

# A EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO DO MERCADO DE AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL E SEUS IMPACTOS SOBRE A CONCORRÊNCIA

*Leandro Alexi Franco*

## 1. Introdução

O transporte aéreo de passageiros no Brasil historicamente foi caracterizado como um mercado sob o rígido controle do Estado. À indústria de aviação eram impostas barreiras legais à entrada de novas empresas e uma forte intervenção do Estado no planejamento empresarial das companhias em operação. Fazia parte desse arcabouço regulatório a definição e segmentação das rotas a serem operadas, o controle sobre a oferta de vôos e o controle tarifário das passagens. Sua importância para a construção de uma eficiente infra-estrutura de transportes e os impactos desse mercado sobre a economia nacional – embora as justificativas para a regulamentação nunca tenham sido exclusivamente de natureza econômica – consistiam nos principais argumentos para a forte presença do Estado.

Mas a mudança de paradigma veio ao longo da década de 1990. Influenciado pelo processo de reestruturação do setor aéreo ocorrido nos Estados Unidos em décadas anteriores e, principalmente, por uma mudança de política pública nacional na tentativa de uma “Reforma do Estado” brasileiro, iniciou-se um processo de flexibilização do rígido controle que sempre caracterizou o setor. No entanto, a essa mudança com base em modelos estrangeiros, não baseada em um projeto de reestruturação que levasse em conta as peculiaridades da indústria nacional, seguiram-se as mais diversas conseqüências: insatisfação do empresariado nacional, acostumado com os benefícios oriundos de um mercado de preços e entrada controlados; aumento da concentração do mercado; competição predatória e crise do setor. Por outro lado, não se pode negar seus efeitos positivos. A eliminação de barreiras à entrada em rotas de alto potencial competitivo aumentou a rivalidade entre as empresas. A entrada de novas operadoras com uma política comercial diferenciada provocou a redução, ainda que não muito significativa e duradoura, do preço das passagens e a necessidade de adoção de novas estratégias de competição, principalmente pela diferenciação do produto.

Ao lado dessas alterações no modelo regulatório brasileiro, surgiram novas preocupações dos órgãos de defesa da concorrência com os conse-

qüentes impactos concorrenciais<sup>1</sup>. Depois de uma regulação<sup>2</sup> rígida, que reduzia a participação da política antitruste, a desregulação resultou em uma

---

<sup>1</sup> O caso brasileiro mais famoso e recente de formação de cartel entre companhias aéreas teve sua discussão iniciada em março de 2000, com a instauração de processo administrativo junto ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. O relatório da SEAE informou que em agosto de 1999, os presidentes das quatro maiores companhias aéreas do Brasil reuniram-se em um hotel na cidade de São Paulo. Apenas seis dias depois do encontro, os preços dos vôos entre os aeroportos centrais do Rio de Janeiro e de São Paulo subiram, no mesmo dia e na mesma quantidade, 10%. Segundo a SEAE, não havia explicação para a escolha daquele dia específico e para aquela porcentagem de aumento. Não se observou a ocorrência de qualquer fator externo ou governamental que induzisse o reajuste no percentual e na data acordados, da mesma forma que não se constatou nenhuma alteração significativa no custo das empresas que justificasse o aumento. As companhias, como estratégia de defesa, argumentaram que o aumento de preço foi resultado de uma conduta freqüente na indústria aérea, o *price leadership*. Atribuíram o aumento uniforme ao uso comum do sistema computadorizado ATPCO. Este sistema é uma base de dados de tarifas composta pelas 700 maiores companhias aéreas por todo o mundo. As companhias alegam que através do monitoramento diário do sistema, identificaram, no dia 6 de agosto de 1999, o aumento de preço publicado pela companhia líder, a Varig, que se tornou efetivo três dias depois. A SEAE concluiu que, embora possível, seria improvável que o aumento tenha sido motivado pelas companhias simplesmente por observar o sistema ATPCO, sem uma prévia troca de informações. Para a Secretaria, o tempo entre a fixação do preço pelo suposto líder e a reação da segunda companhia teria sido muito curto e insuficiente para viabilizar o mecanismo de liderança de preço. De acordo com as próprias companhias, demoraria pelo menos 50 minutos para alimentar o sistema. Além disso, o relatório identificou uma ferramenta anticompetitiva empregada pelas companhias para a troca de informações sobre o planejamento de preços através do sistema ATPCO, o *first ticket date*. Este comando permite às companhias disseminar informações para outras sobre um novo preço, indicando a data de início de vigência da nova tarifa, mas sustentando esta informação no sistema eletrônico de reservas. Durante esse tempo, somente as companhias teriam acesso a essa informação. Com isso, caso o aumento de preços não fosse acompanhado pelos competidores, a primeira companhia poderia simplesmente cancelar a mudança de preço. A SEAE entendeu que o uso do *first ticket date* no sistema ATPCO é potencialmente prejudicial para a competição no setor. O sistema aumentaria o potencial risco de coordenação entre os agentes, sem a correspondente redução dos custos de busca ou a criação de melhores condições de comparação de preços para os consumidores. Entretanto, em julgamento no CADE, o voto do Conselheiro Relator Thompson Andrade, acompanhado pela presidente Elizabeth Farina, concluiu justificável o paralelismo de preços diante da inexistência de indícios de uso de ferramentas do sistema ATPCO para coordenar um aumento de preços. A própria dinâmica concorrencial do mercado, caracterizado por uma grande

rápida expansão no número de cooperações e alianças entre as companhias aéreas<sup>3-4</sup>. No entanto, essa desregulação sem um planejamento dentro do con-

---

homogeneidade do produto, similaridade de custos e amplo acesso a informações sobre tarifas e assentos, indicaria a rivalidade entre as empresas e o acompanhamento de alterações tarifárias é prática concorrencial comum no mercado. Em oposição, os votos de vista dos demais conselheiros do CADE condenaram as empresas por acordo de preços e conduta comercial concertada (art. 20, I, c.c. o art. 21, I e II, da Lei 8.884/94).

<sup>2</sup> O termo regulação utilizado no contexto deste trabalho refere-se, em seu sentido amplo, à atuação normativa (de disciplina jurídica) do Estado. Nesse caso, “regulação” se confunde com “regulamentação”. Em termos jurídicos, seria a concretização do que determina o artigo 174 da Constituição Federal, sobre o papel do Estado como agente normativo e regulador da ordem econômica. Em outras palavras, compreende a atividade estatal no domínio econômico em detrimento da atuação direta da exploração e produção de atividade econômica por parte do poder público. Por outro lado, em seu sentido mais estrito, a regulação está associada ao processo de reforma do Estado, com privatizações, flexibilizações e liberalizações da economia. Nesse sentido, o termo regulação somente é utilizado a partir do processo de desregulação do mercado, como uma nova forma de atuação do Estado na economia, como corretor de falhas de mercado e formulador de regras controladas por agências independentes.

<sup>3</sup> A forma mais comum de aliança entre companhias aéreas é o acordo de *codeshare*, que representa uma disponibilização recíproca de assentos em determinadas rotas. O acordo permite que as partes obtenham diminuições de custos, desenvolvimento da rede com maior número de negócios, melhor planejamento dos vôos e melhor organização de seus sistemas internos, trazendo benefícios para os consumidores. O *codeshare* pode ser desenhado de duas formas: (a) *codeshare “block space”*, em que a quantidade de assentos que poderá ser vendida pela companhia parceira é previamente definida; geralmente, a empresa parceira adquire os assentos antes de submetê-los ao público, arcando com o risco da venda posterior; e (b) *codeshare “free flow”*, no qual cada companhia poderá vender assentos na aeronave da outra sem uma rígida repartição do número a ser ofertado. Apesar dos benefícios e redução de custos, os acordos de *codeshare* trazem constante preocupação para os órgãos de defesa da concorrência. Dependendo das condições estruturais do mercado e da amplitude do acordo, a aliança pode ter como objetivo restringir a concorrência através da repartição de mercados e da provável fixação de preços. O exemplo mais preocupante são os casos de *code share “free flow”*. Por ser um acordo flexível, em que cada empresa poderá vender assentos na aeronave da outra sem uma rígida e estrita repartição do número a ser ofertado, a receita do vôo fica toda por conta da companhia operadora. De outro lado, a empresa parceira recebe uma comissão previamente definida no contrato (um percentual referente ao valor de face da passagem vendida pela parceira) para cobrir os custos com o marketing e a venda das passagens. Ou seja, toda a receita e o custo pelo marketing e venda da passagem ficam por conta da operadora; a empresa parceira, por sua vez, possui um risco econômico baixo ou nulo. Em razão desse sistema de repartição de

texto nacional levou o setor, caracterizado por condições estruturais que favorecem a cartelização e colusão entre os agentes<sup>5</sup>, a um ambiente de não competição, do qual não foi possível se obter os benefícios decorrentes da introdução da concorrência.

Dentro desse contexto, ao apresentar a evolução histórica da regulação do mercado de aviação civil, pretende-se, em primeiro lugar, demonstrar quais os fundamentos que justificaram a forma adotada de intervenção do Estado e, a partir de seus resultados, expor a razão da dificuldade de alteração desses paradigmas

---

receitas, não há incentivo para a empresa parceira concorrer com a operadora. Em virtude da remuneração da empresa parceira estar previamente definida em contrato, o risco da operação para esta é praticamente nulo, portanto, não há incentivo econômico para concorrer no preço da passagem que irá vender no voo da operadora. A parceira, portanto, não assumia risco por não vender assentos e nem mesmo sua margem de lucro variava significativamente com o aumento da quantidade que ela vendesse. A política tarifária ficava totalmente por conta da companhia operadora do voo e, conseqüentemente, tenderia a um equilíbrio cooperativo entre as empresas. Nesse sentido, diversos foram os casos analisados pela Comissão Européia. (SAS/Maersk Air – COMP.D.2 37.444; e Lufthansa/Austrian Airlines – COMP 37.730). Dois casos interessantes foram analisados pela Autoridade Antitruste italiana, os acordos entre Alitalia e Meridiana e Alitalia e Volare.

<sup>4</sup> No Brasil, o mais significativo desses acordos foi firmado em fevereiro de 2003, quando as empresas aéreas Varig e TAM realizaram um acordo de *codeshare* como meio inicial para a reestruturação das empresas. Diante das constantes alterações no mercado e da indefinição, a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda iniciou uma análise sobre os impactos do *codeshare* para a concorrência. A Nota Técnica divulgada pelo órgão constatou indícios de que a cooperação anunciada pelas empresas aéreas era, na prática, mais extensa do que o compartilhamento de voos. As companhias estariam aproveitando o acordo de cooperação para reduzirem de maneira concertada a oferta, retirando voos com taxas de ocupação que superavam o necessário para atingir os seus custos. Ou seja, segundo a SEAE, diversos voos lucrativos estavam sendo retirados em rotas em que as empresas operavam em *codeshare*. Todos os indícios apontariam para a conduta concertada, pois não haveria racionalidade para que uma companhia aérea retirasse voos lucrativos de circulação se a própria manutenção da capacidade ociosa é estratégia de competição das companhias. Com base nessas conclusões, a Secretaria de Acompanhamento Econômico recomendou ao CADE a proibição das operações em *codeshare*.

