

Diretoria de Estudos Macroeconômicos
Coordenação de Regulação e Estudos de Mercado

NOTAS TÉCNICAS

| 2 |

**A REGULAÇÃO DO MERCADO DE
AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL**

Eduardo Augusto Guimarães
Lucia Helena Salgado

Rio de Janeiro, outubro de 2003

**A REGULAÇÃO DO MERCADO DE
AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL***

Eduardo Augusto Guimarães**
Lucia Helena Salgado***

Rio de Janeiro, outubro de 2003

* Notas apresentadas no Seminário Regulação do Setor de Transporte Aéreo promovido pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 28 de agosto de 2003, no IPEA/Brasília.

** Consultor da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do IPEA.
aguimaraes@alternex.com.br

*** Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do IPEA, da UERJ e do IBMEC.
lsalgado@ipea.gov.br

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Guido Mantega

Secretário Executivo – Nelson Machado



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Antonio Truzzi Arbix

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Maurício Otávio Mendonça Jorge

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Setoriais

Mário Sérgio Salerno

Diretor de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

NOTAS TÉCNICAS

As Notas Técnicas visam divulgar, de forma rápida e ampla, análises e resultados parciais de pesquisas realizadas no IPEA ou em parceria com outras instituições, estimulando o debate corrente em torno de questões específicas de natureza conjuntural ou metodológica.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

PARTE 1

ASPECTOS REGULATÓRIOS DO MERCADO DE TRANSPORTE AÉREO NO BRASIL

- 1 INTRODUÇÃO 1
- 2 ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DA EVOLUÇÃO RECENTE DO MERCADO 2
- 3 AS PROPOSTAS DE RECONSTITUIÇÃO DE UM MARCO REGULATÓRIO PARA ADMINISTRAR A OFERTA 8

PARTE 2

A REGULAÇÃO DO MERCADO DE AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL: EVOLUÇÃO E SITUAÇÃO ATUAL

- 1 PRECEDENTES 13
- 2 AS MUDANÇAS NO MARCO REGULATÓRIO AO LONGO DOS ANOS 1990 13
- 3 RESULTADOS DO PROCESSO DE LIBERALIZAÇÃO 15
- 4 AS MEDIDAS REGULATÓRIAS RECENTES 18
- 5 CONCLUSÃO 22
- BIBLIOGRAFIA 24

ASPECTOS REGULATÓRIOS DO MERCADO DE TRANSPORTE AÉREO NO BRASIL*

Eduardo Augusto Guimarães

1 INTRODUÇÃO

Do ponto de vista econômico, a necessidade de implementação de um marco regulatório está associada à indústria caracterizada como monopólio natural — na qual o suprimento do mercado, através da produção de uma única firma, permite minimizar o custo do bem ou serviço produzido. A constatação de tal configuração implica um desafio para a política pública: preservar a maior eficiência propiciada pela existência de um único produtor e, ao mesmo tempo, impedir que esse monopolista exerça efetivamente seu poder monopólico. Esse desafio tem sido, tradicionalmente, enfrentado por meio da intervenção direta do Estado em tais indústrias, seja pela constituição de empresa estatal que assume o papel de monopolista, seja pela implementação de mecanismos de regulação econômica.

A supervisão que o aparato regulatório exerce em relação ao monopólio natural procura reproduzir as condições que vigorariam em um regime de concorrência. Desse ponto de vista, destaca-se, antes de mais nada, a intenção de evitar o exercício ilimitado do poder de monopólio e, em particular, a preocupação em proteger o consumidor do poder discricionário do monopolista. A intervenção governamental nesse mercado aproxima-se, assim, do enfoque da defesa do consumidor. Além disso, a atividade reguladora deve também substituir a concorrência em sua função de mecanismo de ajuste das condições de operação das empresas e do mercado a eventuais alterações no ambiente econômico, uma vez que, no caso do mercado regulado, esse ajuste tende a ser bloqueado pelas próprias normas e restrições estabelecidas pelo marco regulatório. Essa dimensão da política de regulação é uma decorrência da necessidade de preservar a viabilidade do empreendimento regulado e assegurar sua continuidade.

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

Assim, os mecanismos regulatórios que prevaleceram no mercado de serviços de transporte aéreo ao longo de muitas décadas refletiam uma lógica e uma intenção distinta daquela que justifica a regulação no caso do monopólio natural. Não se tratava, como naquele caso, de substituir o mecanismo de competição inexistente, já

* Esta nota está associada a projeto de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e seu conteúdo é de responsabilidade exclusiva do autor.

que o mercado de serviços de transporte aéreo é potencialmente competitivo. Pelo contrário, a regulação desse mercado visava exatamente impedir a concorrência; da mesma forma, não se propunha, como no caso do monopólio natural, a defender o consumidor diante do poder do monopolista; seu objetivo era, em última instância, proteger os oligopolistas atuantes nesse mercado de novos concorrentes.

O reconhecimento de que a vigência de um marco regulatório estrito, como o que vigorou no setor de transporte aéreo, não apenas constitui uma política desnecessária e inadequada, mas, sobretudo, tem efeito negativo do ponto de vista do bem-estar do consumidor, deu origem, a partir do final dos anos 1970, a um processo progressivo de desregulamentação do mercado de serviços de transporte aéreo nos Estados Unidos e na Europa.

As avaliações desse processo de desregulamentação mostram que ele propiciou ganhos de eficiência para a indústria e benefícios significativos para os consumidores. Contudo, sugerem também que a própria dinâmica da indústria desregulamentada deu origem a transformações no seu modo de operação que confirmam o poder de mercado das grandes empresas do setor. Em particular, a evolução das duas últimas décadas revela um mercado menos contestável do que esperado, onde a entrada e a sobrevivência de novos competidores se mostram menos fáceis do que se supunha.

Nesse contexto, a ênfase do debate acadêmico recente e a preocupação das autoridades governamentais nos países da América do Norte e da Europa dizem respeito à necessidade de assegurar a manutenção do maior nível de concorrência propiciado pelo processo de desregulamentação e de impedir que tal evolução venha a ser afetada pela adoção de práticas anticompetitivas e por movimentos tendentes a aumentar o grau de concentração no mercado. Nesse sentido, existe uma clara preocupação em complementar o desmonte do marco regulatório com a mobilização mais efetiva de mecanismos tradicionais de defesa da concorrência.

Diante desse quadro, causam surpresa iniciativas identificadas no caso brasileiro que, apontando exatamente na direção oposta à descrita, procuram reverter o processo de desregulamentação — que, embora ainda incompleto, vem sendo implementado com sucesso desde o início da década de 1990 — e restabelecer um marco regulatório, na essência, semelhante àquele vigente no passado.

2 ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DA EVOLUÇÃO RECENTE DO MERCADO

Essas iniciativas parecem refletir uma avaliação equivocada da natureza e das tendências efetivas da indústria e do mercado de serviços de transporte aéreo. Nesse sentido, é oportuno chamar a atenção para algumas das características do setor e da dinâmica competitiva que marcou sua evolução na última década.

Vale assinalar, inicialmente, que os processos de desregulamentação dos mercados domésticos e do mercado internacional evoluíram de forma diferenciada, sendo mais expressivos os avanços alcançados no primeiro caso, em que dependiam apenas de decisões no âmbito de governos nacionais. Em relação ao mercado internacional, regulado basicamente por meio de acordos bilaterais, as transformações diferem segundo os países envolvidos, tendo se observado, naqueles casos que

adotaram uma política caracterizada como *open skies*, liberalização do acesso ao mercado, liberdade de preço e plena autorização para que uma empresa do país A transporte passageiros entre o país B e outros países em vôos com origem ou destino final em A (*fifth freedom*, no jargão da indústria).

