

Universidade Estadual Paulista – Unesp
Programa de Pós-Graduação em Economia

**Os desafios da regulação do setor de transporte aéreo de
passageiros no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Unesp para obtenção do título de Mestre em Economia.

Candidata: Gabriela Laplane
Orientador: Prof. Dr. Alexandre Sartoris Neto

Araraquara
Outubro de 2005

Aos meus pais e irmãos

Agradecimentos

Agradeço especialmente ao Prof. Dr. Alexandre Sartoris Neto pela dedicada orientação ao longo de todo o trabalho de elaboração desta dissertação de Mestrado. À Profa. Dra. Maria Sylvia Macchione Saes e à Profa. Dra. Maria Alice Rosa Ribeiro, que integraram a Banca, pelas importantes contribuições que, sem dúvida enriqueceram este trabalho. Agradeço, também, à Profa. Dra. Cláudia Heller, que integrou a Banca de Exame de Qualificação, pelas valiosas sugestões.

Ao Prof. Dr. Luciano Galvão Coutinho pelos ensinamentos que foram fundamentais para a concretização desta pesquisa. E à Sandra Cezar e à Cibele Trindade por todo o apoio durante a etapa de finalização.

Agradeço também ao Departamento de Aviação Civil (DAC) e aos funcionários da Subsecretaria de Informações do Senado Federal (SSINF) pela ajuda prestada durante a consulta à legislação utilizada.

Sou muito grata aos meus colegas de Mestrado pelos debates ao longo do curso que me ajudaram a definir o tema da dissertação. Em especial, ao Prof. Guilherme Grandi pelas relevantes sugestões e dedicação na leitura deste trabalho.

Aos meus pais agradeço pela motivação, pelas importantes contribuições dadas durante todas as etapas de elaboração da dissertação. Aos meus irmãos pelo companheirismo e pelas discussões proveitosas.

Resumo

A presente dissertação analisa a evolução das políticas regulatórias do transporte aéreo de passageiros no Brasil, identificando as mudanças nas motivações e na forma da intervenção do Governo neste setor desde o início da atividade da aviação no país, até os dias atuais.

Entre a década de 1920 e final da década de 1980, o setor era fortemente regulado pelo Governo. Na década de 1990, no âmbito da globalização e da liberalização dos mercados, a aviação civil passou por um processo gradual de desregulação. Entretanto, em 2003, o Governo formulou novas diretrizes para o setor que assinalam na direção de uma re-regulação.

O objetivo do trabalho é examinar os desafios passados e presentes enfrentados na busca de um modelo regulatório adequado para o transporte aéreo de passageiros no Brasil. Através da comparação entre a evolução das teorias e práticas regulatórias no mundo e da trajetória da regulação da aviação civil brasileira, busca-se identificar os fundamentos teóricos e políticos que poderiam justificar a atual proposta do governo brasileiro de re-regular o setor. Para isto, analisa-se a evolução do modelo regulatório do transporte aéreo no Brasil, dos seus objetivos e da relação entre as políticas industrial e de defesa da concorrência.

Abstract

The present dissertation analyses the evolution of the civil aviation regulatory policies in Brazil identifying the changes in government's motivation and forms of intervention in this sector since the beginning of the civil aviation activity in the country until the current days.

Between the decades of 1920 and 1980 the sector was strongly regulated by the government. During the decade of 1990 in the context of globalization and market liberalization the civil aviation went through gradual process of deregulation. However, in 2003 the government formulated new rules for the sector that point to a tendency to re-regulation.

The aim of this research is to examine the past and present challenges faced in the search of a regulatory model that meets the needs of the Brazilian civil aviation. The comparison between the evolution theories and worldwide regulatory practices and the trajectory of the regulation of Brazilian civil aviation aims to identify the theoretical and political foundations that could possibly justify the Brazilian government proposal of re-regulation of the sector. It analyses the evolution of regulatory modal, its goals and the relationship between industrial and competition policies.

Sumário

Introdução	9
Capítulo 1. Caracterização do setor de transporte aéreo de passageiros no Brasil	11
1.1. A demanda	11
1.2. Os custos	17
1.3. A infraestrutura aeroportuária	22
1.4. A oferta	28
1.5. A estrutura de mercado	31
Capítulo 2. O processo regulatório no setor de transporte aéreo de passageiros no Brasil	38
2.1. Os órgãos reguladores da aviação civil	38
2.2. A regulação da oferta	39
2.3. A regulação da infraestrutura	56
2.4. A regulação do transporte aéreo internacional	63
2.5. A regulação das tarifas aéreas	69
2.5.1. Tarifas domésticas	69
2.5.2. Tarifas internacionais	77
Capítulo 3. Análise do modelo regulatório do transporte aéreo de passageiros no Brasil	79
3.1. Modelos regulatórios	80
3.1.1. A evolução das práticas regulatórias nos países desenvolvidos e em desenvolvimento	80
3.1.2. A evolução das teorias da regulação	82
3.1.3. A regulação, políticas de defesa da concorrência e desenvolvimento	85
3.2. Análise da evolução da regulação do transporte aéreo de passageiros no Brasil	88
3.3. Os resultados da regulação e da desregulação	91
3.4. Análise do debate sobre a re-regulação	95
Conclusão.....	100
Bibliografia	103

Lista de Tabelas

<i>Tabela 1.</i> Evolução do índice de aproveitamento da indústria de transporte aéreo (%), 1998 a 2004	30
<i>Tabela 2.</i> Frota brasileira de aeronaves destinada ao transporte aéreo de passageiros, 2004 ...	32
<i>Tabela 3.</i> Participação no mercado de transporte aéreo doméstico (% em pax.km transportados pagos), 1998 a 2004	34
<i>Tabela 4.</i> Participação no mercado de transporte aéreo internacional (% em pax.km transportados pagos), 1998 a 2004	37
<i>Tabela 5.</i> Resultados do Tráfego Aéreo Doméstico e Internacional	92
<i>Tabela 6.</i> Número total de aeroportos servidos por empresas aéreas regulares	93
<i>Tabela 7.</i> Participação no mercado regional regular. Oferta de assentos.kilômetro (%)	93
<i>Tabela 8.</i> Participação no mercado nacional regular. Oferta de assentos.kilômetro (%)	94

Lista de Figuras

<i>Figura 1.</i> Evolução da demanda por transporte aéreo doméstico e internacional no Brasil (em bilhões de pax.km transportados pagos), 1998-2004.....	13
<i>Figura 2.</i> Evolução da participação dos principais custos das companhias aéreas brasileiras no mercado doméstico e internacional, 1992-2004.....	18
<i>Figura 3.</i> Representação dos sistemas point-to-point e hub-and-spoke	23
<i>Figura 4.</i> Evolução da oferta da indústria por transporte aéreo doméstico e internacional (em bilhões de ass.km oferecidos), 1998-2004.....	28

Lista de Quadros

<i>Quadro 1.</i> Regiões e empresas do SITAR	49
<i>Quadro 2.</i> Taxas aeroportuárias, 1968.	59
<i>Quadro 3.</i> Tarifas de utilização e exploração de aeroportos, 1983.	61
<i>Quadro 4.</i> Tarifas de uso do serviço oferecido em aeroportos, 1988.	62

Abreviaturas

Ass.km – Assentos por quilômetro

CADE – Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência

CBA – Código Brasileiro de Aviação

CBAer – Código Brasileiro de Aeronáutica

CEAC – Comissão Européia de Aviação Civil

CEFAC - Comissão Africana de Aviação Civil

CERNAI – Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional

CLAC – Comissão Latino-Americana de Aviação Civil

COMCLAR – Comissão de Coordenação de Linhas Aéreas Regulares

COMTA – Comando de Transporte Aéreo

CONAC – Conferência Nacional de Aviação Comercial

CONAC – Comissão Nacional de Aviação Civil

DAC - Departamento de Aviação Civil

FND – Fundo Nacional de Desenvolvimento

IAC - Instituto de Aviação Civil

IATA – Associação de Transporte Aéreo Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICAN – Comissão Internacional de Navegação Aérea

INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

NOSAI – Normas de Serviço Aéreo Internacional

OACI – Organização de Aviação Civil Internacional

Pax.km - Passageiros por quilômetro

RIN – Rede de Integração Nacional

SBDC – Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência

SDE – Secretaria de Defesa Econômica

SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico

SITAR – Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional

SNEA – Sindicato Nacional dos Aeroviários

Introdução

Após o fim da 2^a Guerra Mundial a intervenção governamental na economia foi intensificada em diversos países através de elevações nos gastos do governo, da nacionalização de empresas e, principalmente, do aumento da regulação. Entretanto, esses países adotaram modelos de regulação distintos que, ademais, se modificaram ao longo do tempo.

Os modelos regulatórios variaram de acordo com os objetivos de cada país. Enquanto alguns priorizaram a política industrial com o intuito de promover a estruturação de suas indústrias, outros incentivaram a concorrência objetivando a geração de ganhos de eficiências alocativas e produtivas.

O presente estudo tem como objetivo analisar a evolução da regulação do transporte aéreo de passageiros no Brasil, identificando os problemas do setor que o Governo visou resolver desde a década de 1920, quando foi iniciada a atividade da aviação no país, até os dias atuais. Pretende-se examinar os desafios passados e presentes enfrentados na busca de um modelo regulatório para o setor e comparar a trajetória da regulação da aviação civil brasileira com as práticas regulatórias seguidas por outros países.

Em 2003, o debate sobre o modelo regulatório da aviação ressurgiu após o anúncio pelo governo brasileiro das novas diretrizes para o setor. Desde o início da atividade da aviação até o final dos anos 80, o setor era intensamente regulado. No início dos anos 90, à luz das experiências internacionais de liberalização dos mercados e no âmbito da globalização, o Governo implementou um processo gradual de desregulação do transporte aéreo. Finalmente, em 2003, as novas diretrizes indicaram a possibilidade de uma re-regulação do setor.

Alguns autores afirmam que a re-regulação do transporte aéreo aponta na direção oposta das práticas internacionais que enfatizam a manutenção da concorrência atingida com a desregulação, o impedimento de práticas anticompetitivas e o aumento da concentração do mercado através de políticas de defesa da concorrência.¹

Nesse contexto, procuramos identificar os fundamentos teóricos e políticos que poderiam justificar a proposta do governo brasileiro de re-regular a aviação civil, através da

¹ GUIMARÃES, E. A. e SALGADO, L. H. A regulação do mercado de aviação civil no Brasil. Notas Técnicas 2, IPEA, Rio de Janeiro, 2003.

análise da evolução do seu modelo regulatório, dos seus objetivos e da relação entre as políticas industrial e de defesa da concorrência no setor.

O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro constitui uma caracterização recente do mercado brasileiro de transporte aéreo de passageiros no Brasil, cujo objetivo é descrever as principais características da demanda, dos custos, da infraestrutura aeroportuária, da oferta e da estrutura do mercado.

No segundo capítulo, examina-se a evolução da regulação da aviação civil no Brasil com relação à oferta, à infraestrutura, ao transporte aéreo internacional e às tarifas, desde a década de 1920 até os dias atuais.

No terceiro e último capítulo, analisa-se o modelo regulatório do transporte aéreo de passageiros no Brasil. Primeiramente, apresenta-se a evolução das principais práticas e teorias da regulação no mundo e a relação entre a regulação, a política de defesa da concorrência e o desenvolvimento em outros países. Em segundo lugar, é analisada a trajetória da regulação do transporte aéreo de passageiros no Brasil à luz da evolução das teorias e práticas regulatórias no mundo. Em seguida, são identificados alguns resultados da regulação e da desregulação do transporte aéreo de passageiros no Brasil. Finalmente, é analisado o debate sobre a re-regulação do transporte aéreo de passageiros no Brasil.

Capítulo 1. Caracterização do setor de transporte aéreo de passageiros no Brasil

Segundo o Departamento de Aviação Civil (DAC), a indústria brasileira de transporte aéreo é composta pelo transporte de passageiros, fretamentos, correios, cargas e outros. Entre estes, o transporte aéreo de passageiros detinha, em 2004, a maior participação na receita da indústria: 86,2% (o equivalente à R\$ 13,4 bilhões). O transporte de cargas gerou 9,2% da receita, os fretamentos 2,9%, os correios 1,4%, entre outros (0,4%)¹.

O setor de transporte aéreo de passageiros compreende o transporte regular, o não-regular e as Linhas Aéreas Especiais. O primeiro consiste nas linhas aéreas internacionais (que têm como origem ou destino um aeroporto no exterior) e nacionais (rotas com origem e destino em território brasileiro). O segundo se refere aos vôos *charter*, serviços de táxi aéreo, entre outros serviços especializados. Finalmente, as Linhas Aéreas Especiais compreendem as ligações entre os aeroportos centrais – Santos Dumont no Rio de Janeiro, Congonhas em São Paulo e Pampulha em Belo Horizonte – e destes com o Aeroporto Internacional de Brasília.

Este capítulo tem por objetivo descrever as características do setor de transporte aéreo de passageiros. Analisam-se a demanda, os custos destes serviços, a infraestrutura aeroportuária, a oferta e a estrutura de mercado.

1.1. A demanda

A demanda por transporte aéreo de passageiros está associada a duas grandes categorias de consumidores: aqueles que viajam a negócios e aqueles que viajam a turismo. Estudo do SNEA afirma que a parcela majoritária das viagens no segmento doméstico é motivada por negócios enquanto o principal motivo das viagens internacionais é o turismo².

Os passageiros que viajam a negócios têm preferência por vôos diretos, disponibilidade de horários e frequência de vôos. O preço das passagens representa um fator menos relevante para estes consumidores e, por esta razão, a sua elasticidade-preço da demanda é baixa. Inversamente, a segunda categoria de passageiros tem preferência por preços baixos,

¹ Estes dados se referem às linhas domésticas e internacionais. Ver BRASIL. DAC. *Anuário do Transporte Aéreo 2004, vol. II, Dados Econômicos*. In: <http://www.dac.gov.br/dados/dados.asp>. (a partir de agora referenciado como DAC. *Anuário do Transporte Aéreo, vol. II*).

² SNEA. *Reforma Tributária*. Setembro, 2000. In: <http://www.snea.com.br/estudos/reforma2/principal.htm>

promoções e descontos. Portanto, a elasticidade-preço da demanda para os passageiros que viajam a turismo é alta.³

Estudo sobre o fluxo de passageiros no Brasil realizado pelo Instituto de Aviação Civil do DAC (IAC) aponta que a elasticidade-preço da demanda é baixa nas ligações aéreas entre o Aeroporto Internacional de Brasília e os demais aeroportos do país, entre os aeroportos da Região Sudeste, Sul e Centro-Oeste e entre as Linhas Aéreas Especiais. A demanda por estas ligações é composta, majoritariamente, por viagens de negócios, pois estas regiões concentram os principais pólos econômicos do país. Já as ligações aéreas entre as cidades da região Nordeste e destas com as demais regiões do país apresentam alta elasticidade-preço da demanda, pois os fluxos de passageiros têm como motivação principal o turismo, embora exista, também, uma demanda significativa de passageiros que viajam a negócios nestas rotas.⁴

Além da motivação da viagem, outros fatores influenciam a demanda por transporte aéreo. Podemos citar como exemplos: a concorrência com outras modalidades de transporte, o desempenho econômico dos locais onde as companhias atuam e os choques externos.

Com relação à concorrência com outros modais de transporte, segundo o estudo do IAC, a demanda por transporte aéreo na região Nordeste do Brasil é motivada, principalmente, pelo turismo. A concorrência com o transporte rodoviário é elevada, o que reforça a alta elasticidade-preço da demanda. Já na região Norte, apesar do principal motivo de demanda por transporte aéreo ser o turismo, a elasticidade-preço da demanda é baixa devido à falta de concorrência com outros modais de transporte.⁵

Quanto ao desempenho econômico dos locais onde as companhias atuam, a demanda por estes serviços se retrai em momentos de crise e se expande em momentos de crescimento. Ao analisarem a demanda por transporte aéreo mundial (medida em passageiros por quilômetro – pax.km – transportados), Pasin e Lacerda constataram que esta apresentou um crescimento de 11,6% ao ano entre 1966 e 1977, período em que a economia global se expandiu intensamente. Por outro lado, observaram uma queda na taxa de crescimento da

³ MARCHETTI et al. Infraestrutura aeroportuária: fator de competitividade econômica. Modal Aéreo III. *Informe Infraestrutura*, BNDES, nº 46, 2001, p. 5.

⁴ BRSIL. DAC. IAC. *Fluxo de passageiros nas ligações aéreas nacionais – 2002* (a partir de agora referenciado como IAC. *Fluxo de passageiros*). Foram consideradas as linhas que apresentaram, em 1999, demanda igual ou superior a quarenta mil passageiros. O período abordado pelo estudo é de 1995 a 2000.

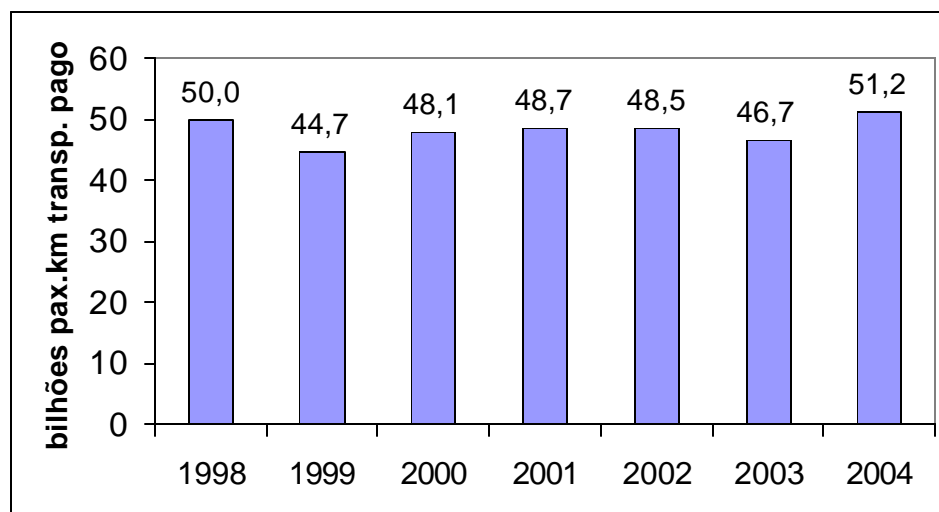
⁵ IAC. *Fluxo de passageiros*, p. 37 e 144.

demanda para 7,8% ao ano na década de 1980 e para apenas 4,8% ao ano entre 1987 e 1997. Este período se caracterizou por um desaquecimento da economia global.⁶

No Brasil, a demanda por transporte aéreo também acompanhou o desempenho econômico. Houve um forte crescimento da demanda por transporte aéreo durante o “Milagre Econômico” na década de 1970, no qual o crescimento do PIB foi elevado. Na década de 1980 houve um declínio do crescimento da demanda devido ao desaquecimento da economia. Já na década de 1990 ocorreu uma retomada do crescimento da demanda (em pax.km transportados).⁷

A Figura 1 ilustra a evolução recente da demanda por transporte aéreo no Brasil.

Figura 1. Evolução da demanda por transporte aéreo doméstico e internacional no Brasil (em bilhões de pax.km transportados pagos), 1998-2004



Fonte: DAC. *Anuário do Transporte Aéreo*, vol. II, 1998 a 2004. In: www.dac.gov.br/estatísticas/estatísticas6.asp.

As flutuações econômicas no cenário interno e externo contribuíram para as variações recentes na demanda do transporte aéreo de passageiros. Segundo o *Anuário Econômico de 1999* do DAC, a maxidesvalorização cambial do real frente ao dólar reduziu, principalmente, a demanda por viagens internacionais, uma vez que os seus custos dependem diretamente do câmbio. Ademais, a desvalorização aumenta os custos das companhias aéreas, pois os principais insumos desta indústria são importados (*leasing* de aeronaves, seguro, manutenção,

⁶ PASIN, J. A. B. e LACERDA, S. M. A reestruturação do setor aéreo e as alternativas de política para a aviação civil no Brasil. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 19, jun. 2003. p. 228.

⁷ IAC. *Fluxo de passageiros*, p. 15.

combustível, treinamento, suprimentos, entre outros). O aumento dos custos provoca uma elevação das tarifas que reduz ainda mais a demanda do setor⁸. Outro fator que influenciou a queda da demanda foi o baixo crescimento do PIB nesse ano com relação ao ano anterior, alcançando apenas 0,8% de crescimento real segundo o IBGE.⁹

O crescimento da demanda por transporte aéreo de passageiros em 2000 acompanhou o crescimento real do PIB que atingiu 4,4%, segundo os dados do IBGE. Entretanto, vários fatores resultaram na queda do crescimento da demanda nos anos seguintes. No cenário nacional, podemos citar, além das conseqüências da desvalorização cambial de 1999, a crise energética de 2001, que contribuiu para o baixo nível de atividade no país e o baixo crescimento do PIB em 2002 e 2003. Em 2004 ocorreu uma retomada do crescimento do PIB e da demanda por transporte aéreo.¹⁰

No cenário internacional, os fatores que contribuíram para o arrefecimento da demanda foram: o aumento dos custos das companhias pela elevação do preço do combustível para aviação devido ao aumento do preço do barril de petróleo no mercado internacional; a crise da Argentina em 2000; a recessão econômica dos EUA e o desaquecimento da economia mundial em 2001, e os ataques de 11 de setembro em Nova Iorque, que iniciaram uma nova tendência de queda na demanda mundial por transporte aéreo, principalmente no segmento internacional, e aumentaram os custos das companhias através dos gastos com segurança e cobertura de seguros.¹¹

Uma análise econômica das Regiões brasileiras também corrobora a relação entre a demanda por transporte aéreo de passageiros e o desempenho econômico. O estudo do IAC mostra que as linhas aéreas que ligam as Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste e as Linhas Aéreas Especiais apresentaram as taxas médias de crescimento anual mais altas entre 1995 e 1999 (mais de 16% e 24%, respectivamente). O fluxo de passageiros cresceu menos nas ligações entre as cidades da Região Norte e destas com as Regiões Sudeste e Nordeste (3,6%), assim como as linhas que ligam o Aeroporto Internacional de Brasília e os demais aeroportos nacionais (4,7%). No mesmo período, a média nacional de crescimento foi de 14% ao ano. O estudo conclui que a demanda por transporte aéreo está concentrada nas regiões onde o PIB é

⁸ DAC. *Anuário do Transporte Aéreo 1999, vol. II.*

⁹ Dado extraído do site do IBGE: www.ibge.gov.br.

¹⁰ DAC. *Anuário do Transporte Aéreo de 2000 a 2004, vol. II.*

¹¹ DAC. *Anuário do Transporte Aéreo de 2000 a 2004, vol. II.*

mais alto¹². De fato, segundo o IBGE, em 2002, a região Norte apresentou uma participação de 5,0% do PIB nacional, a região Nordeste 13,5%, a região Sudeste 56,3%, a região Sul 17,7% e a região Centro-Oeste 7,4%¹³.

No longo prazo, há uma tendência de queda do crescimento da demanda nas linhas que ligam os aeroportos internacionais brasileiros. Isto se deve, principalmente, à transferência dos fluxos dos aeroportos internacionais de Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo para os aeroportos localizados nos centros das cidades, como Congonhas e Santos Dumont. Entre 1995 e 1999 ocorreu uma redução da participação na demanda nacional das ligações entre os aeroportos internacionais, com exceção dos fluxos entre os aeroportos das Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste – que aumentaram a sua participação de 32% para mais de 34% do mercado brasileiro – e das ligações entre os aeroportos da Região Nordeste – que mantiveram a participação constante em torno de 14%. A participação das Linhas Aéreas Especiais no mercado nacional aumentou de 14% em 1995 para 21% em 1999.¹⁴

Além disso, a taxa de crescimento da demanda por transporte aéreo é mais elevada nos países em desenvolvimento do que nos países desenvolvidos. Por esta razão, as companhias aéreas que operam nos mercados dos países em desenvolvimento vêm apresentando participações crescentes do mercado de transporte aéreo mundial. Este é o caso do Leste Asiático cuja participação cresceu de 13% nos anos 1970 para 31% ao final da década de 1990¹⁵. Este é também o caso do Brasil que aumentou a participação da sua indústria de transporte aéreo no mercado mundial de 1,19% para 2,50% entre 1970 e 2000. O mercado brasileiro cresceu 9,13% ao ano (passando de 5.488 milhões de assentos por quilômetro – ass.km – em 1970 para 75.406 milhões em 2000), enquanto a indústria mundial cresceu 6,47% ao ano no mesmo período. O crescimento da demanda no Brasil resultou, principalmente, do incremento no tráfego aéreo internacional que foi 9,60% superior à taxa de crescimento do tráfego aéreo doméstico¹⁶. As principais rotas internacionais com origem no Brasil têm como

¹² IAC. *Fluxo de passageiros*, p. 17, 37-8, 92, 133.

¹³ Dados do IBGE. Site: www.ibge.gov.br.

¹⁴ IAC. *Fluxo de passageiros*, p. 73, 92, 133, 146.

¹⁵ PASIN e LACERDA. A reestruturação do setor aéreo, p. 229.

¹⁶ IAC. *Fluxo de passageiros*, p. 14.

destino EUA, Argentina, França, Alemanha, Portugal, Espanha, Chile, Itália, Uruguai e Reino Unido¹⁷.

Finalmente, a demanda por transporte aéreo também é afetada por choques externos. Segundo Alderighi e Cento, desde a Segunda Guerra mundial, a Europa apresentou reduções no tráfego aéreo apenas em dois momentos: em 1991, devido à Guerra do Golfo e, em 2001, devido aos ataques de 11 de setembro em Nova Iorque e em Washington D.C..¹⁸

Os atentados de 11/09 acarretaram uma queda da demanda por transporte aéreo no mundo todo. Antes dos atentados, a aviação mundial apresentava crescimento nulo devido à recessão global, mas entre 11 de setembro e 4 de novembro de 2001, o tráfego aéreo se reduziu em 26% no Atlântico Norte, em mais de 10% na Europa e acima de 17% no Leste Asiático¹⁹. Gillen e Lall afirmam que as companhias aéreas mais afetadas foram as norte-americanas e, em seguida, as européias. As empresas asiáticas apresentaram uma rápida recuperação. O mesmo se pode afirmar com relação às companhias que operavam a custos baixos e àquelas especializadas no transporte de passageiros que viajam a negócios²⁰.

Um estudo do U.S. Department of Transportation ilustra a dimensão da crise no transporte aéreo norte-americano ao afirmar que em junho de 2004 apenas 9 dos 35 maiores aeroportos dos EUA estavam operando acima do nível registrado em 11 de setembro de 2001.²¹

Diante do exposto, pode-se constatar que a demanda por transporte aéreo de passageiros apresenta duas características principais: a) ela possui um comportamento pró-cíclico, ou seja, tem uma relação direta com o desempenho econômico, e b) ela é segmentada,

¹⁷ No ano de 2003, o número de passageiros transportados pagos no segmento internacional foi de 944.058 para os EUA, 613.170 para a Argentina, 316.701 para Portugal, 307.709 para a França, 218.907 para a Espanha, 218.802 para a Alemanha, 195.077 para o Chile, 132.052 para a Itália, 126.147 para o Reino Unido e 120.995 para o Uruguai. Vide BRASIL. DAC. *Anuário do Transporte Aéreo 2003*, vol. I, *Dados Estatísticos*. In: <http://www.dac.gov.br/estatisticas/estatisticasI.asp>. (a partir de agora referenciado como DAC. *Anuário do Transporte Aéreo*, vol. I).

¹⁸ ALDERIGHI, M. e CENTO, A. European airlines conduct after september 11th. Artigo apresentado no *ERSA 2003 Congress*, 27th-30th August 2003, Jyväskylä, Finland, p. 2.

¹⁹ ALDERIGHI e CENTO. European airlines, p. 2.

²⁰ GILLEN, D. and LALL, A. International transmission of shocks in the airline industry. *Journal of Air Transportation Management*, 9 (1), 2002, p. 38.

²¹ U.S. Department of Transportation – Federal Aviation Administration. Capacity Needs in the National Airspace System. June, 2004. <http://www.faa.gov/arp/publications/reports/index.cfm>. Sobre o mesmo tema, ver também: COUGHLIN, C. C., COHEN, J. P. and KHAN, S. R. Aviation Security and Terrorism: a review of the economic issues. The Federal Reserve Bank of St. Louis, september/october 2002; RUPP et al. Airline Schedule recovery after airport closures: empirical evidence since September 11th. *JEL*, 2002 e CLEVELAND, P. A. and PRICE, J. R. The failure of Federal Aviation Administration Regulation. *The Independent Review*, v. VIII, n.1, Summer 2003.

pois há dois grupos de consumidores (os que viajam a negócios e os que viajam a turismo) que têm elasticidades-preço diferenciadas. Isto resulta, também, numa segmentação da demanda com relação aos trechos voados, uma vez que em algumas regiões prevalece a demanda de um grupo sobre o outro. Assim, observa-se que o mercado é relativamente diferenciável, o que possibilita a atuação de empresas ofertantes com perfis diferentes.

1.2. Os custos

Os custos diretos do transporte aéreo de passageiros no Brasil incluem encargos com pessoal (tripulantes técnicos, comissários de bordo), combustível, depreciação dos equipamentos de vôo, manutenção e revisão, seguro dos aviões, arrendamento de aviões, taxas de pouso e auxílio à navegação. Os custos indiretos são aqueles relacionados à organização terrestre, serviços ao passageiro e outras despesas. Por sua vez, os custos operacionais são aqueles associados a despesas comerciais com passageiros, com a administração e com a carga.

Alguns componentes do custo fixo e do custo variável do transporte aéreo estão condicionados ao câmbio. No primeiro caso, podemos citar como exemplos o *leasing* de aeronaves, a manutenção e a revisão dos equipamentos e o seguro dos aviões. No segundo caso, enquadram-se o combustível de aviação e o treinamento de funcionários. Adicionalmente, os passivos das companhias aéreas também sofrem as conseqüências de alterações no câmbio, posto que os seus investimentos são freqüentemente financiados por capital estrangeiro.²²

O transporte aéreo é intensivo em capital, em tecnologia, em energia e em mão-de-obra e, por esta razão, estes são os principais componentes dos custos deste setor²³. Ao analisar os dados do DAC sobre os custos do segmento doméstico e internacional do transporte aéreo brasileiro no período de 1992 a 2004, constatamos que os seus principais componentes são o

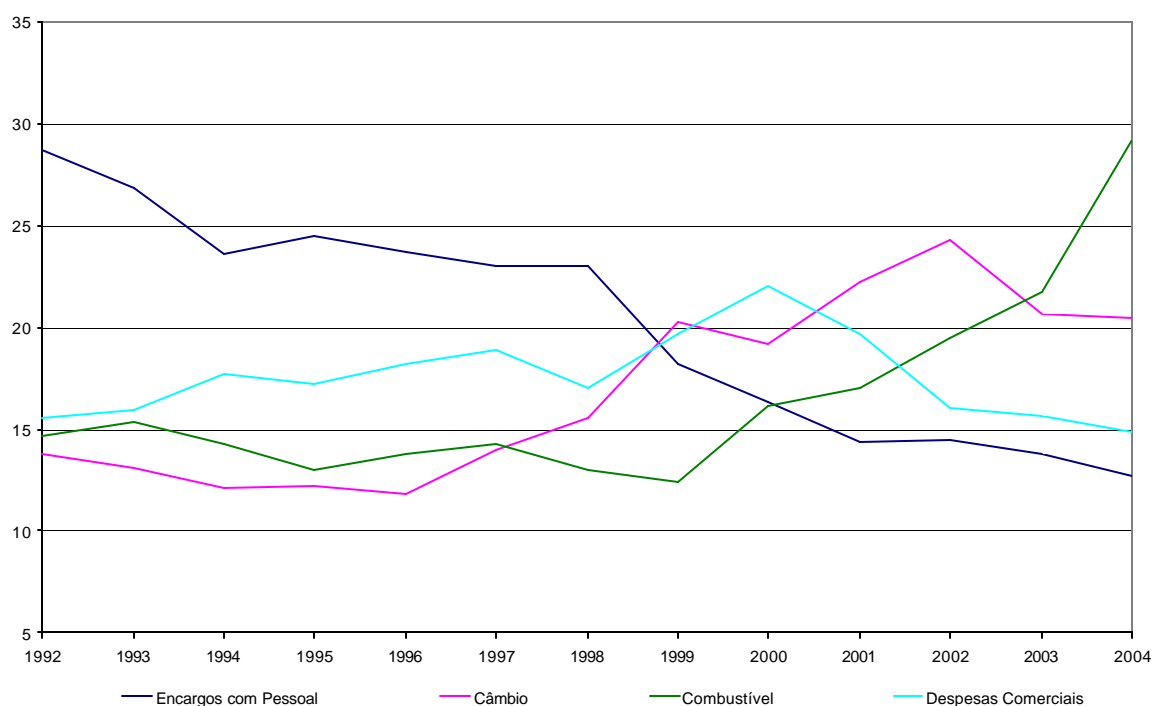
²² O protocolo de intenções assinado pela VARIG e pela TAM em 06 de fevereiro de 2003 ilustra a importância das despesas atreladas ao câmbio. Segundo a Nota Técnica da SEAE nº 29/2004/DOGDC-DF/SEAE/MF – Versão Pública de 21 de maio de 2004, este protocolo de intenções visava “um saneamento operacional e administrativo das duas empresas, a fim de que dívidas com *leasing*, manutenção de aeronaves, combustível, além de outras, pudessem ser redimensionadas”.