<sup>5</sup> Diversas são as condições que facilitam a colusão. Os sistemas eletrônicos de reservas e o sistema ATPCO permitem o acompanhamento da política de preços dos concorrentes com baixo custo de monitoramento. A pulverização da demanda impede a existência de um grande comprador com poder de pressão sobre os vendedores. Estruturalmente, a alta concentração do mercado e a baixa elasticidade-preço da demanda, alia

no início da década de 1990. Em seguida, da mesma forma que procurar-se-á criticar o intervencionismo excessivo, que produziu órgãos capturados e barreiras que impediam a concorrência, também chamar-se-á a atenção para a necessidade de uma reestruturação de curto e médio prazo para o setor – como solução para a atual crise sistêmica – aliada a um modelo regulatório de longo prazo, articulado com uma política de concorrência onde esta for possível e desejável.

## 2. A Regulação da Aviação Civil no Brasil<sup>6</sup>

Em 1927, o governo federal pela primeira vez autorizou a exploração das primeiras linhas aéreas nacionais à iniciativa privada<sup>7</sup>. Durante esse período, o setor aéreo foi regulamentado pelo Decreto 14.050, de 5 de fevereiro de 1920, que atribuiu a fiscalização do transporte aéreo e da indústria aeronáutica à Inspeção Federal de Viação Marítima e Fluvial. Cinco anos mais tarde, o Decreto 16.893, de 22 de julho de 1925, ao consolidar as regras da Convenção de Paris de 1919 e da Comissão Ibero-Americana de Navegação Aérea, torna-se o primeiro regulamento geral sobre o transporte aéreo no Brasil<sup>8</sup>.

---

das à presença de significativas barreiras à entrada também favorecem o exercício de poder econômico abusivo.

<sup>6</sup> Para a redação deste item, vali-me da dissertação de Rodrigo Augusto Rodrigues, *O mercado da aviação doméstica no Brasil: o processo de desregulação comparado com a experiência norte-americana, sob o enfoque da Teoria Política Positiva da Regulação*, dissertação de mestrado apresentada na Universidade de Brasília, Brasília, 2003, e das informações do site do Departamento de Aviação Civil ([www.dac.gov.br](http://www.dac.gov.br)).

<sup>7</sup> Essas primeiras concessões foram autorizadas às empresas estrangeiras Condor Syndicat e a Aéropostale.

<sup>8</sup> Ao consagrar os ideais da época, a legislação brasileira previa que o transporte aéreo entre dois pontos do território nacional, tanto de passageiros como de carga, somente poderia ser realizado por aeronaves nacionais. As companhias aéreas internacionais, até então duopolistas no mercado aéreo brasileiro, ou se retiraram do mercado nacional, ou se reorganizaram e se registraram como empresas de aviação nacional. Assim, a Condor Syndicat transforma-se na Sindicato Condor. Esta, juntamente com a Varig, constituem-se como pioneiras no mercado. Como decorrência dos novos ideais e da necessidade de regulamentá-los, em 1931, era criado o Departamento de Aviação Civil (DAC), subordinado ao Ministério de Viação e Obras Públicas. Em seguida, em 1938, foi instituído o chamado Código Brasileiro do Ar (Decreto-lei 483, de 8 de junho de 1938). Anos mais tarde, ao consubstanciar as aspirações de um poder aéreo unificado, foi criado, em 20 de janeiro de 1941, o Ministério da Aeronáutica. Mais especificamente no que se refere à regulação técnica do setor, ou seja, quanto aos objetivos de

Ao longo das décadas de 1940 e 1950, mais de 20 empresas de aviação foram criadas e passaram a operar no mercado brasileiro<sup>9</sup>. Entretanto, o excesso de oferta que se estabeleceu no mercado interno tornou economicamente inviável grande parte dos vôos por elas realizados. O mercado consumidor da época, de dimensões reduzidas, não foi suficiente para viabilizar o funcionamento de um número excessivo de empresas. Conseqüentemente, essas companhias aéreas se enfraqueceram, o que culminou num processo de falências ou de incorporações e fusões entre as empresas.

Assim, a partir da década de 1960, a aviação civil nacional atinge a sua primeira grande crise. A concorrência excessiva e por diversas vezes predatória provocava uma baixa rentabilidade. O descompasso entre a oferta e a demanda pelo serviço levou a um baixo índice de aproveitamento das aeronaves, o que concentrou as atividades em uma limitada área geográfica.

Como forma de superar a crise do setor, as empresas aéreas, juntamente com o governo, reuniram-se, nas denominadas Conferências Nacionais de Aviação Comercial (CONAC)<sup>10</sup>, para definir novos modelos de estrutura e organização do mercado, como meio de garantir a continuidade e eficiência dos serviços. Dentre inúmeros objetivos, desde o início pretendia-se a redução do número de empresas atuantes e a necessidade de um controle de mercado mais rígido por parte do governo.

Como conclusões e recomendações das diversas conferências entre o governo e as companhias aéreas, introduziu-se uma política de estímulo às fusões e associações de empresas, com o objetivo de reduzir o número de

---

segurança dos vôos e infra-estrutura aeroportuária, através do Decreto 21.713, de 1945, o Brasil promulga a Convenção de Chicago sobre Aviação Civil Internacional, concluída nesta cidade em 1944.

<sup>9</sup> Como forma de incentivar e desenvolver o mercado de aviação no Brasil, grande parte das companhias aéreas nacionais receberam subsídios e incentivos governamentais. O governo do Estado de São Paulo, por exemplo, garantiu o desenvolvimento da Vasp, enquanto o do Rio Grande do Sul concedeu ajuda financeira à Varig, entre outros casos. Outras companhias recebiam do próprio governo federal subvenções em determinadas rotas. Na década de 1960, o governo federal instituiu um sistema de subsídio às companhias aéreas que operavam em linhas aéreas economicamente ineficientes pertencentes à chamada Rede de Integração Nacional, como forma de desenvolver um sistema nacional de rotas aéreas. Cf. R. A. Rodrigues, op. cit., p. 85.

<sup>10</sup> A primeira reunião foi realizada em 1961. Posteriormente, a segunda em 1963 e, por fim, uma terceira em 1968.

companhias a um máximo de duas na exploração do transporte internacional e três no transporte doméstico. Com isso, iniciava-se o regime de competição controlada em que o governo passou a intervir fortemente nas decisões administrativas das empresas, seja na escolha de linhas<sup>11</sup>, no reequipamento da frota, ou no estabelecimento do valor das passagens.

A mudança no setor permitiu, no curto prazo, um crescente desenvolvimento da indústria de aviação no Brasil. A substituição de um modelo de regulação flexível por uma regulação rígida (com diminuição no número de companhias, o desestímulo a guerras de preços<sup>12</sup>, concorrência controlada e limitada, e a garantia de margens de lucros para as empresas) possibilitou a introdução de aeronaves mais modernas e de maior porte. Por outro lado, essa

---

<sup>11</sup> O governo definia as linhas a serem operadas pelas companhias, divididas em linhas regionais e linhas nacionais e, posteriormente, as linhas especiais, que não podiam concorrer entre si. Linhas aéreas domésticas nacionais são aquelas que ligam as capitais e as cidades com mais de um milhão de habitantes. As linhas aéreas domésticas regionais são aquelas que ligam as demais cidades com aquelas servidas pelas linhas aéreas nacionais. Já as linhas aéreas domésticas especiais são aquelas, especificamente, entre os aeroportos Santos Dumont, no Rio de Janeiro, Congonhas, em São Paulo, Pampulha, em Belo Horizonte e o aeroporto Juscelino Kubitschek, de Brasília.

<sup>12</sup> O combate à guerra de preços, tido com uma das práticas mais graves ao setor de aviação civil, ganhou o nome no Brasil de “política de realidade tarifária”. A sua lógica consistia na idéia de que o usuário deveria pagar pelo serviço prestado pela companhia o valor considerado “justo”. A noção de justiça desse valor era dada pelo poder público, a quem caberia fixar o valor das tarifas adequadas aos custos operacionais dos serviços mais a remuneração do capital. Para isso, os critérios utilizados eram a da técnica econômica chamada *Curva Belga*. Sua metodologia consistia em um cálculo que determinava (a) taxa de ocupação média dos assentos em 62% nas rotas domésticas, (b) índice de lucratividade de 12%, (c) *break-even* (taxa de ocupação mínima para tornar o voo lucrativo) de 54,6%, (d) distância média por passageiro de 1.100 km, (e) custo unitário médio, (f) índice tarifário baseado no custo médio por quilômetro voado do Boeing 737-300, e (g) segmentação de mercado estimada em 60% corporativo e 40% individual, com um desconto médio estimado de 40%, resultando em um índice tarifário médio de 84 pontos. Com a fixação do preço das passagens o governo diminuía um dos elementos que mais dificultam a formação de um cartel: a assimetria informacional entre os agentes. Com o controle tarifário criou-se um cartel institucionalizado pelo próprio Estado. Garantiam-se as margens de lucro, os retornos de investimento e a viabilidade econômica da política de concentração, assim como situações de liderança de preços e paralelismos de comportamento. Os resultados dessa política econômica foram evidentes ao longo de muitos anos: ineficiência da companhia nacional, falta de incentivo ao investimento e prejuízo direto para o consumidor. Cf. R. A. Rodrigues, op. cit., p. 108.

reestruturação fez com que as companhias modificassem suas rotas, deixando de operar em cidades de demanda reduzida e com aeroportos de infra-estrutura deficitária, concentrando suas atividades nas grandes cidades, que permitiriam o maior equilíbrio entre a oferta e a demanda no mercado e a prestação de serviços através das grandes aeronaves<sup>13</sup>.

A legislação regulamentar do setor aéreo sofreu poucas alterações até a década de 1980. O setor permanecia sob um rígido controle do governo. Desse modo, a estrutura de mercado e a lucratividade das empresas eram definidas em função desse modelo. Em 1986, realizou-se a 4ª CONAC. Embora não tenha trazido substanciais alterações à política do setor, suas conclusões e recomendações representam o embrião do que mais tarde seria visto como uma onda de desregulação do setor. Sob influência de ideais liberais e a experiência do setor aéreo norte-americano, surgiram discussões no sentido de que o governo deveria abandonar, gradualmente, o regime de controle rígido do mercado, principalmente a fixação de preços. Porém, a conferência não introduziu mudanças concretas na regulamentação do setor. A principal medida tomada em função da 4ª CONAC e a grande conquista das companhias aéreas foi a reformulação do regime de concessões e autorizações para a realização do transporte aéreo internacional, que passou a permitir a todas as empresas brasileiras de transporte aéreo regular o acesso às linhas internacionais. Ainda em 1986, o Brasil firma com os Estados Unidos um acordo bilateral que permitiria a múltipla designação de companhias aéreas para operar nas rotas entre os países<sup>14</sup>. Importante notar que o acordo bilateral com os Estados Unidos teve como conseqüências principais não somente o aumento da oferta de vôos no mercado brasileiro e um aumento no número de passageiros, mas também

---

<sup>13</sup> A solução encontrada pelo Ministério da Aeronáutica foi criar uma modalidade de empresa aérea específica para atender às necessidades de serviços aéreos de cidades de menor porte e com infra-estrutura aeroportuária menos desenvolvida. Assim, foi criada a empresa regional, juntamente com os Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional (SITAR, instituído pelo Decreto 76.590/1975). Dessa forma, determinadas empresas deveriam operar dentro de uma determinada região pré-definida. Além da divisão do território nacional em regiões e a pré-determinação de quais companhias iriam operar em cada região, o decreto previa a constituição de um Fundo Aeroviário, com destinação para o SITAR, como forma de suplementar as tarifas aéreas dessas linhas.

