

Boletim Gaúcho de Geografia

<http://seer.ufrgs.br/bgg>

REDE DE TRANSPORTE AÉREO REGIONAL REGULAR E INTEGRAÇÃO TERRITORIAL NO RIO GRANDE DO SUL

Luiz Felipe Barros de Barros, Rogério Leandro Lima da Silveira

Boletim Gaúcho de Geografia, 40: 72-90, maio, 2013.

Versão online disponível em:

<http://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/37774>

Publicado por

Associação dos Geógrafos Brasileiros



Portal de Periódicos
UFRGS

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

Informações Adicionais

Email: portoalegre@agb.org.br

Políticas: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/editorialPolicies#openAccessPolicy>

Submissão: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#onlineSubmissions>

Diretrizes: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#authorGuidelines>

Data de publicação - maio, 2013.

Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre, RS, Brasil

REDE DE TRANSPORTE AÉREO REGIONAL REGULAR E INTEGRAÇÃO TERRITORIAL NO RIO GRANDE DO SUL

LUIZ FELIPE BARROS DE BARROS¹

ROGÉRIO LEANDRO LIMA DA SILVEIRA²

RESUMO:

Examinar, em uma perspectiva histórica, o desenvolvimento do transporte aéreo regional regular no Rio Grande do Sul, as políticas públicas relacionadas e sua contribuição no processo de integração territorial no território gaúcho são os objetivos deste artigo. Metodologicamente, propõe-se examinar as principais políticas públicas relativas à aviação aérea regional regular e relacionar os principais elementos constitutivos da rede de transporte aéreo regional - aeroportos, linhas, rotas - que colaboram para dinâmica econômica no Rio Grande do Sul. Tal análise é realizada em três momentos: no primeiro, aborda-se a constituição inicial da rede aérea; no segundo, destaca-se a modernização técnica e a regulação da rede de transporte aéreo, e, por fim, abordam-se os reflexos da lei de mercado e do fim dos subsídios na reconfiguração da rede aérea regional. Em cada momento, busca-se articular os principais eventos e variáveis relacionadas ao desenvolvimento econômico do Brasil, às políticas públicas de transportes, ao desenvolvimento tecnológico da aviação e ao processo de integração territorial.

Palavras-chave: Redes, Transporte aéreo regional, Políticas públicas, Integração territorial.

INTRODUÇÃO

O lugar, a região e o território redefinem-se constantemente baseados no potencial integrativo de novos padrões tecnológicos de circulação e de comunicação, na medida em que adquirem graus variáveis de consistência técnica, informacional e comunicacional, em razão da possibilidade de acesso e da sua posição em relação às redes técnicas e informacionais que se estabelecem no mundo. (SANTOS, 1996). Nessa ótica, parece oportuno refletir, numa perspectiva histórica, sobre o desenvolvimento do transporte aéreo regional regular e sua contribuição no processo de integração territorial no Rio Grande do Sul.

1 Advogado. Mestre e Doutorando em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. E-mail: lf.barros@yahoo.com.br

2 Geógrafo. Mestre e Doutor em Geografia Humana - Universidade Federal de Santa Catarina. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - UNISC. E-mail: rlls@unisc.br

Em tal perspectiva e com base na evolução história das principais empresas aéreas regionais, analisa-se a constituição, configuração espacial e o funcionamento da rede de transporte aéreo regional, identificando os principais problemas e limites da infraestrutura aeroportuária existente e os serviços ofertados através dessa rede, de modo a compreender melhor a relação dessa rede de transporte aéreo com o processo de integração espacial entre os distintos municípios e regiões do Estado.

Trata-se de uma temática que se julga relevante principalmente quando se considera que o Rio Grande do Sul – o quarto maior PIB (Produto Interno Bruto) do Brasil, segundo dados do IBGE (2011) –, apresenta um cenário apreensivo no transporte aéreo diante da necessidade de se assegurar uma maior mobilidade requerida pelas atividades econômicas e sociais, e assim possibilitar graus maiores de integração territorial.

Nesse sentido, o artigo examina o desenvolvimento do transporte aéreo regional regular no Rio Grande do Sul, as políticas públicas relacionadas a esse segmento e sua contribuição no processo de integração territorial no território gaúcho.

Metodologicamente, a análise foi realizada em três momentos, a saber: um primeiro, relativo à constituição inicial da rede de transporte aéreo regional no território; um segundo, referente à modernização técnica e a regulação da rede de transporte aéreo regional; e um terceiro, relativo aos reflexos da lei de mercado e do fim dos subsídios na reconfiguração da rede de transporte aéreo regional. Nessa construção, buscou-se relacionar as principais variáveis políticas, econômicas e tecnológicas de cada período, articulada com a organização da rede de transporte aéreo, e compreender as características próprias do processo de desenvolvimento do transporte aéreo regional e de sua relação com integração territorial. O artigo está constituído, assim, por três tópicos, cada um dos quais correspondentes aos períodos relativos à formação e ao funcionamento da rede de transporte aéreo regional no Estado do Rio Grande do Sul.

1-A CONSTITUIÇÃO INICIAL DA REDE DE TRANSPORTE AÉREO REGIONAL NO TERRITÓRIO DO RIO GRANDE DO SUL

Reconstituir a formação inicial da rede de transporte aéreo no território do Rio Grande do Sul implica necessariamente que se considere a criação e o modo de funcionamento inicial das primeiras empresas a operarem esse modal de transporte no território. É preciso também considerar que a definição da configuração espacial da rede de transporte aéreo e seu funcionamento igualmente refletiam as condições econômicas e políticas então existentes no território estadual.

No Estado do Rio Grande do Sul, até os anos 1950, as principais ações governamentais foram direcionadas para socorrer os efeitos da crise da economia estancieira, especialmente no Sul do Rio Grande do Sul. A partir de então, Porto Alegre e as cidades de seu entorno – a atual região metropolitana – passam a exer-

cer a hegemonia comercial e industrial. Paul Singer (1968) afirma que o desenvolvimento econômico da capital pode ser explicado por seus vínculos comerciais com a economia da zona colonial e por se constituir em um polo industrial do mercado regional.