²³ SNEA. *Reforma Tributária*. Setembro, 2000.

combustível, as despesas corrigidas pela variação cambial, as despesas comerciais e os encargos com pessoal.²⁴

Na Figura 2 observa-se a evolução dos principais componentes dos custos do transporte aéreo nos segmentos doméstico e internacional. De um lado, a participação das despesas corrigidas pela variação cambial e os gastos com combustível aumentaram entre 1992 e 2004. De outro lado, as despesas comerciais flutuaram ao longo do período mas em 2004, voltaram praticamente ao valor inicial. Já os encargos com pessoal diminuíram significativamente entre 1992 e 2004.

Figura 2. Evolução da participação dos principais custos das companhias aéreas brasileiras no mercado doméstico e internacional, 1992-2004



Fonte: DAC. Anuário do Transporte Aéreo, vol. II, diversos anos.

Até 1998, os encargos com pessoal e as despesas comerciais eram os componentes mais importantes do custo e representavam, respectivamente, 22,9% e 17,0% do total dos custos da indústria nesse ano. Em seguida, estavam as despesas associadas ao câmbio (15,6%) e ao combustível (12,9%).

²⁴ DAC. Anuário do Transporte Aéreo 1997 a 2002, vol. II.

Desde 1992, os encargos com pessoal apresentaram uma queda na participação dos custos passando de 28,7% em 1992 para 12,7% em 2004. Segundo o estudo do SNEA, a redução dos encargos com pessoal no Brasil foi resultado do avanço tecnológico²⁵. Entretanto, estes custos ainda são muito elevados quando comparados aos encargos com pessoal nos EUA. No Brasil, o estudo afirma que os encargos sociais representam 90% do total dos salários enquanto que nos EUA, esta razão é de 47%. Pego Filho chama a atenção para o fato de que as companhias aéreas brasileiras mais antigas como a VARIG, a Transbrasil e a VASP apresentaram grandes gastos com pessoal e encargos devido à falta de convergência entre os interesses dos acionistas e da empresa. Em contrapartida, as empresas mais novas, como a Gol, possuem gestão de pessoal mais racional²⁶.

As despesas comerciais com passageiros apresentaram um aumento na sua participação no total dos custos da indústria de 15,5% em 1992 para 18,8% em 1997. A partir de 2000 sua participação se reduziu chegando a 14,9% dos custos em 2004.²⁷

A redução da participação destes dois componentes do custo, principalmente após 1999, é resultado da crise financeira enfrentada pelas companhias aéreas brasileiras nesse período que se estende até os dias atuais. Com o aumento dos gastos relacionados à variação do câmbio e ao combustível, as companhias aéreas brasileiras buscaram racionalizar seus custos, reduzindo estas despesas.²⁸

Em 1999, a desvalorização cambial foi responsável pela inversão do papel dos principais componentes do custo da indústria de transporte aéreo. A primeira consequência foi o aumento da participação das despesas corrigidas pelo câmbio. Este componente que representava 15,6% dos custos em 1998 alcançou 22,2% em 2001 quando se tornou o principal componente de custos.²⁹

A segunda consequência da desvalorização cambial de 1999 para a composição dos custos foi o aumento dos gastos com combustível que se constituíram no principal componente dos custos do transporte aéreo brasileiro em 2003 (quando os gastos com câmbio se reduziram para 20,6% do total). Este componente que representava 13,0% dos custos em

²⁵ SNEA. *Reforma Tributária*. Setembro, 2000.

²⁶ PEGO FILHO, B. Setor aéreo e as empresas brasileiras: situação atual e perspectivas. *Boletim de Conjuntura*, 59, IPEA, out-nov. 2002, p. 76-7.

²⁷ DAC. *Anuário do Transporte Aéreo 1997, vol. II*.

²⁸ DAC. *Anuário do Transporte Aéreo 1997, vol. II*.

²⁹ DAC. *Anuário do Transporte Aéreo 1997, vol. II*.

1998 alcançou 29,1% em 2004. O estudo do SNEA aponta o ICMS como um fator de encarecimento do combustível brasileiro, que representava em 2000, 33,3% do preço final do combustível³⁰. Tavares acrescenta que o sistema de concessão da comercialização do combustível em aeroportos da INFRAERO possibilita a constituição do monopólio desta atividade, causando um alto preço do combustível e, conseqüentemente, as elevadas tarifas cobradas pelas companhias aéreas³¹.

O estudo elaborado por Marchetti et al. compara o preço do combustível no mercado doméstico brasileiro com o preço do mercado doméstico americano. Em 1997, o preço do combustível no Brasil era 65% superior ao preço praticado nos EUA. Em 1998, essa diferença aumentou para 72%. Por outro lado, em 1999, a desvalorização do Real diminuiu o preço em dólar do combustível no Brasil e a diferença entre o preço nacional e o internacional caiu para 22%, o que representava praticamente o percentual do ICMS de 25% naquele período.³²

O estudo do SNEA aborda a importância dos tributos que incidem sobre as companhias aéreas brasileiras. Com relação à aquisição de aeronaves e peças de reposição, o estudo afirma que as companhias aéreas brasileiras são intensamente penalizadas pelos impostos que incidem sobre a importação uma vez que as aeronaves e as peças de reposição são adquiridas no exterior. A burocracia administrativa é outro fator de prejuízo às companhias aéreas. A liberação dos insumos na alfândega tarda de 10 a 20 dias e isto obriga as companhias aéreas a imobilizarem capital de forma desnecessária para criar um estoque de insumos para prevení-las de um prejuízo maior caso ocorra uma parada. Outro fator importante é o custo do leasing-operacional. A lei brasileira permite que as aeronaves arrendadas nesta modalidade permaneçam no país até 59 meses. Quando o prazo de permanência da aeronave em território brasileiro se encerra, a companhia aérea arca com o custo de reexportar e reimportar a mesma aeronave.³³

O estudo mostra que no Brasil, considerando uma frota de B-737 de até 10 aeronaves, o valor do imobilizado em peças de reposição chega a 10 ou 15% do valor da frota (incluindo motor) enquanto que nos EUA, este valor chega a 0,5%. O preço das aeronaves é mais alto

³⁰ SNEA. *Reforma Tributária*.

³¹ TAVARES, M. P. *O Transporte aéreo doméstico e a lógica da desregulamentação*. Brasília: Ministério da Fazenda, 1999, Documento de trabalho da SEAE n° 4, p. 24-5.

³² MARCHETTI et al. Aspectos de Competitividade do setor aéreo. Modal Aéreo II. *Informe Infraestrutura*, BNDES, n° 42. Março, 2001. p. 5.

³³ SNEA. *Reforma Tributária*.

para as empresas brasileiras do que para as empresas norte-americanas e, ainda, no Brasil, o prazo de financiamento é menor e os juros são mais altos. O custo de seguro das aeronaves também é mais alto no Brasil do que nos EUA, principalmente para empresas de médio porte. A taxa de juros de financiamento para o capital de giro também é mais alta no Brasil com relação aos EUA.³⁴

Pego Filho ressalta a importância dos tributos na composição dos custos do transporte aéreo. Estes representam 35% dos custos das empresas, enquanto na Europa e nos EUA alcançam, respectivamente, 16% e 7,5%. Além disso, uma vez que as companhias aéreas são intensivas em capital e necessitam de financiamento para a implantação, operação e manutenção dos seus serviços, os altos juros praticados pelo Banco Central do Brasil contribuem para os custos elevados do setor. Os tributos e os juros são responsáveis em grande parte pela falta de competitividade das companhias brasileiras frente às companhias internacionais³⁵. Pasin e Lacerda atribuem a falta de competitividade da indústria brasileira ao tamanho reduzido das companhias brasileiras em comparação às estrangeiras³⁶.

Pego Filho afirma também que existem outros custos no transporte aéreo referentes à relação direta com o cliente: marketing, bilhetagem, lojas/balcões para atendimento, sistemas de bônus, serviço de bordo, etc.. Estes custos, cujos valores variam de empresa para empresa, representaram 16,8% dos custos totais das empresas em 2001. A VARIG, por exemplo, que é a empresa mais antiga e tem a maior infraestrutura de atendimento ao cliente, é a que apresenta maiores custos devido a gerenciamentos mais antigos (sistema de emissão de bilhetes, serviço de bordo)³⁷.

Constatamos, assim, que a atividade de transporte aéreo é intensiva em capital e em tecnologia e, portanto, possui custos fixos (ou quase-fixos) elevados. Neste sentido, pode-se afirmar que o setor apresenta custos médios decrescentes resultantes do elevado peso dos custos fixos³⁸. Desta forma, observa-se a presença de barreiras à entrada no transporte aéreo,

³⁴ SNEA. *Reforma Tributária*.

³⁵ PEGO FILHO. Setor aéreo e as empresas brasileiras, p. 76-7.

³⁶ PASIN e LACERDA. A reestruturação do setor aéreo, p. 238.

³⁷ PEGO FILHO. Setor aéreo e as empresas brasileiras, p. 76-7.

³⁸ Silveira constata que há evidências de economias de densidade (com retornos crescentes) no setor, porém não de escala para a empresa média. Segundo o autor, a diferença entre economias de densidade e de escala é que as primeiras decorrem de uma elevação na produção resultante de um aumento proporcional em todos os insumos (quantidade) mantendo-se constantes o número de aeroportos servidos, a etapa média de voo, e o preço dos insumos; enquanto as segundas resultam de um aumento em todos os insumos e também do número de aeroportos servidos. As economias de densidade sugerem a existência de custos médios declinantes no setor

pois é necessária uma escala mínima para a viabilidade econômica em cada segmento de mercado (internacional, nacional ou regional). As características específicas do setor dificultam a rápida adaptação das companhias aéreas às flutuações econômicas, as quais alteram a demanda e, conseqüentemente, determinam a rentabilidade das empresas. Ademais, as companhias devem estar aptas a resistir à volatilidade do câmbio, dada a importância deste componente na formação dos custos e no aumento do passivo das empresas.

1.3. A infraestrutura aeroportuária

A infraestrutura aeroportuária determina o número de companhias que podem atuar em um aeroporto e, portanto, nas suas respectivas rotas, assim como a quantidade de aeronaves e passageiros que podem ser alocados pelas companhias. O grau de atuação de uma companhia aérea em um aeroporto é caracterizado pelo acesso a *slots* e *gates* que esta possui. O *slot* é o tempo disponível para pouso e decolagem de uma aeronave em um aeroporto. Os *gates* são os portões de embarque aos quais as companhias aéreas têm acesso para embarcar e desembarcar os passageiros.

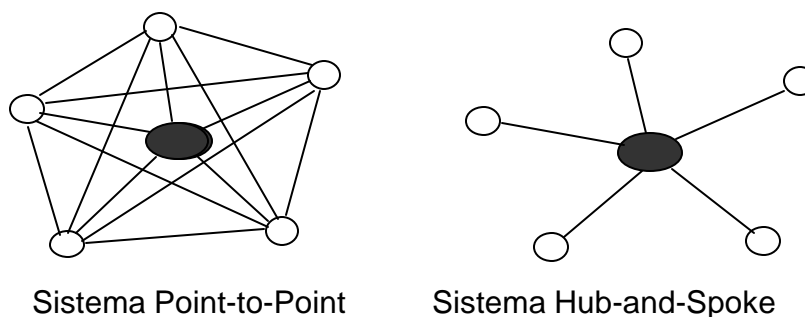
Uma vez que os *slots* e *gates* disponíveis em um aeroporto são limitados, estes constituem um fator de competitividade entre as empresas e representam fortes barreiras à entrada para novas companhias que desejam atuar no mercado. Borenstein alerta para o fato de que um dos determinantes da posição dominante de uma companhia aérea em um aeroporto é a utilização de grande parte dos *slots* e *gates* disponíveis neste aeroporto. Isto pode inibir a entrada de novas concorrentes no mercado, pois limita a capacidade física do aeroporto e pode permitir que a companhia influencie o regulador do aeroporto com relação às decisões de expansão do mesmo. Ademais, segundo o autor, a posição dominante da companhia aérea em um aeroporto central resulta na fixação de preços mais elevados das passagens por parte desta companhia. Este aumento dos preços se restringe à companhia dominante, ou seja, não é

repassada às outras companhias que atuam nesse aeroporto e, por esta razão, o autor afirma que o mercado não é perfeitamente contestável.³⁹

Kupfer define o mercado perfeitamente contestável como aquele no qual a entrada e a saída da indústria é livre e ocorre sem custos⁴⁰. Diferentemente de Borenstein, Kupfer se refere às linhas aéreas como exemplo de mercado contestável “porque o principal investimento envolvido – o avião – é um custo fixo mas não é um custo irrecuperável”⁴¹.

Outro aspecto relevante da infraestrutura aeroportuária é o sistema de organização das linhas aéreas. As rotas aéreas podem ser organizadas nas formas *hub-and-spoke* ou *point-to-point*. O sistema *hub-and-spoke* centraliza primeiramente os vôos dos aeroportos secundários de uma região em um aeroporto central e então, redistribui os passageiros para outros aeroportos centrais. Segundo Berry o sistema *hub-and-spoke* reduz o número de viagens necessárias para transportar um dado número de passageiros a um conjunto de itinerários, gerando economias de escala e aumentando o número de passageiros por milhas voadas⁴². Quando a economia de escala é maior do que o número de passageiros por milhas voadas, ocorre uma queda nos custos totais da empresa. Isto permite que as companhias ofereçam maior frequência de vôos. Já no sistema *point-to-point* todos os aeroportos se conectam entre si. A diferença entre estes dois sistemas pode ser observada na Figura 3:

Figura 3. Representação dos sistemas point-to-point e hub-and-spoke



Fonte: MARCHETTI et al. Infraestrutura aeroportuária, p. 2.

³⁹ BORENSTEIN, S. Hubs and high fares: dominance and market power in the U.S. airline industry. *Rand Journal of Economics*, vol. 20, N° 3, Autumn 1989, p. 347-8.

⁴⁰ KUPFER, D. “Barreiras estruturais à entrada”. In: KUPFER, D. e HASENCLEVER, L. (orgs.) *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro, Campus, 2002, p. 126.

⁴¹ KUPFER, D. “Barreiras estruturais à entrada”, p. 126.

⁴² BERRY, S. T. Airport presence as product differentiation. *American Economic Review*, Vol. 80, n° 2, May 1990, p. 394.

Segundo Borenstein, apesar do sistema *hub-and-spoke* resultar em uma redução dos custos para todas as companhias aéreas por milha voada devido à economia de escala e à diminuição do número de conexões entre aeroportos, apenas a companhia aérea dominante de um certo aeroporto pode aumentar os seus preços porque esta tem vantagens competitivas frente às demais que determinam a preferência do consumidor pelos seus serviços. Estas vantagens são: a reputação adquirida junto aos passageiros devido à maior quantidade de vôos oferecidos, aos programas de fidelidade e ao domínio do sistema de reservas dos agentes de viagens. Estes fatores representam elevados *sunk costs* para as companhias que pretendem entrar no mercado e inibem essa iniciativa de entrada.⁴³

Ao analisar o mercado dos EUA, Berry afirma que embora a firma dominante aumente os preços das suas passagens, evidências empíricas demonstram que as companhias servem um número maior de pessoas no sistema *hub-and-spoke*. O autor sugere uma análise do setor que considera a presença no aeroporto como uma diferenciação do produto e que os passageiros estão dispostos a pagar preços mais altos pelos serviços da companhia dominante. Assim, uma companhia dominante tem vantagens de custos (referentes ao sistema *hub-and-spoke*) e de demanda (porque atende à maior parcela da população).⁴⁴

Segundo estudo de Berry et al. os consumidores que viajam a negócios estão dispostos a pagar um prêmio de 20% do valor da passagem para demandar o serviço oferecido pela companhia dominante, enquanto que os passageiros que viajam a turismo estão dispostos a pagar um prêmio em torno de 5%.⁴⁵

Ao longo da implementação da política de liberalização do transporte aéreo nos EUA, o sistema *hub-and-spoke* substituiu o sistema *point-to-point* neste mercado. Segundo Oliveira a desregulamentação do transporte aéreo brasileiro ainda é parcial e, por isso, o sistema *hub-and-spoke* ainda não foi totalmente desenvolvido⁴⁶. A esse respeito, a SEAE afirma que no

⁴³ BORENSTEIN. Hubs and high fares, p. 361-2.

⁴⁴ BERRY. Airport presence as product differentiation, p. 394.

⁴⁵ BERRY et al. Airline hubs: costs, markups and the implications of customer heterogeneity. NBER, *Working Paper* 5561, 1996, p. 28-9.

⁴⁶ OLIVEIRA, A. V. M. "Localized competitive advantage, entry and price reactions in the Brazilian airline industry". Preliminary Draft. Department of Economics, University of Warwick – UK. September 2003, p. 4 e 22.

Brasil não há nem *hubs* nem aeroportos secundários, o que inviabiliza a implementação da estrutura norte-americana no país⁴⁷.

Quanto aos *slots* e *gates* no Brasil, a distribuição dos primeiros é realizada pelo mecanismo de mercado enquanto a distribuição dos segundos ocorre de acordo com a quantidade de partidas efetivas de cada companhia aérea.⁴⁸

O sistema aeroportuário brasileiro é constituído por 2.014 aeródromos. Tecnicamente, um aeródromo é definido por toda a área destinada ao pouso, à decolagem e à movimentação de aeronaves. Destes, 715 são públicos, ou seja, são aeródromos administrados pela União, por empresas especializadas da administração federal indireta ou suas subsidiárias vinculadas ao Ministério da Defesa, por convênios entre Estados ou Municípios ou por concessão ou autorização. Os outros 1.299 aeródromos são privados e somente podem ser utilizados mediante permissão de seu proprietário, sendo vedada a sua exploração comercial.⁴⁹

Segundo a definição do DAC, um aeroporto é “Todo aeródromo público dotado de instalações e facilidades para apoio às operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas”⁵⁰. No aeroporto são realizadas atividades diretamente ligadas à operação aeronáutica assim como atividades comerciais indiretas (serviços de apoio aos passageiros e transportadores)⁵¹.

Os aeroportos podem ser classificados como domésticos ou internacionais. Os primeiros operam exclusivamente rotas aéreas em território nacional e os segundos incluem atividades em rotas com origem ou destino em outros países e, por isso, oferecem serviços da Receita Federal e da Polícia Federal.

Os principais aeroportos domésticos brasileiros são o Aeroporto Internacional de São Paulo (Congonhas), o Aeroporto Internacional de São Paulo (Guarulhos), o Aeroporto Internacional de Brasília (Presidente Juscelino Kubitschek) e o Aeroporto Santos Dumont, do Rio de Janeiro. Estes aeroportos atendem, respectivamente, 18%, 12%, 9% e 8% dos passageiros do mercado doméstico de transporte aéreo. O Aeroporto Internacional de São Paulo (Guarulhos) e o Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro (Galeão–Antônio Carlos

⁴⁷ MINISTÉRIO DA FAZENDA, SEAE. Nota Técnica nº 29/2004/DOGDC-DF/SEAE/MF, Versão Pública de 21 de maio de 2004, p. 7.

⁴⁸ TAVARES. *O Transporte Aéreo Doméstico*, p. 13-4.

⁴⁹ DAC. (<http://www.dac.gov.br/estatisticas/graficos/estat27.htm#Aeródromos> acessado em 10 de julho de 2004).

⁵⁰ DAC (<http://www.dac.gov.br/infraestrutura/infraestrutura1a.asp> acessado em 10 de julho de 2004).

⁵¹ MARCHETTI et al. *Infraestrutura aeroportuária*, p. 1.

Jobim) são os principais aeroportos internacionais brasileiros responsáveis, respectivamente, por 66% e 24% dos passageiros que viajam em linhas internacionais no Brasil.⁵²

A Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) é a principal empresa federal responsável pela administração de aeroportos no Brasil. Sob a supervisão do Ministério da Defesa esta empresa administra 65 aeroportos públicos (que concentram 97% do transporte aéreo regular no Brasil) e 83 Estações de Apoio à Navegação Aérea no país⁵³. Segundo Marchetti et al. 41 dos aeroportos administrados por esta empresa são aeroportos domésticos⁵⁴.

A INFRAERO executa serviços de telecomunicações, controle de tráfego aéreo, meteorologia e proteção ao voo no espaço aéreo brasileiro. Além de administrar os aeroportos, ela implanta, opera e explora a infraestrutura aeroportuária e de apoio à navegação aérea⁵⁵.

O DAC define infraestrutura aeroportuária como:

... as pistas de pouso e decolagem, pistas de táxi, pátio de estacionamento de aeronaves, terminais de passageiros e de carga, facilidades de apoio, instalações de proteção ao voo e demais equipamentos cuja finalidade é proporcionar a segurança, regularidade e eficiência das operações aéreas.⁵⁶

O estudo de Marchetti et al. divide a infraestrutura aeroportuária em três áreas de zoneamento: a) a pista de pouso e decolagem, a pista de táxi e a faixa de pista no prolongamento das cabeceiras; b) área terminal, que é composta pelos sistemas terminal (terminal de passageiros e de carga, com respectivos pátios de estacionamento de aeronaves e área de estacionamento de veículos) e de apoio composto pelo núcleo de proteção ao voo (órgãos de proteção e os auxílios à navegação e à iluminação da área de movimento), serviços de combate à incêndio, posto de abastecimento de aeronaves e outros serviços de apoio à aviação regular, e c) área secundária que inclui as áreas de hangaragem, manutenção de aeronaves e de estadia, assim como as áreas verdes e reservadas ao arrendamento comercial. Esta aérea constitui o Sistema de Aviação Geral.⁵⁷

⁵² MARCHETTI et al. *Infraestrutura aeroportuária*, p. 4.

⁵³ INFRAERO. *Relatório Anual 2003*. Relatório da Administração, março 2004. p. 3.

⁵⁴ MARCHETTI et al. *Infraestrutura aeroportuária*, p. 4.

⁵⁵ INFRAERO. *Relatório Anual 2003*. p. 5.

⁵⁶ DAC. <http://www.dac.gov.br/infraestrutura/infraestrutura.asp>.

⁵⁷ MARCHETTI et al. *Infraestrutura aeroportuária*, p. 2.

Uma das principais funções da INFRAERO é adequar a capacidade aeroportuária à demanda. Segundo Marchetti et al.:

A capacidade de um aeroporto pode ser medida através de características e dimensões da pista, do pátio de aeronaves, do terminal, dos acessos terrestres, dos estacionamentos e, também do sistema de controle do tráfego aéreo para operações no período de pico.⁵⁸

Para expandir a sua capacidade o aeroporto deve considerar as estratégias das companhias aéreas e o planejamento urbano local. Uma mudança no tamanho das aeronaves utilizadas pelas companhias e/ou a expansão de atividades locais como, por exemplo, o turismo, podem exigir uma reestruturação da capacidade aeroportuária. Como exemplo, o estudo de Marchetti et al. cita a eminente utilização dos jatos A-380 da AirBus. Nem todos os aeroportos estão capacitados para receber este tipo de aeronave que transportará até 555 passageiros. Este fato implica numa pressão pelo aumento da capacidade desses aeroportos. O estudo ressalta também a importância da interação entre as autoridades aeroportuárias e do governo local já que:

“O aeroporto é um local de transição entre os modos aéreos e de superfície...” e exige “... um sistema viário eficiente, com alto grau de complementaridade, e de pleno acesso por transporte público e particular (inclusive estacionamentos)”.⁵⁹

As receitas da INFRAERO que permitem o financiamento de investimentos em infraestrutura aeroportuária decorrem de tarifas cobradas pelos serviços que a empresa presta ao transporte aéreo. As receitas são classificadas em aeronáuticas (tarifas de embarque e desembarque de passageiros, de pouso e permanência de aeronaves, de prestação de serviços de comunicações e auxílios à navegação aérea) e em comerciais (tarifas de armazenagem e capatazia de carga aérea, arrendamento de instalações e equipamentos e de aluguel de áreas e espaços). Em 2003, o total da receita operacional alcançou R\$ 1.486,80 milhões, dos quais 53,9% correspondiam a receitas comerciais e 46,2% a receitas aeronáuticas.⁶⁰

Em suma, a infraestrutura aeroportuária é um fator relevante na configuração da estrutura do mercado. Ou seja, uma vez que a infraestrutura aeroportuária é limitada, a presença da companhia aérea no aeroporto torna-se um determinante da sua competitividade e,

⁵⁸ MARCHETTI et al. *Infraestrutura aeroportuária*, p. 2.

⁵⁹ MARCHETTI et al. *Infraestrutura aeroportuária*, p. 2.

⁶⁰ INFRAERO. *Relatório Anual 2003*, p. 4.

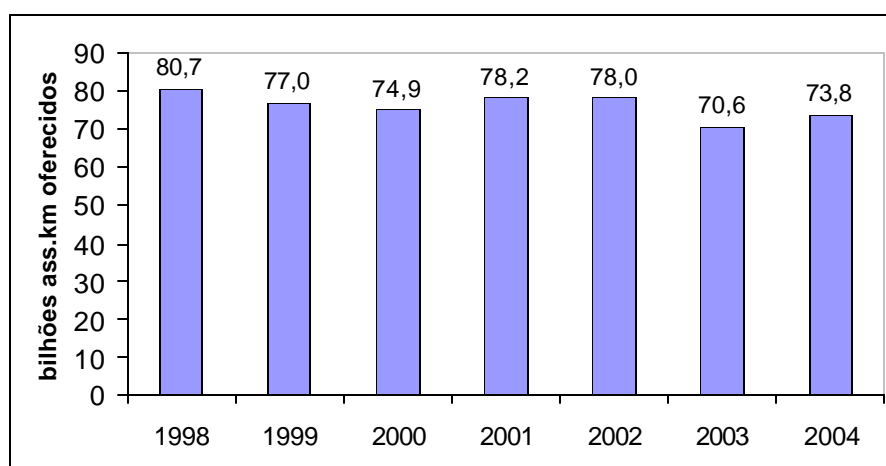
além disso, representa outra barreira à entrada para novas empresas que pretendem atuar no mercado.

1.4. A oferta

Para determinar a oferta do serviço de transporte aéreo, as companhias aéreas buscam antecipar os movimentos da demanda que, como vimos no item 1.1., é pró-cíclica. Uma vez que os custos fixos do setor são elevados, uma queda inesperada da demanda reduz imediatamente a rentabilidade das companhias aéreas. Além disso, o *leasing* de aeronaves, por exemplo, não permite que a empresa reduza (ou aumente) a sua frota imediatamente. Isso também poderia resultar na redução da atuação da companhia em alguns aeroportos (diminuindo o número de *slots* e *gates* utilizados), diminuindo a sua competitividade. Simetricamente, uma elevação inesperada da demanda pode resultar em um aumento da participação do mercado de uma companhia aérea que tenha capacidade ociosa. Assim, as empresas aéreas devem ser capazes de se adaptar às flutuações da demanda com o menor custo possível.

A Figura 4 ilustra a evolução da oferta da indústria medida por assentos por quilômetro (ass.km) oferecidos entre os anos de 1998 e 2004, considerando as linhas domésticas e internacionais.

Figura 4. Evolução da oferta da indústria por transporte aéreo doméstico e internacional (em bilhões de ass.km oferecidos), 1998-2004.



Fonte: DAC. *Anuário do Transporte Aéreo*, vol. II, 1998 a 2004. In: www.dac.gov.br/estatísticas/estatísticas6.asp.

Assim como no caso da demanda, o desempenho da economia brasileira e o cenário internacional determinam as variações na oferta e nos resultados das companhias aéreas. Em 1999, por exemplo, três fatores podem explicar a queda na oferta: primeiro, a desvalorização cambial ocorrida nesse ano que aumentou os custos das companhias e reduziu suas receitas via queda na demanda; segundo, a expectativa de queda da demanda devido à recessão econômica e, finalmente, a falta de competitividade das empresas brasileiras frente às empresas estrangeiras nas rotas internacionais, decorrente da desvalorização cambial. Diante desse quadro, as companhias brasileiras cancelaram linhas e reduziram suas frotas.⁶¹

Em 2000, a deterioração dos cenários nacionais e internacionais (com a desvalorização cambial de 1999, a elevação do preço do combustível de aviação e a crise da Argentina em 2000), resultou numa redução da oferta. Em 2001, as companhias aéreas brasileiras que atuavam no transporte aéreo regular apresentaram prejuízos em todos os segmentos de tráfego, por causa do aumento dos custos frente à desvalorização cambial e dos gastos com segurança e cobertura dos seguros. Por não ter se adequadado ao aumento dos custos, a política tarifária do período agravou a situação das empresas. O sistema de descontos e promoções no mercado doméstico e a concorrência com as empresas estrangeiras elevaram os prejuízos das companhias aéreas brasileiras. A indústria acumulou em 2001 um prejuízo de R\$ 979,7 milhões.⁶²

Houve uma pequena retração na oferta de transporte aéreo em 2002. O crescimento da oferta no mercado doméstico foi compensado pela retração do tráfego internacional derivada dos atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA. O prejuízo do transporte aéreo regular no segmento doméstico e internacional foi de R\$ 855 milhões.⁶³

Em 2003, a oferta de ass.km se reduziu a 70,6 bilhões, resultado da retração da oferta tanto no mercado doméstico quanto no mercado internacional⁶⁴. Neste contexto, as duas maiores companhias aéreas brasileiras (Grupo VARIG e TAM Linhas Aéreas) firmaram um protocolo de intenções cujo objetivo era a reestruturação da indústria de transporte aéreo brasileira, que se daria, inicialmente, através de um acordo de disponibilização recíproca de

⁶¹ DAC. *Anuário do Transporte Aéreo 1998, vol. II* e DAC. *Anuário do Transporte Aéreo 1999, vol. II*.

⁶² DAC. *Anuário do Transporte Aéreo 2001, vol. II*. Segundo o Anuário do Transporte Aéreo 2001 do DAC, no setor doméstico e internacional o prejuízo foi de R\$ 980 milhões sendo que apenas no segmento internacional o prejuízo foi de R\$ 473 milhões. O índice de aproveitamento do segmento internacional caiu de 71,2% em 2000 para 67% em 2001.