<sup>14</sup> Através do acordo, cada país poderia determinar quatro empresas aéreas para operar as rotas e frequências estabelecidas, permitindo assim um aumento no tráfego de passageiros e no número de vôos oferecidos entre Brasil e Estados Unidos. Cf. R. A. Rodrigues, op. cit., p. 90.

o início concreto de uma política de flexibilização tarifária e liberalização do setor. Além de permitir a entrada de companhias aéreas internacionais e certa liberdade de operação dessas empresas no mercado interno, o acordo deveria ser acompanhado de um controle menos rígido sobre a fixação das tarifas, sob pena das companhias nacionais fracassarem frente ao crescimento da concorrência nas rotas internacionais.

No entanto, não foi essa a tendência incorporada no Código Brasileiro de Aeronáutica, promulgado em 1986. A legislação regulamentar básica do setor aéreo, vigente até a atualidade, manteve o rígido controle sobre o mercado, consolidando o Departamento de Aviação Civil (DAC) como o órgão forte, com a centralização de suas funções. Ao DAC caberia, portanto, o controle sobre a entrada e saída de empresas no mercado, a definição da capacidade das rotas para garantir o desenvolvimento de um sistema integrado, frequências e horários de vôos e a estrutura tarifária de cada rota doméstica.

### *2.1. Os fundamentos da regulação no setor e as críticas ao papel do regulador*

A principal justificativa histórica da necessidade de regulação no setor aéreo encontra seu fundamento na teoria econômica dos monopólios naturais e na “teoria do interesse público”.

Para a teoria econômica, uma determinada atividade constitui-se em monopólio natural se a forma mais eficiente de operação ou prestação do bem ou serviço ocorre pela atuação de uma única empresa, com custo menor do que fariam duas ou mais empresas. As razões podem ser das mais diversas, desde a existência de exclusividade de exploração de fontes de insumo ou a detenção de tecnologia protegida por patente. Economicamente, tem-se um monopólio natural quando há economias de escala significativas que não permitiriam a operação de mais de uma ou poucas firmas, devido aos custos fixos elevados e custos marginais baixos<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> A economia de escala implica que a curva de custo médio seja decrescente e superior à curva de custo marginal, de forma que a fixação de preços ao custo marginal (preço em concorrência perfeita) originaria uma crise de superprodução e ineficiente em todo o mercado. Nestas condições, qualquer nova empresa que pretendesse entrar no mercado teria custos adicionais mais elevados, o que constitui, por si só, forte uma barreira à entrada. Outra causa que se deve somar é o chamado retorno crescente de escala, ou seja, situações em que os custos médios da produção de um determinado bem declinam com o aumento da produção. Nesses casos, quanto maior a produção e maior o número

Nesses casos de monopólios naturais, o custo social do poder monopolista seria permitido em troca de um benefício maior oriundo da eficiência produtiva (custos unitários mais baixos). Entretanto, a única forma de garantir que esses benefícios de eficiência econômica compensem a existência de um monopólio seria através da regulação. Assim, um monopólio natural necessita de regulação por parte do governo para que este não prejudique o bem-estar dos consumidores.

Nesse contexto, a atuação regulatória do Estado tem suas bases teóricas na “teoria do interesse público”. Em linhas gerais, para a Escola do Interesse Público, mercados monopolizados ou oligopolizados devem ser regulados para corrigir externalidades e falhas de mercado como forma de promover o bem-estar do consumidor. A intervenção seria uma resposta necessária a demandas públicas – de cidadãos e consumidores – para reduzir ineficiências e desigualdades inerentes a mercados concentrados. O regulador seria um ente capaz de identificar essas imperfeições do mercado e corrigi-las em função do interesse público<sup>16</sup> pré-definido.

Desde meados dos anos 1960, com o desenvolvimento do transporte aéreo no Brasil, o DAC, órgão vinculado ao Comando da Aeronáutica e dotado de estrutura e características essencialmente militares, consolidou-se como o principal ente regulador da aviação nacional.

O desenho institucional da autoridade delimita o grau de influência que grupos de interesse irão exercer sobre a regulação. No caso da aviação civil, a intervenção do DAC no mercado não ocorre de maneira exclusiva, mas depende, em grande medida, da atuação da Comissão de Linhas Aéreas. As deliberações dessa comissão são tomadas por representantes das companhias aéreas, do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias (SNEA), da Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (Infraero), bem como do próprio DAC. À Comissão de Linhas Aéreas compete definir as condições de entrada no mercado, enquanto ao DAC fica atribuída a deliberação sobre a capacidade do mercado, a alocação de novas rotas, linhas horários, frequências, substituição de equipamentos, inclusão e cancelamento de escalas.

---

de consumidores, maior a utilidade do produto para o usuário seguinte, sendo, portanto, cada vez mais fácil a probabilidade e a lucratividade da venda sucessiva. Cf. W. K. Viscusi; J. M. Vernon; J. E. Harrington Jr., *Economics of Regulation and Antitrust*, 3<sup>rd</sup> ed., The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2000, pp. 337 e ss.

<sup>16</sup> Cf. R. Posner, “Theories of economic regulation”, in *The Bell Journal of Economics and Management Science*, n° 5, 1974, pp. 335-358.

Ao longo dos seus anos de atuação, e posteriormente a sua ação combinada com a Comissão de Linhas Aéreas, surgiram críticas de que o modelo intervencionista praticado no Brasil, através da atividade reguladora do DAC, limitava a competição no mercado e desestimulava o desenvolvimento de tarifas mais baratas para o consumidor<sup>17</sup>.

As decisões do DAC de concessão de novas linhas aéreas, de permissão para a entrada de novos concorrentes em determinadas rotas ou qualquer modificação estrutural no mercado sempre eram restritas e limitadas sob a justificativa dos impactos negativos que poderiam causar sobre as incumbentes, ou seja, as companhias que já atuavam no mercado. Qualquer medida que pudesse alterar negativamente a lucratividade das empresas áreas atuantes ou provocar um desequilíbrio econômico-financeiro nestas seria vetada pelo regulador<sup>18</sup>. Basta compreender a sistemática do controle: o DAC requeria das companhias aéreas que apresentassem uma planilha de custos consolidada, com os custos diretos e indiretos de cada empresa proporcionais a sua participação no mercado. Essas informações de custos e de participações no mercado acabavam por serem confrontadas com os padrões pretéritos de tráfego e com os índices de viabilidade econômica (índices de ocupação das aeronaves) pré-definidos pelo órgão. Entretanto, as deficiências técnicas do órgão e a assimetria informacional entre aquele e as empresas do setor dificultam ao regulador o exercício eficiente do controle sobre o mercado. Dessa forma, o resultado da intervenção foi uma evidente cartelização induzida pelo governo e a criação de barreiras regulatórias ao desenvolvimento de um mercado competitivo. Criaram-se condições para uma fixação de preços desejados pelas próprias empresas. Ademais, a

---

<sup>17</sup> Como afirmou R. A. Rodrigues (op. cit., p. 90), a política regulatória estabelecida pelo DAC impossibilitou que as empresas fornecessem serviços eficientes. Diante das dificuldades em se obter autorização para operar em alguma rota, as companhias aéreas não abandonavam as rotas economicamente ineficientes, sob o receio de não conseguirem retomá-las. Assim, criou-se toda uma malha aeroviária ineficiente, totalmente desvinculada com as reais condições econômicas de oferta e demanda do mercado.

<sup>18</sup> A existência de cláusulas de obrigação de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro fixadas nos contratos de concessão formava mais um fator de pressão das companhias sobre o governo. Qualquer tentativa ou política econômica que causasse o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato era rapidamente respondida e combatida pelas empresas com ações judiciais contra a União para o ressarcimento dos danos.

intervenção “eliminou os incentivos para que as empresas utilizassem combinações distintas de tarifas, serviços diferenciados e modelagem de uma malha servida como instrumentos de uma estratégia competitiva”<sup>19</sup>.

Ainda que não seja objetivo principal desse trabalho analisar o desenho institucional do órgão regulador do setor de aviação civil, não se pode deixar de constatar a clara falta de transparência e de controle social no âmbito do DAC<sup>20</sup>. Se por um lado a vagueza das regras e a falta de objetivos claros da política setorial favorecem a defesa de um determinado grupo de interesse, por outro lado retiram legitimidade da decisão do regulador. Mesmo que se obedeça à lógica-formal do procedimento decisório, esse procedimento não será fruto de um diálogo e conjugação de diversos interesses envolvidos que devem formar o conteúdo da regulação.

Nesse sentido, diversas críticas surgiram contra a justificativa de uma intervenção estatal para a correção de falhas de mercado. No campo

---

<sup>19</sup> R. A. Rodrigues, op. cit., p. 91.

<sup>20</sup> O órgão competente para exercer a regulação do transporte aéreo no Brasil é o Departamento de Aviação Civil (DAC). Porém, ao longo da evolução da regulamentação do setor, outros órgãos estatais têm exercido influência. O próprio Ministério da Defesa, ao qual está vinculado o DAC, tem influência sobre a política aeronáutica nacional e atuação na política nacional de desenvolvimento das atividades aeroespaciais, sobre a infraestrutura aeroespacial, aeroportuária e aeronáutica (Decreto 3.080/1999). Ao Ministério da Fazenda cabia a função de acompanhamento do mercado na definição das tarifas (Lei 9.069/1995), assim como a promoção e defesa da concorrência, seu principal papel atualmente. Em 1972, foi criada a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), cujo papel é a implantação, administração e operação da infra-estrutura aeroportuária (Lei 5.862/1972). Cf. M. P. Tavares; B. Moura Rocha, “Crise, Concorrência e Regulação no Transporte Aéreo Doméstico Brasileiro”, in *A Regulação da Infra-Estrutura no Brasil – Balanço e Propostas*, Moura Rocha, Bolívar (org.), São Paulo, IOB-Thomson, 2003, pp. 277-278. A existência de diversas autoridades, justificada pela importância e complexidade do setor, não invalida as críticas ao DAC, principal órgão regulador. Ao contrário, a pluralidade de atores e a multiplicidade de competências, muitas vezes não bem definidas, acaba provocando uma maior assimetria informacional que facilita a captura, pois torna menos transparentes as ações dos inúmeros reguladores. Além disso, a falta de uma estrutura institucional bem desenhada e de objetivos coerentes dificulta o próprio desenvolvimento do mercado, com a atuação de um ente estatal se sobrepondo ou anulando a atuação de outro. Independentemente do número de órgãos que deverão influir na regulamentação do setor, é essencial o desenvolvimento de instrumentos e modelos institucionais que reduzam a assimetria de informações, principalmente através da coordenação com o órgão de defesa da concorrência.

teórico, o principal ataque veio da teoria econômica da regulação, formulada pelos teóricos da Escola de Chicago. Para estes, falhas de governo e burocracia estatal coexistem com as falhas de mercado, e aquelas, por vezes, se sobrepõem ao esforço do Estado na tentativa de buscar o interesse público e o bem-estar da sociedade. A regulação, ao contrário de seu objetivo de busca do interesse público, seria utilizada – capturada – em nome e em benefício da indústria.