Os comentários apresentados a seguir focalizarão apenas o processo de desregulamentação de mercados domésticos.

A evolução da indústria e do mercado de transporte aéreo nos últimos 25 anos foi marcada por uma trajetória que procura estabelecer um novo equilíbrio de longo prazo, após quatro décadas de regulação. Tal evolução se caracteriza, antes de mais nada, pela busca de maior eficiência, através de iniciativas voltadas para a redução de custos e para o aumento de produtividade da indústria. O movimento nessa direção reflete a pressão competitiva provocada pela entrada efetiva ou potencial de novos concorrentes, mas é também, simplesmente, o resultado da própria remoção do aparato regulatório.

De fato, um regime regulatório, cuja razão de ser é proteger a estrutura vigente da indústria, como ocorreu no setor de transporte aéreo, ao abolir a concorrência e implementar uma política de preços que tem por base o nível de custos da indústria, acaba por sancionar a ineficiência das empresas que a compõem. Assim, se o processo de concorrência premia a empresa eficiente com lucro e pune a ineficiente com a exclusão do mercado, a regulação pode até premiar os produtores mais eficientes, que se destacam de seus pares, assegurando-lhes maior margem de lucro, mas não pune a empresa ineficiente — pelo contrário, garante sua sobrevivência e assegura-lhe mesmo alguma margem de lucro.

Nesse contexto, a remoção do aparato regulatório encontra uma indústria pouco preocupada com sua eficiência e produtividade e exige dela transformações que a habilitem a participar e sobreviver em um processo competitivo. Quando a ineficiência é grande, não é difícil alcançar ganhos significativos de produtividade e reduções expressivas de custos. O êxito dessa transformação vai depender, no entanto, da competência gerencial e, sobretudo, da disposição de realizar os ajustes requeridos. Essa disposição depende, por sua vez, em boa medida, do regime de governança da empresa. Naqueles casos em que a gestão da empresa reflete basicamente os interesses dos proprietários e acionistas (*stockholders*), cujo objetivo é o lucro, haverá possivelmente maior empenho em realizar o ajuste necessário. Naqueles casos em que esse objetivo não empolga a gestão da empresa e em que outros grupos de interesse (*stakeholders*) têm peso significativo na governança, esse ajuste tende a ser postergado ou realizado de forma tímida. Esse é o caso *a*) da empresa estatal, na qual a rentabilidade não aparece, em geral, como o objetivo central e que, de resto, conta com apoio financeiro, subsídio e outras vantagens e compensações supridas pelo governo; *b*) de empresa vista como “representante do país” (*national champion*), que também tende a esperar apoio e subsídio governamental; e *c*) de empresa onde funcionários e sindicatos têm participação ativa, direta ou indireta, no processo de gestão, uma vez que o ônus do processo de ajuste tende a incidir também, e de forma significativa, sobre os empregados.

A transição do regime de regulação para um ambiente competitivo castiga as empresas que não se mostram capazes de reduzir custo, aumentar sua produtividade e

ajustar-se ao novo padrão de concorrência que passa a vigorar no mercado. Essa punição implica, muitas vezes, a exclusão da empresa do mercado (como ocorreu com Eastern, Midway, PanAm, TWA, entre outras, nos Estados Unidos), mas pode, eventualmente, ser transferida para o contribuinte — em geral no caso de empresas estatais ou de *national champions*, que passam a demandar subsídio crescente para sobreviver no ambiente competitivo.

Evidentemente, não cabe responsabilizar o processo de desregulamentação pela exclusão de empresas do mercado. Essa exclusão, na verdade, vem apenas tornar explícita a ineficiência de participantes da indústria que ficara encoberta pela lassidão decorrente do regime de regulação.

Dentre as iniciativas adotadas pelas empresas no sentido de reduzir custos, destaque-se, em particular, o sistema *hub-and-spoke* que substitui um conjunto de rotas diretas entre aeroportos (ponto-a-ponto) por uma rede que organiza essas ligações através de alguns pontos de conexão (*hubs*) com os quais se articulam, através de rotas secundárias (*spokes*), a malha de aeroportos. O sistema *hub-and-spoke* permite aumentar a frequência de vôos sem cair abaixo do nível eficiente de tráfego, bem como atender aeroportos cujo volume de tráfego para qualquer outra cidade seria insuficiente para justificar o serviço ponto-a-ponto. Como se examinará mais adiante, a difusão desse sistema tem implicações importantes do ponto de vista do padrão de competição na indústria e da definição do poder de mercado das empresas.

Esse movimento de aumento de produtividade e de redução de custos tem como contrapartida desdobramentos muito favoráveis aos consumidores. De fato, assiste-se, com o processo de desregulamentação, à forte redução de tarifas (25% na tarifa média ajustada à inflação, no mercado norte-americano na década de 1990) e a aumento da oferta de vôos (cerca de 20% no mesmo mercado e período), resultando em expressiva expansão do tráfego de passageiros (mais de 1/3). Tal evolução reflete não apenas a concorrência que irrompe no interior da indústria após quatro décadas de preços administrados pelo aparato regulador, mas sobretudo a pressão competitiva provocada pela remoção dos obstáculos que o marco regulatório impunha à entrada de novos concorrentes.

Esse processo de redução de tarifas foi acompanhado de mudança significativa na dinâmica de competição da indústria, caracterizada principalmente pela disseminação da prática de discriminação de preços que tem como fulcro a segmentação do mercado entre *time-sensitive business travellers* e *price-sensitive tourist travellers*. Essa tendência tem gerado algum descontentamento entre os consumidores, pelos valores mais elevados cobrados pelas passagens sem restrições, destinadas principalmente ao primeiro segmento, e pelas restrições associadas às tarifas mais reduzidas, dirigidas ao segundo. É verdade que o diferencial entre as tarifas oferecidas a cada um desses segmentos reflete custos diferentes, associados a passagens sem restrição e com restrição; contudo, pode refletir também as diferentes elasticidades-preço da demanda, provenientes de cada uma daquelas classes de viajantes.

Vale notar que o engajamento da indústria em competição de preços foi acompanhado da introdução de novos mecanismos de competição por diferenciação de produto (na verdade, essa modalidade de concorrência esteve presente em todo o período em que o mercado foi regulado). Esses novos mecanismos incluem a

coordenação de vôos, horários de partida e chegada e portões de embarque, no âmbito do sistema *hub-and-spoke*, bem como programas destinados a atrair e assegurar a lealdade dos clientes, como programas de milhagem (*frequent flyer programs*) e esquemas de incentivo a agentes de viagem.

A implementação desses novos mecanismos de competição, em particular a difusão do sistema *hub-and-spoke*, dá origem a economias de escopo do lado dos custos — que ocorre quando o custo de produzir um dado conjunto de produtos é menor do que o de produzir qualquer um de seus subconjuntos — e, sobretudo, do lado da demanda — que ocorre quando a demanda por um conjunto de produtos é maior do que quando os produtos são oferecidos separadamente.