⁶³ DAC. *Anuário do Transporte Aéreo 2002, vol. II*.

⁶⁴ DAC. *Anuário do Transporte Aéreo 2003, vol. II*.

assentos (*code share*) entre as duas companhias.⁶⁵ Em 2004, a oferta voltou a crescer em decorrência da recuperação econômica.⁶⁶

Com exceção dos anos de 2000 e 2003, o índice de aproveitamento da capacidade da indústria (proporção de passageiros pagos transportados com relação aos assentos oferecidos) acompanhou a evolução da oferta no período de 1998 a 2004, como ilustra a Tabela 1. Em 2000, a demanda aumentou e a oferta se reduziu, causando uma alteração positiva no índice. O aumento do índice em 2003 ocorreu porque a redução da oferta foi maior que a redução da demanda.

Tabela 1. Evolução do índice de aproveitamento da indústria de transporte aéreo (%), 1998 a 2004

	Mercado doméstico	Mercado internacional
1998	59	65
1999	54	61
2000	59	71
2001	57	67
2002	58	70
2003	60	75
2004	66	76

Fonte: Brasil. DAC. Dados comparativos avançados, diversos anos.

As Linhas Aéreas Especiais não apresentaram variações no índice de aproveitamento entre 1998 e 1999, mas no ano de 2000 o crescimento da oferta de ass.km foi de 17,6% enquanto o crescimento da demanda foi de 30,2%. O índice para este segmento aumentou para 57%. O aumento expressivo do índice no segmento internacional em 2000 resultou da saída da VASP deste mercado, o que provocou um aumento do índice de aproveitamento da capacidade das companhias aéreas neste segmento para 71,2%. Em 2002, o índice para o segmento internacional aumentou para 70%. Já no ano de 2003, o índice aumentou enquanto a oferta

⁶⁵ MINISTÉRIO DA FAZENDA, SEAE. Nota Técnica n° 29/2004/COGDC-DF/SEAE/MF. In: <http://www.fazenda.gov.br/seae/documentos/pareceres/InfraEstrutura/NT%20Code%20share%20Versao%20Publica.pdf>.

⁶⁶ DAC. *Anuário do Transporte Aéreo 2004*, vol. II.

caiu porque a demanda se reduziu em proporção menor que a oferta, como argumentamos anteriormente.⁶⁷

1.5. A estrutura de mercado

Atualmente, existem quinze empresas brasileiras de transporte aéreo regular de passageiros no país. Todas atuam em linhas aéreas domésticas e apenas cinco delas operam, também, linhas aéreas internacionais.⁶⁸

De acordo com a Tabela 2, em 2004, a frota brasileira destinada ao transporte de passageiros era composta por 261 aeronaves. As companhias Varig e TAM detinham, respectivamente, 98 e 78 aeronaves. Entretanto, estas se diferenciavam quanto ao tipo e ao número máximo de assentos. O número total de assentos das companhias VARIG e TAM representava 75,9% do total de assentos da indústria. A Gol e a Vasp detinham cada uma, aproximadamente 10%.

⁶⁷ DAC. *Anuário do Transporte Aéreo de 1998 a 2000, vol.II.*

⁶⁸ Segundo o DAC, as empresas brasileiras que atuam em linhas aéreas domésticas são: Abaete Linhas Aéreas, Gol Transportes Aéreos LTDA, Meta – Mesquita Transportes Aéreos LTDA, Oceanair Linhas Aéreas LTDA, Pantanal Linhas Aéreas Sul Mato-Grossenses S/A, Passaredo Transportes Aéreos S/A, Penta – Pena Transportes Aéreos S/A, Puma Air Linhas Aéreas LTDA, Rico Linhas Aéreas S/A, TAM Linhas Aéreas S/A, TAVAJ Transportes Aéreos Regulares S/A, Total Linhas Aéreas S/A, TRIP – Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista LTDA, Grupo VARIG (compreende a empresa VARIG S/A – Viação Aérea Rio-Grandense -, Rio-Sul Linhas Aéreas S/A e Nordeste Linhas Aéreas Regionais S/A) e VASP – Viação Aérea São Paulo S/A. As empresas que atuam nas linhas aéreas internacionais são: Gol Transportes Aéreos LTDA, Meta – Mesquita Transportes Aéreos LTDA, Penta – Penta Transportes Aéreos S/A, TAM Linhas Aéreas S/A e o Grupo VARIG. Dados em http://www.dac.gov.br/empresas/emp_naci_reg.asp.

Tabela 2. Frota brasileira de aeronaves destinada ao transporte aéreo de passageiros, 2004

	Assentos	Indústria	Varig	TAM	GOL	VASP	Outros
ATR42-300	45	6					6
A 300	240	3				3	
A 319	138	13		13			
A 320	162	31		31			
A 330	225	5		5			
B737/200	109	24	2			19	3
B737/300	132	41	32		5	4	
B737/400	156	4	4				
B737/500	111	13	13				
B737/700	144	20	2		18		
B737/800	177	6	2		4		
B757/200	176	4	4				
B767/300	221	7	7				
B777/200	287	6	6				
C208	9	1					1
MD-11	285	15	15				
E 110	18	5					5
E 120	30	14					14
E 145	50	11	11				
FK10	108	29		29			
FK50	50	3					3
Total Aeronaves		261	98	78	27	26	32
Total Assentos		35.567	15.949	11.073	3.960	3.319	1.266

Fonte: DAC. *Anuário do Transporte Aéreo 2004*, vol. I, *Dados Estatísticos*. In: www.dac.gov.br/estatísticas/estatísticas1.asp.

No ano de 1998, as linhas aéreas domésticas estavam divididas em três categorias: as linhas aéreas nacionais (que eram operadas por companhias de transporte aéreo regular de âmbito nacional), as linhas regionais (nas quais atuavam companhias aéreas regulares de âmbito regional) e as Linhas Aéreas Especiais que eram operadas por todas as companhias aéreas de transporte aéreo regular. As companhias que serviam às linhas aéreas nacionais eram a VARIG, a VASP, a Transbrasil e a TAM Meridionais. Estas detinham, respectivamente, 46,1%, 23,3%, 20,3% e 10,2% de participação no mercado (medido em pax.km transportados pagos). Em 1999, a estrutura do mercado praticamente não se alterou.⁶⁹

⁶⁹ BRASIL. DAC. *Dados comparativos avançados.1998/1999*. (referenciado a partir de agora como DAC. *Dados comparativos avançados*).

Em 2000, os mercados regionais foram abertos para a operação das companhias de âmbito nacional. Assim, o mercado doméstico passou a ser composto por dois grupos: o das linhas operadas por todas as companhias de transporte aéreo e o das Linhas Aéreas Especiais. Neste contexto, a TAM Meridionais fundiu-se com a TAM Regionais e passou a denominar-se TAM Linhas Aéreas. Além disso, ocorreu a entrada de mais uma empresa neste mercado, a Presidente, totalizando dezesseis companhias aéreas. O Grupo VARIG, composto pelas companhias Nordeste, Rio Sul e VARIG, detinha a maior participação no mercado, 44,1%. A TAM Linhas Aéreas representava 27,2% do mercado, a VASP 14,9% e a Transbrasil 11,6%.⁷⁰

Em 2001 ocorreram novas modificações na estrutura do mercado doméstico brasileiro. As companhias TAF e Presidente encerraram as suas operações e a Gol iniciou suas atividades em janeiro. O mercado estava composto, assim, por quinze companhias aéreas. O Grupo VARIG continuava detendo a maior parcela do mercado. A TAM Linhas Aéreas aumentou a sua participação para 30,7%, a participação da VASP se manteve praticamente estável (14,4%), a da Transbrasil se reduziu para 7,8% e a Gol obteve 4,7% do mercado no seu primeiro ano de atuação⁷¹.

No ano de 2002 duas empresas encerraram suas atividades no mercado doméstico: o Grupo TBA (Transbrasil e Interbrasil) em dezembro de 2001 e a Passaredo (em março de 2002). Entretanto, a Puma Air iniciou suas atividades neste ano. O mercado doméstico era composto por treze companhias aéreas. O Grupo VARIG continuou apresentando a maior participação no mercado (39,3%). A TAM apresentou uma participação de 34,9%, a VASP reduziu novamente a sua participação alcançando 12,7% e a Gol aumentou a sua parcela do mercado para 11,8%.⁷²

A Oceanair iniciou as suas atividades no mercado doméstico em 2003. Neste ano, quatorze companhias aéreas atuaram no mercado. A tendência de redução da participação do Grupo VARIG se manteve alcançando 33,7% o que praticamente igualou a sua participação à da TAM Linhas Aéreas (33,1%). Não houve variação na participação da VASP que continuou em torno de 12,0% do mercado. A Gol aumentou significativamente a sua participação para 19,2%. Segundo dados do DAC, neste ano, a indústria ofereceu 41,7 bilhões de ass.km nas

⁷⁰ DAC. *Dados comparativos avançados. 2000/2001.*

⁷¹ DAC. *Dados comparativos avançados. 2001/2002.*

⁷² DAC. *Dados comparativos avançados. 2002/2003.*

linhas aéreas domésticas e o número de pax.km pagos transportados representou 60% deste montante.⁷³

Em 2004, a TAM superou a participação do mercado doméstico da VARIG, chegando a 35,8%. A Gol apresentou novo crescimento e a VASP, por sua vez, teve a sua participação reduzida para 8,9%.⁷⁴

A Tabela 3 sintetiza a evolução da participação de cada companhia aérea no mercado doméstico.

Tabela 3. Participação no mercado de transporte aéreo doméstico (% em pax.km transportados pagos), 1998 a 2004

	Varig	Tam*	Vasp	Transbrasil	Gol
1998	46,1	10,2	23,3	20,3	-
1999	45,7	11,3	21,7	21,3	-
2000	44,1	27,2	14,9	11,6	-
2001	40,5	30,7	14,4	7,8	4,7
2002	39,3	37,9	12,7	-	11,8
2003	33,7	33,1	12,0	-	19,2
2004	31,1	35,8	8,9	-	22,3

* Até 1999 a participação da TAM se refere à TAM Meridionais e após este ano à TAM Linhas Aéreas.

Fonte: DAC. Dados comparativos avançados. Diversos anos.

Constata-se que em 1999, o mercado era extremamente concentrado e composto basicamente por uma grande companhia (VARIG) que detinha uma participação significativamente maior do mercado com relação às demais (TAM, VASP, Transbrasil e outras) que, por sua vez, dividiam a parcela restante. A redução da participação da VARIG e o crescimento da TAM e da Gol a partir de 2000 resultaram, em 2004, numa mudança da estrutura de mercado, que passou a ser constituído por três companhias aéreas com participação semelhantes. Assim, o mercado continuou muito concentrado, porém composto por um oligopólio relativamente equilibrado.

Ao analisar o segmento doméstico, Tavares definiu o mercado relevante como sendo todo o mercado doméstico, dada a dificuldade de analisar as características de mercado trecho

⁷³ DAC. *Dados comparativos avançados. 2002/2003.*

⁷⁴ DAC. *Dados comparativos avançados. 2003/2004.*

a trecho. Apesar desta definição causar uma diluição na concentração do mercado, foi observado pela SEAE que o mercado doméstico de transporte aéreo de passageiros era altamente concentrado, como veremos a seguir.⁷⁵

O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), que compreende a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), a Secretaria de Direito Econômico (SDE) e o Conselho Administrativo de Direito Econômico (CADE) – o primeiro vinculado ao Ministério da Fazenda e os dois últimos vinculados ao Ministério da Justiça – considera que uma empresa pode exercer poder de mercado quando concentra mais de 20% dele ou quando as quatro maiores empresas que atuam no setor concentram mais de 75% do mercado. Em 2001, Tavares registrou que este era o caso do setor brasileiro de transporte aéreo de passageiros no âmbito doméstico⁷⁶. Tanto a VARIG como a TAM detinham, nesse ano, mais de 20% do mercado como vimos anteriormente e, juntas, as quatro maiores empresas detinham 95,4%.

Ao analisarmos os dados do DAC sobre o mercado doméstico, constatamos que essa situação se manteve no ano de 2004: o Grupo VARIG, a TAM Linhas Aéreas e a Gol apresentaram, cada uma, participação superior a 20% do mercado e, juntas, as quatro maiores companhias concentraram 98% do mercado doméstico.

A capacidade de exercer poder de mercado é intensificada pelas características de barreiras elevadas à entrada no setor que, segundo Tavares, são resultado da regulação deste pelo Estado⁷⁷. Assim, há um forte incentivo para a divisão do mercado e de acordos para a fixação de preços, como havia concluído Tavares em 2001.

Entretanto, como observado ao longo deste capítulo, as barreiras à entrada decorrem das características próprias do setor como os custos fixos elevados, a limitada infraestrutura aeroportuária, as vantagens das companhias dominantes com relação à preferência dos passageiros (pelas quantidades de vôos oferecidos, pelos programas de fidelidade, pelo domínio do sistema de reservas, etc.), entre outros. Assim, constata-se que embora a regulação do setor possa ter potencializado a concentração, esta é uma característica inerente ao transporte aéreo.

O estudo elaborado pelo IAC analisou a participação trecho a trecho da demanda por transporte aéreo. O estudo conclui que em 1999, de 130 ligações aéreas analisadas, as dez

⁷⁵ TAVARES. *O Transporte aéreo doméstico*, p. 16.

⁷⁶ TAVARES. *O Transporte Aéreo Doméstico*, p. 17.

⁷⁷ A regulação do setor será tratada mais detalhadamente nos Capítulos 2 e 3.

ligações mais importantes atendiam 40% da demanda nacional e que as cinquenta mais importantes atendiam 75% deste mercado.⁷⁸

No que se refere às linhas aéreas internacionais, o Grupo VARIG detém a maior parcela de mercado. Apesar da queda da participação no mercado doméstico, sua participação aumentou de 70,3% em 1998 para 85,4% em 2004 no transporte aéreo internacional. A TAM detinha 0,1% do mercado em 1998 e tornou-se a segunda maior empresa neste segmento em 2000, quando atingiu uma participação de 7,9%. Em 2004, sua participação foi de 14,5%. A VASP era a segunda maior empresa do mercado internacional em 1998 e representava 22,4% do mercado. Sua participação se reduziu para 16% em 1999 e, em outubro de 2001, a empresa encerrou as suas operações no mercado internacional. A Transbrasil finalizou as suas atividades ao final de 2001. Em 1998 esta companhia detinha 7,2% do mercado e era a terceira maior empresa. Outras duas empresas operam no mercado internacional brasileiro: a PENTA e a META. Suas participações foram, respectivamente, de 0,01% e 0,07% em 2003. Neste mercado, a indústria ofereceu 28,8 milhões de assentos por quilômetro em 2003 e 75% deste valor constituiu o número de passageiros por quilômetro pagos transportados.⁷⁹

Em 2004, a VARIG teve a sua participação no mercado internacional reduzida, enquanto a TAM aumentou sua participação. As participações da PENTA, META e Gol foram respectivamente: 0,05%, 0,01% e 0,05%.⁸⁰

A Tabela 4 apresenta as participações de cada empresa no mercado internacional no período de 1998 a 2004.

⁷⁸ IAC. *Fluxo de passageiros*, p. 144.

⁷⁹ DAC. *Dados comparativos avançados. Diversos anos*.

⁸⁰ DAC. *Dados comparativos avançados. 2003/2004*.

Tabela 4. Participação no mercado de transporte aéreo internacional (% em pax.km transportados pagos), 1998 a 2004

	Varig	Tam*	Vasp	Transbrasil
1998	70,3	0,1	22,4	7,2
1999	75,2	3,5	16,0	5,3
2000	80,0	7,9	5,1	7,0
2001	82,1	13,9	-	3,9
2002	87,4	12,5	-	-
2003	87,9	12,0	-	-
2004	85,4	14,5	-	-

* Até 1999 a participação da TAM se refere à TAM Meridionais e após este ano à TAM Linhas Aéreas.

Fonte: DAC. Dados comparativos avançados. Diversos anos.

As empresas brasileiras de transporte aéreo não regular de passageiros em atividade atualmente são: BRA – Transportes Aéreos LTDA, TAF Linhas Aéreas S/A e TEAM – Transportes Especiais Aéreos e Malotes LTDA. As próprias companhias regulares também prestam este serviço, direcionado aos passageiros que viajam a turismo. Este segmento apresenta, portanto, alta elasticidade-preço da demanda. Em 1998, ocorreram uma série de mudanças na regulação deste serviço como a desvinculação da parte aérea da terrestre, a possibilidade de comercializar as passagens diretamente junto aos passageiros e a livre determinação das tarifas. Estas medidas estimularam o crescimento do setor em 1999 e 2000, porém não houve mudança significativa no crescimento deste mercado nos últimos anos.⁸¹

Do exposto, pode-se afirmar que o mercado de transporte aéreo de passageiros no Brasil é altamente concentrado, tanto no segmento doméstico quanto no internacional. Ocorreram mudanças recentes na estrutura de mercado doméstico, configurando um maior equilíbrio no oligopólio. Mas a concentração não pode ser atribuída unicamente à regulação do setor que vigorou até o final da década de 1980. Vimos que as características próprias do setor (*sunk costs* elevados) o tornam não competitivo uma vez que não há livre entrada e saída do mercado.

⁸¹ DAC. *Anuário do Transporte Aéreo 1998 a 2002, vol. II.*

Capítulo 2. O processo regulatório no setor de transporte aéreo de passageiros no Brasil

2.1. Os órgãos reguladores da aviação civil

A atividade de aviação no Brasil teve início na década de 1910 com as finalidades civil e militar. A aviação civil era organizada e fiscalizada pelo Ministério de Viação e Obras Públicas, a aviação militar estava a cargo do Ministério da Guerra e a aviação naval era responsabilidade do Ministério da Marinha.

No início de 1920, as funções de organização e fiscalização dos serviços de aviação civil foram atribuídas à Inspetoria de Viação Marítima e Fluvial – órgão subordinado ao Ministério de Viação e Obras Públicas. Conseqüentemente, a Inspetoria passou a ser denominada Inspetoria Federal de Viação¹. A regulação do setor obedecia ao Regulamento dessa Inspetoria aprovado em fevereiro de 1920 e, posteriormente, ao Regulamento para os Serviços Civis de Navegação Aérea, aprovado em julho de 1925.

No ano de 1931, o Governo Provisório criou um órgão específico para organizar a aviação civil e comercial brasileira: o Departamento de Aeronáutica Civil (DAC), vinculado diretamente ao Ministério da Viação e Obras Públicas². Na década de 1930, a regulação do setor seguia, primeiramente, o regulamento do DAC e as disposições do Decreto n° 20.914 de 1932, que regulava a execução dos serviços aeronáuticos civis. A partir de 1938, a regulação do setor passou a obedecer ao Código Brasileiro do Ar – CBA, além das Convenções e Tratados assinados pelo governo brasileiro. O CBA criou o Conselho Nacional de Aeronáutica, órgão consultivo do Governo nas questões referentes à aeronáutica e presidido pelo Ministro da Viação e Obras Públicas.

Em 1941, o governo brasileiro constituiu o Ministério da Aeronáutica³ que concentrou todos os órgãos do governo responsáveis pela aviação (militares, navais e civis) em sua jurisdição. O novo Ministério foi criado com o objetivo de promover o incremento da aviação nacional e unificar a coordenação técnica e econômica de suas atividades. A este Ministério competia “o estudo e o despacho de todos os assuntos relativos à atividade da

¹ Decreto n° 14.050 de 5 de fevereiro de 1920.

² Decreto n° 19.902 de 22 de abril de 1931.

³ Decreto-Lei n° 2.961 de 20 de janeiro de 1941.

aviação nacional, dirigindo-a técnica e administrativamente⁴ e ficaria a seu cargo, também, a coordenação, fiscalização e orientação dos aeroclubes. Entidades, empresas e companhias destinadas ao estudo e aprendizagem da aeronáutica ou à exploração comercial do transporte aéreo deveriam obter autorização prévia deste Ministério. Na década de 1940, a regulação do setor ficou subordinada ao Regulamento do Tráfego Aéreo do Ministério da Aeronáutica, aprovado em dezembro do mesmo ano.

Em 1999 foi criado o Ministério da Defesa, ao qual foram subordinados os antigos Ministérios da Aeronáutica, da Marinha e do Exército, sob a denominação de Comandos. Desta forma, o DAC está vinculado ao Comando da Aeronáutica até os dias atuais e continua exercendo a regulação do setor.

Em 17 de agosto de 2000 o então Presidente Fernando Henrique Cardoso determinou, por meio do Decreto nº 3.564, a criação do Conselho de Aviação Civil – CONAC, um “órgão de assessoramento do Presidente da República para a formulação da política de ordenação da aviação civil”.

Atualmente, há um Projeto de Lei no Congresso Nacional para criar a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), vinculada ao Ministério da Defesa, cujas atribuições serão regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

2.2. A regulação da oferta

Desde a década de 1910, quando se iniciaram as atividades de aviação civil no Brasil, é de responsabilidade do Governo Federal outorgar as concessões ou autorizações para a exploração do transporte aéreo no país, seja para a realização de transporte aéreo doméstico ou internacional.

As primeiras concessões para transporte aéreo foram concedidas ao final da década de 1910. A finalidade era a prestação de serviços de transporte aéreo entre as capitais dos Estados brasileiros, podendo servir cidades intermediárias e, até mesmo, cidades no exterior desde que a autorização dos respectivos países fosse obtida. Com relação ao transporte aéreo doméstico, o governo brasileiro determinava as rotas a serem atendidas, os tipos de

⁴ Art. 2º do Decreto-Lei nº 2.961 de 20 de janeiro de 1941.

aeronaves utilizadas e o número de viagens (frequência). Ao Governo Federal cabia, também, a inspeção e fiscalização dos referidos serviços e o concessionário era obrigado a transportar gratuitamente correspondência postal (contendo o selo devido do Correio Nacional)⁵.

Na década de 1920, o Governo Federal concentrou na Inspetoria Federal de Viação (órgão do Ministério da Viação e Obras Públicas) as funções de organização e fiscalização do transporte aéreo. Esta passou a examinar a conveniência e propor o estabelecimento de novas linhas aéreas. Além disso, a Inspetoria deveria emitir parecer sobre os planos e especificações dos navios e aeronaves, fiscalizar se estas apresentavam as condições necessárias para o transporte de passageiros e mercadorias e organizar a estatística de todos os serviços de navegação sob sua fiscalização.⁶

Assim, a Inspetoria deveria verificar:

- se as aeronaves dos concessionários apresentavam acomodações convenientes para o transporte de malas do Correio, passageiros e mercadorias;
- se estavam aparelhadas com as ferramentas e acessórios adequados;
- se as condições de segurança eram satisfatórias, se as aeronaves, nacionais e estrangeiras, traziam os sinais ou emblemas especiais convencionados;
- os registros das aeronaves e as matrículas dos pilotos e mecânicos, e
- a construção de aeronaves e estaleiros ou oficinas, verificando se a quantidade de material importado era adequada ao projeto, se o material importado era realmente aplicado na obra e se a construção obedecia aos planos aprovados.⁷

O regulamento dos Serviços Cíveis de Navegação Aérea, aprovado em julho de 1925, determinava que as concessões seriam autorizadas pelo Governo, dadas por decreto e requeridas por intermédio do Ministério da Viação e Obras Públicas. As empresas estrangeiras poderiam obter concessão mediante convenção diplomática entre o Brasil e o seu país de origem ou através de autorização concedida pelo Ministério da Viação e Obras

⁵ Vide decretos n° 13.244 de 23 de outubro de 1918, 13.504 de 12 de maio de 1919, 13.567 de 26 de abril de 1919, 13.568 de 26 de abril de 1919 e 13.630 de 28 de março de 1919. Apenas nesta última estipulou-se que o prazo da concessão seria de dez anos, podendo ser prorrogada pelo Governo.

⁶ Decreto n° 14.050 de 05 de fevereiro de 1920.

⁷ Decreto n° 14.050 de 05 de fevereiro de 1920.

Públicas⁸. Segundo o Art. 66 os requerentes, nacionais ou estrangeiros, deveriam satisfazer as seguintes condições:

- a) provar, mediante documentos idôneos e suficientes, que se acham legalmente constituídos;
- b) declarar as linhas de navegação aérea que pretendem explorar e a natureza do respectivo trafego;
- c) especificar os aeródromos e campos de pouso de que pretendem se utilizar, sujeitando-se, neste particular, ao que dispõe este regulamento;
- d) declarar o material e o pessoal de que dispõem para a execução do tráfego, fazendo prova de que se acham devidamente matriculados;
- e) sujeitar-se à fiel observância de todas as disposições deste regulamento aprovadas pelo Ministro da Viação e Obras Públicas;
- f) obrigar-se à fiel observância de todas as disposições deste regulamento ou intruções em virtude delle expedidas, sujeitando-se ao pagamento das respectivas multas e mais penalidades, no caso de infracção.⁹

As concessões seriam autorizadas quando fossem julgadas de interesse geral e desde que a segurança e a ordem pública não fossem comprometidas. Caso contrário, as concessões poderiam ser cassadas.

Com relação aos transportes de passageiros e cargas, estes apenas poderiam ser realizados no território nacional por aeronaves nacionais de propriedade exclusiva de cidadão brasileiro ou companhia, empresa ou instituição de nacionalidade brasileira.¹⁰

O transporte de malas postais seria feito através de concessões outorgadas pelo Governo e de acordo com o regulamento da Diretoria Geral dos Correios. Não poderiam ser transportados explosivos, armas ou munições de guerra, pombos correios, objetos do monopólio postal e aparelhos fotográficos sem a autorização do Ministério da Viação e Obras Públicas. Com relação ao tráfego aéreo, apenas uma tripulação nacional poderia trafegar em aeronaves nacionais. Pilotos estrangeiros precisavam obter autorização do Ministério da Viação e Obras Públicas, assim como aeronaves estrangeiras apenas poderiam voar em território nacional com a devida autorização.¹¹

Além disso, o Decreto de 1925 reservava ao Governo o direito de interditar o sobrevôo de aeronaves em zonas do território brasileiro por motivos de ordem militar ou de segurança nacional (permanentemente ou provisoriamente).¹²

⁸ Decreto n° 16.983 de 22 de julho de 1925.

⁹ Decreto n° 16.983 de 22 de julho de 1925, art. 66.

¹⁰ Decreto n° 16.983 de 22 de julho de 1925.

¹¹ Decreto n° 16.983 de 22 de julho de 1925.

¹² Decreto n° 16.983 de 22 de julho de 1925.

Em 1931, a divisão de tráfego do DAC ficou responsável por¹³:

- elaborar o plano e a carta da viação aérea comercial;
- estudar o estabelecimento e exploração das linhas de navegação aérea;
- estabelecer as concessões de tráfego aéreo e as licenças especiais para vôos das aeronaves civis, nacionais ou estrangeiras;
- elaborar estudos sobre as organizações das linhas, escalas, viagens, horários, transportes e tráfego mútuo, decorrentes das concessões de navegação aérea;
- organizar as estatísticas dos serviços aeronáuticos superintendidos pelo Departamento, e
- observar das disposições regulamentares e das instruções referentes à orientação, segurança e execução do tráfego das aeronaves civis.

Em 1932 foi regulada a execução dos serviços aeronáuticos civis segundo a qual as empresas brasileiras eram obrigadas a inscrever-se no Registro Aeronáutico Brasileiro para realizar transporte aéreo no território nacional.¹⁴

As linhas aéreas, nacionais ou estrangeiras, que sobrevoassem o território nacional, apenas poderiam ser estabelecidas e exploradas mediante concessão do Governo Federal, sem privilégio ou monopólio de espécie alguma, por empresas, sociedades, ou companhias nacionais, idôneas, legalmente constituídas, com sede principal no Brasil, gerência confiada a brasileiro e pelo menos um terço do capital social pertencente a brasileiros aqui domiciliados.¹⁵

A correspondência postal por via aérea seria transportada mediante ajuste com o Departamento dos Correios e Telégrafos, com tarifas autorizadas pelo Ministério da Viação e Obras Públicas.

Com relação à oferta, o Código Brasileiro do Ar (CBA) de 1938 seguia basicamente as disposições da regulação da execução dos serviços aeronáuticos civis de 1932. As concessões de exploração de linhas regulares seriam autorizadas exclusivamente pelo Governo brasileiro, para empresas idôneas, com capacidades técnica e financeira, devidamente registradas. As empresas deveriam declarar as linhas que pretendiam explorar

¹³ Decreto n° 19.902 de 22 de abril de 1931.

¹⁴ Decreto n° 20.914 de 6 de janeiro de 1932.

¹⁵ Decreto n° 20.914 de 6 de janeiro de 1932.

e a natureza do tráfego, especificar os aeroportos, aeródromos e campos de pouso que pretendiam utilizar e também o pessoal e o material de que dispunham para a execução do tráfego e obedecer aos horários e tarifas de transportes aprovados pelo Governo.¹⁶

Além de poder interromper o sobrevôo em certas regiões, o Governo poderia requisitar aeronaves empregadas em linhas regulares, mediante pagamento de indenização aos proprietários.¹⁷

O Regulamento do Tráfego Aéreo do Ministério da Aeronáutica, aprovado em 1941, pretendia aumentar a segurança do tráfego aéreo criando, para isto, regras gerais de vôo, regras para vôo por contato, instrumentos e acrobacia, regras sobre as luzes e sinais, sobre balizamento e sinalização e para os pilotos comerciais. Estas regras definiam o método pelo qual as aeronaves deveriam decolar ou pousar, como sobrevoar zonas de aeroportos, determinavam a ordem de preferência por tipo de aeronave dos direitos de passagem livre, a altitude dos vôos, a aproximação máxima permitida entre aeronaves, a carga permitida, regras para vôos noturnos, as condições meteorológicas exigidas, os instrumentos necessários em cada aeronave, a comunicação com as torres de controle e o número máximo de horas voadas por piloto.¹⁸

Segundo Gomes et al., após a Segunda Guerra Mundial os aviões americanos considerados excedentes de guerra podiam ser adquiridos a preços baixos e condições favoráveis de financiamento. Isto provocou uma proliferação das companhias aéreas no Brasil que chegaram a totalizar 34 entre os anos de 1945 e 1952.¹⁹

De fato, ao analisar os decretos publicados ao longo das décadas de 1940 e 1950, observamos que foram expedidas diversas autorizações e concessões de exploração de linhas aéreas. Inclusive, várias empresas estrangeiras foram autorizadas a funcionar no país

¹⁶ Decreto-Lei n° 483 de 08 de junho de 1938. O CBA regulou questões como o direito privado aéreo, a responsabilidade civil, o seguro aéreo, a assistência e o salvamento, o abalroamento e as avarias, a vizinhança dos aeroportos e aeródromos, a hipoteca aérea e o pessoal navegante.

¹⁷ Vide Decreto n° 30.269 de 12 de dezembro de 1951, segundo o qual perante uma greve geral dos aeronautas e aeroviários que paralisou os serviços aéreos, o Governo Federal requisitou os serviços das empresas aéreas assim como as aeronaves, combustíveis, acessórios, oficinas, serviços de telegrafia ou telefonia e todo o aparelhamento de propriedade das mesmas e necessárias ao exercício de suas atividades. As equipagens das aeronaves e o pessoal dos escritórios, aeroportos e oficinas também ficariam a disposição do Governo para a prestação dos serviços. A administração de cada empresa continuaria sendo realizada pelos seus dirigentes e a requisição cessaria no momento em que fosse restabelecida a normalidade dos serviços e transportes aéreos.

¹⁸ Decreto n° 8.352 de 9 de dezembro de 1941.