Nesse primeiro momento, abordar-se-ão as empresas aéreas Condor/ Varig, e Savag, as quais operaram no território gaúcho com conceito de empresa aérea de âmbito regional. Os dados levantados mostram que o transporte aéreo regional iniciou no Rio Grande do Sul, em 1927, com o Condor Syndikat, o qual foi formado em Berlim com o propósito de promover a venda além-mar, de avião comercial alemão. Tal informação é corroborada por Pereira (1987). Segundo ele, a pioneira da aviação comercial brasileira foi a empresa alemã Condor Syndikat, que atuava na promoção de vendas de material aeronáutico e de conhecimentos correlatos.

É importante ressaltar que o início das operações da Condor/ Varig deu-se em Rio Grande, Pelotas e Porto Alegre, municípios com maior expressão econômica no Rio Grande do Sul. Como praticamente não havia infraestrutura aeroportuária no Estado sulino, as referidas empresas optaram, então, pela utilização de hidroaviões, com pousos de decolagens às margens do rio Guaíba, em Porto Alegre, e do rio São Gonçalo, em Pelotas. Conforme Barros (2012), em Rio Grande, as operações aconteciam nas águas que corriam do estuário, que é o Guaíba, através da Lagoa dos Patos, até a barra de Rio Grande. Os hidroaviões pousavam no local chamado Saco da Mangueira. Referente à relevância desses municípios, Pesavento (1985) observa que, nesse período, as maiores empresas concentravam-se em Porto Alegre, Rio Grande, Pelotas e nos municípios mais populosos da zona colonial, especialmente Caixas do Sul e São Leopoldo.

Conforme Museu Varig (2002), no início das operações da Condor, e posteriormente da Varig, o avião utilizado era um hidroavião Dornier Do J Wal, aparelho que pousava e decolava em água, uma vez que não existia infraestrutura aeroportuária adequada. Viégas (1989) afirma que, depois de 1930, o governo desenvolveu uma política de uso do avião como instrumento de integração nacional, mas só entre 1934 e 1938 foram construídos mais de 300 campos de pouso no interior do país. As empresas optavam por hidroaviões, por falta de campo de pouso ao longo das linhas em que operavam.

Segundo Barros (2012), em 03 de fevereiro de 1927, a “Linha da Lagoa” foi inaugurada na Lagoa dos Patos (laguna no Rio Grande do Sul), a qual se estende a meio caminho ao longo da costa do Estado sul-riograndense. Em Pelotas, a amerrissagem ocorria no rio São Gonçalo. Conforme publicado no jornal Correio do Povo em 04 de fevereiro de 1927, “o Atlantico (da Condor Syndicat) fez, ontem, a sua primeira viagem ao Sul do Estado, levando 03 passageiros e 163 quilos de correspondência postal”.

A partir de seu surgimento, em 1927, até 1942, a Viação Aérea Rio-Grandense nunca se aventurou fora do estado do RS e não antes de 1946 forneceu serviços para outro Estado brasileiro. Em 1942, a Varig estabeleceu a primeira linha para

o exterior do Estado: Montevideo. A partir de 1946, começou a expansão para o Norte do país, atingindo a então capital federal, Rio de Janeiro, com escala em Florianópolis, Curitiba e São Paulo. O equipamento de voo foi enriquecido com aquisição de aviões Douglas DC-3 e Curtiss Commando C-46. A Varig popularizou o transporte aéreo com aviões “mistos” nos quais a maior concentração de poltronas permitia barateamento de passagens. (VARIG, 2002).

Em 1943, a Varig realizava o trecho Porto Alegre-Montevideo (única escala internacional na época), sendo que, na capital uruguaia, os aviões faziam combinação, ou seja, integração de rede com as aeronaves da empresa Causa e com os vapores da Mihanovich, para Buenos Aires (VARIG, 1981). No ano de 1946, a Varig estabeleceu novas linhas, atuando em Porto Alegre e Rio de Janeiro, com escalas em Florianópolis, Curitiba e São Paulo. A incorporação de um novo avião, o Curtiss Commando C-46, marcou a interligação de todas as capitais da região sul do país. Em 30 de junho de 1953, a empresa incluiu Buenos Aires na sua rede internacional como prolongamento da linha de Montevideo, cuja operação era conjunta com a Aerolineas Argentinas. (VARIG, 2002).

No ano de 1951 (Figura 1), a Varig operava, principalmente, no interior gaúcho e de Santa Catarina, possuindo apenas uma rota internacional para Montevideo, Uruguai, conforme comprova o boletim informativo do Museu Varig (VARIG, 1981). Essa informação é corroborada pela enciclopédia do IBGE, de 1959, a qual retrata que a Varig, em 1951, passou a servir o interior dos Estados de Santa Catarina e do Paraná, levando o transporte aéreo a locais carentes de meios de comunicação. A maior expressão nacional e internacional começou em junho de 1953, quando iniciou atividades para Buenos Aires, Argentina, em conjunto com a empresa aérea Aerolineas Argentinas.

Figura 1- Rede Aérea Regional – Varig 1951



Fonte: Davies (1983, p. 482).

Para se ter uma ideia da evolução da rede operada pela Varig desde 1927 até o início de 1958, bem como a demanda de passageiros e carga transportados nesse período, é importante destacar que havia benefícios tanto no aspecto econômico como no aspecto temporal para utilizar esse tipo de transporte, em detrimento do rodoviário e do ferroviário.

A expansão das linhas da Varig no final da década de 1930, em comparação com a década de 50, se vincula com a ampliação dos fluxos de passageiros e de cargas, elementos também constituintes do espaço geográfico, entendido por Santos (1996), como conjunto articulado de sistemas de objetos e sistemas de ações. Referente ao aspecto econômico vivenciado pelo Estado sulino pós-1930, havia predominância do ramo dos produtos alimentares, sendo o Rio Grande do Sul considerado “celeiro do país”. Afora isso, o território gaúcho firmava-se como fornecedor de alimentos e de gêneros manufaturados ao mercado interno, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro.