A teoria da captura tem suas bases teóricas na obra de George Stigler, *The Theory of Economic Regulation*. Segundo Stigler, a regulação é adquirida e desenhada em benefício da indústria. Através de um sistema político racionalmente planejado e aplicado como instrumento apropriado para a realização dos desejos de grupos de interesses organizados, o Estado não servirá ao interesse público (como imaginava a Escola do Interesse Público), mas sim será usado pela indústria para os seus propósitos. Assim, se em um mercado não regulado a influência de cada firma sobre o preço e a produção é proporcional à sua participação no total da produção, em um mercado regulado o papel de cada empresa depende de sua força política. É o que Stigler identifica como demanda por regulação, ou, em outras palavras, um mercado por regulação; grupos mais organizados e com maior poder de barganha exercem influência e pressão sobre o Estado. Políticos, por sua vez, também representam um grupo de interesse, atrás de recursos e apoios que os mantenham no poder. Dessa forma, tanto uns como os outros obtêm suas vantagens. Para as indústrias, essas vantagens se revestem sob a forma de (a) subvenção direta do Estado; (b) controle sobre a entrada de novos concorrentes, através de quotas, políticas de preços e tarifas protetivas; (c) incentivo a produtos complementares; e (d) fixação de preços.

A conclusão de Stigler é a negação da regulação da atividade econômica. Para ele, em regra, a atuação regulatória do Estado é ineficiente, pois será adquirida por certas empresas na obtenção de seus interesses<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> As concepções da Escola de Chicago incorporaram à discussão sobre as causas e efeitos da atuação do governo na economia novos conceitos e fizeram surgir um novo estudo que se estendeu por diversas áreas de intersecção entre economia e ciência política, que ficou conhecido como teoria da *public choice*. A *public choice* encontra suas bases nas formulações de Mancur Olson, em sua obra *The Logic of Collective Action: public goods and the theory of groups*. O modelo de Olson propõe estudar os chamados grupos de interesse, que são associações ou entidades coletivas que visam promover o interesse comum de seus membros. A existência de dificuldades como assimetrias informacionais e custos de coordenação impedem que cidadãos se organizem para obterem seus interesses. Por essas dificuldades, os cidadãos não conseguem do Estado o oferecimento

e produção dos chamados *bens coletivos* – estradas, redes de infra-estrutura, aeroportos, etc. Dessa forma, quanto maior o caráter público do bem, menor será a sua oferta por parte do poder público, o que Olson convencionou chamar de *lógica da ação coletiva*. Entretanto, grupos de interesse conseguem adquirir seus benefícios através da provisão de bens coletivos ou públicos a seus membros. Sob determinadas condições, as vantagens da oferta do bem coletivo para um determinado grupo – o grupo de interesse – podem ser tão significativas que esse grupo tenha incentivo claro à organização para a obtenção do benefício, sem a necessidade de qualquer coerção ou estímulo adicional, mesmo existindo custos pesados para isso. Nesse caso, a oferta do *bem público* será subótima, pois assim que cada membro do grupo usufruir sua parte do *bem público*, maximizando sua satisfação, seu incentivo e contribuição para que o *benefício coletivo* continue a ser distribuído são interrompidos. Essa formulação genérica pode ser aplicada a um mercado regulado. O grupo de interesse, constituído pelas empresas de um setor, pode pretender juntar esforços para oligopolizar o mercado e obter do regulador uma atuação que controle a oferta e reduza a competição no mercado. Por outro lado, poderia se formar um grupo de interesses dos consumidores, lutando para impedir a obtenção do poder de monopólio por parte das empresas. A atuação do órgão regulador, por sua vez, será de forma a incentivar ou não a ação desses grupos de interesses. Se o grupo das empresas perceber que o regulador decide em função de um mercado concorrencial, promovendo a manutenção dos preços ao seu nível competitivo, sem adotar qualquer medida que controle a oferta ou crie barreiras regulatórias, não haverá incentivo para a indústria se organizar e criar um grupo de pressão para obter benefícios da regulação. Da mesma forma deve agir o grupo dos consumidores. Quando há incerteza das decisões do ente regulador, ambos os grupos – principalmente os empresários, com maiores recursos para investir – terão incentivos para alocar recursos no sentido de obter do regulador seus interesses. O grupo industrial, ao invés de alocar esse recurso para o processo produtivo, utilizará essa renda para obter vantagens do regulador. Essa lógica de Olson demonstra o claro desperdício de recursos e a perda de bem-estar social que a indefinição da política do agente regulador pode causar. Concretamente, o órgão regulador se depara com uma realidade mais complexa ainda, com uma pluralidade grande de grupos de interesses. A teoria de Olson rompeu com a crença do regulador-benevolente capaz de adotar políticas voltadas integralmente para o interesse público, mas sim a de um regulador capturado pelos interesses de grupos privados. Os modelos que se seguiram procuravam estabelecer parâmetros de análise mais sofisticados, sempre tratando a regulação como um mercado onde interagem comportamentos oportunistas de políticos e grupos privados que tendem a se apropriar dos benefícios da regulação. Cf. D. R. Coutinho, *Regulação e redistribuição: a experiência brasileira de universalização das telecomunicações*, tese de doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003, pp. 24 e ss; e R. Fiani, *Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras*, disponível online in [www.ie.ufrj.br/grc/](http://www.ie.ufrj.br/grc/) [20-08-2003].

Curiosamente, no setor aéreo brasileiro, pôde-se observar, ao longo dos anos, a implementação de cada uma dessas formas de benefícios concedidos pelo Estado. Mais curioso ainda é que essas vantagens sempre foram conferidas sob a justificativa de que existe uma peculiaridade intrínseca a esse mercado que faz com que se necessite uma definição governamental de preços e de condições de entrada de novos competidores. A sua característica como monopólio natural, a baixa demanda de passageiros no Brasil e a importância econômica e estratégica<sup>22</sup> do setor formavam os pilares que orientavam as decisões políticas sobre o mercado.

Não se pretende com essa crítica retirar importância da necessidade de regulação do mercado de aviação civil ou chegar a conclusões semelhantes a dos teóricos da Escola de Chicago. Em primeiro lugar, o objetivo é expor as falhas da regulação implementada nesse setor: (a) captura dos órgãos reguladores pelas companhias aéreas reguladas ou mesmo por sindicatos do setor; (b) regulação anticompetitiva e criação de barreiras regulatórias; (c) conceitos abstratos e vagos dos objetivos da regulação; e (d) mecanismos ineficientes ou praticamente inexistentes de *accountability*<sup>23</sup> das decisões políticas do regulador.

Em segundo lugar, as conseqüências dessa forma de regulação adotada pelo Estado foram, em grande medida, responsáveis pela mudança ocorrida nos

---

<sup>22</sup> A aviação comercial no Brasil sempre foi considerada um setor de importância estratégica, tanto pela grande quantidade de recursos que movimenta e os impactos que provoca na economia, como por sua função de integração regional e nacional. Principalmente quanto a este último aspecto, o setor historicamente recebeu atenção especial do Ministério da Defesa, tratamento refletido na intensa presença militar na regulamentação do mercado. Vale destacar também a influência de objetivos de política industrial sobre o setor. Porém, a política industrial não pode ser direcionada a substituir o sistema concorrencial. Deve-se ter em mente que a política de defesa da concorrência exerce função complementar ou, até mesmo essencial, para o estímulo da competitividade na indústria.

<sup>23</sup> D. R. Coutinho define o termo *accountability* “como *responsabilidade com dever de prestação de contas* ou, simplesmente, *responsabilização*”. Afirma o autor que a expressão “traduz um dos mecanismos de freios e contrapesos (...) com o fim de limitar o poder concedido aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a órgãos da administração indireta como bancos centrais e agências reguladoras. Trata-se, em suma, da institucionalização de um mecanismo de *checks and balances* por meio da prestação de contas e responsabilização”. Cf. D. R. Coutinho, *Entre eficiência e equidade: reflexões sobre a universalização das telecomunicações em países em desenvolvimento*, paper disponível *online* in [www.edesp.edu.br/files/artigos/](http://www.edesp.edu.br/files/artigos/) [15-05-2004].

anos subseqüentes. Os crescentes índices de ineficiência do setor apontavam para a necessidade de reestruturação do mercado. O custo de manutenção dessa estrutura burocrática tornava-se cada vez mais alto para as próprias companhias. Porém, essa reestruturação não foi feita – ou vem sendo feita – sem que se observasse uma forte presença dos grupos de interesses privados.

### **3. A Desregulação do Mercado Brasileiro e seus efeitos**

No final dos anos 1980, os efeitos do processo de industrialização por substituição de importações e o plano de crescimento econômico implementado na década anterior levaram o país a uma forte crise econômica e política. A estrutura oligopolizada – ou muitas vezes monopolizada – da indústria nacional produziu empresas ineficientes, mas beneficiadas pelo controle de preços e pelas barreiras à entrada criadas pelo próprio governo.

Em oposição, a globalização dos mercados intensificou a competição mundial entre as empresas multinacionais, com amplas vantagens competitivas geradas pela inovação tecnológica. Fortaleceu-se a necessidade por conglomerados de capital internacional com alta escala produtiva, mais eficientes e competitivos. Assim, a política econômica nacional passava a incentivar a modernização do parque industrial, promovendo eficiências e não as ineficiências que o processo de substituição de importações havia gerado. Isso levou, nos anos 1990, a abertura do país ao capital internacional, principalmente, por meio do processo das privatizações.

No plano interno, o excessivo intervencionismo do Estado brasileiro provocou o seu inchamento burocrático e desgaste. Diante do crescimento distorcido da participação do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social, defendia-se, a partir do início dos anos 1990, a necessidade de adequação de suas funções e de sua capacidade institucional de governar para superar a crise. As propostas de redução das dimensões do Estado, de Reforma Administrativa, de delimitação de sua intervenção e a definição do seu papel de regulador em sentido estrito<sup>24</sup> da atividade econômica faziam parte da chamada Reforma do Estado<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Ver nota 2.

<sup>25</sup> Cf. L. C. Bresser Pereira, “A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle”, in *Lua Nova*, n° 45, 1998, pp. 49-95. Bresser Pereira via na reforma do Estado, através da delimitação da área de atuação, da desregulação, do aumento de

O processo de liberalização do setor aéreo brasileiro foi reflexo desse movimento de abertura econômica e flexibilização de controle tarifário. Acompanhando os processos de liberalização ocorridos nos Estados Unidos e na Europa, dá-se início, no começo da década de 1990, a uma modificação no mercado brasileiro de aviação diante da constatação de que o modelo intervencionista anteriormente praticado desestimulava a eficiência das companhias.

Como reação ao modelo regulatório anterior, pretendia-se, em linhas gerais, introduzir a concorrência no setor através da flexibilização e incentivo aos vôos *charter*<sup>26</sup>, eliminação das restrições referentes à operação das linhas aéreas nacionais, regionais e especiais, privilégio a eficiência econômica das empresas, tendo como efeito a conseqüente redução do valor das tarifas das passagens aéreas<sup>27</sup>.