¹⁹ GOMES et al. Aviação Regional Brasileira, Modal Aéreo IV. *Informe Infraestrutura*, BNDES, n° 50, novembro, 2002, p. 1.

das quais era exigido que mantivessem permanentemente um representante geral no Brasil e que se submetessem às respectivas leis e regulamentos dos atos que praticassem no país e à jurisdição de seus tribunais judiciários ou administrativos²⁰. As suas autorizações eram assinadas pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio e qualquer modificação nos estatutos das empresas deveria ser comunicada a este Ministério para que fosse realizada nova análise e, se fosse o caso, emitida nova autorização²¹.

Além disso, foi aprovado um número substancial de subvenções e adiantamentos para as companhias aéreas brasileiras com a condição de que as empresas contempladas²²:

- voassem um número mínimo de quilômetros;
- se submetessem à tomada de contas pelo Ministério da Aeronáutica;
- adquirissem aeronaves especificando o tipo, a capacidade de transporte de passageiros e a carga e outros aperfeiçoamentos técnicos;
- expandissem as suas rotas ou iniciassem a exploração de uma nova ligação.

Novas normas para a concessão de linhas aéreas regulares de navegação aérea foram estabelecidas em setembro de 1946. Os contratos de concessão seriam firmados com o Ministério da Aeronáutica. Em se tratando de linhas subvencionadas, os contratos seriam firmados com as empresas que oferecessem melhores vantagens. A aprovação da concessão estava condicionada à necessidade de tráfego entre as cidades situadas na rota, ao cuidado de não estabelecer uma competição predatória com outras empresas e à capacidade da empresa para executar a linha em padrão satisfatório. O contrato determinaria, entre outros, a frequência mínima de vôo, o padrão mínimo de material, a obrigação de cumprimento de horários e tarifas, e multas pelas faltas contratuais. O prazo de concessão seria de cinco anos com direito a prorrogação quando satisfatório o desempenho no período vencido. Poderiam ser outorgadas concessões experimentais por dois anos e, neste caso, qualquer uma das partes poderia rescindir o contrato com aviso prévio de 60 dias. As concessões

²⁰ Decretos n° 22.144 de 22 de novembro de 1946, 22.905 de 10 de abril de 1947, 25.602 de 28 de setembro de 1948, 25.470 de 9 de setembro de 1948, 27.294 de 10 de outubro de 1949, 31.625 de 17 de outubro de 1952, 32.169 de 29 de janeiro de 1953, 35.322 de 5 de abril de 1954.

²¹ Por exemplo Decretos n° 29.010 de 20 de dezembro de 1950 e 29.558 de 14 de maio de 1951.

²² Decretos-Lei n° 3.792 de 4 de novembro de 1941, 4.315 de 4 de novembro de 1942, 6.748 de 29 de julho de 1944, 4.566 de 11 de agosto de 1942, 7.414 de 24 de março de 1945, 7.591 de 31 de maio de 1945.

anteriores, outorgadas sem prazo definido, a título precário, seriam revistas e disciplinadas dentro da orientação desta lei.²³

Embora o Decreto nº 9.793 de 1946 traduza uma preocupação do Governo Federal com a organização do transporte aéreo brasileiro, buscando evitar a concorrência predatória e o excesso de oferta, alguns autores constataam que, no período entre o final dos anos 1950 e início dos anos 1960, o setor era composto por companhias que apresentavam uma estrutura econômica administrativa precária e que havia um excesso de oferta no mercado brasileiro. Estes dois fatores resultaram em processos de falências, fusões e aquisições de diversas empresas nesse período.²⁴

Castro e Lamy afirmam que em 1955 o número de companhias aéreas havia caído para 14 e em 1960 para 10. A maior empresa em 1960 era a Real (Redes Estaduais Aéreas Ltda.) que detinha 30% do mercado nacional de passageiros (12 milhões) e fora adquirida pela VARIG no ano seguinte. Antes da aquisição, porém, as companhias VARIG, Cruzeiro e VASP formaram um “pool” na ligação São Paulo-Rio de Janeiro com o intuito de proteger-se contra a concorrência da Real. Segundo os autores, estas empresas “juntaram seus sistemas de despacho de passageiros e combinaram seus horários, a fim de efetuar decolagens cadenciadas sem direito a reserva de lugares e montar entre elas um sistema de compensação de bilhetes”.²⁵

Além do grande número de falências, fusões e aquisições observadas na década de 1950 e 1960, Silveira chama a atenção para a mudança no padrão dos serviços aéreos que deixaram de ser oferecidos predominantemente ao longo do litoral e passaram a ser oferecidos também no interior do território brasileiro. Segundo o autor, esse fato se deve ao processo de urbanização e crescimento econômico. Contudo, as companhias aéreas concentraram o seu serviço nos mercados mais lucrativos e racionalizaram suas linhas de vôos, o que resultou na queda do número de aeroportos servidos de 358 em 1950 para 254 em 1961.²⁶

²³ Decreto nº 9.793 de 6 de setembro de 1946.

²⁴ GOMES et al. *Aviação Regional Brasileira, Modal Aéreo IV. Informe Infraestrutura*, BNDES, nº50, novembro, 2002, CASTRO, N. e LAMY, P. *Desregulamentação do setor transporte subsector transporte aéreo de passageiros*. Texto para Discussão nº 319, IPEA, outubro de 1993.

²⁵ CASTRO e LAMY. *Desregulamentação do setor transporte*, p. 6-7.

²⁶ SILVEIRA, J.A. *Transporte Aéreo Regular no Brasil: análise econômica e função de custo*. Rio de Janeiro: Tese de mestrado. COPPE/UFRJ, 2003, p.10.

Outros decretos relevantes foram aprovados nesse período. Em 1951 foi organizado o Comando de Transporte Aéreo (COMTA), órgão subordinado ao Ministério da Aeronáutica²⁷. Entre suas atribuições estavam dirigir e executar o serviço do Correio Aéreo Nacional e coordenar e executar a mobilização da Aviação Civil de transporte.

Em maio de 1954, modificou-se o processo de pedido de autorização para o funcionamento de empresas estrangeiras no país que visassem explorar o transporte aéreo comercial²⁸. Estas deveriam obter autorização do Governo Federal por intermédio do Ministério da Aeronáutica. O pedido deveria ser apresentado à Diretoria Geral de Aeronáutica Civil, juntamente com prova de estar a sociedade constituída conforme a lei do seu país, seus estatutos, a lista de acionistas, prova de nomeação do representante no Brasil e seu último balanço. O Governo poderia estabelecer as condições que julgasse convenientes à defesa dos interesses nacionais, inclusive obrigar a empresa a promover, na Bolsa de Valores da Capital da República, a cotação dos seus títulos. Qualquer alteração nos estatutos requereria uma nova autorização do Governo para continuar a funcionar no país. Posteriormente, em fevereiro de 1955, foi decretado que a cessão ou transferência de ações de empresas nacionais concessionárias de linha de transporte aéreo, para pessoa jurídica de nacionalidade estrangeira, outra empresa de transporte aéreo ou qualquer pessoa física ou jurídica que implicasse na transferência da maioria das ações do respectivo capital social, com direito de voto, dependeria de autorização prévia do Ministério da Aeronáutica²⁹.

A frágil situação financeira das companhias aéreas resultante da intensa concorrência no setor, do excesso de oferta e da estrutura financeira precária das empresas foi agravada pela necessidade de renovar as frotas uma vez que a manutenção das aeronaves excedentes de guerra tornava-se cada vez mais onerosa. Assim, foram realizadas as Conferências Nacionais de Aviação Comercial (CONACs) em 1961, 1963 e 1968, que reuniram as empresas aéreas e o Governo com o intuito de superar a crise do setor aéreo. A partir das CONACs intensificou-se o papel do Governo como agente regulador do setor

²⁷ Decreto n° 29.640 de 5 de junho de 1951.

²⁸ Decreto n° 35.514 de 18 de maio de 1954.

²⁹ Vide Decreto n° 36.901 de 14 de fevereiro de 1955. Como exemplo, vide os Decretos n° 35.322 de 5 de abril de 1954, 38.817 de 5 de março de 1956, 45.991 de 14 de maio de 1959, 49.087 de 7 de outubro de 1960.

aéreo e foram elaboradas políticas de estímulo à fusão de empresas e de competição controlada.³⁰

No ano de 1961 foi alterada a regra para inscrição de aeronaves no Registro Aeronáutico Brasileiro, criada pelo Decreto-Lei nº 483 de 1938. Incluiu-se uma cláusula determinando que apenas seriam registradas as aeronaves privadas de propriedade de pessoas jurídicas constituídas no Brasil, com sede neste país, que apresentassem gerência exclusivamente brasileira e pelo menos 80% do capital social, representado por ações com direito a voto, pertencente a brasileiros³¹. Posteriormente, o governo brasileiro determinou que a pessoa jurídica deveria ser constituída sob a forma de sociedade anônima, com ações nominativas³². Em 1982, a Lei nº 6.997 ampliou a aplicação desta última cláusula também para os serviços de táxi aéreo e serviços aéreos especializados e inseriu outro quesito que decretava que nos estatutos da pessoa jurídica deveria estar proibida a conversão das ações preferenciais sem direito a voto em ações com direito a voto³³.

A primeira tentativa de fomentar a aviação regional para atender locais que apresentavam médio e baixo potencial de tráfego ocorreu em 1963, quando o Governo criou a Rede de Integração Nacional (RIN). O Governo concedia subsídios especiais para as empresas que atuassem nessas rotas utilizando as aeronaves DC-3, Catalina ou C-46. Entretanto, os cortes orçamentários do Governo inviabilizaram o projeto em 1968³⁴.

A partir do CBA de 1966, o intuito do Governo era impedir a competição predatória e assegurar a eficiência dos serviços aéreos regulares e, para este fim, o DAC poderia modificar as rotas, frequências, horários e tarifas de serviço e quaisquer outras condições de concessão e autorização. O Governo também visava evitar a concorrência dos serviços aéreos não regulares, inclusive de táxi aéreo, com os serviços aéreos regulares.

No início dos anos 1970 foi determinado que as concessões vigorariam por quinze anos com possibilidade de prorrogação por períodos idênticos e sucessivos. O Ministério da Aeronáutica publicaria edital abrindo prazo para a apresentação de requerimentos de concessão ou autorização para exploração dos serviços aéreos de transporte regular.³⁵

³⁰ GOMES et al. Aviação Regional Brasileira, p.1.

³¹ Lei nº 3.916 de 13 de julho de 1961.

³² Decreto-Lei nº 32 de 18 de novembro de 1966.

³³ Lei nº 6.997 de 7 de junho de 1982.

³⁴ GOMES et al. Aviação Regional Brasileira, p.1.

³⁵ Decreto nº 72.898 de 9 de outubro de 1973.

As empresas que obtivessem a concessão ou a autorização do Governo Federal deveriam obedecer às regras estabelecidas pelo DAC e, também, às regras das Convenções e Acordos Internacionais assinados pelo Brasil, assim como as normas e recomendações da OACI sobre navegação aérea, aeronave, tripulação, tráfego aéreo, serviços aéreos, tarifas e infraestrutura aeronáutica.³⁶

Além das exigências vigentes requeridas para a exploração dos serviços aéreos a empresa deveria comprovar a propriedade de uma frota adequada de aeronaves e estrutura técnica de manutenção para realizar os serviços e um planejamento adequado da atividade, além de capacidade econômica e financeira. As empresas deveriam obedecer à um plano uniforme de contas estabelecido pelo Ministério da Aeronáutica. O DAC poderia, quando julgasse necessário, examinar a contabilidade das empresas.³⁷

Com a devida autorização do Ministério da Aeronáutica, as empresas poderiam fundir-se, consorciar-se ou associar-se, com o intuito de melhorar os serviços, aumentar o rendimento econômico ou técnico, diminuir os custos ou beneficiar os consumidores.

Pelo Decreto em questão obtiveram concessão para executar o serviço aéreo de transporte regular de passageiros, carga e mala postal pelo período de quinze anos a VARIG, a VASP, a Serviços Aéreos Cruzeiro do Sul S.A. e a Transbrasil S.A. Linhas Aéreas. Segundo Castro e Lamy, estas concessões eliminaram a possibilidade de entrada de novas empresas no mercado.³⁸

Em 1975 a VARIG adquiriu a Cruzeiro, restando apenas 3 empresas no mercado (VARIG, VASP e Transbrasil)³⁹ e apenas 92 cidades eram atendidas pelo transporte aéreo⁴⁰.

Nesse contexto, novamente, o Governo Federal procurou expandir o transporte aéreo em regiões de médio e baixo potencial de tráfego através da criação de linhas e serviços aéreos regionais denominados Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional (SITAR). Cada região ou rede regional de linha aérea era considerada um SITAR, e cada um deles seria operado por uma empresa de transporte aéreo regional que poderia operar

³⁶ Decreto nº 72.898 de 9 de outubro de 1973.

³⁷ Decreto nº 72.898 de 9 de outubro de 1973.

³⁸ Decreto nº 72.898 de 9 de outubro de 1973 e CASTRO e LAMY. Desregulamentação do setor transporte, p. 34.

³⁹ CASTRO e LAMY. Desregulamentação do setor transporte, p. 7.

⁴⁰ GOMES et al. Aviação Regional Brasileira, p.1.

em “pool” com outras empresas da região ou celebrar contratos para prestação de serviços. As concessões para a exploração das linhas aéreas regionais regulares seriam dadas pelo Ministério da Aeronáutica pelo período de quinze anos com possibilidade de prorrogação por períodos idênticos sucessivos. As empresas poderiam dedicar-se a outros serviços aéreos, mas não poderiam se transformar em empresas de transporte aéreo regular de âmbito nacional. O capital da empresa destinada a oferecer esse serviço deveria ser compatível com o empreendimento e empresas de transporte aéreo de âmbito nacional e de táxi-aéreo poderiam ter participação nesse capital. Estabeleceu-se, também, um adicional tarifário de 3% sobre as tarifas de passagens aéreas de linhas domésticas para crédito do Fundo Aeroviário – Conta Especial Fundo Aeroviário para suplementação tarifária dos SITAR.⁴¹

Em 1976 o DAC definiu cinco regiões de SITAR e foram criadas as empresas que operariam em cada região, conforme o Quadro 1 abaixo:

Quadro 1. Regiões e empresas do SITAR

Empresa	SITAR
Nordeste Linhas Aéreas Regionais S.A.	Região Nordeste-Leste
Rio-Sul Serviços Aéreos Regionais S.A.	Região Sul
TABA Transportes Aéreos da Bacia Amazônica S.A.	Região Norte-Oeste
TAM Transportes Aéreos Regionais S.A.	Região Centro-Oeste
VOTEC Serviços Aéreos Regionais S.A.	Região Centro-Norte

Fonte: GOMES et al. Aviação Regional Brasileira, p. 2.

Segundo Gomes et al. os princípios mais importantes dos SITAR eram: a) promover o surgimento de empresas com estrutura administrativa simples (para reduzir custos indiretos); b) inibir a concorrência entre transporte aéreo nacional e regional; c) incentivar acordos operacionais entre empresas regionais e nacionais, formando um sistema integrado de linhas troncos-alimentadoras; d) limitar o tamanho das aeronaves no transporte aéreo regional para a sua adequação à infraestrutura aeroportuária e à demanda regional, e e) impedir que uma empresa regional se tornasse uma empresa nacional.⁴²

⁴¹ Decreto nº 76.590 de 11 de novembro de 1975.

⁴² GOMES et al. Aviação Regional Brasileira, p. 2.

Os autores constataram que os SITAR resultaram num aumento da oferta da aviação regional (que chegou a quadruplicar) e do número de cidades atendidas (que cresceu à taxa média anual de 3% entre 1976-1992). Mas nem todos os objetivos do SITAR foram alcançados. Não se consolidou o sistema integrado de linhas regionais e nacionais, com exceção da Rio-Sul que teve suas linhas integradas com as linhas da VARIG, sua controladora. Aos poucos, as companhias passaram a utilizar aviões maiores, reduzindo o número de frequências, que era a principal demanda dos consumidores já que se tratava de vôos de curta e média distâncias.⁴³

O Código Brasileiro de Aeronáutica de 1986 classificou os serviços aéreos em dois tipos: privados e públicos. Os primeiros compreendem os serviços realizados sem remuneração, em benefício do próprio operador. Enquadram-se neste grupo as atividades aéreas de recreio ou desportivas, o transporte reservado ao proprietário ou operador da aeronave e os serviços aéreos especializados⁴⁴ em benefício exclusivo do proprietário ou operador da aeronave. Não é necessário obter autorização para realizar os serviços aéreos privados. Os segundos correspondem a serviços aéreos especializados públicos e os serviços de transporte aéreo público de passageiro, carga ou mala postal, regular ou não regular, doméstico ou internacional. Enquanto que para explorar o transporte aéreo público regular é necessário obter concessão do Governo Federal, no caso do transporte aéreo público não-regular ou de serviços especializados é necessária uma autorização do Governo.⁴⁵

Os requisitos para a obtenção de autorizações eram os mesmos para a obtenção de concessões decretados pelas legislações anteriores. A autorização poderia vigorar por cinco anos com possibilidade de renovação por igual período.⁴⁶

⁴³ GOMES et al. Aviação Regional Brasileira, p. 2.

⁴⁴ Segundo a Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 os serviços aéreos especializados abrangem as atividades aéreas de “aerofotografia, aerofotogrametria, aerocinematografia, aerotopografia; prospecção, exploração ou detecção de elementos do solo ou do subsolo, do mar, da plataforma submarina, da superfície das águas ou de suas profundezas; publicidade aérea de qualquer natureza, fomento ou proteção da agricultura em geral; saneamento, investigação ou experimentação técnica ou científica; ensino e adiestramento de pessoal de vôo; provocação artificial de chuvas ou modificação de clima; qualquer modalidade remunerada, distinta do transporte público”. Os serviços aéreos especiais destinados a proteger ou fomentar o desenvolvimento da agricultura seriam submetidos a regulação especial.

⁴⁵ Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986.

⁴⁶ Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986.

Acordos entre os exploradores dos serviços aéreos públicos (consórcio, “pool”, conexão, consolidação ou fusão de serviços ou interesses) estavam sujeitos à autorização prévia da autoridade aeronáutica.

A regulação dos serviços aéreos não-regulares tinha como objetivo evitar a concorrência desses serviços com o transporte regular e buscar o melhor rendimento econômico do conjunto dos serviços aéreos.⁴⁷

Apesar do CBAer ter decretado que a autoridade aeronáutica tinha o poder de regulamentar as concessões de transporte aéreo regular, estas continuavam regidas pelo Decreto nº 72.898 de 1973, que fora revogado apenas em 1990⁴⁸. Em 1988, as concessões da VARIG, VASP e Transbrasil foram prorrogadas por mais 15 anos, o que, segundo Castro e Lamy consolidou o oligopólio no transporte aéreo brasileiro impedindo a entrada de novas empresas no mercado. Entretanto, a partir da revogação do Decreto nº 72.898 foi iniciada a flexibilização do transporte aéreo.⁴⁹

No início do ano de 1990, no âmbito da abertura dos mercados domésticos aos mercados internacionais e da privatização dos serviços públicos, foi instituído o Programa Federal de Desregulamentação que determinou que a atividade econômica privada seria regida pelas regras de livre mercado⁵⁰. Nesta conjuntura iniciou-se um processo de flexibilização do transporte aéreo brasileiro, caracterizada por Espírito Santo Jr et al. pela entrada de novas empresas no mercado. Além da flexibilização tarifária analisada no próximo item deste capítulo, ocorreu uma redução das barreiras à entrada do transporte aéreo⁵¹. Segundo Castro e Lamy, nesse mesmo ano o Ministério da Aeronáutica implementou algumas inovações referentes à oferta no setor: a Transbrasil e a VASP receberam permissão para operar vôos internacionais, quebrando o monopólio da VARIG nesse mercado e o sistema de Vôos Diretos ao Centro foi estendido ao trecho Rio-São Paulo, que passou a ser servido pelas empresas Rio-Sul, TAM e BR-Central.⁵²

⁴⁷ Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986.

⁴⁸ Pelo Decreto nº 99.677 de 8 de novembro de 1990.

⁴⁹ CASTRO e LAMY. Desregulamentação do setor transporte, p. 34.

⁵⁰ Pelo Decreto nº 99.179 de 15 de março de 1990.

⁵¹ ESPÍRITO SANTO JR et al. “Flexibilização do Transporte Aéreo no Brasil: ingresso numa era de maior competição”. *XII Congresso da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes*, Fortaleza, 1998, p. 7-9.

⁵² CASTRO e LAMY. Desregulamentação do setor transporte, p. 36.

Outras portarias de flexibilização da oferta de transporte aéreo foram emitidas nesse período. A Portaria n° 686/GM5 permitiu que novas empresas explorassem os serviços de transporte aéreo público, conforme as instruções do CBAer. Já a Portaria n° 687/GM5 reestruturou o Sistema de Transporte Aéreo Regular, definindo as linhas aéreas regulares e fixando as condições ao seu acesso ou cancelamento pelas companhias aéreas nacionais ou regionais. Esta Portaria também fixou a participação de uma empresa ou associação de empresas na oferta autorizada de no máximo 50% e revogou a Portaria n° 22/GM5 que criou os SITAR. Assim, foi eliminado o limite de participação de um terço das companhias de âmbito nacional no capital votante das companhias regionais. A Portaria n° 688/GM5 estabeleceu as linhas aéreas especiais definidas como as ligações entre Congonhas, Pampulha, Santos Dumont e o Aeroporto de Brasília. Estas linhas seriam operadas preferencialmente pelas empresas regionais para atender ao transporte aéreo executivo. Por outro lado, a Portaria n° 689/GM5 referente apenas à ponte aérea Rio-São Paulo institucionaliza o “pool” formado entre as três companhias nacionais. Caberia a estas empresas decidir se abririam ou não o “pool” a outras empresas, entretanto, o DAC poderia autorizar a operação da linha por outras empresas desde que o serviço viesse a contribuir para a melhoria do atendimento aos usuários.⁵³

Em 1998, a Portaria n° 5/GM5 de 9 de janeiro estabeleceu as Linhas Especiais. Esta Portaria reforçou o processo de liberalização pois permitiu que além das empresas regionais as empresas nacionais pudessem, também, operar as ligações entre os aeroportos centrais, revogando as portarias 688 e 689 de 1992 que impediam a entrada das empresas nacionais neste mercado. Entretanto, como atentam Espírito Santo Jr et al., três das quatro maiores empresas regulares brasileiras já atuavam no mercado através da aquisição de empresas regionais (Rio-Sul e Nordeste pela VARIG, por exemplo).⁵⁴

Espírito Santo Jr et al. apontam como resultados desta liberalização o surgimento de novas empresas regionais e não-regulares entre 1992 e 1998, o crescimento das empresas regionais (principalmente a Tam e a Rio-Sul) e a autorização de aquisição das empresas regionais por empresas nacionais ou outras regionais (que possibilitou a aquisição do controle da Rio-Sul pela VARIG, da Nordeste pela Rio-Sul, da Brasil-Central e da Helisul

⁵³ CASTRO e LAMY. Desregulamentação do setor transporte, p. 39-42.

⁵⁴ ESPÍRITO SANTO JR et al. Flexibilização do Transporte Aéreo no Brasil, p. 11-2.

pela TAM e na formação da InterBrasil Star pela Transbrasil). Segundo os autores, o incentivo à entrada de novas empresas no mercado poderia levar a um aumento da concorrência, mas o crescimento das empresas regionais incumbentes limitou e até mesmo anulou esse efeito, pois concentrou o mercado. Juntas a TAM e a Rio-Sul detinham 70% do total dos assentos por quilômetros oferecidos no mercado regional (se considerarmos que a Rio-Sul controlava a Nordeste e que o Grupo TAM controlava a TAM-regional e a Heisul, concluímos que este quadro era ainda mais grave).⁵⁵

Segundo Espírito Santo Jr. et al., a concentração de mercado não é negativa mas, pode inibir inovações, planejamentos e idéias. Esta situação é agravada no transporte aéreo pela presença de barreiras econômicas à entrada que prejudicam as potenciais novas empresas e as incumbentes⁵⁶, como vimos no Capítulo 1. Franco et al. definem as barreiras econômicas à entrada no transporte aéreo como: o elevado montante de capital necessário para iniciar a atividade, para a operação e a manutenção; a reduzida taxa de retorno e as baixas margens de lucro; a dificuldade de conseguir crédito para iniciar as atividades, as altas taxas de juros brasileiras; a burocracia para a importação de aeronaves e componentes e, finalmente, a restrição da participação de capital estrangeiro nas companhias aéreas brasileiras (em 20%)⁵⁷. Espírito Santo Jr et al. concluem que as barreiras econômicas à entrada são um entrave maior à competição do que a regulação do setor em vigor.⁵⁸

Em 2000, o Comando da Aeronáutica estabeleceu novos procedimentos para o Sistema de Transporte Aéreo Regular, formado por linhas aéreas regulares de transporte de passageiros, carga e mala postal exploradas por empresas brasileiras de transporte aéreo regular. Esta Portaria classificava as linhas aéreas regulares como internacionais e domésticas. As primeiras compreendiam as linhas aéreas internacionais sub-regionais (determinadas pelo Acordo de Fortaleza), regionais (que ligam o Brasil com os países da América do Sul e da América Central) e intercontinentais (demais linhas aéreas, incluindo México, Estados Unidos e Canadá). As linhas aéreas domésticas foram classificadas como nacionais (que ligavam as capitais e as cidades com mais de um milhão de habitantes), regionais (que ligavam as demais cidades com aquelas servidas pelas linhas aéreas

⁵⁵ ESPÍRITO SANTO JR et al. Flexibilização do Transporte Aéreo no Brasil, p. 10.

⁵⁶ ESPÍRITO SANTO JR et al. Flexibilização do Transporte Aéreo no Brasil, p. 14.

⁵⁷ FRANCO et al. Recent Deregulation of the Air Transport in Brazil. SEAE/MF, *Documento de Trabalho*, n° 12, janeiro de 2002, p. 16-8.

⁵⁸ ESPÍRITO SANTO JR et al. Flexibilização do Transporte Aéreo no Brasil, p. 15.

nacionais) e especiais (ligações entre os aeroportos centrais⁵⁹ e o aeroporto da Capital Federal).⁶⁰

Esta Portaria do DAC estabelecia que para concessão ou alteração de uma linha deveriam ser considerados a capacidade de apoio da infraestrutura aeronáutica, a expansão da oferta de opções aos usuários e o estímulo à competição entre as empresas aéreas. A oferta de cada linha seria expressa em assentos/quilômetro ou toneladas/quilômetro, considerando a quilometragem da rota, a frequência do voo e a capacidade de transporte. Também deveria ser efetuado um plano de linhas para cada empresa de transporte aéreo regular para determinar as linhas nas quais as empresas atuariam. Para a constituição ou alteração dos planos de linha deveriam ser levadas em consideração as condições dos acordos bilaterais e a designação governamental no caso de linhas aéreas internacionais e a adequação da infraestrutura aeronáutica e a segurança das operações no caso das linhas aéreas domésticas.⁶¹

A atribuição dos serviços aéreos internacionais seria efetuada através da Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional (CERNAI). A exploração das linhas aéreas internacionais poderia ser cancelada quando os serviços não fossem implantados no prazo de 6 meses da data de aprovação da solicitação, quando os serviços fossem interrompidos por mais de 6 meses, no caso da empresa não apresentar capacidade para executar o serviço e se a empresa deixasse de cumprir acordos, leis e regulamentos do Comando da Aeronáutica. No caso das linhas aéreas domésticas, a análise seria efetuada pela Comissão de Coordenação de Linhas Aéreas Regulares (COMCLAR). A exploração das linhas domésticas poderia ser cancelada se a empresa deixasse de executar o serviço por um período superior a 30 dias, se não atingisse 75% do total de vôos previstos durante 3 meses consecutivos, se não fosse implantada no prazo de 15 dias da data prevista para início das operações, quando se constatasse que a operação era inadequada ao serviço e se

⁵⁹ Os aeroportos centrais eram Santos Dumont do Rio de Janeiro, Congonhas de São Paulo e Pampulha de Belo Horizonte.

⁶⁰ Portaria n° 569/GC5 de 5 de setembro de 2000 do DAC.

⁶¹ Portaria n° 569/GC5 de 5 de setembro de 2000 do DAC.

as empresas deixassem de cumprir acordos, leis e regulamentos do Comando da Aeronáutica.⁶²

A partir do ano 2000 ocorreu uma inversão na trajetória de crescimento do número de cidades atendidas pelo transporte aéreo. Gomes et al. atribuem esta queda às liminares que suspenderam o pagamento do Adicional Tarifário em 1999 e 2001. Entretanto, a participação do transporte aéreo regional no total do mercado doméstico era significativa: 31% das linhas existentes e 29% das frequências correspondiam ao transporte regional.⁶³

Em 2003, em meio a grave situação financeira das companhias aéreas brasileiras, o Comando da Aeronáutica instituiu a Portaria nº 243/GC5 de 13 de março de 2003, segundo a qual o DAC deveria promover a adequação da oferta à demanda de transporte aéreo no país, considerando o interesse dos usuários. As companhias deveriam desenvolver planos de racionalização de suas linhas em conjunto com o DAC. Além disso, a portaria estabeleceu que a autorização para a importação de aeronaves comerciais deveria ser condicionada a real necessidade. Estas disposições vigorariam enquanto se mantivesse a crise no setor.⁶⁴

Em outubro de 2003, o CONAC aprovou as diretrizes para a regulação econômica do transporte aéreo regular de passageiros no mercado doméstico. Apesar de estabelecer que a adequação da oferta à demanda no transporte aéreo caberia, principalmente, ao mercado, as novas diretrizes seguiam as instruções dispostas na Portaria nº 243 na medida em que atribuía ao DAC instrumentos para regular a oferta em caráter excepcional e em segmento específico do mercado. O DAC deveria “acompanhar o comportamento do mercado, visando ao atendimento regular da demanda e o estímulo à eficiência econômica”. As novas diretrizes do transporte aéreo também regulavam o acesso aos mercados, que seria livre para a exploração de linhas não atendidas e no caso de linhas já atendidas caberia ao DAC analisar e aprovar a sua exploração.⁶⁵

A Resolução nº 3/2003 aprovava o uso de suplementação tarifária para as linhas de baixo ou médio potencial de tráfego que não apresentassem viabilidade econômica e que

⁶² Portaria nº 569/GC5 de 5 de setembro de 2000 do DAC. A CERNAI foi criada pelo Decreto nº 27.353 de 20 de outubro de 1949 e reorganizada através dos Decretos nº 58.772 de 28 de junho de 1966 e 74.470 de 28 de agosto de 1974.

⁶³ GOMES et al. *Aviação Regional Brasileira*, p. 3.

⁶⁴ Portaria nº 243/GC5 de 13 de março de 2003 do DAC.

⁶⁵ Resolução nº 2/2003 de 30 de outubro de 2003, do CONAC.

fossem de interesse para o desenvolvimento econômico e social, para o turismo, para a integração e defesa nacional. O montante de recursos não poderia exceder a 1% do valor da receita bruta anual das linhas domésticas das empresas de transporte aéreo regular, o que demonstra uma preocupação do Governo em não agravar ainda mais a situação financeira das empresas.

De acordo com o exposto, observa-se que até a década de 1990 a oferta era regulada pelo Governo que aprovava as concessões, determinava as rotas, as frequências e até mesmo os equipamentos utilizados na prestação do serviço. O processo de desregulação nos anos 1990 permitiu a entrada de novas empresas, quebrou o monopólio do transporte aéreo internacional e extinguiu a diferenciação entre linhas nacionais e regionais, permitindo que todas as empresas operassem em todas as linhas. Entretanto, em 2003, as novas diretrizes retomaram a possibilidade de intervenção do Governo na oferta, caso julgasse necessário, dada a situação financeira negativa das companhias aéreas.