Nesse cenário, a Varig operava as principais linhas que abrangiam os municípios de Porto Alegre, Pelotas, Livramento e Bagé, onde estavam concentrados os

maiores centro urbanos, os quais sediavam indústrias alimentícias. A empresa aérea Varig fazia conexão com a Condor, a Panair e a Air France para o Norte do país e exterior, e também para Montevideo e Buenos Aires.(VARIG, 2000). (Figura 2).

Figura 2- Mapa das linhas aéreas da Varig no Rio Grande do Sul (1938) oferecido pela empresa para os seus passageiros.



Fonte: Museu Varig, 2000.

Conforme Barros (2012), já na década de 1950, com a melhoria dos transportes no país e o aumento dos fluxos de migração do campo para as principais cidades houve certa integração do mercado interno brasileiro e expansão dos setores de indústria de bens duráveis. Assim, a Varig expandiu as linhas aéreas para os municípios com economia pujante, tais como Caxias do Sul, Passo Fundo e Santo Ângelo, chegando a outros Estados e ao exterior. Desta forma, as linhas projetadas na década de 1930 pela Varig foram consolidadas a partir dos anos 50,

especialmente no ano de 1953, quando começou a sua operação para Buenos Aires, deixando de ser apenas regional para iniciar uma trajetória de expressão nacional e internacional.

SAVAG (S.A.VIAÇÃO AÉREA GAÚCHA)

Outra empresa importante na constituição inicial da rede aérea regional no Estado foi a Savag (S.A. Viação Aérea Gaúcha), fundada em 25 de novembro de 1946, em Rio Grande, que também passou a operar voos regulares no Estado do Rio Grande do Sul. As rotas regulares iniciais ligavam Porto Alegre a Bagé, Pelotas e Rio Grande. Segundo Davies (1983), a Savag adquiriu três aviões Lockheed Lodestar, da Panair do Brasil, no mês de janeiro de 1947, inaugurando, no mesmo ano, serviços entre Porto Alegre e Bagé, Pelotas e Rio Grande. (BARROS, 2012).

Tais aeronaves foram compradas pela Cruzeiro do Sul e transferidas à Savag, evidenciando que a Cruzeiro do Sul pretendia atuar em direção ao Sul no território, o qual até o momento era de domínio absoluto da Varig. Essa última, diferentemente da Cruzeiro, Panair ou Vasp possuía potencial para se aproximar de outras regiões, fora do território gaúcho. De acordo com Selbach (2007), em 1947, a S.A. Viação Aérea Gaúcha (Savag), concorrente da Varig na época, aterrissou o avião Lodestar em Cachoeira do Sul, que faria a linha Porto Alegre, Cachoeira, Passo Fundo, Santa Maria, Santo Ângelo, Bagé e Pelotas. Neste ano, a Varig voava às terças e às quintas-feiras.

As empresas aéreas Cruzeiro do Sul e Panair adotaram posição ofensiva, passando a prestigiar a nova empresa Savag. A Cruzeiro do Sul transferiu aviões para Savag, na tentativa de revigorar a frota, porém insuficiente para tirar da Varig a liderança no transporte aéreo gaúcho. Com o objetivo de expandir as linhas no interior do Rio Grande do Sul, a Varig liderou o trabalho de preparação e de infraestrutura dos campos de pouso, muitos deles ainda inexistentes.

Conforme acordo estabelecido com o Ministério da Aeronáutica, a companhia possuía direito exclusivo do uso das pistas, sendo responsável pela manutenção, podendo ceder autorização para terceiros conforme as necessidades e interesses da empresa. Por sua vez, o governo federal publicou decreto, liberando as pistas, cabendo à Varig cobrar uma determinada taxa por pousos e decolagens.

Segundo Link (1994), em 1952, a Varig, com apoio de Getúlio Vargas que estava no Governo Federal, conseguiu cancelamento de diversas frequências da Savag. Anos antes, em 1946, a Varig qualificou a frota com os aviões Douglas DC-3 e depois com os Curtiss C-46. Já em 1951, servia 14 cidades no interior do Rio Grande do Sul. Chegava, também, a Santa Catarina e Paraná, alcançando São Paulo e Rio, além de Montevideo.

Pereira (1987) e Davies (1983) informam que, no ano de 1953, depois de adquirir a Aero Geral, a Savag alçou voo até Natal, no Rio Grande do Norte, passando a competir com a Cruzeiro, Panair, Vasp e Real Aerovias. A compra pela Varig foi efetuada em 27 de abril de 1951, mas o Ministério da Aeronáutica aprovou a tran-

sação apenas em 10 de julho de 1953. Até aí, os aviões da Aero Geral operavam seus voos com tripulações das duas empresas; os aviões continuavam com a pintura da Aero Geral. Em 1955, quando conquistou a rota para Nova York, a Varig já atendia, no âmbito regional, aproximadamente 20 municípios gaúchos.

Como assinala Barros (2012), enquanto diminuía a relevância da Savag, aumentava a da Varig, que se consolidava no cenário internacional. Em virtude das dificuldades, a Cruzeiro do Sul fez um consórcio operacional, assumindo, praticamente, o controle da Savag, além de efetuar tráfego mútuo com a empresa TAC (Transportes Aéreos Catarinense S.A). Com o intuito de continuar no mercado da aviação, em 1957, a empresa passou a oferecer um novo voo para Dom Pedrito, via Bagé, com preços reduzidos, fazendo igualmente conexão com todas as linhas da Cruzeiro do Sul.

Existem controvérsias sobre a data do encerramento das atividades da Savag. Segundo Davies (1983), fora em primeiro de janeiro de 1966, quando foi definitivamente absorvida pela Cruzeiro do Sul, que possuía outros interesses de rotas para o Norte do país. Assim, deixou livre o mercado gaúcho para a Varig. Em 1966 e 1967, apenas a Varig atendia a 108 cidades no Brasil.