O Ministério da Aeronáutica, através da Portaria 789/GM5, de 1990, iniciou uma incipiente abertura do mercado a novas empresas, com a definição

---

governança e conquista de governabilidade, uma forma de torná-lo “mais eficiente, que responda a quem de fato deve responder: o cidadão. Logo, será um Estado que estará agindo em parceria com a sociedade e de acordo com os seus anseios. Será um Estado menos voltado para a proteção e mais para a promoção da capacidade de competição. Será um Estado que não utilizará burocratas estatais para executar os serviços sociais e científicos, mas contratará competitivamente organizações públicas não-estatais” (p. 89). Assim, do Estado como prestador de serviços exige-se a especialização de seus órgãos em busca de maior eficiência e celeridade na sua atuação. As normas jurídicas foram perdendo seu caráter clássico de abstração conceitual e generalismo, convertendo-se em normas técnicas, específicas e que versam sobre os mais diversos aspectos, tanto em matéria social como econômica.

<sup>26</sup> A principal medida foi a possibilidade de vendas de passagens aéreas sem a necessidade de vinculação com pacotes turísticos e negociação com agências de viagens, permitindo uma maior competitividade no mercado de passageiros turistas. Além disso, a autorização para as companhias regulares operarem vôos *charter* possibilitava que essas empresas utilizassem suas aeronaves ociosas nos momentos em que os vôos regulares eram reduzidos, principalmente nos finais de semana, em que diminuía a demanda por passageiros executivos, porção mais significativa do mercado nacional. Cf. R. A. Rodrigues, op. cit., p. 134.

<sup>27</sup> Já em 1989, foi quebrado o monopólio da Varig no mercado internacional com a permissão à Vasp e à Transbrasil para realizarem vôos internacionais. Nessa mesma época, houve a extensão da Ponte Aérea Rio de Janeiro/São Paulo a operação de novas companhias (Rio-Sul, TAM e BR-Central). Concomitantemente, deu-se início a flexibilização tarifária, sob a forma de novas modalidades de tarifas diferenciadas para idosos, estudantes, etc, sempre com a aprovação do DAC. Cf. R. A. Rodrigues, op. cit., pp. 126-127.

das condições que deveriam ser observadas para a autorização de companhias para exercerem serviços aéreos regulares. Através de uma série de portarias emitidas pelo CONAC<sup>28</sup> e pelo Ministério da Aeronáutica, permitiu-se a entrada de novas empresas, eliminaram-se algumas das segmentações de mercado, autorizando a competição entre operadoras nacionais e regionais e iniciou-se uma liberalização tarifária. A Portaria 196/DGAC, de 1991, estabeleceu um sistema tarifário com um índice de preço do quilômetro voado, decrescente em função da distância percorrida. As tarifas básicas eram definidas com peso igual a 1, e a tarifa básica regional com peso igual a 1,3, enquanto a chamada tarifa especial, para passagens pagas à vista e com reserva confirmada com pelo menos 15 dias de antecedência, tinham peso igual a 0,7. As tarifas de primeira classe tinham o peso de 1,2 e permissões para tarifas promocionais com peso variando entre 0,5 e 0,9. Esse modelo em muito se assemelhava ao sistema do *yield* (média tarifária por milha voada) management praticado no mercado norte-americano<sup>29</sup>. Nesse mesmo ano, a Portaria 322/SPL, instituiu

<sup>28</sup> Através do Decreto 3.564, de 17 de agosto de 2000, foi criado o Conselho Nacional de Aviação Civil, órgão formado pelos Ministros de Estado da Defesa; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Fazenda; Relações Exteriores; pelo Chefe da Casa Civil e pelo Comandante da Aeronáutica. Sua função é ser um fórum de debate e auxílio ao Poder Executivo na formulação de propostas para o setor.

<sup>29</sup> O método do *yield management*, também conhecido como *revenue management* ou *real-time pricing*, é uma técnica econômica para calcular a política de preços de otimização de receitas pela venda de um produto ou serviço com base na média real e na previsão do comportamento futuro da demanda. Em linhas gerais, o sistema utiliza quatro técnicas principais: (a) a discriminação de preços, através de descontos, ao invés de um preço unitário; (b) a diferenciação de produtos com restrições de compra, como descontos promocionais em função do horário do voo, do período do ano e do momento da compra da passagem; (c) a utilização de algoritmos de Controle do Estoque de Assentos (CEA), com limites ao número de passagens disponíveis aos consumidores que pagarão as tarifas mais baixas; (d) e o aumento virtual de capacidade de uma aeronave no sistema eletrônico de reservas, o chamado *overbooking*. As companhias aéreas possuem uma quantidade fixa de assentos disponíveis em uma aeronave. Se um desses assentos não for vendido, a empresa não mais conseguirá obter qualquer tipo de lucro desse assento. Mas através do gerenciamento de receitas todos os assentos serão vendidos ao preço mais alto e rentável possível, com base dados estatísticos do comportamento presente e futuro da demanda. Entretanto, não será sempre possível vendê-los sempre ao mesmo preço. Por isso, utilizando o sistema de gerenciamento de receitas os preços por esses assentos serão oferecidos com descontos para atrair o consumidor. Para completar a lógica, a aeronave deve sempre trabalhar em *overbook*, para assegurar que todos os assentos serão tomados, mesmo que algum passageiro cancele o voo ou não embarque. O sistema do *yield*

a faixa tarifária em que as companhias poderiam definir os valores dentro de um limite máximo de 32% ou desconto máximo de 50%, ambas em relação à tarifa de referência definida pelo Departamento de Aviação Civil.

Em 1997, a expansão da flexibilização tarifária veio com a Portaria 986/DGAC, que ampliou a banda tarifária ao permitir descontos de até 65% da tarifa de referência para vôos regulares, assim como a Portaria 05/GM5, que abria as linhas especiais, anteriormente exploradas exclusivamente pelas regionais, para serem também operadas pelas companhias nacionais<sup>30</sup>. Posteriormente, a Resolução 07 do CONAC, de março de 2001, liberou as tarifas aéreas domésticas de companhias regulares em determinadas rotas<sup>31</sup>. As demais linhas permaneciam sob o sistema de banda tarifária, com variações permitidas somente com aprovação do DAC e do Ministério da Fazenda. Os resultados da liberdade tarifária foram considerados positivos. Os índices de receita adquirida eram crescentes e a queda no preço das passagens aéreas, ainda que pequena, era perceptível<sup>32</sup>.

---

*management* foi criado nos Estados Unidos, no começo dos anos 1980, como reação à política de desregulação do setor que conferiu grande liberdade na fixação dos preços das passagens. Diante desse contexto e do desenvolvimento dos sistemas eletrônicos de distribuição de passageiros e assentos (GDS – *Global Distribution Systems*) e de reservas de viagens por computador, as principais companhias aéreas norte-americanas passaram a utilizar o gerenciamento de receitas como estratégia competitiva. Não se pode negar os ganhos de lucratividade e eficiência obtidos pela estratégia do *yield management*. Entretanto, no mercado brasileiro o método tem sido utilizado como técnica meramente de discriminação de preços, não acompanhado da discriminação de produtos. Ora, a discriminação de preços sem a discriminação de produtos não é capaz de segmentar de forma correta os consumidores. E essa segmentação imperfeita é uma forma de se diluir as receitas das companhias aéreas entre todos os consumidores, indistintamente, representando uma clara perda de bem-estar.

<sup>30</sup> Ao mesmo tempo em que eliminou a exclusividade de companhias regionais operarem as linhas especiais, a Portaria 5/GM5 procurou evitar uma excessiva concentração dessas linhas no poder das grandes incumbentes. Assim, definiu a portaria que as empresas de transporte aéreo regular poderiam operar nas linhas especiais o máximo de 35% do total de assentos.km<sup>4</sup> e nenhuma companhia regular poderia deter mais de 50% do total da capacidade ofertada nas linhas especiais.

<sup>31</sup> As linhas liberadas eram as rotas entre Belo Horizonte (aeroportos Tancredo Neves e Pampulha), Brasília, Campinas, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, São Paulo (aeroportos Congonhas e Guarulhos) e Rio de Janeiro (aeroportos Santos Dumont e Galeão).

<sup>32</sup> Conforme analisa R. A. Rodrigues (op. cit., p. 137), o governo adotou um sistema de monitoramento do comportamento do mercado com base na “estimação de um *yield*

Diante desses dados inicialmente positivos, a Resolução 08 do CONAC, de 9 de agosto de 2001, em conjunto com a Portaria 248, de 10 de agosto de 2001, do Ministério da Fazenda, liberaram totalmente o preço das tarifas aéreas no mercado brasileiro de passageiros, eliminando a banda tarifária em todas as rotas. A intenção era introduzir um sistema de plena concorrência que funcionasse como uma economia de mercado nas rotas regulares<sup>33</sup>.

Entretanto, pouco tempo depois, o processo de liberalização do setor aéreo foi revertido sob a justificativa de crise sobre a indústria. Depois de um período de transição de uma rígida regulação para um regime de liberalização, retoma-se o controle sobre a entrada e o planejamento estatal no mercado aéreo.

Com o ingresso de novas companhias e a redução de participação no mercado das empresas tradicionais, estas tiveram reduzidas suas margens de lucros. Somando-se a isso a elevação mundial do preço do petróleo e a desvalorização cambial, muitas dessas empresas tradicionais entraram em crise. A principal companhia brasileira, a Varig, vinha há anos lutando contra uma situação financeira deficitária. Em 2001, diante de uma acentuada crise financeira, a Transbrasil retira-se do mercado. Dois anos depois, o quadro

---

ideal (receita em reais por passageiro por quilômetro voado) que proporciona uma margem de lucro de 12%, considerando a taxa de ocupação média dos assentos verificada nas rotas domésticas, e um *yield* máximo, calculado com a suposição de que as companhias praticassem a tarifa máxima admitida antes da liberação”. O sistema de monitoramento calculava a tarifa média por quilômetro voado (*yield* médio) em cada rota e comparava com os respectivos *yields* máximo e ideal. A análise feita até 2001 constatou que os *yields* médios estavam abaixo dos índices máximo e ideal. Ou seja, não ocorria competição predatória – situação em que o *yield* médio seria menor que o *yield* ideal – nem mesmo preços abusivos – caso fosse constatado um *yield* médio muito superior ao valor máximo. Esses dados representavam para o governo o sucesso da liberalização tarifário e o incentivo para a seqüência do processo.

<sup>33</sup> Essas alterações modificaram a estrutura do setor. Diante desse processo, a participação no mercado da Varig caiu de 49%, em 1996, para 39% em 2002. A TAM, por sua vez, detinha apenas 14% do mercado em 1996. Em 2001, a recém entrante Gol detinha apenas 1% do mercado, enquanto o grupo TAM já era responsável por 30%. Como decorrência do processo de abertura do setor, em janeiro de 2003, a Gol passou a deter 17% do mercado, tendo como principais concorrentes a Varig, com 36%, e a TAM, com 33%. Percebe-se que um dos principais efeitos da liberalização do setor foi o início de uma reconfiguração da estrutura do mercado: diminuição de participação de mercado de companhias tradicionais, especialmente a Varig, o crescimento de companhias até então regionais, como a TAM, e a pressão competitiva de entrantes com baixo custo (*low fare, low cost*), como a Gol.

financeiro das principais empresas do setor continuava precário, a ponto de TAM e Varig iniciarem a negociação de um protocolo de intenções para a constituição de uma nova companhia aérea<sup>34</sup>. A operação faz parte da intenção das empresas aéreas, em conjunto com o governo, de reestruturarem o setor de aviação civil como solução para a crise.