A emergência dessas economias de escopo é particularmente relevante em uma indústria na qual as economias de escala, embora existentes, são limitadas — de fato, a evidência empírica revela que, a partir de um determinado nível de tráfego entre duas cidades, que na maioria dos casos não representa uma parcela significativa do mercado, os serviços de transporte aéreo apresentam retornos constantes de escala. Nesse contexto, a emergência de economias de escopo vem conferir às empresas de maior porte uma vantagem competitiva que não lhes era propiciada pelas economias de escala. De fato, empresas aéreas com redes de rotas mais amplas têm uma clara vantagem competitiva sobre as concorrentes de menor porte, notadamente em rotas com origem ou destino em aeroportos que têm função de *hub*. Nesse sentido, tem sido sugerido que a competição entre empresas aéreas em um mercado desregulado se manifesta como uma competição entre grandes redes de linhas aéreas, centradas em um ou mais *hub*, detendo uma posição dominante em relação às rotas que chegam e partem desse *hub*.

A presença das novas economias de escopo explica, em boa medida, por que a entrada de novos competidores no mercado tem se mostrado menos franca do que esperado. De fato, impossibilitadas de oferecer a diversidade de vôos disponibilizada pelas empresas já existentes e não dispoindo das vantagens decorrentes da presença dominante em um *hub*, as empresas entrantes têm encontrado dificuldade em consolidar sua posição e mesmo em sobreviver no mercado. Além disso, seu ingresso em rotas específicas tem sido afetado pela resposta das empresas atuantes nesses mercados, através de redução de preços e de aumento da oferta de vôos. Essas respostas foram caracterizadas — em reclamações informais das empresas afetadas junto ao departamento de transporte norte-americano — como práticas competitivas desleais e políticas de preços predatórias. O departamento de transporte considerou a questão suficientemente relevante para justificar a definição de procedimentos e critérios que permitam estabelecer — no caso de reduções de tarifas e aumento da oferta por empresas atuantes em um mercado, em resposta à entrada de novos concorrentes — os limites entre procedimento competitivo legítimo e conduta contrária à concorrência. De todo modo, a simples adoção de uma postura dura das empresas existentes ante a entrada de um novo concorrente em um mercado específico constitui um sinal capaz de desencorajar a entrada de outros concorrentes em outros mercados.

Esse quadro é relevante porque permite avaliar, no caso do transporte aéreo, o argumento, freqüentemente apresentado em apoio à implementação de marco

regulatório estabelecendo controle de entrada no mercado e preços administrados pela agência reguladora de que, quando não existem barreiras à entrada e os investimentos realizados são recuperáveis, a empresa entrante pode adotar uma estratégia oportunista, ingressando no mercado para explorar possibilidades de ganhos no curto prazo (eventualmente, em seus segmentos mais lucrativos) e deixando-o em seguida, após ter desorganizado sua estrutura e funcionamento (*hit and run strategy*). Essa estratégia, que estaria associada a políticas de preço predatórias praticadas pela empresa entrante, caracterizaria uma concorrência destrutiva, com conseqüências nocivas para os consumidores, que seriam afetados pela instabilidade na prestação do serviço ou fornecimento do produto, e para as empresas tradicionais do setor, que teriam sua rentabilidade destruída.

A experiência conhecida de desregulamentação de mercados de transporte aéreo não apresenta nenhuma evidência que corrobore os temores apontados pelo argumento aqui descrito. A experiência recente mostra, ao contrário, que entrantes potenciais enfrentam barreiras para ingressar na indústria, que existem custos incorridos para ter acesso ao mercado que não são recuperáveis e que a reação das empresas existentes impõe limites à expansão dos novos concorrentes. Da mesma forma, não existe evidência de que a entrada de novos concorrentes esteja associada a comportamentos oportunistas ou políticas predatórias de preço. Na verdade, as referências recentes a possíveis práticas predatórias apontam antes para as empresas estabelecidas, em seu esforço de se opor à presença de novos concorrentes. Tampouco existe evidência de que a presença de empresas entrantes — que certamente forçaram reduções de tarifas e acirraram a concorrência no mercado — tenha provocado desorganização no mercado.

Não cabe certamente a afirmação de que a desregulamentação, ao propiciar a entrada de novos concorrentes no mercado, seja responsável pelas crises financeiras que marcaram a trajetória da indústria na última década. Tais crises decorrem, na verdade, de flutuações cíclicas da demanda, eventualmente agravadas por eventos pontuais ocorridos nesse período, bem como de peculiaridades do ciclo de investimento da indústria.

O mercado de transporte aéreo é, de fato, sujeito a flutuações cíclicas que, de maneira geral, refletem a evolução da economia como um todo, uma vez que a demanda por serviços de transporte aéreo tende a se contrair nas fases de declínio da atividade econômica. A contração da demanda foi, de resto, agravada no período mais recente por eventos particulares — a invasão do Kuwait em 1990 e seus desdobramentos e os atentados de setembro de 2001. Assim, o setor, em nível mundial, experimentou perdas nos períodos 1980-1983 e 1990-1994 e a partir de 2001, mas recuperou-se e apresentou lucro nos anos 1984-1989 e 1995-2000.

Vale notar ainda que, mesmo nas fases em que a indústria como um todo apresentou resultados negativos, algumas empresas permaneceram lucrativas. É o caso das empresas Southwest Airlines, JetBlue e AirTran — caracterizadas como operadoras de baixo custo (*low-cost carriers*) — que, embora tendo incorrido nos custos impostos a todas as empresas pelas novas normas de segurança estabelecidas pelo governo norte-americano, apresentaram resultados positivos em 2001 e 2002.

Quanto à especificidade do ciclo de investimento do setor, existe a possibilidade de contração da demanda no intervalo de tempo decorrido entre a decisão de investir na expansão da frota e a incorporação efetiva da nova aeronave ao tráfego, o que pode acarretar declínio do índice de aproveitamento dos vôos, com reflexo no resultado financeiro das empresas. Essa é uma característica do setor com a qual as empresas têm de conviver e à qual devem se ajustar. De resto, é uma característica compartilhada por uma ampla gama de setores prestadores de serviço e de segmentos da indústria de transformação, em relação aos quais não se cogita invocar a mobilização de um aparato regulatório para assegurar a regularidade da rentabilidade das empresas que o constituem.

Cabe focalizar, por fim, duas questões que têm sido objeto de atenção de especialistas e das autoridades governamentais nos países da América do Norte e da Europa, por suas implicações do ponto de vista da concorrência no setor.

Já se mencionou que a emergência de novas economias de escopo vem conferir às empresas de maior porte uma nítida vantagem competitiva; em particular, a presença dominante de uma empresa em determinado *hub* se traduz em incremento de seu poder de mercado e pode afetar negativamente a concorrência nas rotas articuladas por esse *hub*.

Nesse contexto, mas sobretudo porque sua disponibilidade tem implicações significativas em relação às condições de entrada em um determinado mercado, é relevante a política adotada na gestão dos *slots*, notadamente nos aeroportos de maior movimento. Tal política se operacionaliza, em geral, por meio de decisões administrativas de organismos governamentais ou de autoridades aeroportuárias que têm como base o reconhecimento dos *grandfather rights* — isto é, a convenção pela qual a empresa aérea retém o direito de uso de um *slot* em um aeroporto pelo fato de ter detido previamente, de forma contínua, esse direito. Tal procedimento tem sido questionado, sugerindo-se que sejam adotados critérios de alocação que envolvam o preço pago pela utilização dos *slots*, como forma de viabilizar um sistema de distribuição mais eficiente e justo em relação aos diversos competidores. Do mesmo modo, tem sido enfatizada a necessidade de investimentos na expansão e atualização tecnológica da infra-estrutura aeroportuária, de modo a evitar que se transforme em fator restritivo à expansão do mercado e à concorrência.