2- A MODERNIZAÇÃO TÉCNICA E A REGULAÇÃO DA REDE DE TRANSPORTE AÉREO REGIONAL

O território brasileiro, a partir dos anos 60, entrou numa nova etapa de desenvolvimento, pois foram modificados os conteúdos técnicos essenciais de sua constituição, entre eles, os sistemas de movimento e de telecomunicações. Tais conteúdos permitem a possibilidade de uso do espaço geográfico como reflexos no sistema de transportes. Acredita-se que os modais precisam acompanhar e atender às demandas da sociedade, que fazem parte de um espaço geográfico integrado e diversificado. De acordo com Pesavento (1985), nesse período, a situação política do país era complexa, pois na área rural havia desintegração das estruturas de poder e na zona urbana os movimentos estudantis e sindicais se constituíam como nova força de atuação. No ano de 1964, nesse contexto de polarização de forças, acontecia o golpe de Estado e era outorgada, em 1967, uma nova Constituição. Assim, modificavam-se os conteúdos normativos do território.

Com a tomada do poder pelos militares foi instalado um sistema de ações centralizado no Governo Federal. Tal centralização, com o afastamento da participação popular das decisões, caracterizou o processo de acumulação capitalista. Nessa etapa foi criado grande número de empresas estatais, especialmente provendo infraestrutura de comunicação, infraestrutura de transportes e serviços públicos de modo geral.

À medida que era criada uma nova base de geração/distribuição de energia (hidrelétricas e usinas), foi formada, também, infraestrutura de transporte para reforçar a integração física do país. Intensificava-se o uso do modal rodoviário na ligação de municípios e regiões brasileiros. O crescimento significativo da rede rodoviária nacional trouxe consequências para a vida de relações do território,

pois houve probabilidade de aumento da circulação material. (SANTOS E SILVEIRA, 2001).

Através da consolidação de voos regulares entre os principais municípios do território brasileiro foi possível o transporte com velocidade e assiduidade, atributos essenciais à ligação das regiões metropolitanas. O modal aéreo possibilitou a complementaridade regional no Brasil tendo em vista que o território já estava sendo integrado pelas vias terrestres (modal rodoviário). A expansão do meio técnico-científico no interior do território também exigiu, através de ações do Estado e da iniciativa privada, do acréscimo e modernização técnica e informacional dos sistemas de objetos que incrementassem a integração do território por via aérea. O modal aéreo exigiu acréscimo de objetos informacionais (informação) nos sistemas técnicos. Santos (1996) explica que um objeto é também informacional quando é chamado a produzir um trabalho preciso – a informação – e, ao mesmo tempo, funciona a partir de informações. Nas décadas de 1960 e de 1970, houve aumento substancial do processo de urbanização do território brasileiro. Tal incremento foi resultado do crescimento demográfico da população, do êxodo rural e, principalmente, do avanço do meio técnico-científico nas áreas rurais do Brasil.

Nesse segundo período, que abrange mais de duas décadas, destacam-se as empresas Varig, na sua fase final de operação no Rio Grande do Sul no ano de 1971, e a Rio-Sul Serviços Aéreos Regionais, criada em 1976 devido à política de governo de incentivo às empresas aéreas regionais, através do SITAR – Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional.

A aviação no Brasil sempre teve relação estreita com a questão política e com os agentes políticos que, através de ações estratégicas, incentivaram o modal. Exemplo disso é a RIN, Rede de Integração Nacional, criada pelo Decreto-lei 52693, de 15 de outubro de 1963, no governo do presidente João Goulart. Pelo decreto, o plano de integração nacional abrangeria linhas aéreas domésticas de alto interesse nacional, comprovadamente deficitária ou antieconômica, as quais comporiam a rede de Integração Nacional. Destaca-se que não seriam beneficiadas as linhas-tronco (linhas principais), nem as ligações diretas entre capitais, sem escalas.

Segundo Barros (2012), entre os principais fatores analisados para a implementação do Plano de Integração Nacional estavam o interesse público da ligação por via aérea, traduzido na necessidade de servir às regiões menos desenvolvidas, suprimindo a insuficiência dos outros meios de transporte, e o estabelecimento de tarifas adequadas às condições econômicas da região. Para permanecer recebendo a subvenção do plano era imprescindível, por parte das empresas, a manutenção das escalas de linhas mesmo com a substituição das aeronaves e das frequências para atender à demanda dos usuários. O conteúdo dos objetos que constituíam e compunham a infraestrutura aeroviária no país passou a experimentar mudanças técnicas significativas, com reflexos na organização e na configuração espacial das linhas aéreas e dos serviços prestados.

Entende-se que tais mudanças inserem-se no novo conteúdo que o espaço

geográfico passou a apresentar e que Santos (1996) denominou de Meio Técnico-Científico Informacional, quando a técnica, a ciência e a informação tornam-se variáveis cada vez mais presentes na relação entre a sociedade e a natureza, e no modo de organização espacial.

Segundo Grossi (1987), a legislação referente à Rede de Integração Nacional (RIN) concedia poderes à Diretoria de Aeronáutica Civil. Essa poderia dividir o país em regiões a fim de estabelecer centros de irradiação de linhas do Plano, bem como adaptá-lo às condições da melhoria da infraestrutura, de maneira a eliminar, gradativamente, a utilização do equipamento menos econômico. Por sua vez, o Ministério da Aeronáutica tinha a atribuição de promover melhorias dos campos de pouso, que constituíram escalas da Rede de Integração Nacional, com objetivo de substituir, progressivamente, o equipamento utilizado por outro que proporcionasse maior economia à operação.

Em 1971, houve uma última tentativa por parte da Varig em retomar os serviços no interior do Estado. Foi lançado um projeto ambicioso, denominado “Operação Rio Grande do Sul” quando foram introduzidos os modernos turbo-hélices britânicos Avro nas rotas Porto Alegre/ Bagé/ Livramento/ Bagé/ Porto Alegre; Porto Alegre/ Santa Maria/ Alegrete/ Uruguaiana/ Alegrete/ Santa Maria/ Porto Alegre e Porto Alegre/ Cruz Alta/ Santo Ângelo/ Cruz Alta/ Porto Alegre. (VARIG, 2000).