Esse quadro obrigou o DAC e o Comando da Aeronáutica, crenes de que a crise estaria sendo provocada por um excesso de oferta no setor, a intervir e limitar a oferta no mercado, suspendendo o processo de liberalização que vinha sendo implementado desde o início da década de 1990.

No início de 2003, o novo modelo “emergencial” proposto pelo Comando da Aeronáutica previa o controle de oferta do número de vôos, a restrição a importações de aviões, a não superposição de linhas com proximidade de horários e a necessidade de comprovação de viabilidade econômica para que novos vôos fossem oferecidos em rotas onde já havia alguma operadora. A clara proposta de parte do governo para a solução do setor era o controle da oferta, procurando adequar a oferta de vôos à demanda existente no mercado, limitando a entrada de novas empresas no mercado e impedindo a concorrência que era vista como predatória<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> No final de 1998, o BNDES chegou a estruturar a criação de um *pool* de investidores que passariam a tomar conta da Varig. Tempos depois, a operação não teve seqüência por não agradar a Fundação Rubem Berta, controladora da companhia aérea. No mesmo ano já se discutia a fusão da Varig com a TAM. Porém, as negociações mais uma vez esbarraram no poder de barganha da Fundação Rubem Berta, que não aceitou a proposta de ficar com apenas 5% do capital da nova companhia gerada com a fusão. Somente em fevereiro de 2003, a Varig e a TAM apresentaram junto ao CADE ato de concentração referente à operação, que representava apenas um protocolo de intenções. Entretanto, as empresas vinham operando em conjunto por meio de *codeshare* firmado entre elas. Atualmente, as empresas aéreas celebraram novo contrato preliminar, estabelecendo as diretrizes para a futura criação de uma nova companhia. A efetiva concretização da operação ainda se encontra em fase de indefinição.

<sup>35</sup> Como retrato disso, o Comando da Aeronáutica publicou a Portaria 243/GC5, de 13 de março de 2003, implementando um plano de racionalização das linhas aéreas que previa que a “autorização para a importação de aeronaves comerciais, emitida pelo DAC, deverá sujeitar-se à comprovação de real necessidade pelo requerente, com base nas autorizações concedidas para a exploração do transporte aéreo”. Seguindo essas orientações, sobreveio a Portaria 731/GC5, de 31 de julho de 2003. A portaria estabeleceu novas diretrizes sobre a entrada de empresas no mercado, a oferta de vôos das companhias aéreas e a política tarifária para o setor. Fazia parte das novas diretrizes a

### 3.1. Críticas aos pressupostos tradicionais da crise do mercado de Aviação Civil

Como visto anteriormente, todo o modelo regulatório adotado para o mercado de transporte aéreo no Brasil foi desenhado, além da importância estratégica do setor, com base na sua característica como um monopólio natural. A impossibilidade econômica de livre concorrência seria contraposta com uma forte atuação do governo para controlar abusos.

Porém, essa premissa vem sendo discutido por economistas nos últimos tempos. Para Eduardo Guimarães e Lúcia Helena Salgado<sup>36</sup>, o serviço de transporte aéreo não constitui uma hipótese de monopólio natural, tendo em vista que “a indústria não apresenta economias de escala e 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”. Pelo contrário, sustentam que o mercado aéreo seria potencialmente competitivo e o controle rígido do Estado somente impediu o saudável desenvolvimento

---

revisão da regulamentação existente, agora com o objetivo de “adequar a oferta de transporte aéreo (...) à evolução da demanda”. Da mesma forma que “se deverá considerar, quando da análise para criação de novas empresas, o comportamento e a especificidade do mercado foco de atuação e a situação econômica das empresas existentes, principalmente quando a compromissos assumidos”, evitando-se “(...) a superposição de linhas com proximidade de horários (...)”. Quanto à política tarifária, as novas diretrizes propunham “evitar que um maior nível de competição entre operadores, via preços, comprometa sua saúde financeira e ocasione elevação do grau de concentração na indústria (...)”.

<sup>36</sup> E. A. Guimarães; L. H. Salgado, “A Regulação do Mercado de Aviação Civil no Brasil”, in *Notas Técnicas* n° 2, IPEA, Rio de Janeiro, outubro 2003, pp. 1-24.

<sup>37</sup> A desregulação do transporte aéreo de passageiros nos Estados Unidos também sofreu forte pressão contrária por parte das principais companhias, que pretendiam a manutenção do modelo regulatório anteriormente vigente. A possibilidade de concessão de descontos sem restrições e a eliminação do controle de entrada, que incrementaram a concorrência no mercado, provocaram resultados positivos nos primeiros anos. Entretanto, a esse clima otimista, seguiu-se uma “guerra tarifária” cuja causa deve-se, principalmente, ao excesso de oferta e ao ingresso de companhias de baixo custo de operação (*low fare, low cost airlines*). Após esses anos iniciais, o preço das tarifas voltou a subir até atingir um equilíbrio inferior ao praticado no período de forte regulação estatal. Da mesma forma, a lucratividade das empresas reduziu significativamente nos

dessa concorrência. Aos moldes do ocorrido nos Estados Unidos<sup>37</sup>, a desregulação do setor promoveria uma maior eficiência no mercado e significativos benefícios para o consumidor. O poder no mercado das principais companhias e a tendência à concentração e predação deveriam ser combatidos pela regulação concorrencial, através da atuação dos órgãos de defesa da concorrência, e não por um controle de oferta e criação de barreiras à entrada. Além disso, uma política regulatória baseada no índice de preços cobrados pelas empresas e no nível de custos da indústria acabaria por premiar empresas ineficientes e lhes garantiriam suas margens de lucro, sem necessidade de grandes esforços para se adaptarem a mudanças significativas no mercado.

Para aqueles economistas, essa foi justamente a hipótese ocorrida no mercado brasileiro. O apoio financeiro e os subsídios que receberam as principais companhias aéreas brasileiras sempre serviram de remédio e compensação para crises do setor. A imagem de “representante nacional”, adquirida principalmente pela Varig, garantia-lhe o apoio do governo e diminuía a pressão que sofria das condições naturais de mercado. Políticas de redução de custo e readaptação a um regime de concorrência acabavam sendo desestimuladas.

---

primeiros anos, provocando, inclusive, a saída de algumas companhias tradicionais do mercado, ou a fusão de empresas. Porém, as empresas em operação adotaram políticas internas de reestruturação e adotaram novas práticas para conquistarem mercado e retomarem a lucratividade. Ao longo dos anos, o resultado da desregulação norte-americana apresentou resultados positivos. A queda no preço das passagens aéreas gerou um crescimento na demanda de passageiros e a entrada de novas companhias criou uma importante pressão competitiva no mercado, que diversificou os produtos disponíveis para os consumidores. Um importante fator para o desenvolvimento da concorrência no transporte aéreo norte-americano foi a reorganização de vôos sob o sistema *hub-and-spoke*. Pelo sistema *hub-and-spoke* cidades com alta densidade de passageiros e boa infra-estrutura aeroportuária tornam-se centros regionais do tráfego aéreo ao concentrarem chegadas e saídas numa base principal, oferecendo vôos com conexões aos passageiros as demais rotas que passarão por esses centros. O *hub*, portanto, transforma-se no centro de operações de uma empresa aérea, base principal de suas atividades. O sistema permite uma maior organização estratégica das empresas diante de uma demanda incerta na maioria dos aeroportos. Entretanto, a experiência norte-americana não apresentou somente resultados desejáveis. Atualmente, o setor aéreo apresenta um índice de concentração maior que o observado anteriormente ao processo de desregulação. Além disso, diversas outras práticas discriminatórias e condutas anticoncorrenciais passaram a ser praticadas. A própria lógica do sistema *hub-and-spoke*, se por um lado possibilitou economias de escopo, por outro lado representou uma forte barreira à entrada diante das vantagens competitivas que possuem as incumbentes com posição dominante em um *hub*.

Defendem esses autores que empresas aéreas eficientemente estruturadas podem reduzir significativamente a proporção entre custos fixos e os custos totais. Novas formas de competição podem ser introduzidas, desde a concorrência por diferenciação de produto, a coordenação de horários e vôos, assim como programas de milhagem e de lealdade dos consumidores. O contrato de arrendamento mercantil das aeronaves, por exemplo, que permite a devolução das mesmas, é uma forma de se evitar perdas excessivas no investimento inicial. Essas características demonstrariam, até mesmo, uma certa contestabilidade do mercado de aviação civil<sup>38</sup>. Ademais, seria comum que o processo de desregulação implementado no mercado brasileiro provocasse uma queda de lucratividade das empresas. Após um marco regulatório de controle extremamente rígido, seria mais do que natural que essas companhias, acostumadas com margens de lucro mantidas pela atuação direta e indireta do gover-

---

<sup>38</sup> A teoria dos mercados contestáveis foi desenvolvida nos anos 1980, pelos economistas W. Baumol, J. Panzar e R. D. Willig (*Contestable markets and the theory of industry structure*, New York, Harcourt Brace Jovanvith, 1982). Um mercado pode ser considerado contestável se um determinado entrante não sofrer desvantagem de natureza técnico-produtiva ou de qualidade de seu produto ao entrar no mercado, assim como a saída não importa em custos significativos para o produtor. Em outras palavras, a entrada deve ser livre, ou seja, a empresa não deve incorrer em custos que não foram arcados por entrantes anteriores e que já operam no mercado, e, por outro lado, é possível para qualquer empresa sair do mercado e recuperar seus investimentos. Assim, a contestabilidade do mercado depende, em grande medida, da ausência de barreiras à entrada e à saída. Para isso, a ausência de custos irrecuperáveis (*sunk costs*) é condição essencial para que o mercado seja contestável. Observadas essas condições, o poder econômico de uma grande empresa detentora de alta parcela do mercado encontraria limites diante de uma concorrência potencial. Se optar por aumentar seu preço acima do custo marginal, perderá mercado para novos entrantes que venderão a preços mais baixos. Dessa forma, as empresas atuantes tenderão a diminuir seus preços até este se igualem ao custo marginal. Portanto, nas hipóteses de livre entrada e livre saída, mercados oligopolistas ou monopolistas comportam-se de forma semelhante ao mercado de concorrência perfeita. Diante dessas condições, caberia ao órgão regulador garantir as condições de livre entrada e saída nos mercados, sem a necessidade de controlar preços e a oferta. O conceito de mercado contestável teve grande influência no processo de desregulação dos mercados de transporte aéreo e de telecomunicações nos Estados Unidos, principalmente ao procurarem manter as condições de livre entrada e saída nesses mercados. Entretanto, não se pode chegar a uma conclusão que elimine à necessidade de regulação. As condições para a contestabilidade do mercado são pouco prováveis na realidade. Cf. A. D. Faraco, *Regulação e Direito Concorrencial (as telecomunicações)*, São Paulo, Paulista, 2003, pp. 191 e ss e C. Salomão Filho, *Direito Concorrencial – as condutas*, São Paulo, Malheiros, 2003, pp. 23 e ss.

no, sentissem dificuldades em se adaptarem a uma economia liberada e competitiva<sup>39</sup>. Já a partir de 1999, com a quase completa implementação da liberalização tarifária, a taxa de ocupação sofre uma ligeira queda e reflete em crise para as empresas. Esses dados foram utilizados para justificar que a crise do setor estaria sendo provocada por um excesso de oferta.

