mercado doméstico segue apresentando crescimento no número de passageiros transportados**. 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/mercado-domestico-segue-apresentando-crescimento-no-numero-de-passageiros-transportados>. Acesso em: 21 dez. 2020.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Preço médio da tarifa aérea doméstica foi de R\$ 330 no 3º trimestre do ano.** 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/preco-medio-da-tarifa-aerea-domestica-foi-de-r-330-no-3o-trimestre-do-ano>. Acesso em: 21 dez. 2020.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016.** Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-400-13-12-2016/@/@display-file/arquivo_norma/RA2016-0400%20-%20Compilado%20at%C3%A9%20RA2017-0434.pdf. Acesso em: 03 nov. 2020.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Resolução nº 556, de 13 de maio de 2020.** Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2011/resolucao-no-181-de-25-01-2011/@/@display-file/arquivo_norma/RA2011-0181.pdf. Acesso em: 03 nov. 2020.

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil. **Tarifa aérea doméstica teve redução de 34,3% no 2º trimestre do ano.** 2020. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/noticias/2020/tarifa-aerea-domestica-teve-reducao-de-34-3-no-2o-trimestre-do-ano>. Acesso em: 21 dez. 2020.

AURÉLIO, Bruno. **A exploração da infraestrutura aeroportuária no Brasil.** 1. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

BARAT, Josef. **Logística, transporte e desenvolvimento econômico: a visão setorial.** São Paulo: Editora CLA, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. **Infraestrutura e desenvolvimento.** In: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael (Coord.). **Elementos de Direito da Infraestrutura.** São Paulo: Editora Contracorrente, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 19.902 de 22 de abril de 1931.** Dispõe sobre a criação e organização do Departamento de Aeronáutica Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19902.htm. Acesso em: 04 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, das facilidades à navegação aérea e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6009.htm. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12462.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015.** Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a receita de vendas e na importação de partes utilizadas em aerogeradores; prorroga os benefícios previstos nas Leis nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.440, de 14 de março de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 12.375, de 30 de dezembro de 2010; altera o art. 46 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que dispõe sobre a devolução ao exterior ou a destruição de mercadoria estrangeira cuja

importação não seja autorizada; altera as Leis n^o 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 12.973, de 13 de maio de 2014, 9.826, de 23 de agosto de 1999, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.522, de 19 de julho de 2002, 12.865, de 9 de outubro de 2013, 10.820, de 17 de dezembro de 2003, 6.634, de 2 de maio de 1979, 7.433, de 18 de dezembro de 1985, 11.977, de 7 de julho de 2009, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.076, de 30 de dezembro de 2004, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.074, de 7 de julho de 1995, 12.783, de 11 de janeiro de 2013, 11.943, de 28 de maio de 2009, 10.848, de 15 de março de 2004, 7.565, de 19 de dezembro de 1986, 12.462, de 4 de agosto de 2011, 9.503, de 23 de setembro de 1997, 11.442, de 5 de janeiro de 2007, 8.666, de 21 de junho de 1993, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 6.360, de 23 de setembro de 1976, 5.991, de 17 de dezembro de 1973, 12.850, de 2 de agosto de 2013, 5.070, de 7 de julho de 1966, 9.472, de 16 de julho de 1997, 10.480, de 2 de julho de 2002, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 6.530, de 12 de maio de 1978, 5.764, de 16 de dezembro de 1971, 8.080, de 19 de setembro de 1990, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, 13.043, de 13 de novembro de 2014, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 10.925, de 23 de julho de 2004, 12.096, de 24 de novembro de 2009, 11.482, de 31 de maio de 2007, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, a Lei Complementar n^o 123, de 14 de dezembro de 2006, o Decreto-Lei n^o 745, de 7 de agosto de 1969, e o Decreto n^o 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis n^o 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.360, de 23 de setembro de 1976, 7.789, de 23 de novembro de 1989, 8.666, de 21 de junho de 1993, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.973, de 13 de maio de 2014, 8.177, de 1^o de março de 1991, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004 e 9.514, de 20 de novembro de 1997, e do Decreto-Lei n^o 3.365, de 21 de junho de 1941; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113097.htm. Acesso em: 05 dez. 2020.

514

BRASIL. **Lei n^o 13.319, de 25 de julho de 2016.** Extingue o Adicional de Tarifa Aeroportuária; amplia o limite de participação do investimento estrangeiro na aviação civil; altera a Lei n^o 5.862, de 12 de dezembro de 1972, a Lei n^o 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e a Lei n^o 12.462, de 4 de agosto de 2011; e revoga a Lei n^o 7.920, de 7 de dezembro de 1989, a Lei n^o 8.399, de 7 de janeiro de 1992, e dispositivos da Lei n^o 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e da Lei n^o 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13319.htm. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n^o 13.334, de 13 de setembro de 2016.** Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei n^o 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm. Acesso em: 30 jun. 2020.

BRASIL. **Lei 14.034, de 5 de agosto de 2020.** Dispõe sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da Covid-19; e altera as Leis nos 7.565, de 19 de dezembro de 1986, 6.009, de 26 de dezembro de 1973, 12.462, de 4 de agosto de 2011, 13.319, de 25 de julho de 2016, 13.499, de 26 de outubro de 2017, e 9.825, de 23 de agosto de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14034.htm. Acesso em: 04 out. 2020.

CARVALHO, André Castro. **Direito da Infraestrutura: Perspectiva Pública.** São Paulo: Quartier Latin, 2014.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

GRAHAM, Anne. Key Issues Facing the Airport Industry. In: O'CONNELL, John. F.; WILLIAMS, Geroge. **Air transport in the 21st century: key strategic developments.** Routledge. 2011.

HARPER, Jo. **Lufthansa mulls options as Air France state aid strings revealed.** Deutsche Welle, 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/en/lufthansa-mulls-options-as-air-france-state-aid-strings-revealed/a-53325173>. Acesso em: 15 nov. 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parte IV - Regulação. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.); MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo (Org.); KLEIN, A. L. (Org.). **Tratado de direito administrativo - funções administrativas do Estado**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. v. 2.

MORELL, Peter S. The Air Cargo Industry. *In*: O'CONNELL, John. F.; WILLIAMS, Geroge. **Air transport in the 21st century: key strategic developments**. Routledge. 2011.

NAKAMURA, André Luiz dos Santos. **Infraestrutura de transportes**. Curitiba: Juruá, 2019.

PARANAÍBA, Adriano de Carvalho; BULHÕES, Eliezer. **Transportar é preciso!: uma proposta liberal**. São Paulo: IVM Editora, 2019.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Competitiveness Report 2019**. 2019. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf. Acesso em: 09 out. 2020.