Com o fim do subsídio da RIN em 1971, no mesmo ano, o resultado financeiro não foi compensador e a empresa teve de suspender a operação no interior do Estado. Importante destacar que, nas décadas anteriores de 1940 e de 1950, com exceção do período que vigorou a RIN, era quase inexistente a regulamentação, por parte do Estado, no transporte aéreo, caracterizando a fase de grande flexibilização. Nessa época, conforme Grossi (1987), houve a criação de diversas empresas, formando-se, assim, um ambiente competitivo.

Na década de 1960 houve redução no ritmo de desenvolvimento do transporte aéreo. O Estado, a partir de então, passou a regulamentar a atividade, caracterizando a chamada fase da “Concorrência Controlada”. O Estado agia para evitar a competição desleal entre as empresas, através do controle da oferta, de linhas e frequências, e das tarifas aéreas. Foi aplicada a “Política da Realidade Tarifária” com a justificativa de que o usuário deveria pagar o justo valor pelo serviço de transporte de que utilizava. Cabia ao Estado – o poder concedente – fixar as tarifas adequadas aos custos operacionais de serviços, incluindo a remuneração do capital investido. A década de 1960 caracterizou-se, também, pelo crescimento da demanda, que resultou na aceleração do reequipamento das empresas com aeronaves mais modernas e de maior capacidade. Com a aquisição de aviões maiores, a aviação comercial regular passou a atender um número mais reduzido de localidades.

No governo do presidente da República, Ernesto Geisel, no ano de 1975, começou a vigorar o Decreto 76590, dispondo sobre os Sistemas Integrados de Transportes Aéreo Regional, conhecido como “SITAR” (BRASIL, 1975). Tais siste-

mas, com prazo de concessão para a exploração de linha aérea regular de 15 anos, eram constituídos de linhas e serviços aéreos de uma região para atender a localidades de médio e baixo potenciais de tráfego. O prazo poderia ser prorrogado por períodos idênticos sucessivos, a critério do Ministro da Aeronáutica³.

A previsão era de que cada região ou rede regional de linha aérea constituísse um sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional. Por sua vez, cada sistema integrado de Transporte Aéreo Regional seria operado por uma Empresa de Transporte Aéreo Regional. O decreto previa que a empresa concessionária de linhas aéreas de um Sistema Integrado poderia operar em pool (contribuição de objetivos comuns) com outras empresas da região ou celebrar com elas contratos para prestação de serviços.

Conforme Grossi (1987), a política de criação do SITAR, além de incentivar a aviação regional no país, também serviu de estímulo à indústria aeronáutica brasileira, no caso, a Embraer (Empresa Brasileira de Aeronáutica), ligada ao Ministério da Aeronáutica. Ou seja, houve impulso à empresa estatal através da comercialização de aviões do tipo EMB-110 “Bandeirante” no mercado nacional. A intenção do governo consistia em suprir o mercado com o “Bandeirante” e também integrar e interiorizar o transporte aeronáutico.

Pelo SITAR, ficou estabelecido um adicional de até 3% (três por cento) a incidir sobre as tarifas de passagens aéreas das linhas domésticas, para crédito do Fundo Aeronáutico, em conta vinculada ao Departamento de Aviação Civil, segundo Grossi (1987). Esse percentual, no ano de 1999, foi reduzido para 1%. A destinação era específica aos Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional para suplementação tarifária de suas linhas. Nos primeiros quinze anos do sistema houve um desvirtuamento dos propósitos da adoção da suplementação tarifária. As empresas beneficiadas pelo SITAR deixaram de cumprir seu papel de atender aos municípios interioranos. Sem controle da autoridade fiscalizadora - DAC - aquelas se beneficiaram de sistema criado para atender aos municípios do interior, pois recebiam o incentivo e não permaneciam atuando nas cidades de baixa demanda.

Diferentemente da RIN, no SITAR as empresas que exploravam o serviço de transporte aéreo pelo interior eram exclusivamente de atuação de âmbito regional, sendo para isso, criadas regras que garantiam a sua atuação apenas nesse seguimento.

Com a introdução do SITAR, o Rio Grande do Sul foi contemplado, em 1976, com a empresa aérea regional, denominada Rio-Sul Serviços Aéreos Regionais S.A.

RIO-SUL SERVIÇOS AÉREOS REGIONAIS

Mesmo sendo importante para o Brasil, o transporte aéreo regional enfrentou dificuldades. Estudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e So-

3 O SITAR estabelecia a divisão das operações regionais no país nas regiões Sul, Sudeste, Centro-oeste, Norte e Nordeste, entre cinco companhias aéreas: Rio-Sul, Votec, Nordeste, Taba e TAM.

cial (BNDES) mostra que, em 1975, apenas 92 municípios eram atendidos pela aviação comercial regular, conforme PARGS (2010). As dificuldades de cada região brasileira, principalmente nas rotas de médio e baixo potenciais de tráfego, foram sentidas mesmo com a implementação do SITAR. Em alguns locais, era insuficiente a demanda e, por outro lado, apesar dos subsídios governamentais, os custos de operação continuavam altos.

Em 1991, na V Conferência Nacional de Aviação Comercial (CONAC), houve a recomendação de criação de empresas aéreas e o término dos limites geográficos para atuação. Aconteceu a extinção do SITAR. Com a desregulamentação, outras empresas passaram a buscar o caminho das operações regulares. No Brasil, uma das cinco empresas aéreas regionais, inicialmente criadas foi a Rio-Sul S.A. Serviços Aéreos, designada a abranger a região sul do país, com ligações para algumas cidades do sudeste.