2.3. A regulação da infraestrutura

O regulamento dos Serviços Civis de Navegação Aérea, aprovado em 1925, definiu as organizações de terra como os aeródromos e campos de pouso, balizamento e iluminação aéreos, escolas de aviação civil, fábricas de aeronaves e outras instalações em terra, destinadas à execução, orientação, segurança, desenvolvimento e fiscalização da navegação aérea.⁶⁶

Os aeródromos foram definidos como terrenos ou superfícies de água com instalações adequadas para a chegada, a partida e a estada de aeronaves, enquanto os campos de pouso correspondiam aos terrenos para pouso transitório, normal ou acidental, de aeronaves. Ambos foram classificados como públicos ou privados. Os aeródromos e campos de pouso públicos seriam estabelecidos e mantidos pela União e pelos Estados, com fins de interesse público e seriam franqueados às aeronaves nacionais ou estrangeiras, mediante o pagamento de taxas de utilização. As taxas seriam aprovadas pelo Ministro da Viação e Obras Públicas e seriam indistintamente aplicadas a aeronaves nacionais ou

⁶⁶ Decreto nº 16.983 de 22 de julho de 1925.

estrangeiras.⁶⁷ Os aeródromos privados seriam construídos e explorados por particulares, para uso das próprias aeronaves ou de quaisquer outras mediante pagamento de taxas de utilização. Tanto os aeródromos públicos como os privados ficariam sob a jurisdição e fiscalização do Governo Federal, através do Ministério da Viação e Obras Públicas.⁶⁸

Seriam criados também os aeródromos-fronteiras – aeródromos públicos situados na zona limítrofe do país. Ao chegar e ao partir do território nacional, as aeronaves que efetuassem rotas internacionais deveriam pousar e levantar vôo dos aeródromos-fronteiras. A rota internacional a ser seguida seria estabelecida pelo Ministério da Viação e Obras Públicas.⁶⁹

As concessões para a operação de linhas aéreas estipulavam que durante o prazo de concessão as instalações necessárias para a realização de seus serviços (construídas segundo planos aprovados pelo Ministro da Viação e Obras Públicas) ficariam a cargo das empresas concessionárias.⁷⁰

A partir de 1928 a construção e a exploração de aeroportos, aeródromos, campos de pouso e de emergência poderiam ser realizados por Estados, Municípios, companhias e empresas nacionais e particulares brasileiros através de concessão dada pelo Governo Federal.⁷¹

Diferentemente da legislação de 1925, a regulamentação da execução dos serviços aeronáuticos civis de 1932 determinou que as aeronaves pousariam em aeroportos ou aeródromos. Os aeroportos seriam destinados ao tráfego público e franqueados a aeronaves brasileiras ou estrangeiras. Os aeródromos seriam destinados ao uso particular e não poderiam ser utilizados por aeronaves em serviço comercial. O prazo de concessão para construção, manutenção e administração dos aeroportos deveria permitir a amortização do capital empregado no aeroporto e, ao fim do mesmo, reverteria para a União, sem indenização alguma. Em cada aeroporto poderiam ser cobradas taxas de utilização (determinadas pelo Governo) destinadas a cobrir as despesas de custeio e conservação e sobretaxas para fazer face aos serviços de juros e amortização de capitais invertidos no seu

⁶⁷ Decreto n° 16.983 de 22 de julho de 1925. As aeronaves públicas (pertencentes à União ou aos Estados para finalidade militares ou administrativas) ficariam isentas do pagamento.

⁶⁸ Decreto n° 16.983 de 22 de julho de 1925.

⁶⁹ Decreto n° 16.983 de 22 de julho de 1925.

⁷⁰ Decreto n° 16.983 de 22 de julho de 1925.

⁷¹ Decreto n° 5.628 de 31 de dezembro de 1928.

estabelecimento, melhorias, ampliações e instalações. Segundo esse Decreto as organizações de terra seriam consideradas de interesse público e ficariam isentas de impostos federais, estaduais e municipais.⁷²

Em 1946, foram determinados os serviços oferecidos nos aeroportos ao comércio e à navegação aérea que seriam retribuídos mediante pagamento de taxas aprovadas pelo Ministério da Aeronáutica. Eram estes os serviços⁷³:

- Pouso;
- Estadia;
- Hangaragem;
- Atracação a flutuantes;
- Reboque e remoção de aeronaves;
- Iluminação e balisamento noturno;
- Aparelhamento de pouso sem visibilidade;
- Serviços de abastecimento, auxiliares e diversos;
- Controle e informações de aproximação e partida;
- Estação de Passageiros;
- Locação de áreas para despacho, escritório, lojas, oficinas, depósitos, restaurantes e outros serviços;
- Guarda de veículos;
- Outros que viessem a ser estabelecidos.

No CBA de 1966 os aeródromos (definidos como na legislação anterior) foram classificados como civis e militares. Os aeródromos civis poderiam ser públicos ou privados e deveriam ser registrados pela autoridade aeronáutica. Os aeródromos públicos seriam construídos, mantidos e explorados pela União ou mediante concessão ou autorização. Estes seriam abertos ao tráfego através de processo de homologação e os aeródromos privados seriam utilizados mediante permissão do proprietário, vedada sua exploração comercial. Os aeroportos foram definidos como aeródromos públicos dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e

⁷² Decreto nº 20.914 de 6 de janeiro de 1932.

⁷³ Decreto-Lei nº 9.792 de 6 de setembro de 1946.

desembarque de pessoas e cargas. E os aeroportos destinados às aeronaves nacionais ou estrangeiras na realização de serviços internacionais, regulares ou não regulares, seriam classificados como aeroportos internacionais.⁷⁴

Em 1968 as taxas aeroportuárias (retribuições pela utilização dos serviços e facilidades da infraestrutura aeroportuária) foram classificadas em cinco categorias, como mostra o Quadro 2:

Quadro 2. Taxas aeroportuárias, 1968.

Taxas Aeroportuárias	Taxa de embarque	Taxa utilização das instalações e serviços das estações de passageiros dos aeroportos públicos	Incide sobre o passageiro
	Taxa de pouso	Taxa de utilização da infraestrutura aeronáutica, inclusive pelo estacionamento da aeronave até 3 horas após o pouso	Incide sobre o proprietário ou explorador da aeronave
	Taxa de permanência	Taxa devida pela permanência de aeronave na área do aeroporto, além das 3 primeiras horas após o pouso	Incide sobre o proprietário ou explorador da aeronave
	Taxa de armazenagem e capatazia	Taxa de utilização devida pela armazenagem e manuseio de carga aérea	Incide sobre o consignatário ou transportador de carga
	Taxa de arrendamento de área	Taxa devida pela locação de áreas, cobertas ou não nos aeroportos	Incide sobre as pessoas naturais ou jurídicas arrendatárias das áreas

Fonte: Decreto nº 62.105 de 11 de janeiro de 1968.

Além das taxas aeroportuárias seriam cobradas taxas específicas, estabelecidas pela entidade responsável pela administração do aeroporto, referentes ao uso de edifícios, instalações, equipamentos, facilidades e serviços dos aeroportos.⁷⁵

Em 1968, também, os aeródromos públicos foram divididos em dois grupos. O grupo 1, constituído por “aeródromos de interesse preponderantemente federal” e o grupo 2 por “aeródromos de interesse preponderantemente regional”. Os primeiros se caracterizavam pela importância para a Segurança Nacional, por apresentar ligações aéreas internacionais e interligações geoeconômicas do país. Estes aeródromos poderiam ser construídos, mantidos e explorados pela União ou mediante concessão enquanto os aeródromos do grupo 2 poderiam ser construídos, mantidos e explorados através de

⁷⁴ Decreto nº 32 de 18 de novembro de 1966.

⁷⁵ Decreto nº 62.105 de 11 de janeiro de 1968 que regulamentou o Decreto-Lei nº 270 de 28 de fevereiro de 1967.

convênios entre o Ministério da Aeronáutica e os Governos Estaduais e/ou Organismos Regionais.⁷⁶

A partir do início dos anos 1970 – quando foi criada a INFRAERO (como visto no Capítulo 1, seção 1.3.) – a implantação, exploração e administração da infraestrutura aeroportuária poderiam ser realizadas tanto pela União como pela nova empresa e suas subsidiárias. Foi estabelecido pelo Ministério da Aeronáutica um programa de transferência dos aeroportos, instalações e outros serviços para a jurisdição da INFRAERO⁷⁷. Com relação à legislação referente à classificação das taxas aeroportuárias de 1968 foi excluída a taxa de arrendamento de área das taxas aeroportuárias.⁷⁸

Em 1974 foi determinado que o Ministério da Aeronáutica ou a INFRAERO e suas subsidiárias construiriam, manteriam e explorariam os aeroportos do grupo 1 definidos no Decreto n° 62.483 de 29 de março de 1968.⁷⁹

No ano de 1975 foi incluída mais uma tarifa aeroportuária, a tarifa de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota. Estes serviços se destinavam a tornar mais segura a navegação aérea. A tarifa era determinada pelo Ministério da Aeronáutica e incidia sobre o proprietário ou explorador da aeronave. Os preços específicos foram definidos como as tarifas cobradas pela utilização de áreas essenciais para o despacho de aeronaves, passageiros e bagagens, recebimento e despacho de mercadorias transportadas via aérea, manutenção de aeronaves próprias e equipamentos correlatos, carga e descarga de aeronaves próprias, comissária, telecomunicações e meteorologia, quando de uso próprio, venda de passagem diretamente pelo transportador e administração destes serviços. As receitas provenientes das tarifas aeroportuárias, dos preços específicos e das multas contratuais constituiriam o Fundo Aeroviário⁸⁰ quando

⁷⁶ Decreto n° 62.483 de 29 de março de 1968.

⁷⁷ Assim as taxas de utilização dos aeroportos e das facilidades de navegação aérea seriam pagas ao Ministério da Aeronáutica ou às entidades de Administração Federal Indireta responsáveis pela administração dos aeroportos.

⁷⁸ Decreto n° 5.862 de 12 de dezembro de 1972 e Decreto n° 6.009 de 26 de dezembro de 1973.

⁷⁹ Decreto n° 75.070 de 9 de dezembro de 1974 que revogou o Decreto n° 5.862 de 12 de dezembro de 1972.

⁸⁰ O Fundo Aeroviário foi criado pelo Decreto n° 62.105 de 11 de janeiro de 1968 e era um fundo destinado aos recursos necessários para a execução e manutenção do Plano Aeroviário Nacional (constituído pela Lei n° 270 de 28 de fevereiro de 1967) e ao desenvolvimento da infraestrutura aeronáutica. O Fundo era constituído por: “a) quota do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos, destinada ao Ministério da Aeronáutica pela Lei n° 4.452, de 5 de novembro de 1964; b) verbas orçamentárias, créditos especiais e recursos internacionais destinados a programas de desenvolvimento ou de manutenção da

fossem arrecadados em aeroportos administrados pelo Ministério da Aeronáutica ou se fossem tarifas de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota, caso contrário constituiriam receita da INFRAERO.⁸¹

Em 1983, as tarifas de utilização e exploração dos aeroportos eram definidas da seguinte forma.⁸²

Quadro 3. Tarifas de utilização e exploração de aeroportos, 1983.

Tarifas Aeroportuárias	Taxa de embarque
	Taxa de pouso
	Taxa de permanência
	Tarifa de armazenamento
	Tarifa de capatazia
Tarifas de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea em Rota	Tarifa de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea
	Tarifa de uso das comunicações e dos auxílios-rádio e visuais em aérea terminal de tráfego aéreo

Fonte: Decretos n° 1.896 de 17 de dezembro de 1981 e n° 89.121 de 6 de dezembro de 1983.

No CBAer de 1986 a infraestrutura aeronáutica foi definida como os “órgãos, instalações ou estruturas terrestres de apoio à navegação aérea, para promover-lhe a segurança, regularidade e eficiência”⁸³. Segundo o CBAer constitui a infraestrutura aeroportuária o sistema aeroportuário, o sistema de proteção ao vôo, o sistema de segurança de vôo, o sistema de registro aeronáutico brasileiro, o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos, o sistema de facilitação, segurança e coordenação do transporte aéreo, o sistema de formação e adestramento de pessoal destinado à navegação aérea e à infraestrutura aeronáutica, o sistema de indústria aeronáutica, o sistema de serviços auxiliares, o sistema de coordenação da infraestrutura aeronáutica. A classificação dos

infraestrutura aeronáutica; c) multas aplicadas por infrações às disposições do Código Brasileiro do Ar; e d) quaisquer outros recursos que lhe foram expressamente atribuídos”.

⁸¹ Decreto n° 75.691 de 5 de maio de 1975.

⁸² Dessa forma, os recursos provenientes das tarifas eram destinados ao Fundo Aeroviário quando as tarifas e os preços específicos fossem arrecadados em aeroportos administrados pelo Ministério da Aeronáutica e à INFRAERO nos aeroportos controlados por esta empresa. Decreto n° 89.121 de 6 de dezembro de 1983.

⁸³ Lei n° 7.565 de 19 de dezembro de 1986.

aeródromos e as disposições referentes à concessão para construção, manutenção e exploração dos mesmos seguiam a legislação anterior.⁸⁴

Em 1988 as tarifas aeroportuárias e de Uso das Comunicações e dos Auxílios de Navegação Aérea em Rota foram classificadas conforme o Quadro 4⁸⁵:

Quadro 4. Tarifas de uso do serviço oferecido em aeroportos, 1988.

Tarifas Aeroportuárias	Taxa de embarque (TEM)
	Taxa de pouso (TPO)
	Taxa de permanência (TPR)
Tarifas de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea em Rota	Tarifa de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea (TAM)
	Tarifa de uso das comunicações e dos auxílios-rádio e visuais em aérea terminal de tráfego aéreo (TAT)

Fonte: Portaria n° 638/GM5 de 13 de outubro de 1988.

Em 1989 foi criado o Adicional de Tarifa Aeroportuária no montante de 50% que incidia sobre as tarifas aeroportuárias e sobre as tarifas de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota. A finalidade do adicional tarifário era o melhoramento, o reaparelhamento, a reforma, a expansão e instalações aeroportuárias e da rede de telecomunicações e auxílio à navegação aérea. Em 1992 determinou-se que oitenta por cento do adicional tarifário (excluindo as receitas das tarifas de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota) seriam utilizados diretamente pelo Governo Federal, no sistema aeroviário de interesse federal e que os vinte por cento restantes seriam destinados aos Estados, para o financiamento do Programa Federal de Auxílio a Aeroportos de interesse regional ou estadual⁸⁶.

A Portaria n° 96/GM5 de 17 de fevereiro de 1992 permitiu uma flexibilização nos serviços auxiliares de transporte aéreo nos aeroportos, que eliminou o número máximo de empresas prestadoras de serviços auxiliares. Isto possibilitaria o aumento da concorrência

⁸⁴ Lei n° 7.565 de 19 de dezembro de 1986.

⁸⁵ A Portaria em questão também especifica os critérios e procedimentos de cobrança das tarifas.

⁸⁶ Lei n° 7.920 de 12 de dezembro de 1989, Lei n° 8.399 de 7 de janeiro de 1992 e Portaria DAC 1.047/GM5 de 30 de dezembro de 1992.

entre as companhias aéreas já que estas também poderiam oferecer o serviço. Esta Portaria simplificou, também, os processos de autorizações embora continuassem centralizados pelo DAC.⁸⁷

Em 2003 a Resolução nº 11 do CONAC aprovou algumas diretrizes referentes à infraestrutura aeroportuária. Segundo esta Resolução deveria ser elaborado um Plano Aeroviário Nacional para promover a ordenação dos investimentos, estimulando a construção, a exploração e a operação de aeródromos públicos pela iniciativa privada. O DAC seria o órgão responsável por regular e fiscalizar a infraestrutura aeroportuária nacional. Com relação às tarifas, as diretrizes apontam na direção de uma flexibilização, estabelecendo um regime de tarifação diferenciada em função dos mercados doméstico, regional e internacional, assim como um sistema de monitoramento das tarifas praticadas.

Em suma, a elevada quantidade de recursos requerida para a conservação, exploração e operação da infraestrutura aeronáutica constitui um entrave para a sua expansão. Segundo Castro e Lamy, no início da atividade de aviação civil no Brasil, as companhias aéreas eram responsáveis pelo investimento em infraestrutura. Os autores afirmam que esta prática era economicamente insustentável e, como resultado, algumas empresas faliram (Aeropostale), outras utilizaram hidroaviões (Sindicato Condor, Varig, Nyrba), outras utilizaram aeródromos militares e outras buscaram o apoio dos municípios e estados para o investimento (CAN, Vasp)⁸⁸. Observamos que a tendência atual é de transferir novamente os investimentos em infraestrutura aeroportuária para a iniciativa privada. A situação financeira precária que as empresas aéreas brasileiras apresentam hoje nos leva a concluir que dificilmente elas poderão arcar com o montante elevado de recursos necessário para a expansão e melhoria da infraestrutura aeroportuária do país, por isso, é preciso encontrar novas formas de incentivar outros agentes privados a investir.

2.4. A regulação do transporte aéreo internacional

A evolução da aviação internacional conduziu a um esforço de regulamentação conjunta dessa atividade por parte de diversos países. A expansão das rotas aéreas

⁸⁷ CASTRO e LAMY. Desregulamentação do setor transporte, p. 42-3.

⁸⁸ CASTRO e LAMY. Desregulamentação do setor transporte, p. 9.

internacionais e o desenvolvimento tecnológico alcançado após as duas guerras mundiais gerou a necessidade de criar regras para o sobrevôo, pouso e decolagem em territórios estrangeiros, de modo que fossem respeitados os direitos de cada governo sobre o seu território nacional, e garantir a expansão da atividade de aviação sem gerar conflitos entre os países.

A primeira convenção internacional sobre os direitos da aviação ocorreu na França, em 1910 da qual participaram 18 países europeus. Após a Primeira Guerra Mundial, foi realizada a Convenção Internacional de Navegação Aérea em 1919, ratificada por 38 países. Nesse período, surgiram várias empresas de aviação civil na Europa e nos EUA que realizavam vôos internacionais. Esta Convenção abordou aspectos técnicos, operacionais e organizacionais da aviação e criou a Comissão Internacional de Navegação Aérea (ICAN) para monitorar o desenvolvimento da aviação civil e estimular novos avanços.⁸⁹

Atualmente vigoram as Convenções de Varsóvia e de Chicago, assinadas, respectivamente, em 1929 e 1944.⁹⁰

A Convenção de Varsóvia unifica as regras relativas aos documentos utilizados no transporte aéreo internacional e as responsabilidades do transportador com relação aos danos causados aos viajantes, bagagens e mercadorias transportadas. Os documentos exigidos são: o bilhete de passagem, a nota de bagagem e o conhecimento aéreo. Com relação à responsabilidade do transportador, este deve responder por qualquer lesão corporal sofrida pelo viajante, assim como por destruição, perda ou avaria de bagagens ou mercadorias ocorridas durante o transporte aéreo, desde que não seja causada pela pilotagem, condução da aeronave ou pela própria pessoa lesada⁹¹. A Convenção aplica-se a

⁸⁹ www.icao.int.

⁹⁰ A Convenção de Varsóvia foi promulgada no Brasil através do Decreto n° 20.704 de 24 de novembro de 1931. A Convenção de Chicago foi promulgada no Brasil pelo Decreto n° 21.713 de 27 de agosto de 1946. A Convenção de Varsóvia deve ser substituída pela Convenção de Montreal de 28 de maio de 1999 que, por ora, não tem todas as ratificações necessárias para entrar em vigor.

⁹¹ O Decreto 56.463 de 15 de junho de 1965 promulgou o Protocolo de emenda da Convenção de Varsóvia (assinado em Haia em 1955), no qual, entre outras medidas, decretou-se que a responsabilidade do transportador teria como valor máximo 250 mil francos por passageiro. Esta emenda foi assinada pelos seguintes países: Bélgica, Brasil, Egito, El Salvador, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Israel, Itália, Laos, Liechtenstein, Luxemburgo, México, Noruega, Países Baixos, Filipinas, Polônia, Portugal, Alemanha, Romênia, Suécia, Suíça, Tchecoslováquia, URSS e Venezuela. Em 1998 foram promulgados 3 protocolos adicionais de emenda à Convenção de Varsóvia através dos Decretos n° 2.860 e 2.861 (protocolos 1, 2 e 4, apenas o protocolo adicional de número 3 não foi promulgado ainda por não ter as trinta ratificações necessárias).

todo o transporte internacional de pessoas, bagagem ou mercadorias, efetuado por aeronave, mediante remuneração ou não, nos países signatários, dentre eles o Brasil⁹².

A Convenção sobre Aviação Civil Internacional de 1944, assinada em Chicago, aborda os aspectos da aviação civil de forma detalhada com o intuito de evitar abusos que possam causar atritos entre os países signatários. A Convenção se aplica unicamente às aeronaves civis e não às aeronaves de propriedade do governo.⁹³

Segundo esta Convenção os países signatários reconhecem a soberania exclusiva e absoluta de cada Estado sobre o espaço aéreo de seu território e as aeronaves devem observar as leis e regulamentos de vôos e manobras do Estado que estejam sobrevoando. Cada país pode determinar as rotas a serem seguidas dentro do seu território assim como os aeroportos utilizados.

As aeronaves que não operam serviços regulares internacionais podem sobrevoar o território dos países signatários sem autorização prévia. Já os serviços aéreos regulares prescindem de permissão do governo. Os estados podem limitar ou proibir o sobrevôo de certas zonas de seu território por questões militares ou de segurança pública e exigir a aterrissagem de aeronaves estrangeiras em aeroportos aduaneiros para inspeção alfandegária e outros exames.

Os países contratantes se comprometem a tomar medidas para facilitar a navegação aérea, simplificando as formalidades, cobrando as mesmas taxas de aeroporto e outros impostos para aeronaves nacionais e estrangeiras que não se dediquem aos serviços regulares internacionais e unificando as normas relacionadas a aeronaves, pessoal, aerovias e serviços auxiliares, alfândega, imigração, acidentes e auxílio à navegação⁹⁴. A Convenção também determina os documentos que as aeronaves devem apresentar nos vôos internacionais, os aparelhos a serem utilizados e as restrições sobre as cargas. Estes países também se comprometem a tomar as medidas necessárias para impedir a disseminação de

⁹² Assinaram a Convenção de Varsóvia os seguintes países: Alemanha, Áustria, Brasil, Dinamarca, França, Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Austrália, África do Sul, Itália, Luxemburgo, Polônia, Suíça e Iugoslávia (fonte: www.icao.int).

⁹³ A versão original da Convenção de Chicago foi assinada por 52 países. Em 1952 havia 57 assinaturas. Atualmente, está em vigor a sua 8ª edição.

⁹⁴ O Anexo 9 da Convenção de Chicago trata da facilitação dos transportes aéreos e está, atualmente, em sua 10ª edição. Esta foi aprovada pelo Brasil através do Decreto nº 3.720 de 8 de janeiro de 2001, com algumas restrições nos casos em que há divergências entre as disposições da Convenção e a legislação do país. As restrições se referem aos documentos e procedimentos na entrada e saída de aeronaves, passageiros e mercadorias.

doenças por meio do transporte aéreo, respeitando as medidas sanitárias exigidas pelos regulamentos internacionais.

Nesta Convenção foi estabelecida a Organização Internacional de Aviação Civil (OACI) com o objetivo de:

- a) Assegurar o desenvolvimento seguro e ordeiro da aviação civil internacional no mundo;
- b) Incentivar a técnica de desenhar aeronaves e sua operação para fins pacíficos;
- c) Estimular o desenvolvimento de aerovias, aeroportos e facilidades à navegação aérea na aviação civil internacional;
- d) Satisfazer às necessidades dos povos do mundo no tocante a transporte aéreo seguro, regular, eficiente e econômico;
- e) Evitar o desperdício de recursos econômicos causados por competição desrazoável;
- f) Assegurar que os direitos dos Estados contratantes sejam plenamente respeitados, e que todo o Estado contratante tenha uma oportunidade equitativa de operar empresas aéreas internacionais;
- g) Evitar a discriminação entre os Estados contratantes;
- h) Contribuir para a segurança dos vôos na navegação aérea internacional;
- i) Fomentar, de modo geral, o desenvolvimento de todos os aspectos da aeronáutica civil internacional.⁹⁵

A OACI é composta por uma Assembléia, um Conselho e um Secretariado. A Assembléia é formada pelos representantes de todos os países signatários da Convenção de Chicago. O Conselho tem mandato trienal, é composto por 33 países e sua formação é determinada pela Assembléia, via eleição. Os critérios utilizados na eleição do Conselho são: a) os Estados de maior importância em matéria de transporte aéreo; b) os Estados que mais contribuíssem para facilitar a navegação aérea internacional, e c) os Estados cuja nomeação assegurasse a representação no Conselho de todas as principais regiões geográficas do mundo. À Assembléia cabe, examinar os relatórios do Conselho, tomar as decisões pertinentes, votar o orçamento anual da Organização, examinar os seus gastos e considerar propostas de modificação ou emenda da Convenção. O Conselho deve executar as instruções da Assembléia, apresentar relatórios anuais à mesma e administrar as finanças da Organização. O Conselho deve publicar informações sobre o progresso da navegação aérea e dos serviços aéreos internacionais especificando custos de operação e os subsídios

⁹⁵ Vide Decreto n° 21.713 de 27 de agosto de 1946 e www.icao.int. A OACI foi estabelecida em 4 de abril de 1947 e em outubro do mesmo ano, tornou-se uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU). Desde a sua assinatura em 1944 foram aprovadas algumas emendas à Convenção de Chicago relativas à organização da OACI, aos seus membros, ao uso de armas contra aeronaves civis em vôo e aos deveres e em caso de leasing, frete ou intercâmbio de aeronaves.

pagos às empresas aéreas e monitorar o cumprimento da Convenção. Quatro Comissões oferecem suporte às atividades do Conselho: a Comissão de Navegação Aérea (responsável por questões técnicas), a Comissão de Transporte Aéreo (que trata das questões econômicas), a Comissão de Suporte dos Serviços de Navegação Aérea e a Comissão Financeira.

O Secretariado é composto por cinco departamentos: o de navegação aérea, o de transporte aéreo, o de cooperação técnica, o departamento legal e o de administração e serviços.

A Convenção de Chicago determina que as empresas aéreas dos países contratantes devem informar a OACI dados sobre o tráfego, estatísticas de custo e contabilidade. Também devem ser registrados na OACI outros acordos firmados por países ou empresas de países contratantes e estes acordos devem ser compatíveis com as disposições da Convenção.

Também foram assinadas convenções relativas aos direitos sobre aeronaves (1948), aos danos causados a terceiros, na superfície, por aeronaves estrangeiras (1952) e sobre segurança (Convenção para a unificação de certas regras relativas ao seqüestro preventivo de aeronaves em 1963, Convenção sobre infrações e certos outros atos praticados a bordo de aeronaves em 1963, Convenção para repressão ao apoderamento ilícito de aeronaves em 1970 e Convenção para repressão aos atos ilícitos contra a segurança da aviação civil em 1971).⁹⁶

Além das Convenções, o Brasil assinou acordos bilaterais sobre transporte aéreo com diversos países.

Os acordos bilaterais têm como objetivo estabelecer serviços aéreos nas rotas especificadas pelas partes contratantes. Estas têm o direito de sobrevoar o território da outra parte contratante, de fazer escalas com fins não comerciais nesse território⁹⁷ e de fazer escalas com o objetivo de embarcar e desembarcar passageiros, cargas e malas postais. Estes acordos determinam que as oportunidades de exploração do serviço aéreo nas rotas estabelecidas devem ser equitativas para as empresas dos dois países e a capacidade alocada deve considerar a demanda de tráfego e a necessidade dos serviços no território e na

⁹⁶ Vide Decretos n° 33.648 de 25 de agosto de 1963, 52.019 de 20 de maio de 1963, 3.931 de 11 de abril de 1939, de 66.520 de 30 de abril de 1970, 70.201 de 24 de fevereiro de 1972 e 72.383 de 20 de junho de 1973.

⁹⁷ Ou seja, com fins que não o embarque e desembarque de passageiros, cargas e malas postais.

região em questão. As aeronaves e seus equipamentos, o combustível e lubrificantes e suas provisões de bordo (alimentos, bebidas, entre outros) são isentos de direitos aduaneiros, taxas de inspeção e demais direitos e taxas desde que permaneçam a bordo das aeronaves até a nova decolagem. As tarifas (fixadas com base no custo da exploração, considerando um lucro razoável, as características do serviço e as tarifas cobradas por outras empresas de transporte aéreo) devem ser aprovadas pelas autoridades aeronáuticas das partes contratantes. Finalmente, estes acordos estão registrados na OACI e devem ser adaptados a quaisquer convenções multilaterais assinadas pelas partes contratantes.

A exemplo de outras comissões regionais como a Comissão Européia de Aviação Civil (CEAC) e a Comissão Africana de Aviação Civil (CEFAC), em janeiro de 1976 o Brasil promulgou o estatuto da Comissão Latino-Americana de Aviação Civil (CLAC). Esta Comissão é formada pelas Autoridades Aeronáuticas da América Latina com o objetivo de intensificar a colaboração para resolver problemas relativos a aviação civil na região. A Comissão tem, entre as suas funções, a incumbência de celebrar acordos entre os Estados da região para executar os planos regionais da OACI que, inclusive, poderia financiar os gastos da Comissão.⁹⁸

O Brasil também assinou o Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais com a Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai⁹⁹. O acordo buscava o desenvolvimento do transporte aéreo na sub-região, reforçar e facilitar a integração entre as partes, desenvolver novos mercados e atender devidamente à demanda, por meio da realização de novos serviços aéreos regulares, em rotas diferentes das rotas definidas nos acordos bilaterais. Este novo acordo estava em conformidade com os acordos bilaterais assinados entre os países contratantes e com a Convenção de Chicago de 1944.

Como nos acordos bilaterais, os serviços aéreos sub-regionais compreendem os serviços aéreos regulares de passageiros, carga e mala postal e as empresas designadas para a realização do serviço têm o direito de sobrevoar, aterrissar sem fins comerciais e embarcar e desembarcar passageiros, carga ou malas postais. As tarifas são determinadas pelo país de origem.

⁹⁸ Decreto n° 77.076 de 23 de janeiro de 1976.

⁹⁹ Este acordo foi promulgado pelo Brasil através do Decreto n° 3.045 de 05 de maio de 1999.

Através da análise dos diversos acordos internacionais pode-se observar que há uma convergência da regulação do transporte aéreo internacional por parte de diversos países. As disposições dos acordos bilaterais são coerentes com as determinações das Convenções e a OACI representa mais um elemento de unificação das regras, assim como as Comissões Regionais e Sub-regionais.

2.5. A regulação das tarifas aéreas

2.5.1. Tarifas domésticas

A determinação dos preços do transporte aéreo de passageiros e mercadorias é objeto de preocupação do Governo Federal brasileiro desde o início da atividade de aviação no país.

Na década de 1910 o órgão responsável por definir as tarifas aéreas era o Ministério da Viação e Obras Públicas. Através da Inspeção Federal de Navegação, esse Ministério continuou a definir as tarifas na década de 1920. À Inspeção cabia “examinar as tarifas apresentadas pelos concessionários e propôr as alterações que se tornarem necessárias, em favor do desenvolvimento agrícola, industrial e commercial do país, para serem aprovadas pelo ministro da Viação e Obras Publicas (...)”¹⁰⁰. Nos anos 30, as questões relativas às tarifas de transporte aéreo foram atribuídas ao Departamento de Aeronáutica Civil que, em 1941, passou a integrar o Ministério da Aeronáutica.