Eduardo Guimarães e Lúcia Helena Salgado negam, porém, que o impacto do processo de liberalização foi o responsável pela crise financeira das empresas aéreas. Indicadores econômicos posteriores a 2000 demonstraram a expansão do setor e a retomada do crescimento. Após dois anos de índices decrescentes da taxa de ocupação (1999 e 2000), em 2001, a expansão volta a índices maiores que os observados no início do processo de desregulação<sup>40</sup>. Paralelamente, as tarifas aéreas não apresentaram uma elevação em referência aos índices anteriores. Entre o período de 1996 e 2002, constatou-se uma estabilidade dos preços e uma pequena queda de 0,5%. Por outro lado, se a análise for comparativa ao dólar e ao poder de compra da moeda nacional, as tarifas sofreram queda de 51% no valor<sup>41</sup>.

Concluem que a má situação financeira das companhias aéreas seria causa de uma vulnerabilidade dessas empresas frente à variação cambial, carga tributária excessivamente onerosa, elevados custos de combustível e manutenção e os custos com seguros. Não se poderia afirmar que a entrada de novas empresas e a introdução da concorrência seriam responsáveis pela atual crise do setor. A redução da lucratividade e as guerras ocasionais de preços seriam, ao longo do tempo, superadas através de planos de racionalização e reestruturação empresarial e as práticas anticompetitivas seriam impedidas pelos órgãos de defesa da concorrência. A substituição de um sistema de mercado por decisões oriundas de um órgão administrativo de competências amplas e genéricas teria como consequência a preservação de empresas ineficientes, mas que teriam compromissos históricos com atores políticos, e a permanência de uma estrutura oligopolizada do mercado<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Dados do DAC mostram que no início do processo de desregulamentação, de 1992 até 1999, a taxa de ocupação das aeronaves apresentou um significativo e constante crescimento. Entretanto, não foi maior que os índices históricos devido à maior competitividade e o maior número de companhias atuantes.

<sup>40</sup> 59,0% em 2001 e 58,0 no primeiro semestre de 2002.

<sup>41</sup> Cf. E. A. Guimarães; L. H. Salgado, cit., p. 18.

<sup>42</sup> Embora não trate especificamente do mercado de transporte aéreo de passageiros, Gesner Oliveira também procura relativizar o argumento do monopólio natural como

Porém, algumas conclusões de Eduardo Guimarães e Lúcia Helena Salgado devem ser observadas com cautela, pois não podem ser aplicadas integralmente e sem ressalvas ao setor aéreo no Brasil. O mercado não pode ser tratado de maneira uniforme, tanto no que se refere às rotas aéreas, como a infra-estrutura terrestre. A própria idéia de planos de racionalização e reestruturação do mercado não pode ser introduzida sem uma política regulatória. Por exemplo, em rotas deficitárias que apresentam demanda pouco significativa e grande distância dos principais centros, não cabe a lógica concorrencial. Nesses casos, até mesmo por serem ineficientes, a lógica de mercado é diminuir a oferta nessas linhas e concentrar esforços naquelas lucrativas. Por outro lado, não se pode deixar de privilegiar a concorrência nas linhas competitivas, caracterizadas principalmente pelo grande fluxo de passageiros, e procurar eliminar as barreiras regulatórias à entrada de novos competidores. Assim, a pretendida reestruturação e o planejamento racional requerem o convívio harmônico entre introdução da concorrência onde for possível e o incentivo da regulação, para que a própria concorrência seja viável, ou principalmente onde ela não for possível.

Outro pressuposto que deve ser analisado com ressalva é o tratamento dado ao setor como um mercado contestável. Em estudo desenvolvido

---

justificativa de um controle de entrada por parte do Estado. Para este economista, a idéia de monopólio natural não implica a necessidade de construção de um monopólio institucional. Não haveria sempre a necessária criação, por parte do Estado, de controles e barreiras institucionais para que prevalecesse a estrutura de mercado mais eficiente. Ou seja, se o argumento do monopólio natural for verdadeiro e consistente, o próprio mercado se incumbiria desse trabalho de impedir a existência de vários concorrentes. Para ele, um dos argumentos mais fortes contrariamente a ação do Estado no sentido de induzir uma estrutura presumivelmente mais eficiente de monopólio é o fato das falhas de mercado constituírem um conceito dinâmico, sujeito às rápidas mudanças tecnológicas, e ao tamanho do mercado que altera constantemente a sua estrutura. Essas alterações podem transformar uma indústria anteriormente caracterizada como monopólio natural em um mercado potencialmente competitivo. Entretanto, haveria o risco das falhas de governo (numa visão da teoria da captura), ao não identificar a tempo uma evolução no mercado, provocarem maiores prejuízos que as falhas de mercado, gerando ineficiências. Conclui, portanto, que a atuação do Estado deve sempre ter um objetivo pró-concorrencial. E o argumento de monopólio natural deve ser utilizado de forma mais restrita na definição do marco regulatório. Cf. G. Oliveira, *Aspectos Concorrenciais da Privatização em Setores Regulados*, Núcleo de Pesquisas e Publicações da EAESP/FGV, Relatório de Pesquisa n° 21, São Paulo, 1998, pp. 49 e ss.

por Bailey, Graham e Kaplan<sup>43</sup>, esses economistas procuram demonstrar que se a aviação civil fosse um mercado contestável, o preço das tarifas aéreas seriam independentes da estrutura do mercado e somente condicionadas às variáveis de custos da empresa. Após um estudo entre os anos 1980 e 1981 (período em que a desregulação já estava presente no mercado norte-americano), concluíram que o setor não poderia ser caracterizado como um mercado contestável. Os dados observados comprovaram que o valor das tarifas estava diretamente vinculado à estrutura de mercado e, conseqüentemente, ao seu grau de concentração.

A completa desregulação do mercado sob o paradigma de ser um mercado contestável nega a presença de significativas economias de escala em todo o setor. Além disso, é equivocada a visão de que o investimento requerido para ingressar no mercado não seja significativo. Ainda que atualmente ele possa ser recuperado em sua maior parte, caso um novo produtor resolva abandonar o mercado, os altos custos com que operam as empresas nacionais, essencialmente decorrentes da carga tributária, do custo de combustíveis, do custo de capital e do custo de manutenção e reposição de peças ainda constituem um ônus muito grande ao ingresso de novos competidores.

Sob outra visão, Calixto Salomão Filho entende que a forma como a desregulação do setor de transporte aéreo foi feita gerou efeitos negativos para o mercado. Em um setor com condições estruturais propícias à predação e à colusão, a liberação da operação de linhas de transporte aéreo regular para todas as empresas teve como efeito uma crise de superprodução. Como afirma o autor, “se por um lado esse fenômeno levou ao acirramento da competição no setor aéreo, simultaneamente (...) levou também à elevação do volume de oferta. Na medida em que essa evolução não foi nas mesmas proporções por crescimento da demanda, a conseqüência que se seguiu foi uma crise de superprodução e a guerra tarifária dela decorrente, no início de 1998”<sup>44</sup>.

De fato, desde os primeiros anos do processo de desregulação, verificou-se um aumento de oferta não acompanhado de um correspondente crescimento da demanda. Em 2001 e 2002, enquanto a oferta aumentava, ainda que em ritmo mais lento, a demanda permanecia estável.

<sup>43</sup> E. Bailey, D. R. Graham e D. P. Kaplan, *Deregulation the airlines*, MIT Press. Cambridge, Massachusetts, 1985, pp. 153-172, *apud* R. A. Rodrigues, *op. cit.*, p. 62.

<sup>44</sup> C. Salomão Filho, *Regulação da Atividade Econômica (princípios e fundamentos jurídicos)*, *cit.*, pp. 80-81.

Mas as dúvidas não param por aqui e as conclusões não são tão simples. Ao analisar o acordo de codeshare entre Varig e TAM, a Secretaria de Acompanhamento Econômico, em sua nota técnica, chama a atenção para o fato de que o excesso de oferta já era identificado no mercado aéreo anteriormente ao processo de desregulação. A grande diferença é que com a liberação do setor, o excesso de capacidade passou a ser utilizado como uma estratégia de competição das companhias aéreas como forma de criar barreiras à entrada ou à expansão de outras companhias.

A principal crítica formulada a atuação do governo no setor pode ser resumida da seguinte forma: um diagnóstico parcialmente errado da crise estrutural do setor aéreo levou o Comando da Aeronáutica, principal ator político responsável pela reforma, a aplicar o remédio errado. Se existe um excesso de oferta no setor e uma conseqüente crise financeira das empresas, a causa direta não foi exclusivamente o processo de desregulação promovido desde o início de 1990, mas sim foi decorrente de mudanças conjunturais nacionais (desvalorização do real e aumento dos preços de combustíveis, que aumentou o custo das empresas) e internacionais (ataque terrorista de 11 de Setembro, que provocou uma redução de demanda no mercado mundial de aviação), aliado a outros dois principais motivos: (a) os altos custos com que operam as empresas nacionais, essencialmente decorrentes da carga tributária, do custo de combustíveis, do custo de capital, do custo de manutenção e reposição de peças e os custos de seguro<sup>45</sup>, e (b) a ineficiência com que sempre atuaram as

---

<sup>45</sup> A mudança na política cambial implementada após a desvalorização do Real em janeiro de 1999 alterou profundamente a situação econômica das empresas aéreas no Brasil, dependentes diretamente de negócios realizados em dólar. Ademais, se já não bastasse a alteração dos custos dos insumos da indústria aérea, a desvalorização cambial também provocou uma redução na demanda de passageiros. Porém, além dos rumos da política cambial brasileira, diversos outros fatores historicamente oneram as empresas de transporte aéreo no Brasil. A menor escala de operações no território brasileiro e a elevada taxa de juros dos financiamentos no mercado nacional contribuem para que o custo de disponibilidade de aeronaves para as companhias aéreas brasileiras seja 10% maior que nos demais países. Em 1997, o preço do combustível no Brasil chegou a um valor 65% superior ao pago no mercado norte-americano. Hoje, com a desvalorização cambial, esse valor sofreu uma queda, mas ainda representa um ônus quase 30% superior ao pago por empresas norte-americanas. Outro fator de destaque é a alta taxa que aeronaves e peças de reposição sofrem ao ingressarem no país, além dos altos juros pagos para financiamento do capital. Quanto ao custo de seguro da aeronave, as empresas aéreas brasileiras de grande porte pagam, em média, 0,142% a.a. de seguros, enquanto uma empresa do mesmo porte nos Estados Unidos paga em torno de 0,093% a.a. Mas

companhias aéreas brasileiras, acostumadas a operarem em um mercado sem competição e tendo seus lucros garantidos por preços supracompetitivos e controlados pelo governo. Não se pode implementar qualquer tentativa de contornar a crise do setor aéreo sem levar em consideração esses aspectos de desempenho do mercado.

Uma outra questão interessante a ser respondida é: ainda que se considere que, no curto prazo, o excesso de oferta seja decorrente da desregulação do setor, tenderia o mercado a um equilíbrio assim como aconteceu na experiência norte-americana? Em outras palavras, somente a desregulação seria responsável pela crise de superprodução e por todos os problemas estruturais que atingem o setor?