De acordo com Grossi (1987), no início das operações, a Rio-Sul utilizava, basicamente, os aviões Bandeirante, oriundos da fábrica brasileira Embraer, utilizando a mesma malha operada pela Varig. Já em dezembro de 1976, três meses depois de ser criada, a rede da empresa interligava Porto Alegre, Pelotas, Rio Grande, Bagé, Santa Maria, Livramento, Cruz Alta, Santo Angelo, Alegrete, Uruguaiana, Erechim, todas gaúchas e, os municípios de Chapecó, Concórdia, Lages, Florianópolis, em Santa Catarina, e Curitiba, Londrina e Maringá, no Paraná, e, São José dos Campos, em São Paulo, além dos municípios de Campos e Rio de Janeiro, no Estado carioca.

No início da década de 1980, a Fundação Ruben Berta – pertencente ao grupo Varig – e a Cruzeiro do Sul compraram ações da Sul América Seguros, passando, assim, a Varig a deter dois terços do controle acionário da Rio-Sul. Esse episódio teve repercussão no futuro, mais precisamente em 2002, quando a Varig começou a enfrentar forte crise financeira. Conforme Barros (2012), no ano de 1987, a Rio-Sul operava em 36 municípios no Brasil, além de oferecer serviços de fretamento e da rede postal noturna (correios). Com a introdução em sua frota da aeronave Brasília, também de fabricação nacional, que apresentava qualidade tecnológica superior ao Bandeirante, a Rio-Sul conseguiu ampliar a sua malha e estabelecer relação regular entre São Paulo – Caxias do Sul – Porto Alegre – Caxias do Sul – São Paulo. Tal operação era inviável com o Bandeirante, pois era necessária mais autonomia de combustível, maior rapidez e pressurização.⁴

Esse processo, como lembra Santos (1996), representou a substituição por um novo objeto técnico com renovado conteúdo técnico, científico e informacional possibilitando nova condição de transporte e circulação no espaço geográfico. A inclusão de motores turbo-hélices mais potentes e uma pressurização que permitia voar em níveis de voo mais alto que o Bandeirante, possibilitava, com

4 Em relação ao equipamento Bandeirante (EMB-110), o avião Brasília (EMB-120) apresentava inovações tecnológicas, destacando-se a introdução de unidade de força auxiliar (APU), permitindo geração própria de energia elétrica e pneumática e possibilitando partidas dos motores e ar-condicionado, sem a necessidade de auxílio de solo.

isso, economia de combustível, maior velocidade, bem como mais conforto para o passageiro e tripulação. A aeronave Brasília apresentava capacidade para comportar 30 passageiros em detrimento do avião Bandeirante, que chegava aos 18. Em relação ao Bandeirante, o equipamento Brasília possuía, ainda, instrumentos de navegação aérea de tecnologia mais avançada, compartimento de bagagens com maior cubagem, serviço de bordo com uma comissária de voo, entre outros avanços⁵.

A configuração espacial da rede de transporte aéreo distribuída no território rio-grandense, desde os tempos da Varig regional, Rio-Sul e NHT, apresenta um padrão espacial com sentido centro-periferia-centro. Ou seja, majoritariamente, da capital para o interior e do interior para capital como polos de radiação, esses se coadunando com a teoria de Perroux (1955).

Analisando as linhas operadas pela Rio-Sul, pode-se destacar que há relações entre região central e periférica e o benefício para ambas quando existe complementaridade entre as regiões atendidas. Dialogando com Perroux (1955), pode-se afirmar que a região de operações aéreas organiza-se em torno de um centro, que pode ser chamado de “polo” ou “nó”, que orienta a vida econômica da sua área de influência, assim como procederam a Rio-Sul e NHT.

Na fase inicial de implantação da rede, somente duas empresas estruturaram espacialmente a rede em esquemas radiais, enquanto as restantes adotaram sistemas longitudinais ou mistos⁶.

3- OS REFLEXOS DA LEI DE MERCADO E DO FIM DOS SUBSÍDIOS NA RECONFIGURAÇÃO DA REDE DE TRANSPORTE AÉREO REGIONAL

No contexto contemporâneo, há uma tendência à concentração espacial do dinamismo industrial recente, caracterizando, de acordo, com Campolina Diniz (1995), a existência de um polígono formado por expoentes centros urbanos dinâmicos do país: Belo Horizonte (MG), Maringá (PR) até Porto Alegre (RS) e retorna a Belo Horizonte via Florianópolis (SC), Curitiba (PR) e São José dos Campos (SP).

No Brasil dos anos recentes, o predomínio da integração competitiva e a estabilização parecem confirmar uma tendência a interromper a desconcentração espacial do crescimento que ocorria nos anos 1970 e 1980. Essa interrupção vem sendo comandada pelo mercado e referendada pelas políticas públicas federais, de corte nacional/setorial. Em termos regionais, o que sobrevive são resquícios

5 Posteriormente, a empresa utilizou outros aviões com maior capacidade de performance e tecnologia de ponta, como o ERJ 145, também de fabricação da Embraer e o Boeing 737-500.

6 Por esquema radial ou também denominado “pé de galinha”, entende-se o que possui um polo bem-definido e a partir dele se irradiam as demais linhas, exatamente como procederam a Rio-Sul, a qual partia de Porto Alegre para pontos no interior do Estado gaúcho, e a TAM (Táxi Aéreo Marília), que abrangia a região Centro-Sul do país. Já no esquema longitudinal, a linha aérea se prolonga por grande extensão no sentido do comprimento, encaixando-se nesse modelo as empresas aéreas Taba e Votec. A primeira ligava, por exemplo, Manaus a Tabatinga, e a Votec, Rio de Janeiro, passando por São Paulo até Belém. (BARROS, 2011).

de instrumentos e políticas herdadas do passado com reduzida capacidade de impactar as realidades regionais e contrapor-se às novas forças que tendem a se consolidar.

Tendo presente esse contexto, nesse terceiro momento abordar-se a empresa aérea NHT, além da Rio-Sul.