Registre-se, finalmente, que, em um contexto em que as novas economias de escopo conferem às empresas de maior porte uma nítida vantagem competitiva, as associações entre empresas aparecem como questões a serem examinadas com atenção especial pelas agências encarregadas da defesa da concorrência. Essa atenção deve contemplar não apenas as aquisições e fusões de empresas, mas também as novas modalidades de alianças comerciais e estratégicas que vêm sendo implementadas pela indústria, com graus distintos de amplitude e estabilidade, envolvendo, por exemplo, *code share* e *frequent flyer programmes*.

3 AS PROPOSTAS DE RECONSTITUIÇÃO DE UM MARCO REGULATÓRIO PARA ADMINISTRAR A OFERTA

Os comentários anteriores relativos à dinâmica dos mercados norte-americano e europeu ao longo do processo de desregulamentação do setor de transporte aéreo e às tendências atuais das políticas governamentais daqueles países fornecem um quadro de referência para o exame das propostas recentes de reconstituição, no Brasil, de um marco regulatório para administrar a oferta.

O mercado de transporte aéreo no Brasil foi objeto de ampla e rígida regulação até o final da década de 1980. O início da década seguinte assiste, no entanto, a um progressivo processo de flexibilização do marco regulatório então vigente, no qual cabe destacar:

a) a revisão de normas associadas aos conceitos de linhas domésticas nacionais, regionais e especiais, que arrefeciam a competição em rotas específicas, e a eliminação de disposições normativas que criavam barreiras à entrada de novos concorrentes no setor (notadamente através das portarias 005/GM5, de 9/01/98, 504/GC5, de 12/08/99, 676/GC5, de 20/10/99, 692/DGAC, de 20/10/99, e 569/GC5, de 05/09/00); e

b) a liberação das tarifas, muito tímida no início da década, mas gradual a partir de 1998 (através da Portaria 701/DGAC, de 30/12/98, Resolução nº 7 do Conac, de 28/03/01, e Portaria 672/DGAC, de 16/04/01) para concluir pela completa eliminação de qualquer controle em 2001 (Resolução nº 8 do Conac, de 09/08/01).

Não se dispõe ainda de avaliações mais abrangentes e sistemáticas desse processo de desregulamentação. Os estudos e dados estatísticos disponíveis sugerem, no entanto, que os resultados alcançados não diferem, em seus traços mais gerais, dos observados nos mercados norte-americano e europeu, comentados na seção anterior.

O processo de desregulamentação teve impacto significativo sobre as tarifas, como evidenciado pela evolução do *yield*/custo passageiro.km: seu valor em 2002 é equivalente ao de 1996 inflacionado pelo IPCA (declínio de 0,5%), mas apresenta uma redução de 51% quando convertido em dólares. Da mesma forma, a relação *yield*/custo passageiro.km declina de 2,0 em 1996 para 1,6 em 2002. Essa redução do preço relativo do transporte aéreo foi acompanhada de aumento expressivo do volume de passageiros transportados (de 16,6 milhões para 26,8 milhões de passageiros.km entre 1996 e 2002, que corresponde a uma taxa anual de 8,3%), que teve como contrapartida a expansão da oferta de assentos de 28,6 milhões para 47,1 milhões no mesmo período (taxa anual de 8,6%), mantendo-se estável a taxa de aproveitamento (58% e 57%, respectivamente).

Ocorrem também mudanças na estrutura da indústria, tendo a participação da Varig declinado de 49% para 39% entre 1996 e 2002, enquanto a parcela de mercado da TAM crescia de 14% para 35%, e constata-se o aparecimento de novos competidores, dentre os quais se destaca a Gol, que responde por 12% do mercado em 2002. Vale notar que, dado seu caráter gradual, o processo de desregulamentação — embora tenha induzido surtos competitivos no interior da indústria na segunda metade da década de 1990, com modificações nas parcelas de mercado das empresas

existentes — só vai propiciar a entrada significativa de um novo concorrente em 2001.

Por fim, assistiu-se, nos últimos anos, a manifestações de dificuldades financeiras de empresas do setor. A lucratividade do tráfego doméstico, conforme calculado pelo DAC, apresentou valores negativos em 1999, 2001 e 2002, o que, no caso das empresas que operavam linhas internacionais, veio se somar à lucratividade negativa que tem caracterizado esse tráfego ao longo dos anos. Tais dificuldades, como se apontou em relação aos mercados norte-americano e europeu, são esperadas no período de transição que se segue à remoção de um marco regulatório rígido, durante o qual as empresas devem se ajustar ao novo padrão de operação e de concorrência e superar eventuais ineficiências acumuladas anteriormente sob a proteção do regime de regulação.

Nesse quadro, em que o processo de desregulamentação se desdobra como esperado, já que a própria lentidão das mudanças pode ser atribuída ao seu gradualismo, surpreende a meia-volta no processo em curso, caracterizada tanto pelas propostas do Comitê Técnico de Políticas Públicas, instituído pelo Conselho de Aviação Civil (Conac), quanto pelas “diretrizes” que, por determinação da Portaria 731/GC5, de 31 de julho de 2003, passam imediatamente a orientar a “política para os serviços de transporte aéreo comercial do Brasil”.

É verdade que já havia indícios dessa inflexão na Portaria 243/GC5, de 13 de março de 2003, que se propõe a promover “a adequação da oferta de transporte aéreo, feita pelas empresas aéreas, à demanda disponível no mercado”. Nesse sentido, as empresas aéreas são “concitadas a desenvolver planos de racionalização de suas linhas, a serem elaborados em coordenação e com a colaboração do DAC”. Além disso, a Portaria condiciona a importação de aeronaves comerciais “à comprovação de real necessidade pelo requerente, com base nas autorizações concedidas para a exploração do transporte aéreo”. Assim, embora indique que tais instruções são “aplicadas em caráter emergencial e provisório, enquanto perdurar a atual conjuntura do transporte aéreo”, a portaria antecipa a essência da recém-aprovada “política para os serviços de transporte aéreo comercial do Brasil”.

A essência dessa política é explicitada nas diretrizes divulgadas pela Portaria 731/GC5 quando — após apontar, como a portaria de março, a necessidade da “revisão da regulamentação existente dentro de um novo cenário nacional, com a finalidade de ADEQUAR A OFERTA DE TRANSPORTE AÉREO, FEITA PELAS EMPRESAS AÉREAS, À EVOLUÇÃO DA DEMANDA” (caixa alta no original) — afirma que

“a capacidade de auto-regulação do mercado, mediante a livre atuação das forças que nele interagem, deve ser buscada como meta de longo prazo, cabendo ao órgão regulador (Departamento de Aviação Civil – DAC) uma função moderadora, com a finalidade de impedir uma competição danosa e irracional, com práticas predatórias de conseqüências indesejáveis sobre todas as empresas, razão pela qual 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 QUANTO A COMPROMISSOS ASSUMIDOS” (caixa alta no original).

Tal proposição marca uma ruptura com as premissas do processo de desregulamentação até então em curso, ao pretender substituir a dinâmica do mercado pela decisão administrativa da agência reguladora na função de promover o ajuste entre oferta e demanda. O sentido dessa substituição é, aliás, explicitado na própria diretriz. O ajuste promovido pelo mecanismo da concorrência se dá, eventualmente, pela exclusão de empresas ineficientes e pela entrada de produtores mais competitivos. No marco regulatório que se pretende reconstruir, a criação de novas empresas fica condicionada à análise do órgão regulador, cuja preocupação é “a situação econômica das empresas existentes, principalmente quanto a compromissos assumidos”.