Um outro fator importante a ser analisado e que também deve ser levado em consideração é a equivocada política interna das companhias aéreas. Por mais que o processo de liberalização tarifária e o fim do controle de entrada tenham provocado um excesso de oferta e práticas predatórias no mercado, não se pode negar o erro das empresas que, ao longo de oito anos de alterações no mercado (1996-2002), mantiveram a ampliação da oferta dos serviços. O excesso de capacidade não é fruto apenas da entrada de novos concorrentes, mas também de uma equivocada política de mercado das empresas que estavam acostumadas com os índices de lucratividade mantidos pelo controle governamental de preços. Observa-se, como exemplo, a disputa tarifária que se iniciou com o fim do controle estatal de preços, que trouxe a necessidade de otimizar o valor das passagens ao índice de ocupação. Ora, somente com essa pressão competitiva as empresas brasileiras passaram a adotar o sistema de yield management, que já há diversos anos havia sido implementado como uma das principais estratégias empresariais das companhias norte-americanas e européias.

#### **4. Conclusão: o papel da regulação e a introdução da concorrência**

Por suas peculiaridades, o transporte aéreo brasileiro não pode ser estudado e modelado sob os mesmos paradigmas que consolidaram a regulação

---

o fator de maior influência na estrutura de custos das companhias aéreas é o encargo com tributação. A carga tributária da indústria chega a incidir sobre 34% das operações. Para uma análise detalhada dos custos das companhias aéreas ver “Aspectos de Competitividade do Setor Aéreo”, *Informe Infra-Estrutura* n° 42, BNDES, março de 2001, disponível online in [www.bndes.gov.br/conhecimento/infra/g7242.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/infra/g7242.pdf) [30-06-2004].

da indústria nos Estados Unidos. O que se observou no Brasil foi uma tentativa – que se não frustrada, gerou inúmeros impactos negativos – de abandonar os mecanismos de rígido controle estatal e adotar regras de um sistema de mercado como forma de solução de problemas econômicos e políticos. Entretanto, ainda que desejável, a liberalização do mercado em um país com grande déficit de infra-estrutura aeroportuária e com parte significativa da população excluída do acesso a esse meio de transporte<sup>46</sup>, não será suficiente para promover o desenvolvimento do setor se não for acompanhada de uma regulação ativa que garanta a formação desse efetivo ambiente concorrencial. Parece consenso que nem o modelo regulatório “emergencial” atualmente implementado no mercado aéreo brasileiro, que propõe até mesmo isenção antitruste para operações de concentração entre companhias aéreas, e nem a completa desregulação sem um planejamento e objetivos bem delimitados, conseguirão promover o crescimento da indústria.

A demonstração de falhas de governo (captura) na intervenção e definição das regras do setor aéreo no Brasil não invalida a necessidade de regulação e sua articulação com a defesa da concorrência. A existência de falhas estruturais inerentes ao mercado torna essencial o papel da regulação para o seu desenvolvimento. A operacionalidade da rede de transporte aéreo depende da infra-estrutura aeroportuária e sua correta alocação é fundamental para a promoção da competitividade. Além disso, a preservação da qualidade dos serviços, a fiscalização da manutenção das aeronaves e a segurança dos vôos não podem ser feitas exclusivamente pelo mercado. Outro fator importante a ser considerado é o planejamento da malha de linhas aéreas, para o qual a racionalidade concorrencial apresenta limitações, pois sua tendência será diminuir a oferta nas linhas deficitárias e concentrar esforços naquelas lucrativas.

Cada mercado apresenta a sua lógica própria e assim devem ser pensados a introdução da concorrência e o papel de coordenação da regulação, não como um processo que cede lugar à concorrência, mas uma ação que cria

---

<sup>46</sup> No Brasil, em virtude dos altos preços das passagens aéreas, a maior parte dos passageiros é de executivos, os consumidores chamados *time sensitives*. Ou seja, passageiros executivos são sensíveis ao fator tempo, pois, para eles, o tempo é determinante tanto com relação a necessidade de assegurar um tempo mínimo de vôo, bem como a necessidade de viajar exclusivamente em determinadas horas do dia. Importante, para esses consumidores, é o horário do vôo, a frequência de vôos e a existência de vôos diretos.

o próprio mercado. A intervenção regulatória torna-se condição necessária de permanência do próprio sistema concorrencial em um mercado de estrutura propícia a comportamentos estratégicos e com significativas falhas estruturais. Somente através do incentivo para a utilização eficiente dos mecanismos de gerenciamento de receitas para a definição dos preços das tarifas<sup>47</sup>, da regulação técnica como garantia da segurança dos vôos, dos incentivos para investimentos em infra-estrutura e do controle sobre a alocação e o acesso à infra-estrutura aeroportuária<sup>48</sup>, será possível alcançar objetivos de eficiência econômica, universalização das operações para cidades distantes dos grandes centros e conseqüentes benefícios para os consumidores.

---

<sup>47</sup> Ao contrário do que ocorre na estrutura tarifária atual, o incentivo deve ser no sentido de permitir uma segmentação da demanda através da cobrança de preços diferenciados em função da variação das elasticidades-preço dos passageiros. Ou seja, ajustes de preços tendo em vista o prazo de antecipação da compra, a necessidade de viagem, o poder aquisitivo dos passageiros, seriam muito mais eficientes e possibilitariam um acesso mais amplo a um número maior de passageiros.

<sup>48</sup> A disponibilidade de eslots e *gates* (portões de embarque) representa uma das principais barreiras físicas à entrada de novos competidores no mercado. O eslote refere-se ao tempo que uma companhia aérea utiliza para que sua aeronave possa realizar os procedimentos de aterrissagem e decolagem em um certo aeroporto. Assim, cada novo entrante em um determinado aeroporto, e conseqüentemente em uma determinada rota, dependerá da disponibilidade de eslots. Diversos são os problemas práticos que enfrenta o regulador e o coordenador do aeroporto. Nos aeroportos de grande movimentação, o espaço físico e o tempo são extremamente limitados, principalmente nos “horários de pico”. No entanto, para a ampliação dessa infra-estrutura exige-se um amplo espaço físico e elevados investimentos, sendo, em muitos casos, inviáveis. Outro aspecto interessante a ser observado é quanto ao uso abusivo do eslote. Mesmo em um aeroporto com grande disponibilidade de eslots, com capacidade para novos entrantes operarem uma rota, os eslots disponíveis podem estar artificialmente ocupados por companhias que detenham suas concessões. A solução desses problemas depende da definição clara das regras de alocação e realocação dos eslots de um aeroporto, além de regras de obrigação de uso e compartilhamento da infra-estrutura. Alguns países utilizam mecanismos de mercado para a alocação de eslots como forma de incentivar o uso mais eficiente da capacidade aeroportuária. Ainda no que diz respeito à infra-estrutura aeroportuária, há a questão das tarifas aeroportuárias. Atualmente essas tarifas são cobradas em função do tempo de utilização dos serviços, independentemente das condições de oferta e demanda em cada horário. Um sistema que previsse a cobrança de tarifa reduzida para os períodos fora de pico permitiria a entrada de empresas, principalmente aquelas dirigidas a viagens de turismo, sem exigências rígidas de horário, a custos menores.

Por outro lado, não se pode deixar de privilegiar a concorrência nas linhas competitivas, que apresentam baixas barreiras à entrada de novos competidores e alta demanda de passageiros. São basicamente as rotas que interligam os principais aeroportos e as grandes cidades do país, mercado de potencial altamente competitivo. Os efeitos negativos da atual regulação “emergencial” implementada nesses mercados competitivos são evidentes. Erguer significativas barreiras à entrada em um mercado potencialmente competitivo significa impedir a eficiência do setor, a melhoria dos serviços e a redução dos preços das passagens para os consumidores. Nesses segmentos, um processo de flexibilização gradual e planejado teria como principal beneficiário o consumidor. Admitir a importância do papel da concorrência é essencial para a reestruturação do setor.

Mas é importante ter em mente que, no contexto brasileiro, a reestruturação do setor aéreo, como política para superar a crise, e a adoção de um marco regulatório enfrentam uma série de dilemas. O primeiro grande desafio é a percepção de que a reestruturação do setor não pode ser feita sem a definição de seu modelo regulatório, assim como este não pode ser implementado sem antes definir o seu convívio com a política antitruste, ou seja, em que casos a concorrência é possível e desejável. O segundo grande desafio será estabelecer uma coordenação institucional entre o órgão regulador, seja o DAC, seja uma Agência Nacional de Aviação Civil, com os órgãos de defesa da concorrência.

## 5. Bibliografia

BNDES. “Aspectos de Competitividade do Setor Aéreo”, Informe Infra-Estrutura n° 42, BNDES, março de 2001 disponível online in [www.bndes.gov.br/conhecimento/infra/g7242.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/infra/g7242.pdf) [30-06-2004].

BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS. “A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle”, in *Lua Nova*, n° 45, 1998, pp. 49-95.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. *Regulação e redistribuição: a experiência brasileira de universalização das telecomunicações*, Tese de Doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

— Entre eficiência e equidade: reflexões sobre a universalização das telecomunicações em países em desenvolvimento, paper disponível online in [www.edesp.edu.br/files/artigos/](http://www.edesp.edu.br/files/artigos/) [15-05-2004].

FARACO, Alexandre Ditzel. *Regulação e Direito Concorrencial (as telecomunicações)*, São Paulo, Paulista, 2003.

FIANI, Ronaldo. *Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras*, disponível online in [www.ie.ufrj.br/grc/](http://www.ie.ufrj.br/grc/) [20-08-2003].

GUIMARÃES, Eduardo Augusto; SALGADO, Lucia Helena. “A Regulação do Mercado de Aviação Civil no Brasil”, in *Notas Técnicas* n° 2, IPEA, Rio de Janeiro, outubro 2003, pp. 1-24.

OLIVEIRA, Gesner. *Aspectos Concorrenciais da Privatização em Setores Regulados*, Núcleo de Pesquisas e Publicações da EAESP/FGV, Relatório de Pesquisa n° 21, São Paulo, 1998.

POSNER, RICHARD. “Theories of economic regulation”, in *The Bell Journal of Economics and Management Science*, n° 5, 1974, pp. 335-358.

RODRIGUES, RODRIGO Augusto. *O mercado da aviação doméstica no Brasil: o processo de desregulação comparado com a experiência norte-americana, sob o enfoque da Teoria Política Positiva da Regulação*, dissertação de mestrado apresentada na Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da Atividade Econômica: princípios e fundamentos jurídicos*, São Paulo, Malheiros, 2001.

— *Direito Concorrencial – as condutas*, São Paulo, Malheiros, 2003.

STIGLER, George. “The theory of economic regulation”, in *The Bell Journal of Economics and Management Science*, n° 2, 1971, pp. 3-21.

TAVARES, Márcia Prates. “O Transporte Aéreo Doméstico e a Lógica da Desregulamentação”, in *Documentos de Trabalho da SEAE* n° 4, Brasília, novembro 1999, pp. 1-44.

TAVARES, Márcia Prates; MOURA ROCHA, Bolívar. “Crise, Concorrência e Regulação no Transporte Aéreo Doméstico Brasileiro”, in *A Regulação da Infra-Estrutura no Brasil – Balanço e Propostas*, Moura Rocha, Bolívar (org.), São Paulo, IOB-Thomson, 2003, pp. 273-304.