Até a década de 1950 a legislação relativa às tarifas do transporte aéreo decretava que as empresas aéreas que operavam em linhas regulares deveriam “sujeitar-se à observância dos horários e tarifas do transporte, aprovados pela autoridade competente”¹⁰¹ e que não poderiam “(...) estabelecer competição ruinosa com outra empresa”¹⁰². Neste contexto, foi regulada, em 1959, a fixação das tarifas das linhas aéreas regulares (nacionais e internacionais)¹⁰³. O cálculo das tarifas considerava os custos médios de operação das aeronaves, os índices de aproveitamento (em passageiros-quilômetros), os tipos de

¹⁰⁰ § 18 do Decreto nº 14.050 de 05 de fevereiro de 1920.

¹⁰¹ Alínea e do Decreto-Lei nº 483 de 8 de junho de 1938 (Instituiu o Código Brasileiro do Ar).

¹⁰² Alínea b do Decreto-Lei nº 9.793 de 6 de setembro de 1946.

¹⁰³ Decreto nº 47.046 de 19 de outubro de 1959.

aeronaves utilizadas e a natureza do serviço oferecido em função das condições de conforto, rapidez e outras características que diversificam o transporte aéreo. Este cálculo visava cobrir os custos diretos e indiretos de operação, além de atender a remuneração do capital. Decretou-se, também, que o preço do transporte realizado em uma mesma rota e através de aeronaves de mesma classe seriam iguais para todas as empresas de linhas aéreas regulares.

As empresas não podiam conceder descontos, abatimentos ou qualquer redução, direta ou indireta, sobre as tarifas aprovadas (salvo os previstos nas leis e atos administrativos de aplicação geral), nem distribuir prêmios, por sorteios ou não, direta ou indiretamente. Qualquer transgressão destas regras resultaria na rescisão do contrato de concessão de linha das empresas nacionais e no que se refere às empresas estrangeiras caberia a pena prevista nos acordos bilaterais. A venda de passagens por meio de pagamentos parcelados ou em prestações também deveria ser aprovada previamente pelo Ministério da Aeronáutica.¹⁰⁴

No final da década de 1950, a crise financeira enfrentada pelas companhias aéreas devido ao excesso de oferta e da concorrência com a malha ferroviária intensificou a atuação do Governo Federal como regulador da atividade de aviação tanto no que se refere à escolha das rotas como à definição das tarifas com o objetivo de reduzir a concorrência e estimular fusões. Estas diretrizes foram resultado das Conferências Nacionais de Aviação Comercial (CONACs), realizadas na década de 1960.¹⁰⁵

As tarifas passaram a ser reguladas pelo Decreto n° 381 de 1961 que alterou o Decreto n° 47.046, incluindo no cálculo dos índices tarifários as despesas com propaganda e planos de pagamentos de tarifa parcelados. No cálculo das tarifas a unidade de distância utilizada era o quilômetro. Para o transporte de passageiros era utilizado o passageiro-quilômetro. O Decreto n° 602 atribuiu ao DAC a fiscalização das tarifas aéreas e o estabelecimento de medidas de repressão às guerras tarifárias e o Decreto n° 1.433 de 1962 estipulou o prazo máximo de dez meses para vendas de passagens aéreas de forma parcelada ou em prestações nas linhas internacionais.

¹⁰⁴ Decreto n° 47.046 de 19 de outubro de 1959.

¹⁰⁵ GOMES et al. Aviação Regional Brasileira, p.1.

Em 1966, o Ministério da Aeronáutica passou a determinar o montante de passagens ou fretes aéreos gratuitos que podiam ser concedidos pelas companhias aéreas de linhas regulares subvencionadas pela União. Esse montante não poderia superar, por mês, 3% da média mensal de sua receita no ano anterior. O mesmo decreto suprimiu a concessão de abatimentos de passagens e fretes no transporte aéreo¹⁰⁶. Em 1967 estabeleceu-se que o montante máximo seria, a cada ano, 1,5% da receita do ano anterior¹⁰⁷.

Na década de 1970 o Governo Federal estipulou acréscimos às tarifas aéreas domésticas. Em 1975 foi estabelecido um adicional de até 3% destinado à suplementação tarifária das linhas aéreas regionais (SITAR)¹⁰⁸. Em 1977 foi determinado um acréscimo de 10% que seria destinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), criado para financiar projetos prioritários para o desenvolvimento do país, principalmente, de infraestrutura. Este adicional visava desenvolver, prioritariamente, ao setor aeroportuário brasileiro¹⁰⁹.

O CBAer¹¹⁰ seguiu as mesmas diretrizes do CBA de 1966 de controle da concorrência e das tarifas e regulamentou os serviços aéreos não-regulares de forma a evitar a competição com os serviços regulares. Isto reforçou o objetivo do Governo brasileiro de assegurar o melhor rendimento econômico do setor. Outra medida do CBAer que corrobora essa questão é que as empresas foram obrigadas a manter uma escrituração contábil específica: o Plano Uniforme de Contas, estabelecido pelo DAC, o que tornou mais transparente as condições financeiras-contábeis das empresas.

Diante do exposto acima podemos concluir que, até o final dos anos 1980, as tarifas aéreas domésticas eram fortemente reguladas pelo governo federal brasileiro. Através do DAC, o Ministério da Aeronáutica propunha, alterava e aprovava as tarifas aéreas visando o desenvolvimento do setor de aviação - inclusive promovendo a intensificação da aviação regional -, evitando a concorrência predatória e garantindo a rentabilidade das companhias aéreas.

¹⁰⁶ Decreto-Lei n° 29 de 14 de novembro de 1966.

¹⁰⁷ Decreto-Lei n° 106 de 16 de janeiro de 1967.

¹⁰⁸ Decreto n° 76.590 de 11 de novembro de 1975. Em 1990 o Decreto n° 99.255 autorizou as empresas de transporte aéreo regional a transformar-se em empresas regulares de âmbito nacional.

¹⁰⁹ Decreto n° 76.590 de 11 de novembro de 1975. Em 1990 o Decreto n° 98.996 de 2 de março de 1990 estabeleceu que o adicional tarifário das linhas domésticas seria creditado no Fundo Aeronáutico, em conta vinculada ao Departamento de Aviação Civil. A Portaria n° 101/GC-5 de 22 de fevereiro de 2000 fixou o coeficiente do Adicional tarifário em 1%.

¹¹⁰ Lei 7.565 de 19 de dezembro de 1986.

Em contrapartida, no início da década de 1990, no âmbito da globalização, da abertura dos mercados domésticos aos mercados internacionais e da privatização dos serviços públicos, iniciou-se o processo de desregulamentação do setor de aviação civil no Brasil e a flexibilização das tarifas do transporte aéreo doméstico.

Foi instituído no ano de 1990 o Programa Federal de Desregulamentação que determinou que a atividade econômica privada seria regida pelas regras de livre mercado¹¹¹. As diretrizes do transporte aéreo seguiram essa premissa e o DAC aprovou, no mesmo ano, a Portaria n° 318/SPL que decretou o fim da fixação prévia das tarifas promocionais e implantou uma banda tarifária em torno de um valor de referência fixado pelo DAC. As companhias aéreas passaram a determinar as tarifas promocionais respeitando o limite máximo de 10% acima do referencial e o limite mínimo de 25% abaixo deste referencial. Ainda em 1990, a Portaria n° 384/SPL ampliou os limites da banda tarifária para 32% acima do referencial e 50% abaixo.¹¹²

Em 1991 o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento foi autorizado a liberar total ou parcialmente “os preços de qualquer setor”¹¹³ e através da Portaria n° 566 de 26 de junho de 1991, liberou as tarifas aéreas domésticas e transferiu ao DAC a responsabilidade de fixá-las.¹¹⁴

Segundo Castro e Lamy, em 1991, o DAC aumentou as tarifas em 100% ante uma inflação acumulada de 63% (IGP-M, de junho a setembro), demonstrando a intenção do governo de recuperar as tarifas e reverter as perdas financeiras das companhias aéreas desde 1989. O DAC também definiu uma nova estrutura de preços para a indústria. Esta determinou um índice de preço do quilômetro voado decrescente em função da distância percorrida (considerando que os vôos mais curtos têm maior tráfego), estabeleceu fatores de ponderação que definem uma escala fixa de variação em torno de uma tarifa básica com peso igual a 1 e que quatro tipos de tarifas seriam fixados em torno de uma tarifa básica: a comum, com peso 0,7 para passagens pagas à vista; a de primeira classe, com peso 1,2; tarifas promocionais com peso de 0,5 a 0,9, e a tarifa básica regional com peso 1,3¹¹⁵. No mesmo ano, o DAC definiu a faixa tarifária na qual as companhias poderiam estabelecer

¹¹¹ Decreto n° 99.179 de 15 de março de 1990.

¹¹² Portarias n° 318/SPL e n° 384/SPL de 1990, do DAC.

¹¹³ Art. 3 inciso III da Lei 8.178 de 1° de março de 1991.

¹¹⁴ Portaria n° 566 de 26 de junho de 1991, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

¹¹⁵ Portaria n° 307 de 06 de maio de 1991, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

suas tarifas promocionais limitada entre 32% a mais e 50% a menos em torno da tarifa básica nacional igual a um e da tarifa básica regional igual a 1,3.¹¹⁶

Franco et al. observam que estas medidas romperam com a estrutura tarifária anterior, que se baseava na variação dos custos específicos do setor, resultando em preços que não refletiam as características de oferta e demanda, como custos operacionais e elasticidade da demanda. Em compensação, o sistema de bandas tarifárias permitiu uma flexibilização relativa e resultou numa concorrência moderada.

Em seguida, o DAC instituiu a liberação monitorada das tarifas do transporte aéreo regular doméstico de passageiros e cargas com o objetivo de “viabilizar a livre competição de mercado, com vistas a estimular a melhoria da qualidade de serviços prestados e o gerenciamento privado na busca do equilíbrio das empresas aéreas”¹¹⁷. Em 1993 o DAC estabeleceu as regras do novo regime tarifário. Cada empresa aérea estabeleceria as suas tarifas e as registraria no DAC com antecedência mínima de 48 horas úteis da data de sua vigência. As tarifas seriam determinadas de acordo com os índices tarifários de referência fixados pelo DAC e corrigidos pela evolução dos custos operacionais do setor. As tarifas deveriam enquadrar-se numa banda tarifária limitada superiormente em 32% e inferiormente em 50% em relação à tarifa de referência corrigida. O DAC faria a monitoração das tarifas e dos custos operacionais do setor¹¹⁸.

O Plano Real de 1994 atribuiu os reajustes e revisões dos preços e tarifas públicas ao Ministério da Fazenda que realizaria reajustes anuais¹¹⁹. O DAC calculava os custos das companhias aéreas, propunha ajustes às tarifas e as submetia à análise e aprovação do Ministério da Fazenda. Este mecanismo dificultou o processo de determinação das tarifas.¹²⁰

Em 1997, a flexibilização das tarifas foi intensificada. As tarifas do transporte aéreo doméstico foram divididas em duas categorias: básicas e especiais. As primeiras, referentes aos serviços que apresentavam condições básicas de conforto e espaço, eram determinadas

¹¹⁶ CASTRO e LAMY. Desregulamentação do setor transporte, p. 29, 38-39.

¹¹⁷ Portaria 075/GM5 do DAC de 6 de fevereiro de 1992.

¹¹⁸ Portaria nº 158/SPL de 6 de abril de 1993. A Portaria nº 688/DGAC de 20 de novembro de 1996 altera a Portaria de 1993, determinando que o registro deveria ser efetuado com antecedência mínima de 4 dias úteis da data de vigência e que apenas no caso de reajuste dos índices tarifários para repasse de aumentos dos custos operacionais poderia ser realizado com 48 horas de antecedência.

¹¹⁹ Art. 70 da Lei 9.069 de 29 de junho de 1995.

¹²⁰ FRANCO et al. Recent Deregulation of the Air Transportation in Brazil, p. 21.

a partir dos índices tarifários líquidos registrados por cada empresa, representando o seu nível tarifário básico. As segundas, correspondentes a níveis tarifários variados, eram determinadas de acordo com a classe do serviço (1ª, executiva, promocionais ou outras).¹²¹

As tarifas aéreas básicas deveriam ser registradas com antecedência de 4 dias úteis da sua vigência e seriam limitadas superiormente pelos índices tarifários líquidos de referência estabelecidos pelo DAC para cada modalidade de transporte e inferiormente em 65% abaixo dos índices de referência.¹²²

As tarifas aéreas especiais poderiam ser registradas posteriormente à sua vigência, desde que respeitado o prazo máximo de 5 dias úteis. As tarifas aéreas de valor inferior ao limite de 65% deveriam ser registradas com 6 dias de antecedência à sua vigência. As tarifas básicas, as situadas abaixo do limite de 65% e as alterações dos índices tarifários líquidos ficavam sujeitas a aprovação pelo DAC.¹²³

Em 1998 foram estabelecidos novos critérios da liberação das tarifas aéreas domésticas. Foram eliminados os limites da banda tarifária: os valores das tarifas aéreas domésticas seriam determinados de acordo com a classe dos serviços prestados pelas companhias e seus Índices Tarifários Líquidos (calculados pelo DAC com base nos custos operacionais médios da indústria de transporte aéreo regular brasileira). Os valores das tarifas praticadas deveriam ser registrados no DAC até 5 dias úteis após a sua aplicação¹²⁴. Embora esta medida visasse concluir o processo de liberalização das tarifas, estas permaneceram controladas pelas disposições do Plano Real que delimitavam os reajustes das tarifas públicas¹²⁵.

Em 2001 a flexibilização das tarifas ocorreu em duas etapas: primeiramente, foi aprovada a prática de liberdade tarifária em determinadas rotas e, posteriormente, esta foi expandida a todas as linhas do território nacional¹²⁶. O DAC determinou as regras de funcionamento do Sistema de Tarifas Aéreas Domésticas de linhas regulares, segundo as

¹²¹ Portaria 986/DGAC de dezembro de 1997.

¹²² Portaria 986/DGAC de dezembro de 1997.

¹²³ Portaria 986/DGAC de dezembro de 1997.

¹²⁴ Portaria nº 701/DGAC de 30 de dezembro de 1998.

¹²⁵ SILVEIRA. Transporte Aéreo Regular no Brasil, p. 20.

¹²⁶ A liberdade tarifária para um conjunto de rotas foi aprovada pela Resolução nº 7 de 2001 do Conselho de Aviação Civil – CONAC, Portaria 90 de 5 de abril de 2001 do Ministério da Fazenda e pela Portaria nº 672 de 16 de abril de 2001 do DAC. A expansão da liberação das tarifas foi aprovada pela Resolução nº 8 do Conselho de Aviação Civil – CONAC, Portaria 248 de 10 de agosto de 2001 do Ministério da Fazenda e Portaria nº 1.213/DGAC de 16 de agosto de 2001 do DAC.

quais as linhas aéreas regulares foram classificadas como linhas liberadas (submetidas ao regime de liberdade tarifária) e linhas controladas (submetidas ao regime de liberdade tarifária controlada)¹²⁷.

Nas linhas liberadas as companhias aéreas definiam livremente o valor das passagens. No caso das linhas controladas, as companhias deveriam fixar as tarifas de acordo com a classe dos serviços prestados, respeitando o valor máximo determinado pelo DAC (Índices Tarifários Líquidos).

As empresas que operavam linhas liberadas deveriam informar ao DAC, mensalmente, a relação das bases tarifárias com as correspondentes quantidades de assentos comercializados em cada linha operada, bem como o *yield* praticado no mês de referência.

Franco et al. afirma que um estudo preliminar do governo demonstrou que o *yield* médio atingido pelas empresas era inferior ao *yield* máximo que estas poderiam atingir caso cobrassem as tarifas máximas possíveis no sistema de controle de preços, o que indica a possibilidade das empresas terem praticado preços abusivos. Além disso, o DAC notou que a liberalização de tarifas nessas rotas não causou um aumento das tarifas¹²⁸. Assim, no mesmo ano, o DAC estipulou que as regras do Sistema de Tarifas Aéreas domésticas referentes às linhas liberadas se aplicariam a todas as linhas de transporte aéreo regular¹²⁹.

Em contrapartida à busca da liberalização do setor de transporte aéreo doméstico durante os anos noventa, em 2003, o Comitê Técnico de Políticas Públicas e a Portaria n° 731/GC5 do DAC apontam para uma reversão do marco regulatório que assinala, novamente, para a regulação do setor.

No que se refere às tarifas aéreas, Guimarães e Salgado afirmam que o documento elaborado pelo Comitê Técnico de Políticas Públicas propõe um novo marco regulatório no qual o órgão regulador poderá, novamente, estabelecer restrições ao regime de liberdade tarifária, por segmento específico de mercado, na ocorrência de prática anticompetitiva ou abuso de preços. Segundo os autores, as práticas anticompetitivas e de abusos de preços devem ser tratadas pelas agências de defesa da concorrência e suas leis. Além disso, na opinião dos autores, essas práticas evidenciam a má conduta das empresas “e não justificam a revogação do regime de liberdade tarifária. Eventualmente, tal comportamento pode

¹²⁷ Portaria n° 672/DGAC de 16 de abril de 2001.

¹²⁸ FRANCO et al. Recent Deregulation of the Air Transportation in Brazil, p. 28-9.

¹²⁹ Portaria n° 1.232/DGAC de 16 de agosto de 2001.

sinalizar insuficiente grau de concorrência; nesse caso, cabe atuar sobre fatores que possam estar inibindo o processo competitivo.”¹³⁰.

A Portaria nº 731/GC5 de 31 de julho de 2003 decreta que:

(...) é fundamental evitar que um maior nível de competição entre operadores, via preços, comprometa sua saúde financeira e ocasione elevação do grau de concentração na indústria em relação aos custos reais de operação, em função de práticas monopolíticas e cartelizantes. Assim sendo, deve ser mantido um acompanhamento contínuo da evolução da estrutura de custos operacionais do setor para, em estreita ligação com os órgãos governamentais das áreas de economia e justiça, coibir os abusos, a cartelização e o dumping.¹³¹

Segundo os autores, as diretrizes de outubro de 2003 demonstram a intenção do governo de substituir os mecanismos de mercado pelo controle administrativo do mercado, retomando as diretrizes regulatórias anteriores aos anos 1990. O fato das autoridades associarem suas diretrizes “a situação econômica das empresas existentes” é criticado pelos autores que afirmam que não há evidências empíricas que justifiquem que a crise financeira enfrentada pelas companhias aéreas seja resultado da política de liberalização do setor.

A Resolução nº 2/2003 do CONAC determinou que as tarifas aéreas fossem definidas pelo mercado e que o seu monitoramento fosse efetuado pelo DAC. Além disso, esta Resolução decretou que no caso de ocorrer uma prática anticompetitiva ou abuso de preços, o DAC deverá informar ao SBDC para que este tome as medidas cabíveis sem, no entanto, contrariar o disposto no CBAer e sua regulação complementar¹³².

Em 2004, estabeleceu-se que as tarifas promocionais cujos valores fossem inferiores a 35% da tarifa de referência, calculada com base nos Índices Tarifários de Referência, deveriam ser registradas no DAC com antecedência mínima de 5 dias úteis à sua vigência. As demais tarifas poderiam ser registradas 5 dias úteis após a sua vigência. As empresas deveriam informar, mensalmente, a relação das bases tarifárias e suas respectivas tarifas, assim como a quantidade de assentos comercializados, de 67 linhas estipuladas pelo DAC e o *yield* médio praticado no mês de referência (ponderação das bases tarifárias pelas

¹³⁰ GUIMARÃES e SALGADO. A Regulação do Mercado de Aviação Civil no Brasil, p. 11-2.

¹³¹ GUIMARÃES e SALGADO. A Regulação do Mercado de Aviação Civil no Brasil, p. 19.

¹³² Resolução nº 2/2003 de 30 de outubro de 2003 do CONAC. A Resolução nº 4/2003 aprovou que os acordos internacionais assinados pelo Brasil devem conter dispositivos que coíbam práticas anticompetitivas e de preços abusivos. No caso da aviação regional, as tarifas deveriam incentivar o tráfego.

correspondentes quantidades de assentos comercializados em cada uma delas). Foram estipulados novos Índices Tarifários Líquidos de Referência, revogando os anteriores¹³³.

2.5.2. Tarifas internacionais

As tarifas aéreas internacionais são reguladas pelos acordos bilaterais de transporte aéreo. O principal mecanismo de determinação das tarifas aéreas internacionais é efetuado pelas Conferências promovidas pela Associação de Transporte Aéreo Internacional (IATA), constituída em 1946, por companhias aéreas do mundo todo. Desde o início da aviação internacional, há uma preocupação dos governos em fiscalizar e controlar as tarifas através de suas autoridades aeronáuticas.

Os acordos bilaterais assinados pelo Brasil seguiram o modelo do Acordo das Bermudas de 1946, firmado pelos EUA e o Reino Unido. As cláusulas referentes às tarifas aéreas internacionais determinavam que estas deveriam ser estabelecidas a níveis razoáveis, levando em consideração os custos de operação, um lucro razoável, as tarifas cobradas por outras companhias e as características do serviço oferecido (conforto e velocidade, por exemplo). Além disso, as tarifas deveriam ser determinadas pelas companhias aéreas dos países contratantes e submetidas à aprovação das autoridades aeronáuticas de ambas as Partes com antecedência de 30 dias da sua vigência. Inclusive as tarifas resultantes das Conferências Tarifárias da IATA eram submetidas à aprovação das autoridades aeronáuticas dos países contratantes.¹³⁴

No início dos anos oitenta observamos algumas mudanças nas cláusulas tarifárias nos Acordos Bilaterais firmados pelo Brasil. Em alguns casos, as tarifas aéreas internacionais passaram a ser submetidas, apenas, à aprovação das autoridades aeronáuticas do país de origem do serviço e com 45 dias de antecedência da sua vigência¹³⁵. Em outros casos foram instituídas bandas tarifárias, a partir de um referencial acordado entre as partes,

¹³³ Portarias nº 447/DGAC de 13 de maio de 2004 e 1282/DGAC de 21 de dezembro de 2004.

¹³⁴ Como exemplo, vide Decretos nº 9.871 de 14 de setembro de 1946 (Acordo de transporte aéreo entre Brasil e EUA), nº 27.950 de 29 de março de 1950 (Acordo de transportes aéreos regulares entre Brasil e Suíça), nº 28.523 de 18 de agosto de 1950 (Acordo de transportes aéreos entre Brasil e Reino Unido) e nº 60.908 de 30 de junho de 1967 (Acordo de transportes aéreos regulares entre Brasil e Argentina).

¹³⁵ Exemplo: Decreto nº 99.093 de 9 de março de 1990.

criando uma faixa de aprovação automática de tarifas referentes à primeira classe, classe intermediária e tarifas promocionais. Este mecanismo eliminou a necessidade da aprovação prévia pelas partes para esse conjunto de tarifas aéreas, mas no caso das tarifas de classe econômica e outras não consideradas acima, era necessária a aprovação pelas duas partes contratantes¹³⁶.

Atualmente, no Brasil, as tarifas aéreas internacionais são reguladas pelas Normas de Serviço Aéreo Internacional (NOSAI), expedidas pelo DAC. Em 2004, as NOSAI aprovaram aumentos de 5% sobre todas as tarifas normais e promocionais negociadas entre os transportadores aéreos em foros multilaterais. Além disso, uma NOSAI de setembro de 2004 aprovou os descontos máximos a serem aplicados sobre as tarifas de classe econômica para os países da Península Ibérica.¹³⁷

¹³⁶ Exemplo: Decreto n° 446 de 7 de fevereiro de 1992.

¹³⁷ TP 033 de 6 de setembro de 2004, TP 006, 009 e 010 de 5 de outubro de 2004.

Capítulo 3. Análise do modelo regulatório do transporte aéreo de passageiros no Brasil

Este capítulo tem por objetivo analisar o modelo regulatório do transporte aéreo de passageiros no Brasil. Segundo Ha-Joon Chang, a regulação tem como definição usual o conjunto de regras elaboradas pelo governo que restringe as ações dos agentes privados de modo a garantir o interesse público¹. Com base nesta definição, pretendemos comparar a evolução da regulação do setor analisada no Capítulo 2 à trajetória mundial das práticas e teorias da regulação descrita por Chang, buscando identificar quais os objetivos almejados pelo governo brasileiro ao determinar a regulação do setor e se estes se assemelham aos objetivos das políticas regulatórias de outros países em desenvolvimento. Além disso, através da análise da relação entre as políticas regulatórias e as políticas de concorrência em diversos países, apresentada por Ajit Singh e Rahul Dhumale², analisamos a relação da regulação do transporte aéreo com a política de defesa da concorrência praticada no Brasil.

Dessa forma, este capítulo está dividido em quatro seções. Na primeira, apresentamos os modelos regulatórios implementados por diferentes países desde a 2ª Guerra Mundial até os dias de hoje, identificando as principais práticas e teorias regulatórias que surgiram no período. São abordadas as diferenças entre as políticas regulatórias adotadas pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento e sua relação com as políticas de concorrência. A segunda seção analisa o modelo regulatório do transporte aéreo de passageiros no Brasil com relação aos pontos abordados na primeira seção. Na terceira seção são apresentados os resultados obtidos com a regulação e a desregulação do setor. Finalmente, na quarta e última seção, apresentamos o debate sobre a re-regulação do transporte aéreo de passageiros no Brasil, buscando identificar as críticas que são feitas à inversão da política de desregulação do setor, assim como as razões que poderiam justificá-la.

¹ CHANG, H. -J. The economics and politics of regulation. *Cambridge Journal of Economics*. 21, 1997, p. 704.

² SINGH, A. e DHUMALE, R. Competition policy, development and developing countries. T.R.A.D.E. Working Paper, 7, South Centre, November 1999.

3.1. Modelos regulatórios

3.1.1. A evolução das práticas regulatórias nos países desenvolvidos e em desenvolvimento

Chang divide a evolução histórica da regulação em três fases. A primeira é definida pelo autor como a “fase da regulação” e compreende o período entre 1945 e 1970. Esta fase caracteriza-se pelo aumento da intervenção governamental em diversos países através de elevações nos gastos do governo, da nacionalização de empresas e da intensificação da regulação.³

Nesse período, os países industrializados estabeleceram modelos diferenciados de regulação. Os países da Europa Ocidental e o Japão, por exemplo, nacionalizaram os seus monopólios naturais (as consideradas indústrias estratégicas). Já os EUA mantinham sob regulação os monopólios naturais de serviços públicos (telecomunicações, água, eletricidade, gás, óleo), transporte (caminhões, companhias aéreas e ferroviárias), varejo e sistema financeiro.⁴

Uma diferença fundamental entre os modelos regulatórios dos países da Europa Ocidental, do Japão e dos EUA refere-se aos seus objetivos. Enquanto os primeiros almejavam objetivos desenvolvimentistas com considerações dinâmicas, ou seja, de aumento da produtividade, avanço da tecnologia e mudanças estruturais eficientes, os segundos buscavam, com a regulação, atingir eficiências estáticas, isto é, tinham como objetivo criar eficiências alocativas (diante das economias de escala) e produtivas na ausência de concorrência, prevenir a concorrência excessiva (como guerra de preços) e a universalização dos serviços.⁵

Os países em desenvolvimento também adotaram a regulação com objetivos desenvolvimentistas, com o intuito de ganhar independência política e econômica. Foram estabelecidas medidas regulatórias e políticas visando o desenvolvimento industrial. As decisões sobre investimentos eram tomadas ou reguladas pelo governo e as importações e o investimento direto estrangeiro também foram regulados para proteger a indústria nacional. As importações de tecnologia eram controladas para desenvolver a capacidade tecnológica desses

³ CHANG. The economics and politics of regulation, p. 704-5.

⁴ CHANG. The economics and politics of regulation, p. 705.

⁵ CHANG. The economics and politics of regulation, p. 706.

países e licenças industriais e outras regulações de entrada foram implementadas para induzir os investimentos e garantir os lucros.⁶

Para muitos países os resultados da regulação foram positivos. Os países da Europa Ocidental e o Japão conseguiram modernizar as suas economias com o aumento da produtividade, avanços tecnológicos e mudanças estruturais eficientes. Os objetivos dos EUA também foram alcançados: crescimento rápido com aumento de qualidade, do acesso aos serviços, desenvolvimento de contratos seguros e preços estáveis. Os países em desenvolvimento apresentaram resultados mais variados mas, segundo Chang, também cresceram rapidamente.⁷

A segunda fase, denominada “fase da transição”, entre 1970 e 1980, foi caracterizada por uma oposição política à intervenção governamental. O fim da “Era de Ouro”, os choques do petróleo e as crises da dívida, além da hegemonia política conservadora incentivaram a redução da intervenção do Estado e a aplicação ampla dos princípios de mercado. Nos países desenvolvidos, o ambiente de crise e a pressão política para reduzir a participação do Estado na economia com a adoção dos princípios de mercado resultaram na retração da regulação. Muitos países desenvolvidos reavaliaram os custos da rápida industrialização (humanos e ambientais) e, assim, a regulação passou a ter um caráter mais social (defesa dos consumidores, questões trabalhistas, proteção ambiental) do que econômico. Por sua vez, os países em desenvolvimento continuavam a financiar o crescimento econômico através do capital estrangeiro, dando sustentabilidade às políticas regulatórias do pós-guerra. Entretanto, ao longo do período houve uma perda gradual do apoio à regulação. Em alguns países as políticas de industrialização haviam obtido sucesso, em outras não.⁸

Por fim, na terceira fase, a chamada “fase da desregulação”, que abrange o período entre 1980 e 1990, a oposição política à regulação e qualquer forma de intervenção governamental ampliou-se profundamente. Nesse período, foi reestruturada a relação Estado-economia através de reformas regulatórias, cortes orçamentários e privatizações. Frente ao reduzido crescimento econômico observado nos países desenvolvidos durante a década de 1970 e à concorrência das empresas japonesas e da Ásia Oriental, esses países limitaram a participação do governo em suas economias (em maior ou menor medida), implementando processos de

⁶ CHANG. The economics and politics of regulation, p. 707.

⁷ CHANG. The economics and politics of regulation, p. 707-8.

⁸ CHANG. The economics and politics of regulation, p. 709-11.

desregulação e de privatização. Também foram reduzidas as iniciativas desenvolvimentistas desses governos, embora nos EUA o debate sobre a questão estivesse em pauta por causa do sucesso no caso do Japão. Já os países em desenvolvimento enfrentaram uma forte recessão econômica agravada pelo aumento do custo de capital resultante da elevação das taxas de juros dos países desenvolvidos. Nesse contexto, as agências internacionais recomendaram uma reforma dos regimes regulatórios e da relação entre os governos e o setor privado nestes países. Essas recomendações tiveram diferentes graus de aceitação em cada país.⁹

Ao analisar os resultados da desregulação, Chang observa que apesar do sucesso de alguns países em determinados setores, ao considerar a economia como um todo, ela não foi tão positiva. O desempenho econômico nos EUA e no Reino Unido não apresentou melhoras significativas e na América Latina observou-se uma queda dos investimentos e um arrefecimento das perspectivas de crescimento de longo prazo. Na Ásia, onde a desregulação foi gradual e os investimentos eram determinados por políticas fortes, o resultado foi melhor. O autor afirma que a desregulação resultou em ganhos de eficiência estática em alguns setores, mas estes não tiveram impactos de longo prazo e até afetaram adversamente o crescimento dinâmico da economia como um todo. Chang afirma que muitos países aderiram à desregulação com a expectativa de promover inovações e crescimento da produtividade em vez de almejar ganhos de eficiência estática e, por isso, frustraram-se.¹⁰

3.1.2. A evolução das teorias da regulação

Durante a “fase da regulação” novas teorias partindo da teoria do bem estar de Pigou justificavam a intervenção estatal. Chang aponta como as mais importantes as seguintes: 1) a teoria dos bens públicos, que justifica a provisão de bens públicos pelo governo ou a regulação de ofertantes privados pela existência de *free riders*”; 2) a análise de externalidades, segundo a qual na existência de externalidades os custos e benefícios privados divergem dos custos e benefícios sociais e por isso deve haver intervenção governamental para restringir as ações

⁹ CHANG. The Economics and politics of regulation, p. 711-3.