A conseqüência dessa substituição do mercado pela instância administrativa — ao impedir que o processo competitivo opere no sentido da constituição de uma estrutura produtiva eficiente — será, provavelmente, assegurar a sobrevivência de empresas ineficientes e a preservação da atual estrutura oligopolista da indústria, reproduzindo o legado do marco regulatório que se pretendeu encerrar ao longo dos anos 1990.

A proposta de substituição do mercado pela autoridade da agência reguladora aparece associada à necessidade de “impedir uma competição danosa e irracional, com práticas predatórias de conseqüências indesejáveis sobre todas as empresas”. Não há que questionar a necessidade de coibir práticas competitivas desleais e políticas predatórias (embora cumpra lembrar que essa função cabe, em geral, aos órgãos de defesa da concorrência e não a agências reguladoras). Cabe enfatizar, no entanto, que a entrada de nova empresa no mercado, mesmo quando vem gerar uma situação de desequilíbrio entre oferta e demanda, não pode, em si, ser caracterizada como “competição danosa e irracional” e muito menos como “práticas predatórias de conseqüências indesejáveis”. De resto, o foco de uma atuação que vise coibir abusos da concorrência deve ser a conduta das empresas no mercado e não a situação econômica (e os compromissos assumidos) das empresas existentes, como entendido pelas novas “diretrizes”.

Ao associar a crise na indústria do transporte aéreo brasileiro à necessidade de coibir práticas competitivas desleais, o documento anexo à Portaria 731/GC5 pode sugerir uma relação de causa e efeito. Assim, é oportuno destacar que essa relação não existe, vale dizer, as dificuldades financeiras enfrentadas por algumas empresas brasileiras de aviação — embora reflitam, em parte, o revigoramento do processo competitivo propiciado pela desregulamentação, associado a uma conjuntura desfavorável e à dificuldade de algumas empresas em se ajustarem ao novo cenário — certamente não decorrem de concorrência desleal ou de práticas predatórias por parte das empresas existentes ou de concorrentes recém-ingressados no mercado.

Embora formuladas antes da divulgação da Portaria 731/GC5, as propostas do Comitê Técnico de Políticas Públicas, de certa forma, operacionalizam as diretrizes enunciadas por aquele documento — que, aliás, são operacionalizadas pontualmente no próprio texto das diretrizes que indica como “SERÁ EVITADA A SUPERPOSIÇÃO DE LINHAS COM PROXIMIDADE DE HORÁRIOS, RESGUARDANDO-SE O INTERESSE DO USUÁRIO”, determinando que “CASO SEJA NECESSÁRIA A CONCESSÃO DE UM NOVO HORÁRIO

PRÓXIMO A OUTRO, O NOVO HORÁRIO DEVERÁ SER POSTERIOR AO JÁ AUTORIZADO” (caixa alta no original).

Os comentários apresentados a seguir destacam os pontos da proposta do comitê que promovem a reconstituição de um marco regulatório destinado a administrar a oferta no mercado doméstico de transporte aéreo no Brasil (o tráfego internacional não é objeto desta nota):

- “o órgão regulador da aviação civil estabelecerá norma disciplinando a gestão da oferta” (I-1.0); “a oferta será definida pelo mercado” (I-1.0-a), mas “o regulador disporá de instrumentos para regular a oferta, devendo atuar segundo regras previamente conhecidas” (I-1.0-c)

- ◆ Em um mercado potencialmente competitivo, como o mercado de transporte doméstico, não cabe substituir a dinâmica da concorrência pela decisão administrativa da autoridade governamental como forma de ajustar o mercado. O comitê não avança na definição das “regras previamente conhecidas” mas, em face do teor das diretrizes enunciadas pela Portaria 731/GC5, é lícito considerar que tais regras refletirão a preocupação, ali expressa, com “a situação econômica das empresas existentes, principalmente quanto a compromissos assumidos”. Nesse sentido, a consequência dessa substituição da concorrência do mercado pela instância administrativa será, provavelmente, a sobrevivência de empresas ineficientes e a preservação da atual estrutura oligopolista da indústria.

- “o órgão regulador interferirá na capacidade ofertada sempre que se configure prática abusiva de preços ou prática anticompetitiva” (I-1.0-e)

- ◆ O sentido da proposta é obscuro, uma vez que a ação contra práticas abusivas e anticompetitivas não tem por que se instrumentalizar através de interferência na capacidade ofertada. De resto, tais práticas devem ser enfrentadas pelas agências responsáveis pela defesa da concorrência e não pelo órgão regulador.

- “o acesso ao mercado será livre, no caso das linhas já atendidas, mediante apresentação de estudo de viabilidade econômica” (I-2.0-b)

- ◆ A proposta é ambígua: ou a apresentação do estudo é mera formalidade, e portanto desnecessária, ou a entrada não é livre pois depende da aprovação do órgão regulador. Nesse último caso, a proposta consagra um direito de precedência, absolutamente injustificado, e constitui uma barreira à entrada e um obstáculo à concorrência, com prejuízo para a eficiência da indústria e para o bem-estar dos consumidores.

- “o órgão regulador disporá de mecanismos para estabelecer restrições ao regime de liberdade tarifária, mediante o estabelecimento de limites tarifários máximos ou mínimos, por segmento específico de mercado, na ocorrência de prática anticompetitiva ou abuso de preços, agindo segundo regras previamente conhecidas” (I-4.0-c)

- ◆ A “ocorrência de prática anticompetitiva ou abuso de preços” deve ser tratada como tal pelas agências de defesa da concorrência, aplicando-se aos infratores as punições previstas em lei. São, no entanto, eventos que refletem má conduta de empresas e não justificam a revogação do regime de liberdade tarifária.

Eventualmente, tal comportamento pode sinalizar insuficiente grau de concorrência; nesse caso, cabe atuar sobre fatores que possam estar inibindo o processo competitivo.

- “eslotes* disponíveis serão alocados preferencialmente a empresas novas entrantes ou empresas que não operem no aeroporto”; “eslotes disponíveis, atendido o item anterior, serão alocados observado o direito de precedência, mediante rodízio”; “os eslots existentes poderão ser retirados sempre que não utilizados dentro das normas estabelecidas pelo regulador” (I-2.0). Os representantes dos trabalhadores no comitê registraram, no relatório final, seu dissenso em relação à proposta, sugerindo que, em relação aos *slots* disponíveis, o direito de precedência não seja “assegurado se, a critério do Conac, a empresa interessada detiver posição dominante no aeroporto, salvo se não houver outra empresa interessada”

- ◆ A proposta consagra o direito de precedência (*grandfather rights*), que tem representado um obstáculo significativo ao ingresso de novos competidores e à maior competição no mercado. A recomendação de que os *slots* disponíveis sejam alocados preferencialmente a novos competidores é de eficácia limitada, uma vez que, freqüentemente, não existem *slots* disponíveis nos aeroportos mais importantes nos horários que apresentam maior volume de tráfego. A questão da alocação dos *slots* continua sendo uma questão não-resolvida mesmo nos mercados norte-americanos e europeu. Como se mencionou, existem recomendações no sentido de que os *grandfather rights* e os critérios administrativos sejam substituídos por métodos que envolvam o preço pago pela utilização dos *slots*, como forma de viabilizar um sistema de alocação de *slots* que seja mais eficiente e justo em relação aos diversos competidores.