Note-se que a Rio-Sul, em 1992, para concorrer com a TAM ainda regional, introduziu os primeiros jatos de médio porte em sua frota, escolhendo Boeing 737-500, que permitia transportar até 132 passageiros. Essa ação possibilitou a ligação de sua rede entre São Paulo e Porto Alegre, com escala em Caxias do Sul. Interessante ressaltar que a empresa tinha boa saúde financeira, mas chegava a perder até 50% das suas receitas durante o inverno nos aeroportos do Sul do Brasil, que fechavam em decorrência da falta de visibilidade provocada pelo nevoeiro.

No final da década de 1990, a empresa mudou a gestão no sentido de reduzir custos para enfrentar o mercado competitivo. Com a concorrência da Gol Linhas Aéreas, na década de 2000, que operava no sistema low cost-low fare (baixo custo/ baixa tarifa), a Rio-Sul tentou implementar projetos, que não obtiveram êxito. Posteriormente, iniciou a projetar uma empresa mais enxuta, operando somente nos aeroportos centrais, abandonando seu perfil inicial, de aviação regional regular. Em setembro de 2002, uniu-se, operacionalmente, com a Varig, encerrando um ciclo importante na história do Estado.

Nos anos mais recentes, a Rio-Sul, pertencente ao grupo Varig, teve que mudar seu foco, reduzindo custos e tentando fazer frente ao mercado competitivo, o que provocou a desaceleração do processo de crescimento. Com o fim da Rio-Sul, que encerrou suas atividades devido a dificuldades econômicas, foi aberto espaço para que outras empresas passassem a explorar a aviação regional regular, como a NHT.

NHT LINHAS AÉREAS LTDA

A fundação da NHT Linhas Aéreas, no mês de agosto de 2006, representou a retomada da aviação regional regular no Rio Grande do Sul. A empresa, focada no transporte aéreo regional, interliga diversos municípios do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná que são polos regionais no interior desses Estados. Conforme dados no portal da NHT (<http://www.voenht.com.br>), em março de 2010, a companhia conquistou 28 slots (alocação de direitos dos horários de pousos e decolagens) do aeroporto de Congonhas (SP), totalizando 16 municípios em sua malha, mas reduzindo para oito os municípios servidos no território gaúcho.

Ressalta Barros (2012), o Estado sulino possui 496 municípios e atualmente somente oito são servidos pela aviação regional regular, através da NHT Linhas Aéreas: Porto Alegre, Pelotas, Rio Grande, Passo Fundo, Uruguaiana, Santa Maria, Santa Rosa e Santo Ângelo. As localidades abrangidas pela empresa são as consideradas de maior potencial econômico pelo Plano Aeroviário do Estado do Rio Grande do Sul (2003/2022), que consistiu na caracterização do desenvolvimento

socioeconômico do Estado, visando a identificar as localidades que possuem potencial para a geração de demanda futura por serviços de transporte aéreo.

A empresa enfrenta problemas com a redução da demanda em vários municípios por ela operados e, em razão disso, procurou o governo estadual a fim de receber incentivo às linhas regionais, especialmente na redução da alíquota do ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias e serviços) incidente sobre o querosene da aviação (QAV), como uma das alternativas para possibilitar a solidificação e/ou a ampliação da aviação regional. Essa redução ou isenção, se adotada, minimizará o custo de operação da empresa e, em princípio, reduzirá o valor da tarifa, possibilitando acesso às demais classes sociais.

Para permitir competitividade no transporte aéreo regular, as empresas regionais estão investindo na compra de novos aviões com maior oferta de assentos, na abertura de linhas aéreas e na diminuição no valor do preço das passagens. Porém, cabe frisar, que a NHT, bem como as demais empresas regionais do país, continuam com tarifas elevadas devido principalmente à média e baixa demandas do mercado em relação ao seu custo operacional. Já as empresas aéreas nacionais deixaram de ser elitistas, passando a atender às classes D e E que ascenderam à classe C⁷.

Figura 3 - NHT Rede Aérea Regional – 2009



7 Em 2010, conforme a revista Veja (2010), a classe C responde por 22% dos passageiros transportados pela Gol Linhas Aéreas e 6% dos que utilizaram a TAM.

Ocorreu, principalmente, no final da década de 1920 quando a Varig, em serviço mútuo com a Condor, realizava conexão dos voos de Pelotas e Rio Grande para São Paulo com os transatlânticos para Europa, bem como, nos anos 1940, a aérea Varig interligava voos entre os municípios de Pelotas, Bagé, Dom Pedrito, Cruz Alta, Santa Cruz do Sul e Santana do Livramento, sem a necessidade de acessar a capital gaúcha.

Pode-se inferir que, ao longo da história da evolução da rede aérea regional no Rio Grande do Sul, houve uma “integração desarticulada”, tal como entendida por Santos (1979). Ou seja, entre as fases da integração interior do território e do território ao mercado mundial existiu período para que se chegasse a uma “integração desarticulada”. Essa, por sua vez, pôde ser alcançada com a mundialização da economia e a integração interna do país, através da presença do Estado e dos meios de transportes.

Pensando com Santos (1996) entende-se que o meio técnico-científico e informacional – com novos modelos de aeronaves e mudanças na prestação do serviço aéreo – possibilitou que a aviação começasse a desempenhar função nova, respondendo pela aproximação espacial dos locais de produção dos de comando no território

No primeiro período, ao abordar a dinâmica da formação inicial da rede de transporte aérea, percebeu-se que o Estado, através de políticas de incentivos fiscais diretos, subsidiava as empresas de aviação aérea Condor e Varig no território sulino. Essas, por sua vez, através das linhas aéreas disponibilizadas contribuíram, em conexão com os modais hidroviário, ferroviário e rodoviário, para a configuração de rede e integração territorial.