¹⁰ CHANG. The Economics and politics of regulation, p. 714-5. Ver Solimano (1992) e UNCTAD (1995) apud Chang.

privadas¹¹; e 3) a teoria do monopólio natural, que incentiva a regulação do comportamento de firmas monopolistas (ou o seu desmembramento) em indústrias onde os *sunk costs* são significativos e os custos são menores quando há apenas uma ou poucas firmas atuando no mercado. O mercado monopolista não é competitivo e, por isso, apresenta ineficiências alocativas e produtivas, aumenta a possibilidade de colusão, a prática de preços predatórios, aumenta a possibilidade de exploração de consumidores e ofertantes de insumos.¹²

Para os países em desenvolvimento o debate em torno do desenvolvimento econômico reforçou a implementação da regulação. Algumas teorias afirmavam que em países em desenvolvimento os empresários precisavam de garantias de investimentos complementares do governo para investir em indústrias modernas. Outras argumentavam que o governo deveria focar e estimular indústrias com mais *linkages* com outros setores devido às incertezas e a ausência de recursos gerenciais nessas economias¹³.

Na “fase da transição”, as críticas às teorias intervencionistas consistiam basicamente em que estas não determinavam como eram formuladas ou mesmo implementadas as políticas intervencionistas. Surgiram teorias baseadas nas “falhas do governo”, segundo as quais o governo não é um agente “benevolente, conhecedor de tudo e todo poderoso” como define a economia do bem estar ou outras teorias pró-intervencionismo. Há duas falhas básicas do governo: a captura por interesses de grupos específicos, segundo a qual as agências regulatórias acabam beneficiando interesses de alguns grupos de produtores mais do que o interesse público, e a ineficiência (*rent seeking theory*), que afirma que a regulação governamental cria monopólios e, portanto, os custos de influenciar as decisões do governo. Além disso, surgiu a teoria do *franchise auctioning*, incentivando a concorrência pela posição monopolista em vez da regulação do monopólio natural¹⁴.

¹¹ Chang afirma que embora as taxas e subsídios são frequentemente recomendados pela teoria para lidar com as externalidades, a regulação é mais utilizada pelas dificuldades administrativas e políticas de implementar as primeiras.

¹² CHANG. The Economics and politics of regulation, p. 706. Para uma discussão mais detalhada sobre bens públicos ver Samuelson (1954) e sobre externalidades ver Scitovsky (1954) apud Chang.

¹³ CHANG. The Economics and politics of regulation, p. 707. Para uma discussão mais detalhada a respeito ver Rosenstein-Rodan (1943), Nurkse (1952), Scitovsky (1954) e Hirschman (1958) apud Chang.

¹⁴ CHANG. The Economics and politics of regulation, p. 709-10. Para uma discussão mais detalhada sobre “falhas do governo” ver Mueller (1979) e Cullis e Jones (1987), sobre “captura” ver Stigler (1971), Posner (1974) e Peltzman (1976), sobre “ineficiência” (*rent seeking theory*) ver Tullock (1967), Krueger (1974), Buchanan et al. (1980) e sobre “franchise auctioning” ver Demsetz (1968) apud Chang.

Nos países em desenvolvimento, algumas teorias afirmavam que a industrialização imposta nesses países resultou em uma utilização ineficiente dos recursos, pois tornou o capital artificialmente barato (para promover investimentos) e o trabalho artificialmente caro. Além disso, a proteção tarifária e as restrições quantitativas à importação criaram distorções de preços e ineficiências econômicas. Esta industrialização artificial também resultou na retração do desempenho da agricultura enquanto que as políticas de valorização cambial desencorajaram as exportações, resultando em dificuldades no balanço de pagamentos.¹⁵

Na “fase da desregulação”, surgiram muitas teorias econômicas baseadas nos argumentos das “falhas de governo” dos anos 1970, entre elas: a teoria do *New Economics Regulation*, abordando problemas de informação e incentivo no processo regulatório (assimetria de informações entre o regulador e as firmas reguladas, aumento do custo de monitoração, ineficiência de produção, combinações erradas dos fatores de produção); a teoria do “*credible commitment*” sobre a confiança nos compromissos firmados pelo governo; teoria do mercado contestável (regulação do monopólio natural do governo pode não ser necessário se não há investimentos “*sunk*” significativos para entrar na indústria) e a teoria sobre externalidades e direitos de propriedade.¹⁶

Com relação aos países em desenvolvimento, os modelos que surgiram nos anos 1980 de política econômica focaram a captura do aparato governamental por interesses específicos. Quase todas as teorias recomendavam a desregulação como antídoto à captura.

Após uma década de difusão das teorias anti-intervencionismo, emergiram, no final dos anos 90, algumas teorias pró-intervenção governamental, tais como: “*strategic trade*”, “*new growth*” e economia das mudanças tecnológicas.¹⁷

¹⁵ CHANG. *The Economics and politics of regulation*, p. 710. Para uma discussão mais detalhada a respeito ver Balassa et al. (1982), Little (1982), Lal (1983) e Toye (1987) apud Chang.

¹⁶ CHANG. *The Economics and politics of regulation*, p. 712-3. Para uma discussão mais detalhada a respeito ver Olson (1982) e Giersch (1986), sobre “*strategic trade theory*” ver Krugman (1988), sobre “*new growth theory*” – economics of technological change ver Dosi (1988) e Nelson (1993), sobre *New Economics Regulation* ver Tirole e Laffont (1993), sobre “*Credible commitment*” ver Levy e Spiller (1994) e Willig (1994), sobre Mercado contestável ver Baumol et al. (1982) e sobre externalidades e direitos de propriedade ver Coase (1960) apud Chang.

¹⁷ Respectivamente ver Krugman (1988) e Dosi et al. (1988) apud Chang.

3.1.3. A regulação, políticas de defesa da concorrência e desenvolvimento

Nos anos 90, a desregulação, a globalização, a integração dos mercados mundiais financeiros e de comércio criaram uma onda mundial de fusões e aquisições que aumentou a concentração do mercado em diversas indústrias. Segundo Ajit Singh e Rahul Dhumale, as práticas anticompetitivas proporcionadas por este aumento da concentração requerem políticas de defesa da concorrência para inibir a redução do bem estar social.¹⁸

Os países industrializados contam com uma sólida política de defesa da concorrência que permite a sua eficácia frente às práticas anticompetitivas. Entretanto, o modo como essas políticas são adotadas varia de acordo com a visão que os países têm da concorrência. Segundo Chang, os países da Europa Ocidental e o Japão, por exemplo, não apresentaram uma regulação antitruste incisiva, seguindo uma visão de concorrência denominada “continental”, que entende o poder de mercado como uma consequência inevitável do esforço de inovação tecnológica e organizacional. Já os EUA intensificaram a política antitruste com base na concepção de que o poder de mercado resulta da falta de concorrência.¹⁹

Nos países em desenvolvimento, a minimização do papel do Estado na economia por meio das privatizações, desregulação e liberalização, tornou imprescindível a política de defesa da concorrência. Porém, a fragilidade de suas instituições dificulta a inibição de práticas anticompetitivas.²⁰

Ao buscar uma política de defesa da concorrência adequada aos países em desenvolvimento, Singh e Dhumale sugerem que a estratégia japonesa adotada após a 2ª Guerra Mundial (entre 1950 e 1973) seria a mais adequada do ponto de vista do desenvolvimento econômico²¹. O Japão subordinou a política de defesa da concorrência à política industrial para manter a propensão a investir do setor privado. Desta forma, foram

¹⁸ SINGH e DHUMALE. Competition policy, p. 45. A definição da regulação de Chang apresentada na introdução deste capítulo, nos permite considerar a política de defesa da concorrência como uma forma de regulação.

¹⁹ CHANG. The Economics and politics of regulation, p. 706.

²⁰ SINGH e DHUMALE. Competition policy, p. 5.

²¹ Os autores afirmam que a política de concorrência adotada nas décadas de 1980 e 1990 pelo Japão também é interessante para os países em desenvolvimento, mas não tanto quanto entre 1950 e 1973, pois neste período o Japão que era um país em desenvolvimento com reduzidos níveis de industrialização e desenvolvimento econômico tornou-se um país desenvolvido com altas taxas de crescimento econômico. SINGH e DHUMALE. Competition policy, p. 10.

impostas restrições à concorrência e cartéis e fusões entre as companhias líderes foram estimulados para promover economias de escala e mudanças tecnológicas. O resultado foi um crescimento de 13% ao ano da produção industrial, de 10% ao ano do PIB e uma participação de 10% na exportação mundial de manufaturados. Além disso, suas empresas tornaram-se competitivas internacionalmente²².

Ao comparar as políticas de concorrência nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, os autores observam que, nos primeiros, essas políticas buscam promover a eficiência alocativa e a redução de preços aos consumidores, que é uma estratégia estática, enquanto nos segundos, o viés deve ser o do desenvolvimento e, portanto, devem privilegiar estratégias dinâmicas. Para aumentar o padrão de vida da população, deve haver um crescimento da produtividade no longo prazo, o que requer altas taxas de investimento (alta propensão a investir das empresas privadas). Se a concorrência diminui os lucros, mesmo que temporariamente, o setor privado tende a reduzir os seus investimentos. Países em desenvolvimento requerem um grau ótimo de concorrência que confira uma rivalidade ótima para reduzir ineficiência na utilização dos recursos, mas sem limitar a propensão a investir.²³

Segundo Chang, os ganhos de eficiência estática são normalmente pequenos com relação aos ganhos dinâmicos e ocorrem em um período específico. Já os ganhos dinâmicos são duradouros. Assim, ao se analisar os modelos regulatórios é importante distinguir os seus objetivos: eficiência estática ou crescimento da produtividade no longo prazo. Os dois tipos podem conter as mesmas medidas (restrições à entrada, controle de preços, padrões tecnológicos, etc.), mas os propósitos são muito diferentes e é preciso definí-los de forma clara.²⁴

Singh e Dhumale afirmam que os avanços recentes da teoria econômica (teoria da agência, custos de transação, informação, etc.) também sugerem que as políticas de defesa da concorrência dos países desenvolvidos podem não ser adequadas aos países em desenvolvimento. Segundo Laffont:

Competition is an unambiguously good thing in the first-best world of economists. That world assumes large numbers of participants in all markets, no public goods, no externalities, no information asymmetries, no natural monopolies, complete markets, fully rational economic agents, a benevolent court system to enforce

²² SINGH e DHUMALE. Competition policy, p. 12.

²³ SINGH e DHUMALE. Competition policy, p. 11-2.

²⁴ CHANG. The Economics and politics, p. 720-1.

contracts, and a benevolent government providing lump sum transfers to achieve any desirable redistribution. Because developing countries are so far from this ideal world, it is not always the case that competition should be encouraged in these countries.²⁵

Ao analisar os resultados do paradigma neoliberal de privatização-concorrência propagado nos anos 1990, Coutinho afirma que estas políticas geraram bem estar social e eficiência econômica nos setores tipicamente privados (e.g. siderurgia, mineração, construção naval e petroquímica), mas não nos de infraestrutura e serviços de utilidade pública (telecomunicações, energia, saneamento, transportes, etc.).²⁶

O autor argumenta que, primeiramente, os setores de infraestrutura e serviços de utilidade pública assemelham-se aos monopólios naturais, pois apresentam retornos crescentes de escala, detêm grandes estruturas de rede, são intensivos em capital fixo e têm longos prazos de maturação dos investimentos. Por este motivo, exigem que haja poucas empresas no mercado para que seja garantida a eficiência econômica. Além disso, Coutinho afirma que o modelo privado não é apropriado para estes setores, principalmente por causa da incompatibilidade entre a exigência de taxas de retorno elevadas (que aumentam os preços) por parte dos agentes privados e a necessidade de assegurar o acesso a um grande número de usuários. Nesse contexto, o autor recomenda que o regulador estimule ou condicione o desempenho do operador privado visando a cobertura máxima possível e a rentabilidade em condições adequadas (através de subsídios cruzados por exemplo). O modelo privado é mais facilmente ajustável a serviços/redes com menor intensidade de capital, prazos mais curtos de amortização, propensos ao progresso tecnológico e requisitos mais leves de universalização do acesso.²⁷

Nesse sentido, Singh e Dhumale alertam para a necessidade da política de concorrência e da regulação nos países em desenvolvimento, uma vez que o processo de privatização nesses países na década de 1990 ocorreu, principalmente, em indústrias caracterizadas por monopólios naturais. Segundo os autores, houve uma substituição do monopólio estatal pelo privado e o primeiro era preferível ao segundo do ponto de vista do bem estar social.²⁸

²⁵ Laffont (1998) p. 237 apud SINGH e DHUMALE. Competition policy, p. 11.

²⁶ COUTINHO, L. C. Regulação e desenvolvimento: uma reflexão pós-neoliberalismo. Conference on Economic and Social Regulation, Accountability and Democracy, Cebrap e FGV-EDESP, São Paulo, Março de 2004, p. 2. Disponível em: http://www.edesp.edu.br/eventos/eventos_detalhe.cfm?evento=275&action=papers.

²⁷ COUTINHO. Regulação e desenvolvimento, p. 6.

²⁸ SINGH e DHUMALE. Competition policy, p. 8.

Coutinho afirma que é necessária a construção institucional e a implementação de salvaguardas que assegurem eficiência, transparência e *accountability* ao regime de regulação, além da expansão dos sistemas infraestruturais, principalmente, nos países em desenvolvimento. Nestes países, os modelos de regulação dos serviços de utilidade pública devem ter viés pró-desenvolvimento, diante das carências e relevância das economias externas geradas pelas infraestruturas. É imprescindível o planejamento de longo prazo baseado nas especificidades de cada setor e o exame das características de mercado e condições de rentabilidade, das condições de concorrência e do ritmo de inovações.²⁹

3.2. Análise da evolução da regulação do transporte aéreo de passageiros no Brasil

Ao analisarmos a regulação do transporte aéreo de passageiros no Brasil, descrita no Capítulo 2, podemos observar que a sua trajetória coincide em grande medida com a evolução das práticas regulatórias implementadas pelos países em desenvolvimento, descrita por Chang e apresentada no item 3.1..

Como vimos no Capítulo 2, o setor de aviação no Brasil foi regulado desde o início de sua atividade através de concessões governamentais para a operação de rotas e da organização e fiscalização dos serviços por parte do Governo. Com a criação do DAC, foi instituído o CBA e, em 1941, foi estabelecido o Ministério da Aeronáutica que concentrou todos os órgãos responsáveis pela aviação sob sua jurisdição. Entretanto, enquanto a “fase da regulação” descrita por Chang iniciou-se logo após a 2ª Guerra Mundial, a regulação do setor foi intensificada apenas na década de 1960, com a realização das CONACs, nas quais acordou-se que o Governo ampliaria o seu papel regulador numa tentativa de remediar a crise enfrentada pelo setor devido ao excesso de oferta.³⁰

O intuito da regulação do setor de aviação no Brasil assemelhava-se ao dos países da Europa Ocidental e do Japão, assim como o de outros países em desenvolvimento, pois as CONACs buscavam fortalecer as companhias aéreas reduzindo a concorrência e estimulando fusões entre empresas do setor para diminuir o excesso de oferta. Para atingir esses objetivos determinou-se que o Governo controlaria desde a escolha das rotas até as definições de preços.

²⁹ COUTINHO. Regulação e desenvolvimento, p. 12-4.

³⁰ Como visto no item 2.2. do Capítulo 2.

Nesse sentido, o Governo agiu de forma a induzir os investimentos e garantir os lucros das empresas para desenvolver a indústria nacional.

Durante a “fase de transição” (década de 1970), a regulação do transporte aéreo ainda foi ativa, assim como, segundo Chang, ocorreu em outros países em desenvolvimento. Com relação à oferta, nesse período, foram criados os SITAR visando a expansão do transporte aéreo em regiões de médio e baixo potencial de tráfego. Foram mantidos os objetivos de proteger as companhias aéreas inibindo a concorrência entre empresas nacionais e regionais e estimulando acordos entre elas para formar um sistema integrado de linhas. Foi instituído, inclusive, o adicional tarifário às tarifas aéreas domésticas para suplementar as tarifas dos SITAR.

Com relação à infraestrutura aeroportuária, desde o final da década de 1920, os aeródromos poderiam ser construídos, mantidos e explorados por estados, municípios, companhias aéreas e particulares através de concessão da União. Nos anos 60, primeiramente, os aeródromos foram classificados como públicos e privados e, posteriormente, os públicos foram subdivididos entre os de interesse nacional e regional. Nos anos 70, a criação da INFRAERO concentrou as atividades de construção, manutenção e exploração dos aeroportos do grupo de interesse nacional a essa empresa, suas subsidiárias e à União.

O transporte aéreo internacional também foi intensamente regulado durante as fases da regulação e da transição. A Convenção de Chicago, os acordos bilaterais e o mecanismo de fixação de tarifas da IATA ditavam as regras do setor. As tarifas domésticas também eram fortemente reguladas pelo DAC que as determinava com base nos custos médios de operação das aeronaves, nos índices de aproveitamento, nos tipos de aeronaves utilizadas, entre outros aspectos. Descontos e promoções não eram permitidos e tampouco as guerras tarifárias.

A “fase da desregulação” do setor de aviação civil brasileiro iniciou-se apenas nos anos 1990 – uma década depois do início dessa fase em outros países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em março de 1990 foi instituído o Programa Federal de Desregulamentação, como visto no item 2.2. e, nesse ambiente de liberalização e privatização, ocorreu a flexibilização da regulação do setor aéreo. Com relação à oferta, autorizou-se a entrada de novas empresas no mercado, permitiu-se que todas as empresas operassem linhas nacionais ou regionais (inclusive as ligações entre aeroportos centrais), criaram-se os vôos “*charter*” e quebrou-se o monopólio da Varig nos vôos internacionais. As tarifas domésticas e

internacionais foram gradualmente liberadas. E, finalmente, com relação a infraestrutura, suprimiu-se o número máximo de empresas prestadoras de serviços auxiliares nos aeroportos com o intuito de aumentar a concorrência entre as empresas já que as próprias companhias aéreas poderiam prestar esses serviços.

A desregulação foi instituída com o objetivo de gerar mais eficiência no setor e foi inspirada na desregulação realizada nos EUA e na Europa durante os anos 1970. Como afirmam Salgado e Guimarães, buscava-se atingir os resultados obtidos por esses países: a diminuição dos preços e a elevação da oferta de vôos. Estes objetivos podem ser enquadrados no conceito de objetivos estáticos, os quais Chang define como eficiências alocativas (frente às economias de escala) e produtividade.

Como, segundo Chang, ocorreu de forma geral em outros países, após mais de uma década promovendo a desregulação do mercado de transporte aéreo, observa-se a partir de 2003 uma inversão das políticas do setor para uma re-regulação justificada pelo governo pela crise financeira enfrentada pelas companhias aéreas. No Capítulo 2 vimos que as propostas do Comitê e a Portaria 731/GC5 que institui as diretrizes para o setor denotam disposição do governo em novamente interferir no mercado através do DAC, caso julgue necessário.

Com relação à oferta, o Governo estabeleceu que esta deveria adequar-se à demanda e, segundo as diretrizes, esta adequação deveria ocorrer através dos mecanismos de mercado. Entretanto, foram atribuídos ao DAC instrumentos para regular a oferta em caráter excepcional e em segmento específico do mercado. O DAC deve, assim, monitorar o comportamento do mercado para estimular a eficiência econômica. O acesso aos mercados deve ser livre para linhas ainda não atendidas, mas no caso de linhas já operadas, cabe ao DAC analisar e aprovar a sua exploração.

No que se refere às tarifas do transporte, foi determinado que podem ser utilizadas suplementações tarifárias em linhas de baixo ou médio potencial de tráfego. As linhas devem ser racionalizadas e a importação de aeronaves está sujeita à comprovação de real necessidade. Com relação às tarifas domésticas, as diretrizes também determinam que estas sejam definidas pelo mercado mas, o DAC deve monitorá-las e, no caso de constatação de práticas anti-competitivas por alguma companhia (ou abuso de preços), este órgão deve informar ao SBDC para que este tome as medidas cabíveis, porém, sem contrariar as disposições do CBAer.

Já com relação a infraestrutura, as novas diretrizes do transporte aéreo brasileiro apontam para o estímulo à iniciativa privada na construção, manutenção e exploração da infraestrutura aeroportuária, além de uma flexibilização de tarifas aeroportuárias, com a diferenciação por regiões onde se encontram os aeroportos.

3.3. Os resultados da regulação e da desregulação

Como vimos no Capítulo 2, um dos resultados da regulação do setor de transporte aéreo foi a redução do número de empresas atuantes no mercado: de 34 empresas em 1952 o número caiu para 10 em 1960 e para apenas 3 em 1975. Ocorreu também, nesse período, uma queda do número de cidades atendidas de 358 em 1950, para 254 em 1961 e para 92 em 1975. Apesar do esforço do governo em implementar políticas de fomento do transporte aéreo regional, as companhias aéreas concentraram os seus serviços nos mercados mais lucrativos. Os SITAR elevaram o número de cidades atendidas mas, em contrapartida, houve uma diminuição da frequência dos vôos.

A desregulação atingiu alguns de seus objetivos. As tarifas permaneceram estáveis entre 1996 e 2002 (com queda de apenas 0,5%), mas se convertidas em dólares observa-se, em termos relativos, uma queda de 51%³¹. A seguir, a Tabela 5 mostra que houve, ademais, um aumento do número de passageiros.km transportados pagos – considerando o mercado doméstico e internacional – de 28,2 bilhões em 1992 para 48,5 bilhões em 2002. No mesmo período a oferta de assentos.km se elevou de 49,3 bilhões para 78,0 bilhões.

A Tabela 5 ilustra, também, o índice de aproveitamento no mercado doméstico ao longo da década de 1990. Observamos que ocorreu uma queda acentuada desse índice em 1999, provavelmente devido à desvalorização cambial. Em 2000, o índice se recuperou, mas voltou a cair em 2001 e 2002. Finalmente, em 2003, ocorreu um novo aumento no índice de aproveitamento. O aumento desse índice demonstra uma melhora da eficiência das empresas já que os custos diminuem à medida que aumenta o número de assentos ocupados pagos em cada vôo. Mas, em comparação com o índice de 70% observado para a média das companhias dos EUA, o nível apresentado pela indústria brasileira ainda é baixo.³²

³¹ GUIMARÃES e SALGADO. A regulação do mercado de aviação, p. 8.

³² ESPÍRITO SANTO et al. Flexibilização do Transporte Aéreo, p. 16.

Tabela 5. Resultados do Tráfego Aéreo Doméstico e Internacional

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Receita (R\$)	5.287.885	111.106.101	2.631.889.733	4.317.020.371	4.987.578.359	5.808.887.252
Despesa (R\$)	5.891.600	116.559.371	2.448.709.934	4.038.493.405	4.995.643.593	5.526.942.014
Resultado (R\$)	-603.715	-5.453.270	183.179.799	278.526.966	-8.065.234	281.945.238
Lucratividade (%)	-11,42	-4,91	6,96	6,45	-0,16	4,85
Ass.Km Oferecido (000)	49.270.017	50.428.778	52.323.597	56.192.739	61.231.067	65.135.069
Pax.Km Transp.Pg (000)	28.225.049	29.713.574	32.546.809	34.881.593	37.376.475	41.328.390
Aproveitamento Pg (%)	57	59	62	62	61	63
Break-even (%)	64	62	58	58	61	60

Fonte: Anuário do Transporte Aéreo, vol. II. Diversos anos.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Receita (R\$)	7.356.196.748	8.589.701.215	9.962.619.744	11.264.720.807	12.795.992.349	13.800.335.396	15.497.114.535
Despesa (R\$)	7.335.250.315	8.922.721.501	9.757.186.008	12.244.381.220	13.655.721.327	13.454.590.294	14.998.357.853
Resultado (R\$)	20.946.433	-333.020.286	205.433.735	-979.660.413	-859.728.977	345.745.102	498.756.682
Lucratividade (%)	0,28	-3,88	2,06	-8,70	-6,72	2,51	3,22
Ass.Km Oferecido (000)	80.670.255	76.958.158	74.889.574	78.227.442	78.044.268	70.597.311	73.769.222
Pax.Km Transp.Pg (000)	50.027.954	44.678.066	48.096.886	48.684.105	48.508.243	46.680.998	51.229.618
Aproveitamento Pg (%)	62	58	64	62	62	66	69
Break-even (%)	62	60	63	68	66	64	67

Fonte: Anuário do Transporte Aéreo, vol. II. Diversos anos.

Observa-se na Tabela 5 que os resultados operacionais da indústria foram positivos a partir de 1994, acompanhando o aumento do número de passageiros.km transportados pagos (com exceção de 1996). Em 1999 (ano da desvalorização cambial), o resultado foi negativo, assim como nos anos de 2001 e 2002. O resultado de 2001, se deve principalmente ao aumento das despesas que foi da ordem de 25,5% (com relação ao ano anterior), enquanto a receita elevou-se em 13,1%. A partir de 2003 ocorreu uma recuperação dos resultados da indústria.

O número total de aeroportos servidos por empresas aéreas regulares aumentou de 281 no ano de 1990 para 436 em 2000. Pode-se observar na Tabela 6 que o número chegou a 497 em 1999.

Tabela 6. Número total de aeroportos servidos por empresas aéreas regulares

1990	281
1991	295
1992	301
1993	306
1994	302
1995	369
1996	453
1997	495
1998	477
1999	497
2000	436

Fonte: Dados compilados a partir de SILVEIRA. Transporte Aéreo Regular no Brasil, p. 196.

Entretanto, alguns autores afirmam que a desregulação também apresentou resultados negativos. Espírito Santo Jr. et al. assinalam que o resultado da desregulação do setor foi o aumento da concentração do mercado de transporte aéreo regional, devido ao crescimento de empresas e à legislação que permitiu a aquisição destas companhias por outras, inclusive de âmbito nacional. Desta forma, não foi possível usufruir dos benefícios da desregulação (aumento da concorrência, por exemplo), uma vez que estes efeitos foram superados pela crescente concentração do mercado.³³

A Tabela 7 mostra a concentração do mercado regional. Podemos observar que juntas, as empresas TAM (regional) e Rio-Sul (excluindo a Nordeste) detinham, no início dos anos 90, 64,2% do mercado. Em 1999, a participação alcançou 74,3%.

Tabela 7. Participação no mercado regional regular. Oferta de assentos.quilômetro (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TAM	41,1	45,0	46,5	44,0	48,4	47,5	53,1	39,2	40,2
Rio-Sul	23,1	25,2	30,2	31,0	26,2	25,4	27,6	35,2	34,1
Demais empresas	35,8	29,8	23,3	25,0	25,4	27,1	19,3	25,6	25,7

Fonte: ESPÍRITO SANTO JR. Concentração no transporte aéreo e os possíveis impactos sobre os consumidores, a sociedade e a economia. Anais da XIV ANPET, Gramado-RS, 2000, p.4.

³³ ESPÍRITO SANTO et al. Flexibilização do Transporte Aéreo, p. 9-12.

O mercado nacional regular também era intensamente concentrado, como mostra a Tabela 8. Em 1991, a participação das quatro maiores empresas era de 98,7% do mercado, em 1999, esse número caiu para 96,3% e, em 2003, para 95,4%.

Tabela 8. Participação no mercado nacional regular. Oferta de assentos.quilômetro (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Grupo Varig	43,7	44,3	48,7	46,0	45,4	45,5	43,6	43,6	39,1	40,6	40,2	37,5	35,4
Grupo Transbrasil	19,7	20,8	24,1	23,8	20,0	18,6	17,1	15,1	16,2	13,6	7,4	-	-
Grupo TAM	3,1	4,0	6,6	8,4	13,2	15,4	17,8	19,3	23,8	28,8	32,6	37,2	32,5
VASP	32,2	29,5	18,4	18,9	18,5	18,5	19,2	18,1	17,2	15,3	13,7	13,2	13,8
GOL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,5	10,7	16,7
Demais empresas	1,3	1,4	2,2	2,9	2,9	2,0	2,3	3,9	3,7	1,7	1,6	1,4	1,6

Fonte: ESPÍRITO SANTO JR, R. Políticas, oportunidades e desafios para o binômio transporte aéreo-turismo no Brasil. Trabalho vencedor do I Prêmio Nacional EBAPE-FGV/EMBRATUR de Monografias e Estudos de Caso do Setor de Turismo, 2004, p. 48.

Como sugerido por Singh e Dhumale, nos países em desenvolvimento a minimização da intervenção do Estado na economia, a desregulação e a liberalização resultaram em um aumento da concentração do mercado, tornando indispensável a política de defesa da concorrência também no transporte aéreo brasileiro.

Nesse contexto, foi instituída a política antitruste nesse setor com o objetivo de aumentar a eficiência econômica através da promoção e do estímulo à concorrência. Assim podemos observar que, nessa fase, a visão do governo brasileiro sobre a concorrência se assemelhava à visão predominante dos EUA, que atribui o poder de mercado à ausência de concorrência.

No início da década de 1990, a Lei nº 8.158 (que definiu as normas para a defesa da concorrência no Brasil) determinou que a concentração econômica que implicasse em participação de 20% ou mais do mercado relevante deveria ser submetida à aprovação da SNDE. Em 1994, a Lei de Defesa da Concorrência foi instituída com base na livre concorrência e na repressão ao abuso do poder econômico. No caso específico do transporte aéreo, o número de atos de concentração envolvendo companhias aéreas no SBDC aumentou principalmente após a desvalorização cambial de 1999³⁴.

³⁴ OLIVEIRA. Competição, colusão e antitruste, p. 7. Como exemplo, ver os pareceres nº 363/2001/MF/SEAE/COGDC-DF, nº 008/COGDC-DF/SEAE/MF, nº 97 COGSI\SEAE\MF, nº 200/2002/COGDC/SEAE/MF, o ato de concentração nº 08012.000641/2003-98 e a nota técnica nº 29/2004/COGDC-DF/SEAE/MF.

Oliveira atenta para a sobreposição de competências entre o órgão regulador e os organismos antitruste. No caso especial do transporte aéreo brasileiro cabe ao DAC defender a concorrência. Entretanto, devido ao controle de preços e da entrada durante a fase regulada do setor, tal função do DAC foi minimizada. Após a desregulação, os órgãos do SBDC assumiram esse papel. Apesar de não terem ocorrido conflitos entre o órgão regulador e o SBDC na execução da defesa da concorrência, há um conflito legal de competência entre essas instituições. O controle de condutas foi atribuído ao DAC pela legislação específica do setor aéreo mas, na prática, nunca exerceu essa função.³⁵

3.4. Análise do debate sobre a re-regulação

Ao analisarmos a evolução da regulação do transporte aéreo de passageiros no Brasil e os seus resultados, observamos que os grandes desafios enfrentados pelo Governo com relação ao setor são: 1) manter a viabilidade econômica da prestação do serviço de forma a garantir, entre outros aspectos, a qualidade, a amplitude da oferta e a segurança desses serviços, e 2) criar condições capazes de estabelecer uma indústria forte, com empresas eficientes e lucrativas.

Com respeito ao primeiro desafio identificado acima, a dificuldade do Governo consiste em determinar qual o número de empresas que o mercado comporta vis-à-vis as características do setor (apresentadas no Capítulo 1) e a margem de retorno que permita a continuidade das atividades das empresas.