- “a participação do capital estrangeiro nas empresas de transporte aéreo regular deve ser mantida nos níveis atuais” e “deve ser incluída a possibilidade de redução da participação estrangeira em situações específicas, mediante ato do Poder Executivo” (5.0)

- ◆ A elevação do limite de participação do capital estrangeiro dos 20% atuais para 49% não teria nenhuma implicação do ponto de vista do controle nacional das empresas do setor. Assim, a consequência da manutenção do atual limite é apenas evitar a possibilidade de maiores investimentos na indústria. É, portanto, uma proposta inadequada, uma vez que dificulta a expansão do setor e a entrada de novos competidores no mercado. A referência à “possibilidade de redução da participação estrangeira em situações específicas” é mais um exemplo de ambigüidade nas propostas do comitê; é relevante, para que a proposta possa ser avaliada, que se especifique quais as situações contempladas.

* N. Ed. Na Portaria 731/GC5, a palavra *slot* foi traduzida para o português.

A REGULAÇÃO DO MERCADO DE AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL: EVOLUÇÃO E SITUAÇÃO ATUAL*

Lucia Helena Salgado

1 PRECEDENTES

A experiência em regulação do mercado de aviação civil teve início nos anos 1960 com as Conferências Nacionais da Aviação Comercial (Conac), realizadas em 1962, 1963 e 1968. O modelo de regulação previa o estímulo à concentração de empresas, o controle de entrada e da definição de linhas, assim como um controle tarifário estrito. É da mesma época a primeira tentativa de estímulo à aviação regional, com a criação da Rede de Integração Nacional (RIN), que previa subsídios para determinadas rotas, de baixa viabilidade econômica [BNDES (2002)].

A primeira intervenção de fôlego na organização desse mercado deu-se por meio do Decreto 76.590, de 11 de novembro de 1975, que criou os Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional (Sitar). O regulamento dividiu o território em cinco áreas, cada qual atendida por uma empresa, em regime de monopólio.

Cabe destacar que um dos princípios estabelecidos para os Sitar era a delimitação clara de atuação de empresas regionais e nacionais; como norma geral do modelo de regulação, sobressaía o desestímulo à concorrência no mercado de aviação civil, vista como prejudicial à estabilidade do mercado.

2 AS MUDANÇAS NO MARCO REGULATÓRIO AO LONGO DOS ANOS 1990

A década de 1990 testemunhou um cuidadoso processo de liberalização do mercado doméstico de aviação civil, com a gradual introdução de concorrência através de medidas como revisão e até mesmo eliminação de segmentações de mercado, autorização de entrada de novas empresas, liberalização tarifária e controle de concentração de mercado, por meio de imposições de limites à participação em determinadas linhas aéreas e no acesso à infra-estrutura aeroportuária, conforme se detalhará a seguir.

O ambiente regulatório até então vigente começa a ser modificado a partir de 1991, por ocasião da V Conac. No âmbito da aviação regional, estabeleceu-se a autorização para a criação de novas empresas, para a competição entre operadoras nacionais e regionais e extinguiram-se as áreas demarcadas de atuação regional.

As normas infralegais que conformaram de maneira mais nítida o início do processo de revisão do marco regulatório para o setor, com a introdução do princípio da concorrência, foram a Portaria 340/GM5, de 12 de junho de 1991, que criou

* Este documento tem caráter preliminar e compõe programa de pesquisa em curso no âmbito do IPEA/Rio de Janeiro. Colaboraram Douglas Pedra e Eveline Fernandes. A autora agradece o auxílio no levantamento da legislação do Major Douglas Artur Pereira, do Instituto de Aviação Civil, e os comentários de Paulo Mansur Levy, Ronaldo Seroa da Motta e Newton Rabello de Castro, com as ressalvas de praxe.

novas normas para o estabelecimento, aprovação, modificação ou cancelamento de linhas aéreas regulares domésticas e as portarias 686/GM5 e 687/GM5, ambas de 15 de setembro de 1992. A primeira estabeleceu, dentre outras medidas, um novo regime de controle de oferta, prevendo o limite de participação de mercado no âmbito doméstico de empresas, de forma individual ou associada, de 50%. A segunda reviu as regras de autorização e concessão dos serviços aéreos públicos, eliminando a delimitação estrita de atuação de empresas nacionais e regionais e a última reestruturou todo o sistema aéreo regular e criou as linhas aéreas especiais — unindo os aeroportos centrais de São Paulo (Congonhas), Rio de Janeiro (Santos Dumont) e Belo Horizonte (Pampulha) e esses ao aeroporto de Brasília (Juscelino Kubitschek). Estabeleceu-se que as linhas especiais deveriam ser operadas prioritariamente por empresas regionais, à exceção da ponte aérea Rio–São Paulo, cuja exploração foi designada às empresas nacionais.

Operou-se ainda, nessa primeira fase de revisão do marco regulatório, a flexibilização tarifária. Estabeleceu-se um intervalo de variação de 50% para menos e 32% para mais das tarifas de referências determinadas pelo Departamento de Aviação Civil (DAC), o que abriu espaço para a concorrência de preços entre as empresas. Em 1997,¹ as empresas receberam autorização para conceder descontos ainda maiores, da ordem de 65%, e foi extinto o teto para as tarifas. A partir de 2001,² as tarifas das linhas regulares foram totalmente liberadas [Pasin e Lacerda (2003) e Franco *et alii* (2002)].

A liberalização dos mercados ampliou-se gradualmente em 1998 (Portaria 5/GM5, de 9 de janeiro de 1998), quando se extinguiu a prevalência das empresas regionais na operação das linhas especiais e *pool* de empresas operando a ponte aérea Rio–São Paulo. Contudo, de modo a evitar a concentração de tais linhas nas mãos das empresas de maior porte, estabeleceram-se limites de participação de mercado, na forma das seguintes restrições: as empresas de transporte aéreo regular³ poderiam alocar nas linhas aéreas especiais o máximo de 35% do total de assentos.km⁴ por elas efetivamente ofertados e nenhuma empresa regular poderia deter mais de 50% do total da capacidade ofertada nas ligações especiais.

Finalmente, com a publicação da Portaria 569/GM5, de 5 de setembro de 2000, eliminou-se definitivamente a distinção entre empresas de âmbito regional e de âmbito nacional. Um ponto que merece destaque nesse processo de revisão do marco regulatório foi a introdução, por meio da mesma portaria, de dois critérios para novas concessões ou alterações de linhas:⁵ a expansão de oferta de opções aos usuários e o estímulo à competição entre as companhias aéreas. Ademais, criou-se um referencial de limite para o controle de *slots*⁶ em um mesmo aeroporto; as empresas,

1. Portaria 986/DGAC, de 18 de dezembro de 1997.

2. Portaria 248/GM5, de 10 de agosto de 2001.

3. Denominação que, com a gradual extinção da segmentação de mercados, veio substituir a anterior, de transporte aéreo nacional.

4. Unidade de medida adequada à aferição da participação de empresas no mercado de transporte aéreo.

5. Além do limite representado pela capacidade física da infra-estrutura aeroportuária.

6. *Slots* são espaços físicos e temporais para decolagem e aterrissagem de aeronaves, aspecto que pode representar barreiras à entrada de novas empresas, se controlados de forma crítica por empresas já instaladas.

individualmente ou em associação, perderam garantias sobre mais de 37% dos *slots* utilizados e estabeleceu-se a possibilidade de requisição de *slots* previamente concedidos que superassem esse limite.

3 RESULTADOS DO PROCESSO DE LIBERALIZAÇÃO

Os resultados benéficos em termos de aumento de bem-estar para os usuários de transporte aéreo do processo de liberalização e a introdução de concorrência nesse mercado já foram evidenciados por vários estudos recentes. Em linhas gerais, ampliou-se a oferta de vôos e, portanto, as opções e o acesso ao serviço para os usuários; introduziu-se a competição por preços que, por sua vez, ampliou a dimensão do mercado; e introduziu-se a competição por diferenciação, o que representa melhor atendimento de segmentos da demanda com perfis distintos.