No segundo período, ficou mais evidente o incentivo do Estado à aviação regional através da criação pelo governo federal da RIN (Rede de Integração Nacional) e do SITAR (Sistema Integrado de Transporte Aéreo). As empresas aéreas Varig, na sua fase final de operação no estado sulino, em 1971, e a Rio-Sul Serviços Aéreos Regionais, atuaram nessa etapa, apresentando um padrão espacial centro-periferia-centro em sua distribuição no território sul-rio-grandense, funcionando a capital do Estado como polo de radiação. Importante destacar que nesse período, apesar da presença direta do Estado no modal aéreo, através da RIN e do SITAR, ocorreu o descontrole e o enfraquecimento das políticas de incentivo. Pensa-se que isso aconteceu em razão do privilégio dado à rede nacional em detrimento da regional e da interface público-privado. As companhias aéreas ditas regionais recebiam subsídios financeiros da União e, ao invés de investir no mercado de origem, direcionaram suas atividades para os municípios em que havia maior demanda pelo transporte aéreo.

No terceiro é último período, a dinâmica econômica regional ficou entregue às decisões do mercado e houve tendência de potencialização do caráter seletivo do mercado. Destacou-se que, em 1989, o Estado passou a adotar “Política de Flexibilização Tarifária”, considerada o início na transição gradual de regime de preços fixados exclusivamente pelo governo para um novo cenário, caracterizado

pelas forças do mercado como principal instrumento na busca da eficiência. Tal política de flexibilização – com eliminação de barreiras à entrada de novas empresas no mercado interno – resultou na implantação de um modelo mais competitivo em comparação ao vigente no período anterior. Outrossim, entende-se ser dever do governo e do Estado subordinar a dinâmica econômica regional ao objetivo da consolidação da integração nacional.

Nesse sentido, compreende-se ser ainda necessário aprofundar a análise das relações do Estado, por meio de políticas públicas com o mercado e também com a sociedade civil, tendo em vista que o SITAR – principal programa governamental até hoje direcionado a incentivar a aviação – falhou por não fiscalizar, efetivamente, a destinação de recursos públicos para o transporte aéreo regional. O desafio das políticas públicas de transporte deve possibilitar ao Estado assegurar o incentivo ao modal aéreo e, ao mesmo tempo, garantir que a sociedade civil seja beneficiária dessas políticas, através do acesso ao transporte aéreo, bem como contribuir para a integração territorial do estado do Rio Grande do Sul e do País.

REGULAR REGIONAL AIR TRANSPORTATION AND TERRITORIAL INTEGRATION IN RIO GRANDE DO SUL

ABSTRACT:

Through an historical perspective, the aims of this paper are to examine the development of regular regional air transportation in Rio Grande do Sul, the public policies related to it and their contribution to the process of territorial integration in that state. Methodologically, this paper proposes to examine the main public policies that are related to regular regional airline aviation and to point out the main elements of the regional air transportation network - airports, lines, routes - which contribute to dynamic economy in the Rio Grande do Sul. This analysis considered three moments: the first refers to initial formation of air transportation network; in the second moment, the technical modernization and the air transportation network regulation were highlighted; in the last moment, the emphasis lays on the reflexes of the law of the market and on the end of subsidies in air transportation network reconfiguration. In each moment, we attempted to articulate events and variables related to Brazil's economic development, to public transportation policies, to technological development in aviation and to the process of territorial integration.

Key-words: networks, regional air transportation, public policies, territorial integration

REFERÊNCIAS

BARROS, L. F. Asas do passado. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012.

BARROS DE BARROS, L. F. Rede de transporte aéreo regional regular e integração territorial no Rio Grande do Sul. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: UNISC/PPGDR, 2011.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. Brasília: Universidade de Brasília, 1992.

BRASIL. Decreto 76590, de 11 de novembro de 1975, que Dispõe sobre Sistemas Integrados de Transportes Aéreos Regionais e dá outras providências. Brasília. <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao>. Acesso em 26 mai. 2013

CAMPOLINA DINIZ, C. A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas. IPEA. Texto para discussão nº 375. Junho, 1995.

CORREIO DO POVO. Jornal. Publicação de 4 de fevereiro de 1927. s/autor.

DAVIES, R.E.G. Airlines of Latin America since 1919. London: Putnan, 1983.

GROSSI, V. Política de transporte aéreo regional. Revista Brasileira de Direito Aeroespacial. n. 42, ano 25, jan/dez 1987.

IBGE. Enciclopédia dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 1959. v 34.

_____. Brasil em Números. Rio de Janeiro: IBGE. 2011. Vol. 19.

LINCK, G. T. Na Esteira do Irma: encontro de pioneiros. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

NHT LINHAS AÉREAS. Disponível em: <http://www.voenht.com.br>. Acesso em: 09 ago. 2010.

PARGS. Plano Aeroviário do Estado do Rio Grande do Sul -2003/2022. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/portal/media/PARGS.pdf>. Acesso em 23 mar 2010.

PEREIRA, A. Breve história da aviação comercial brasileira. Rio de Janeiro: Europa, 1987.

PERROUX, F. Note sur la Notion de Pôle de Croissance in Economie Appliquée, v.1, 2. 1955.

PESAVENTO, S. J. História da Indústria sul-rio-grandense. Guaíba: RIOCELL, 1985.

REIS, E. P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. RBCS, v. 18, n. 51, p. 11-14, 2003.

REVISTA FLAP INTERNACIONAL. v. XII, n. 451, ano 47, 2009.

REVISTA INSTITUCIONAL VARIG. Varig 75 anos, 2002, p. 17.

REVISTA VEJA. Edição 2159 n. 14, ano 43, 2010, p. 76.

SANTOS, M. A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, M. Espaço e sociedade. Petrópolis: Vozes, 1979.

SELBACH, J. F. Muito além da praça José Bonifácio: as elites e os “outsiders” em Cachoeira do Sul pela voz do Jornal do Povo, 1930-1945. Cachoeira do Sul: Autor, 2007, p. 328-333.

SINGER, P. I. Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. São Paulo: Nacional, 1968.

VARIG. Boletim informativo Museu Varig. Ano I, numero 17, agosto de 1981.

VARIG. Museu Varig. Recortes especiais – Histórias de Viagem, 2000.

VARIG. Museu Varig. Institucional Varig 75 anos – Histórias de Viagem, 2002.

VIÉGAS, J. A. Vencendo o Azul: História da indústria e tecnologia aeronáuticas no Brasil. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1989.