Assim, como visto anteriormente, a regulação do setor nos anos 60 visava reverter a crítica situação financeira enfrentada pelas companhias aéreas, devido ao excesso de oferta no mercado e suprir a precariedade das estruturas econômicas e administrativas destas empresas.³⁶

Durante a onda liberalizante dos anos 90, o setor foi gradualmente desregulado com o objetivo de gerar mais eficiência às companhias aéreas abrindo o mercado à concorrência, buscando o aumento da produtividade e a diminuição dos custos.³⁷

³⁵ OLIVEIRA. Competição, colusão e antitruste, p. 6-7.

³⁶ GOMES et al. Aviação Regional Brasileira, p. 1.

³⁷ GUIMARÃES e SALGADO. A regulação do mercado de aviação, p. 3.

Após mais de uma década promovendo a desregulação do mercado de transporte aéreo, o governo propôs, em 2003, diretrizes de re-regulação ao setor, novamente devido à crise financeira pela qual passam hoje as companhias aéreas. Neste contexto ressurgiu o debate sobre a regulação do setor.

Segundo Guimarães e Salgado a proteção às companhias aéreas através de inibição da concorrência e de fixação de tarifas baseadas nos custos, por exemplo, acaba por favorecer companhias ineficientes, garantindo-lhes uma margem de lucro. A desregulação, ao contrário “premia a eficiência com o lucro e pune a ineficiência com a exclusão do mercado”. Assim, a re-regulação significaria reproduzir o marco regulatório dos anos 60 que a desregulação dos anos 90 procurou desmontar³⁸.

Outro ponto abordado pelos autores é que não há evidências empíricas que demonstrem que a crise financeira enfrentada pelas companhias aéreas seja resultado do excesso de oferta. Ao contrário, ocorre durante os anos 90 um aumento do índice de aproveitamento da indústria propiciado pelo aumento do fluxo de passageiros e pela introdução da concorrência. Além disso, se o intuito da regulação é inibir práticas anticompetitivas, as políticas para o setor devem ter como foco a conduta das empresas e não a sua situação financeira.³⁹

As crises das companhias aéreas brasileiras decorrem de “flutuações cíclicas da demanda, eventos pontuais, bem como de peculiaridades do ciclo de investimentos da indústria”⁴⁰. Além disso, mesmo em fases de crises, algumas empresas permaneceram lucrativas (como as empresas de baixo custo).

Crises financeiras são esperadas no período de transição de um regime regulatório rígido para um ambiente desregulado, pois algumas empresas podem ter dificuldade em adaptar-se às novas condições do mercado. Pode, também, ocorrer uma variação negativa na demanda entre a decisão de investir e a sua efetivação, causando um excesso de oferta. As companhias aéreas devem adaptar-se à concorrência, às flutuações do mercado e superar as ineficiências.⁴¹

³⁸ GUIMARÃES e SALGADO. A regulação do mercado de aviação, p. 10.

³⁹ GUIMARÃES e SALGADO. A regulação do mercado de aviação, p. 10, 15-6.

⁴⁰ GUIMARÃES e SALGADO. A regulação do mercado de aviação, p. 6.

⁴¹ GUIMARÃES e SALGADO. A regulação do mercado de aviação, p. 3-4 e 9.

Finalmente, Guimarães e Salgado observam que a crise financeira das companhias aéreas pode estar ligada à vulnerabilidade frente à variação cambial e à falta de competitividade com relação as empresas estrangeiras no que concerne à carga tributária, custo de combustíveis, custo de capital, manutenção, reposição de peças e seguros.⁴²

Portanto, os autores concluem que faltam evidências de que a concorrência seja a causa da ineficiência das empresas e de práticas anticompetitivas.

Por outro lado, poderíamos depreender dessa nova regulação do setor que o governo brasileiro busca um fortalecimento das companhias aéreas, baseando-se nos objetivos específicos da regulação de países em desenvolvimento ou na Europa Ocidental e no Japão após a 2ª Guerra Mundial. A proposta do Governo não visa subordinar a política de concorrência à política industrial (o que propiciou a modernidade e a competitividade da indústria japonesa), mas, por outro lado, há uma clara preocupação em inibir a concorrência predatória.

É nesse contexto que se torna importante a discussão a respeito do transporte aéreo se enquadrar ou não no conceito de monopólio natural. Se o mercado é um monopólio natural, a sua operação por uma única firma (ou um número reduzido de firmas) permite a produção de um bem à custos menores do que se houvesse um número maior de empresas no mercado. Ou seja, com poucas empresas no mercado há uma maior eficiência devido à existência de economias de escala significativas. Assim, como afirmam Singh e Dhumale, quando o monopólio é privado, é necessário regulá-lo e complementar esta regulação com políticas de defesa da concorrência para impedir que este exerça seu poder de mercado e reduza o bem estar social.

Segundo Guimarães e Salgado:

O serviço de transporte aéreo não constitui um caso de monopólio natural, não estando presentes nesse segmento produtivo as características que o configuram: a indústria não apresenta economias de escala e de escopo significativas vis-à-vis a dimensão do mercado; tampouco se constata a existência de barreiras à entrada substantivas; além disso, o investimento requerido para ingressar nesse segmento é de menor magnitude e pode ser recuperado em sua maior parte, caso um novo produtor resolva abandonar o mercado.⁴³

⁴² GUIMARÃES e SALGADO. A regulação do mercado de aviação, p. 23.

⁴³ GUIMARÃES e SALGADO. A regulação do mercado de aviação, p. 1.

Os autores afirmam que a regulação do setor foi desnecessária e inadequada pois não foram implementadas as diretrizes da regulação de monopólios naturais: criar concorrência num mercado não-competitivo e defender os consumidores das ações anticompetitivas dos oligopolistas. A regulação do transporte aéreo, no Brasil e no mundo, objetivava justamente impedir a concorrência e proteger as empresas oligopolistas atuantes no mercado de novos concorrentes. Segundo os autores, a constatação da inadequação da regulação ao setor desencadeou o processo de desregulação primeiramente nos EUA e na Europa e posteriormente no Brasil. O aumento da concentração após a desregulação é resultado da transformação no modo de operação, por isso, a política de defesa da concorrência é um complemento necessário para inibir as práticas anticompetitivas.⁴⁴

Por outro lado, retomando a afirmação de Coutinho sobre os serviços de utilidade pública, observamos ao longo do Capítulo 1 que o transporte aéreo poderia ser considerado um “oligopólio natural” por apresentar características tais como: retornos crescentes de escala, grandes estruturas de rede, ser intensivo em capital fixo e ter longos prazos de maturação dos investimentos e, por isso, exige que haja poucas empresas no mercado para que seja garantida a eficiência econômica.

Ademais, como vimos no Capítulo 1, as barreiras à entrada no mercado de transporte aéreo – decorrentes dos custos fixos elevados, a limitada infraestrutura aeroportuária, as vantagens das companhias dominantes com relação à preferência dos passageiros (pelas quantidades de vôos oferecidos, pelos programas de fidelidade, pelo domínio do sistema de reservas, etc.), entre outros – são significativas. Vimos também que esta afirmação é corroborada por outros autores⁴⁵.

Entretanto, o debate está centrado em qual seria o tipo de regulação mais adequado para um “oligopólio natural” ou para um setor naturalmente concentrado.

Neste contexto, o papel realista da política de defesa da concorrência, mais do que impedir o abuso do poder de mercado, restringindo a concentração, deveria aproximar-se mais ao modelo adotado pelo Japão após a 2ª Guerra Mundial, como afirmam Singh e Dhumale: em

⁴⁴ GUIMARÃES e SALGADO. A regulação do mercado de aviação, p. 2.

⁴⁵ As barreiras físicas à entrada foram tratadas no item 1.3.. As barreiras econômicas à entrada foram tratadas 1.2. e 2.1.. Além destas, observam-se, no transporte aéreo brasileiro, barreiras técnicas e de informação à entrada. Segundo Espírito Santo et al., a primeira, diz respeito à escassez de oferta de profissionais qualificados e aos elevados custos de formação e qualificação. A segunda, refere-se aos elevados custos de implementar estratégias de informação, comunicação e marketing. Ver ESPÍRITO SANTO et al. Flexibilização do transporte aéreo no Brasil, p. 6 e 7, TAVARES. *O Transporte Aéreo Doméstico*, p. 10-6.

países em desenvolvimento as políticas de defesa da concorrência devem visar o crescimento da produtividade de longo prazo (eficiência dinâmica), o que requer altas taxas de investimento. Se a concorrência diminuir os lucros, mesmo que temporariamente, o setor privado tende a diminuir o investimento. Nesse sentido, Coutinho afirma que o modelo privado não é apropriado para setores de infraestrutura e serviços de utilidade pública, pois estes exigem altas taxas de retorno e é preciso assegurar a universalização do serviço. Deve-se buscar a máxima adequação da rentabilidade e a maior universalização possível. Assim, o modelo regulatório deve contemplar um nível ótimo de concorrência que reduza a ineficiência na utilização dos recursos, mas que não iniba o investimento. O alcance de metas como o desenvolvimento de novos produtos e mudanças tecnológicas, por exemplo, pode gerar o tipo de concorrência e o nível de investimento adequados.

Singh sugere incentivos fiscais para o investimento. Segundo o autor, há um conflito entre a política industrial que visa aumentar a taxa de investimentos e a política de concorrência adotada nos EUA, por exemplo, que visa diminuir os lucros com o intuito de reduzir os preços para os consumidores. Num país em desenvolvimento cujo objetivo é estruturar a indústria, a política industrial deve ter prioridade pois eleva as taxas de investimento.⁴⁶

⁴⁶ SINGH, A. Cooperar é preciso. *Carta Capital*, Ano XI, nº 323, 29 de dezembro de 2004, p. 21-3.

Conclusão

Vimos ao longo do trabalho que ao buscar um modelo regulatório para um país ou para um setor específico é preciso definir claramente os objetivos que se pretendem alcançar. Uma análise das práticas regulatórias no mundo desde a 2ª Guerra Mundial mostra que a regulação foi extremamente relevante na estruturação das economias da Europa Ocidental, no Japão e em países em desenvolvimento. A desregulação, por sua vez, gerou ganhos de eficiência, mesmo que temporais, em diversos setores, promovendo a concorrência.

No caso do transporte aéreo de passageiros no Brasil, observamos que os principais desafios enfrentados pelo Governo ao definir o marco regulatório para o setor são: manter a viabilidade econômica da atividade e tornar eficientes as companhias aéreas, aumentando a sua produtividade e diminuindo os seus custos.

Assim, tanto nos anos 60 quanto em 2003, a justificativa para a regulação do setor foi o primeiro fator identificado acima, ou seja, o excesso de oferta e a conseqüente crise financeira das companhias aéreas devido à baixa margem de retorno da indústria. Já a desregulação foi justificada pelo segundo fator: esta resultaria em ganhos para os consumidores, pois as companhias se tornariam mais eficientes através da concorrência.

No entanto, o que se verifica é que nenhuma das políticas adotadas conseguiu efetivamente resolver os problemas do setor. Ao regular o setor, o Governo conseguiu diminuir o excesso de oferta e melhorar a situação financeira das companhias através de fusões e aquisições. Em contrapartida, ocorreu uma potencialização da tendência natural à concentração do setor, aumentando o poder de mercado das empresas. Apesar do esforço por parte do Governo em ampliar a oferta do serviço em linhas regionais, a baixa rentabilidade da atividade acabou concentrando a operação de linhas nas regiões centrais além de reduzir a frequência dos vôos.

Por outro lado, a desregulação do setor aparentemente beneficiou os consumidores com a redução das tarifas, diferenciação do produto, aumento da qualidade dos serviços, por exemplo, através do aumento da oferta. Entretanto, o resultado financeiro negativo das companhias aéreas já no ano de 2000 demonstra que este aumento da oferta é muitas vezes resultado da concorrência pela participação no mercado. A despeito do aumento do fluxo de passageiros, o aumento da oferta resultou em índices de aproveitamento constantes e até decrescentes em alguns anos, mas as companhias aéreas continuaram ofertando o mesmo

número de vôos para não perder mercado. Além disso, não obstante a abertura do mercado a novas empresas, manteve-se uma elevada concentração do mercado, inclusive nas linhas regionais, devido ao crescimento das empresas que serviam estas linhas e ao movimento de aquisições que ocorreu no período.

Nesse contexto, ao longo dos anos 90, no âmbito da desregulação, foi introduzida a política de defesa da concorrência no transporte aéreo, com o objetivo de inibir as práticas anticompetitivas através da promoção da concorrência, dada a elevada concentração do setor. Mas, novamente, verificou-se uma crise financeira das companhias aéreas e, como solução, o Governo propôs a intervenção do órgão regulador (quando este julgar necessário), para garantir a continuidade dos serviços.

Do exposto acima, pode-se concluir que ao buscar sanar a crise financeira das companhias aéreas, a regulação potencializa a concentração do setor e, ao contrário, ao introduzir a concorrência para promover maior eficiência às companhias e benefícios para os consumidores a desregulação potencializa a possibilidade das companhias incorrerem novamente em resultados financeiros negativos, sem conseguir eliminar a concentração “natural” do setor.

Cabe reconhecer que como afirmam Guimarães e Salgado, a crise financeira das companhias aéreas não pode ser atribuída, na sua totalidade, à desregulação. Gomes et al. sugerem que a vulnerabilidade das empresas frente à variação cambial e a falta de competitividade com relação às empresas estrangeiras, têm certamente um papel determinante nas flutuações econômicas do setor. Além disso, como visto no Capítulo 1, a instabilidade cambial e a escala reduzida das companhias brasileiras para os parâmetros internacionais aumentam a vulnerabilidade das empresas e estabelecem limites para uma possível desconcentração.

Assim, definir um modelo de regulação adequado torna-se ainda mais difícil no Brasil e em outros países em desenvolvimento. Além das dificuldades inerentes a cada setor, a descontinuidade das políticas econômicas, as altas taxas de juros, as flutuações do câmbio e os tributos elevados configuram verdadeiros obstáculos para a implementação de um modelo regulatório adequado de longo prazo.

Portanto, a regulação dos anos 60 potencializou a concentração do setor, aumentando o poder de mercado das empresas (criando, inclusive, um monopólio nas linhas internacionais) e

diminuindo a eficiência estática. A desregulação dos anos 90 elevou a concorrência, aumentando a eficiência estática, mas junto com os choques externos e a instabilidade da economia brasileira levaram as empresas a uma situação financeira insustentável. Então, é preciso formular um modelo de regulação mais adequado para o setor. Não cabe voltar ao modelo dos anos 60, mas também é preciso reconhecer que no atual momento a eficiência estática não pode ser o único, nem o principal objetivo. A concorrência entre as empresas é necessária, mas é um instrumento limitado para promover a expansão e a consolidação do setor (objetivos de longo prazo). As características do setor tornam a concentração inexorável. A estrutura do setor é “naturalmente” oligopolista, pelas razões apontadas no Capítulo 1. Há barreiras à entrada e à saída. O novo modelo regulatório deveria partir desta realidade que estabelece limites à concorrência e torna necessário o acompanhamento atento dos órgãos de defesa da concorrência, mas também é preciso estabelecer formas de intervenção que visem os objetivos de longo prazo.

Concluimos, assim, que é necessário estabelecer uma política industrial de longo prazo, que proporcione o desenvolvimento de companhias aéreas fortes, capazes de adaptar-se às flutuações econômicas. Como visto, o setor de transporte aéreo se enquadra na definição de “oligopólio natural” no sentido de que o mercado não comporta um número elevado de firmas e é necessário preservar uma margem de lucro compatível com a continuidade da prestação dos serviços. É imprescindível complementar esta política industrial com uma política de defesa da concorrência que promova a eficiência das empresas e impeça o abuso de poder de mercado sem, entretanto, inviabilizar economicamente a prestação do serviço.

Não se trata, portanto, apenas de uma opção ideológica à respeito da regulação ou da desregulação. Existe um conflito real entre a preservação da viabilidade econômica do serviço e a promoção da eficiência das companhias aéreas. Por isso, assim como em outros setores, é extremamente importante implementar uma política industrial e uma política de concorrência que garantam a estruturação do setor e o bem estar dos consumidores.

O modelo regulatório do transporte aéreo deve basear-se em estudos detalhados sobre o setor de modo a determinar as políticas adequadas para cada segmento, considerando as peculiaridades de cada região ou tipo de serviço. O modelo regulatório deve ser claro, transparente e crível, além de estar associado à uma política industrial de longo prazo e à uma política de defesa da concorrência compatível com os objetivos desenvolvimentistas.

Bibliografia

Fontes Primárias:

- BRASIL. DAC. *Anuário do Transporte Aéreo, vol. 1, Dados Estatísticos*, de 1997 a 2003. In: <http://www.dac.gov.br/estatisticas>
- _____. DAC. *Anuário do Transporte Aéreo, vol. II, Dados Econômicos*, de 1999 a 2002. In: <http://www.dac.gov.br/dados/dados.asp>.
- _____. DAC. *Dados Comparativos*, de 1998 a 2003. In: <http://www.dac.gov.br/estatisticas>.
- _____. DAC. Portarias diversas. In: <http://www.dac.gov.br/legislacao>
- _____. DAC, IAC. *Fluxo de passageiros nas ligações aéreas nacionais – 2002*. In: <http://www.dac.gov.br>
- _____. Legislação Federal Brasileira, Decretos, Decretos-Lei, Leis, de 1918 a 2001. In: <http://www6.senado.gov.br/sicon>.
- _____. IBGE. <http://www.ibge.gov.br>.
- _____. INFRAERO. *Relatório Anual 2003. Relatório da Administração*, março 2004.
- _____. Ministério da Defesa. www.defesa.gov.br/noticias/noticias.htm
- _____. Ministério da Defesa, CONAC. Resoluções de 2001 a 2003. In: <http://www.defesa.gov.br/enternet/sitios/internet/conac>
- _____. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. *Portaria nº 307* de 06 de maio de 1991.
- _____. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. *Portaria nº 566* de 26 de junho de 1991.
- _____. Ministério da Fazenda. *Portaria nº 90* de 05 de abril de 2001.
- _____. Ministério da Fazenda. *Portaria nº 248* de 10 de agosto de 2001.
- _____. Ministério da Fazenda, SEAE. NT nº 29/2004/COGDC-DF/SEAE/MF. In: <http://www.fazenda.gov.br/seae/documentos/pareceres/infraestrutura/NT%20Code%20Versao%20Publica>.
- U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION – Federal Aviation Administration. *Capacity Needs in the National Airspace System*. June, 2004. <http://www.faa.gov/arp/publications/reports/index.cfm> consultado em 07/07/2004.

Fontes Secundárias:

ALDERIGHI, M. and CENTO, A. European airlines conduct after september 11th. Artigo apresentado no *ERSA 2003 Congress*, 27th-30th August 2003, Jyvaskyla, Finland.

ARAGÃO, P. C. e SCHUARTZ, L. F. “Significado e implicações do ‘paradigma do bem-estar social’ no âmbito da regulação econômica e da defesa da concorrência”. In: *Desenvolvimento em debate*, p. 305-28, BNDES, dez. 2002.

BAMBERGER, G. E., CARLTON, D. W. and NEUMANN, L. R. An empirical investigation of the competitive effects of domestic airline alliances. NBER, *Working Paper*, n. 8197, mar. 2001.

BERRY, S. T. Airport presence as product differentiation. *American Economic Review*, vol. 80, n° 2, May 1990, p. 394-9.

BERRY, S., CARNALL, M. and SPILLER, P. Airline hubs: costs, markups and the implications of costumer heterogeneity. NBER, *Working Paper* 5561, 1996.

BEVERIDGE, D. Deregulated European airlines may mimic U.S. carriers. *AP*. 31 de março de 1997.

BORENSTEIN, S. Hubs and high fares: dominance and market power in the U.S. airline industry. *Rand Journal of Economics*, vol. 20, n° 3, Autumn 1989, p. 344-65.

_____. The Dominant-Firm Advantage in Multiproduct Industries: Evidence from the U.S. Airlines. *The Quarterly Journal of Economics*, 1991, vol. 106, issue 4, p. 1237-66.

_____. The evolution of US airline competition. *Journal of Economic Perspective*, v. 6, 1989, p. 45-73.

BREYER, S. *Regulation and its reform*. Harvard University Press, Cambridge, 1982.

BRUECKNER, J. K. International Airfares In The Age Of Alliances: The Effects Of Codesharing And Antitrust Immunity. *The Review of Economics & Statistics*, vol. 85, issue 1, 2003, p. 105-18.

BUTTON, K. J. Toward truly open skies. *Regulation*, Fall 2002, p. 12-6.

CARLTON, D. W., LANDES, W. M. and POSNER, A. R. Benefits and Costs of Airline Mergers: A Case Study. *Bell Journal of Economics*, 1980.

CASTRO, N. e LAMY, P. Desregulamentação do setor transporte aéreo de passageiros. *Texto para discussão* n° 319, IPEA, outubro de 1993.

CAVES, D. W., CHRISTENSEN, L. R., TRETHERWAY, M. W. and WINDLE, R. J. "An Assessment of the Efficiency Effects of U.S. Airline Deregulation via an International Comparison". In: Elizabeth E. Bailey (ed.), *Public Regulation: New Perspectives on Institutions and Policies*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1987.

CHANG, H. -J. The economics and politics of regulation. *Cambridge Journal of Economics*, 21, 1997, p. 703-28.

CLARK, J. W. Competition policy and regulatory reform in Brazil: a progressive report OECD. *Journal of Competition Law and Policy*, v.2, n. 3, 2000, p. 182-232.

CLEVELAND, P. A. and PRICE, J. R. The failure of federal aviation administration regulation. *The Independent Review*, v. VIII, n.1, Summer 2003, p. 53-63.

COASE, R. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 3/1, 1960.

CORREA, P. Antitrust policy in infrastructure services: a developing country perspective. *IBRAC Conference*, 22-24, Foz do Iguaçu, PR, nov. 2001.

COUGHLIN, C. C., COHEN, J. P. and KHAN, S. R. *Aviation Security and Terrorism: a review of the economic issues*. The Federal Reserve Bank of St. Louis, september/october 2002, p. 9-24.

COUTINHO, L. G. Regulação e desenvolvimento: uma reflexão pós-neoliberalismo. *Conference on Economic and Social Regulation, Accountability and Democracy*, Cebrap e FGV-EDESP, São Paulo, março de 2004.

(http://www.edesp.edu.br/eventos/eventos_detalhe.cfm?evento=275&action=papers).

ESPÍRITO SANTO JR. R. A Concentração no transporte aéreo e os possíveis impactos sobre os consumidores, a sociedade e a economia, *Anais da XIV ANPET*, Gramado, RS, 2000, p. 239-251.

_____. Políticas, oportunidades e desafios para o binômio transporte aéreo-turismo no Brasil. Trabalho vencedor do Prêmio Nacional EBAPE-FGV/EMBRATUR de Monografias e Estudos de Caso do Setor de Turismo. Janeiro de 2004.

ESPÍRITO SANTO JR, R. A., BARREIRO, J. H. L. C. e SANTOS, M. P. S. "Flexibilização do Transporte Aéreo no Brasil: ingresso numa era de maior competição?". *XII Congresso da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes*, Fortaleza, 1998.

DEMSETZ, H. Why regulate utilities? *Journal of Law and Economics*, 11/55, 1968.

FARIA, J. E. (org.). *Regulação, direito e democracia*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

FEBELIANO, A. e OLIVEIRA, A. V. M. The Evolution of Regulation in the Brazilian Airline Industry: an Overview of Thirty Years of Governmental Policy. Documento de Trabalho n.

001 – Acervo Científico do Núcleo de Estudos em Competição e Regulação do Transporte Aéreo (NECTAR). São José dos Campos, SP. 2005. Disponível em <http://www.ita.br/~nectar>.

FRANCO, F. A. L., SANTANA, P. M., ALMEIDA, C. B., BRAGA, R. J. *Recent Deregulation of the Air Transport in Brazil*. SEAE/Ministério da Fazenda, Documento de Trabalho n° 12, janeiro de 2002.

GAZETA MERCANTIL. Análise Setorial - Transporte Aéreo. *Panorama Setorial*, vol. I, ago. 1998.

GILLEN, D. and LALL, A. International transmission of shocks in the airline industry. *Journal of Air Transportation Management*, 9 (1).2002. p. 37-42.

GOMES, S. B. V., LACERDA, S. M, BASTOS, V. D. CASTRO, M. S. Aviação Regional Brasileira, Modal Aéreo IV. *Informe Infraestrutura*, BNDES, n°50, novembro, 2002.

GOWRISANKARAN, G. Competition and regulation in the airline industry. *FRBSF Economic Letter*, n. 2002-01, jan. 2002.

GRAHAM, D. R., KAPLAN, D. P. and SIBLEY, D. S. Efficiency and competition in the airline industry. *Bell Journal of Economics*, vol. 14, issue 1, 1983, p. 118-138.

GUIMARÃES, E. A. e SALGADO, L. H. *A Regulação do Mercado de Aviação Civil no Brasil*. IPEA, out. 2003. (Nota Técnica 2).

KEELER, T. E. Airline regulation and market performance. *Bell Journal of Economics*, vol. 3, issue 2, 1972, p. 399-424.

KUPFER, D. “Barreiras estruturais à entrada”. In: KUPFER, D. e HASENCLEVER, L. (orgs.) *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro, Campus, 2002, p. 109-29.

LEÓN, I. Manual para la formulación y aplicación de las leyes de competencia. Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Ginebra, abril de 2002.

MARCHETTI, D. S., SOUZA, R. M. A. T., ÁVILA, J. R. G. e CASTRO, M. S. Aspectos de Competitividade do setor aéreo. Modal Aéreo II. *Informe Infraestrutura*, BNDES, n° 42. Março, 2001.

_____. *Infraestrutura aeroportuária: fator de competitividade econômica*. Modal Aéreo III. *Informe Infraestrutura*, BNDES, n° 46, 2001.

MORRISON, S. A. and WINSTON, C. *The Evolution of the Airline Industry*. Washington D.C: Brookings Institution, 1995.

NG, C. K. and SEABRIGHT, P. Competition, Privatisation and Productive Efficiency: Evidence From the Airline Industry. *The Economic Journal*, Vol. 111, Issue 473, jul. 2001, p. 445-665.

NISHIMI, M. J. *Efeitos da flexibilização da regulamentação sobre o mercado de transporte aéreo no Brasil*. UFRGS, Porto Alegre, RS, Dissertação de Mestrado, 1996.

OLIVARES, J. V. Estado, regulación de los mercados y estrategia empresarial en América latina: Iberia, líneas aéreas de España, en Argentina y Uruguay, 1966-1975. *História Económica & História de Empresas*. VI.1 (2003), p. 121-50.

OLIVEIRA, A. V. M. *Localized competitive advantage, entry and price reactions in the Brazilian air industry*. The University of Warwick, Department of Economics, *Mimeo*. set. 2003.

_____. *Mecanismos de política regulatória para o transporte aéreo: o caso do gerenciamento de receitas*. *Mimeo*. 2001.

_____. The impacts of liberalization on a Brazilian air shuttle market. *Warwick Economic Research Papers*, 676, The University of Warwick, Department of Economics, 2003.

OLIVEIRA, A. V. M. e TUROLLA, F. *Competição, colusão e antitruste: estimação da conduta competitiva das companhias aéreas*. *Mimeo*, 2003.

PASIN, J. A. B. e LACERDA, S. M. A reestruturação do setor aéreo e as alternativas de política para a aviação civil no Brasil. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 19, jun. 2003, p. 217-240.

PEGO FILHO, B. Setor aéreo e as empresas brasileiras: situação atual e perspectivas. *Boletim de Conjuntura*, 59, IPEA, out-nov. 2002, p. 73-8.

PERLOFF, J. and CARLTON, D. *Modern Industrial Organization*. New York: Harper Collins, 1994.

PIRES, A. e CAMPOS FILHO, L. "Investimentos em setores de infraestrutura: a regulação do monopólio natural e a defesa da concorrência". In: *Desenvolvimento em debate*, BNDES, dez. 2002, p. 268-304.

PIRES, J. C. L. e GOLDSTEIN, A. Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafios. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 16, dez. 2001, p. 3-42.

PIRES, J. C. L. e PICCININI, M. S. *A regulação dos setores de infraestrutura no Brasil*. BNDES, 1996.

POSNER, R. Taxation of regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2/22, 1971.

_____. Theories of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 5/335, 1974.

RIGOLINI, F. J. C. *A regulação da infraestrutura: a experiência recente no Brasil*. BNDES, 1996.

ROCHA, B. M. Articulação entre regulação de infraestrutura e defesa da concorrência. *Revista do IBRAC*, 5, nº7, 1998, p. 47-58.

RODRIGUES, C. B. L. Tarifas aéreas: evolução da regulação. Apresentação ao *NECTAR*, São José dos Campos, 29 de março de 2005.

RODRIGUES, R. A. *O mercado de aviação doméstica no Brasil: o processo de desregulação comparado com a experiência norte-americana, sob o enfoque da teoria positiva da regulação*. Brasília. UnB, Dissertação de Mestrado, 2003.

ROMERA, M. P. *A regulação na indústria de transporte aéreo de passageiros: uma análise sob a ótica da teoria política Positiva da Regulação*. Brasília. UnB, Monografia, 2000.

RUPP, N. G., HOLMES, G. M. and DeSIMONE, J. Airline Schedule recovery after airport closures: empirical evidence since September 11th. *JEL*, 2002.

SALGADO, L. H. *Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. IPEA mar. Texto para Discussão, 941, 2003.

SCHMALENSEE, R. Comparative static properties of regulated airline oligopolies. *Bell Journal of Economics*, vol. 8, issue 2, 1977, p. 565-576.

SILVA, E. N. A. and ESPÍRITO SANTO JR, R. A. Introducing the low cost-low fare concept in Brazil: Gol airlines. *7th Annual Air Transport Research Institute Conference*, Toulouse, France, 2003.

SILVEIRA, J. A. *Transporte Aéreo Regular no Brasil: análise econômica e função de custo*. Rio de Janeiro, COPPE/UFRJ, Dissertação de Mestrado, 2003.

SINGH, A. Cooperar é preciso. *Carta Capital*, Ano XI, nº 323, 29 de dezembro de 2004, p. 21-3.

SINGH, A. and DHUMALE, R. Competition policy, development and developing countries. T.R.A.D.E. *Working Paper*, 7, South Centre, November 1999.

SNEA. Reforma Tributária. Rio de Janeiro, Apresentação, Setembro 2000. Disponível no site <http://www.snea.com.br/estudos/reforma2/principal.htm>.

STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2/1, 1971, p.3-21.

STIGLITZ, J. *Os exuberantes anos 90: uma nova interpretação da década mais próspera da história*. São Paulo: Companhia das letras, 2003.

SUNSTEIN, C. R. *Free Markets and Social Justice*. New York, Oxford University Press, 1999.

TAVARES, M. P. *O transporte aéreo doméstico e a lógica da desregulamentação*. SEAE, Documento de Trabalho, 4 nov. 1999.

TAVARES, M. P. e ROCHA, B. M. “Crise, concorrência e regulação no transporte aéreo doméstico brasileiro”. In: ROCHA, B. M. (org.). *A regulação da infraestrutura no Brasil – balanço e propostas*. Ed. Thomson IOB, 2003.

THIERER, A. D. 20th anniversary of airline deregulation: cause for celebration, not Re-regulation. *Backgrounder* No. 1173, April 22, 1998, N.E., Washington, D.C.

VISCUSI, W. K., VERNON, J. M. and HARRINGTON, J. E. *Economics of Regulation and Antitrust*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1995.

WILLIAMSON, O. “Franchise bidding for natural monopoly”. In: *The economic institutions of capitalism*, New York, The Free Press, 1985.