O primeiro aspecto a mencionar refere-se à expansão do setor após o início do processo de liberalização. De acordo com dados do DAC, o fluxo passageiros.km em 2000 foi de 20,5 milhões, contra 11,8 milhões em 1992, o que representa um crescimento de mais de 9% a.a., taxa muito superior à da expansão da economia [Oliveira (2003)].

Quanto ao importante indicador para a saúde econômico-financeira das empresas, representado pela ocupação de assentos, observe-se a Tabela 1.

TABELA 1
EVOLUÇÃO DA TAXA DE OCUPAÇÃO — 1992-2002

| Ano | Aproveitamento ^a |
|-------------------|-----------------------------|
| 1992 | 53,1 |
| 1993 | 53,6 |
| 1994 | 56,8 |
| 1995 | 58,3 |
| 1996 | 57,8 |
| 1997 | 57,2 |
| 1998 | 59,1 |
| 1999 | 47,8 |
| 2000 | 49,0 |
| 2001 | 59,0 |
| 2002 ^b | 58,0 |

Fonte: DAC, adaptado de Rodrigues (2003).

^a Corresponde à taxa de ocupação média (assento.km utilizados pagos/assentos.km oferecidos).

^b Primeiro semestre.

A Tabela 1 é bastante útil para afastar a crença de que a introdução da concorrência é responsável pela má situação financeira das empresas tradicionais no mercado, em virtude do “excesso de oferta” que teria acarretado. Conforme se observa, no início do processo de liberalização — 1992 — a taxa de ocupação de assentos era baixa e cresce continuamente a partir de então. Após dois anos ruins, a

ocupação volta a crescer atingindo taxas inéditas.⁷ Ocorre que é justamente nesse período de expansão que se deu a entrada mais relevante no mercado, da Gol, operando em escala nacional. A Gol é criada em agosto de 2001 e faz seu vôo inaugural em 15 de janeiro de 2002. Não há, portanto, como se atribuir a essa entrada, bem como ao gradual processo de liberalização ao longo da década de 1990 e à resultante expansão da oferta, a responsabilidade sobre os problemas acumulados pelas grandes empresas do setor. O aumento da taxa de ocupação, cuja continuidade foi quebrada apenas em um curto período de dois anos em dez, resultou justamente da expansão do mercado, com a inclusão de novos contingentes de usuários e o maior acesso ao serviço de transporte aéreo, viabilizado pelo processo de liberalização que favoreceu a introdução de concorrência.

Hoje, há 14 companhias de transporte aéreo regular, com as empresas do grupo Varig (Varig, Rio Sul e Nordeste), unificadas em 2002, detendo 36% do mercado doméstico, a TAM, 33%, e a Gol, 17%.⁸ De acordo com Tavares e Rocha (2003, p. 275):

“[...] três movimentos caracterizam a estrutura do setor nos últimos anos: a entrada de novas empresas em rotas regulares, a redução da participação de mercado de algumas empresas tradicionais e a racionalização das operações das empresas com base na rentabilidade das rotas. Com efeito, empresas tradicionais — em especial TAM e Varig — vêm se retirando de rotas internacionais e regionais pouco rentáveis e se concentrando em rotas de maior fluxo, onde podem operar com aviões de maior porte. A Gol tem crescido em rotas em que tradicionalmente atuavam Varig, Transbrasil, TAM e Vasp. A Puma vem preenchendo o espaço deixado pela TAM no Pará. A Pantanal vem operando algumas rotas que a TAM deixou de operar na região Sudeste. A Ocean Air passou a operar rotas anteriormente operadas pela Rio Sul.”

Observe-se na Tabela 2 a evolução da estrutura do mercado em âmbito nacional ao longo do período de liberalização.

TABELA 2
PARTICIPAÇÕES DE MERCADO EM TERMOS DE ASSENTOS.KM DISPONÍVEIS — 1991-2003
[em %]

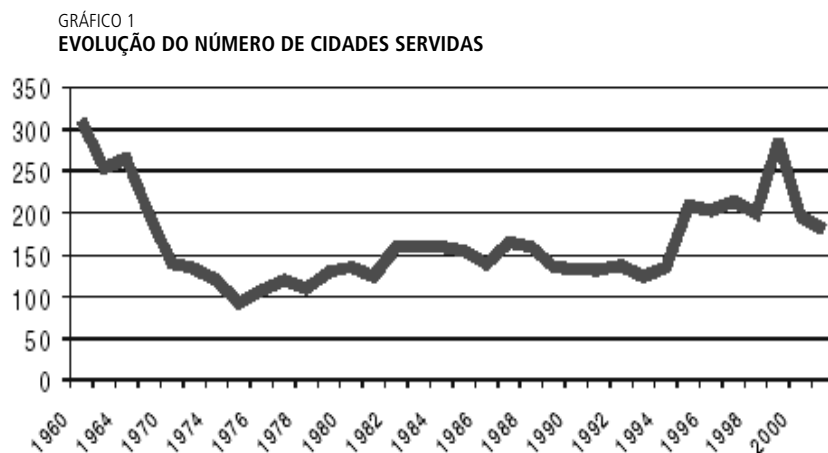
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Grupo Varig | 43,7 | 44,3 | 48,7 | 46,0 | 45,4 | 45,5 | 43,6 | 43,6 | 39,1 | 40,6 | 40,2 |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

Fonte: DAC *apud* Espírito Santo Jr. e Silva (2003).

7. Embora ainda inferiores à média observada no mercado doméstico norte-americano, de 67,8% [Rodrigues (2003)].

8. No *site* do DAC (www.dac.gov.br) encontramos uma lista um pouco diferente, com 22 participantes, por estarem listadas em separado as companhias do grupo Varig e algumas que não se encontram no momento em operação. A lista é composta por: Abaeté Linhas Aéreas; ABSA Aerolíneas Brasileiras S/A (só opera carga); Brasmex – Brasil Minas Express Ltda; Gol Transportes Aéreos Ltda.; Interbrasil Star S/A; Meta – Mesquita Transportes Aéreos Ltda.; Nordeste Linhas Aéreas Regionais; Oceanair Linhas Aéreas Ltda.; Pantanal Linhas Aéreas Sul Mato-Grossenses S/A; Passaredo Transportes Aéreos S/A; Penta – Pena Transportes Aéreos S/A; Puma Air Linhas Aéreas Ltda.; Rico Linhas Aéreas S/A; Rio-Sul Linhas Aéreas S/A; TAM Linhas Aéreas S/A; Tajav Transportes Aéreos Regulares S/A; Total Linas Aéreas S/A; Transbrasil S/A Linhas Aéreas; Trip – Transporte Regional do Interior Paulista; Varig S/A – Viação Aérea Rio-Grandense; Varig Logística S/A; e Vasp – Viação Aérea São Paulo S/A.

Com relação ao transporte aéreo regional observou-se, ao longo da década de 1990, a sua expansão, conforme dados coletados pelo DAC, referentes ao número de cidades atendidas por esse serviço [BNDES (*op. cit.*)]. Se a intervenção de 1975, com a criação dos Sitar, inibiu a retração do transporte aéreo regional, um movimento expressivo de expansão é notado a partir de 1995, como se pode ver pelo Gráfico 1.⁹



Fonte: DAC *apud* BNDES (2002).

Atualmente há dez empresas de transporte aéreo regular operando principalmente linhas regionais¹⁰ e mais duas em processo de entrada.¹¹ Lembre-se que a TAM surgiu como empresa regional, mas não se enquadra mais nessa categoria, enquanto Rio-Sul e Nordeste não compõem mais a lista por terem sido integradas societariamente no ano passado.

O Gráfico 2, que traz informações sobre o retorno de cada companhia por passageiros.km, indica, embora de forma não conclusiva, a existência de uma segmentação no mercado, por níveis de tarifas, recentemente estabelecida.

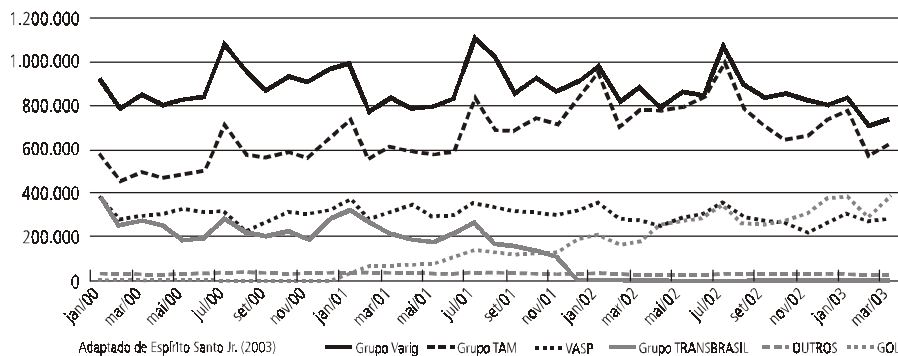
Quanto ao mercado representado pela ponte aérea Rio–São Paulo, Oliveira (*op. cit.*) ressalta que o fim do *pool* de companhias aéreas e a entrada de novos participantes resultaram na adoção de estratégias de competição, por parte das empresas operantes nesse mercado, que levaram a um grau de rivalidade mais elevado entre elas e à maior diferenciação dos serviços oferecidos. Assim, observaram-se esforços para segmentar a demanda, de um lado com incentivos à lealdade à marca por meio de programas de milhagens, melhores serviços antes e durante os vôos, aeronaves mais novas e mais confortáveis, de outro lado com a oferta de serviços básicos a preços com consideráveis descontos.

9. De acordo com o estudo do BNDES (*op. cit.*, p. 3): "A queda do número de cidades servidas pelo transporte aéreo verificada em 2000, retornando ao nível de 1998, pode estar associada, entre outras razões, às primeiras liminares que suspenderam a arrecadação do Adicional Tarifário por algumas empresas em meados de 1999. Tal número permaneceu em queda em 2001, ano em que novas liminares foram concedidas".

10. São elas: Abaeté Linhas Aéreas, cujas atividades iniciaram-se em 1996; Meta – Mesquita Transportes Aéreos (1999); Pantanal Linhas Aéreas (1993); Penta – Pena Transportes Aéreos (1995); Puma Air (2002); Rico Linhas Aéreas (1996); Tajav Transportes Aéreos (1994); Total Linhas Aéreas (1996); Trip – Transporte Aéreo Regional do Interior Paulista (1998); e Ocean Air (2003).

11. De acordo com BNDES (*op. cit.*), em estudo do final de 2002, seriam elas a Ocean Air, a Air Minas e a Vale Air, mas a Ocean Air já ingressou regularmente no mercado este ano.

GRÁFICO 2
RETORNO POR PASSAGEIRO.QUILÔMETROS



Com relação à evolução das tarifas ao longo do processo de liberalização, ao contrário do que se poderia esperar com a extinção do controle das tarifas após longos períodos de contenção,¹² não se observou um processo de “realinhamento tarifário” em direção a um patamar mais elevado. De acordo com Guimarães (*op. cit.*), os valores de 2002, comparados aos de 1996¹³ revelam estabilidade, representada por uma ligeira queda da ordem de 0,5%. Já se convertidos em dólares, os valores das tarifas revelam uma considerável queda em termos de preços relativos, da ordem de 51%.

4 AS MEDIDAS REGULATÓRIAS RECENTES

Iniciativas recentes parecem apontar para a reversão do processo de liberalização dos mercados de aviação civil que caracterizou a década passada. Dessas, destacam-se as Portarias 243/GC5, de 13 de março de 2003, e 731/GC5, de 31 de julho de 2003. A portaria de março determina que o DAC promova “a adequação da indústria de transporte aéreo à realidade do mercado”. A restrição à autorização de importações de aeronaves prevista na portaria, de acordo com comprovada necessidade pelo requerente, tem representado, na prática, efetivo freio à expansão de empresas entrantes ou recém-instaladas no mercado, como a Gol. Por outro lado, a redução de ofertas de vôos por parte da Varig e da TAM, que operam desde o início do ano em regime de *code share*, tem seguido estritamente as diretrizes recém-implementadas pelo DAC.

Já a portaria do final de julho deste ano representa uma inflexão mais acentuada com relação à trajetória anterior. Ela altera as “Diretrizes para o Transporte Aéreo Nacional” estabelecidas em 1992,¹⁴ com ênfase nos seguintes aspectos:

- “a) adequar a oferta de transporte aéreo [...] à evolução da demanda;
- b) considerar, quando da análise para criação de novas empresas, o comportamento e a especificidade do mercado foco de atuação e a situação

12. Em particular no período de 1986 a 1992, a política tarifária para o setor foi estritamente subordinada aos objetivos macroeconômicos de contenção da inflação e cabia ao ministro da Fazenda ou da Economia autorizar ou não reajustes para o setor.

13. Utilizando-se o IPCA como deflator.

14. Por meio do Aviso 001/GM5/004, de 19 de fevereiro de 1992.

econômica das empresas existentes, principalmente quanto a compromissos assumidos;

c) será evitada a superposição de linhas com proximidades de horários, resguardando-se o interesse do usuário. Caso seja necessária a concessão de um novo horário, próximo a outro, o novo deverá ser posterior ao já autorizado; e

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

As novas diretrizes revelam o empenho das autoridades regulatórias em substituir os mecanismos de mercado, cuja operação levou a resultados em termos de elevação de bem-estar, como os mencionados na seção anterior, pelo controle administrativo do mercado, nos moldes do marco regulatório que vigorou nas décadas de 1960 a 1980, gradualmente alterado pelo processo de liberalização iniciado em 1991. Chama a atenção a preocupação, a nortear toda a política para o setor, com “a situação econômica das empresas existentes”, a prioridade a concessões previamente estabelecidas de horários e a identificação entre o “maior nível de competição entre operadores” e práticas anticompetitivas, como *dumping* e cartelização. Ao contrário do que se depreende das novas diretrizes, não há elementos empíricos que justifiquem a associação entre a má situação econômica de empresas dominantes como Varig, em especial, e TAM e o aumento da concorrência no setor proporcionado pelo processo de liberalização, que culminou na entrada de novas empresas.

Some-se a essas indicações a recente manifestação oficial do ministro da Defesa¹⁵ quanto à proposta de fusão Varig-TAM. Textualmente:

“O Governo Federal trabalha com o propósito permanente de propiciar ao setor de aviação civil uma situação estável, rentável e sustentável. A desregulamentação que imperou nos anos 90 levou as companhias aéreas a uma situação de excesso de oferta, que provocou um processo de concorrência predatória.

Dáí a necessidade de uma correção do marco regulatório do setor e de ajustes empresariais que permitam trabalhar com melhor embasamento institucional e financeiro e ingressar numa etapa de normalização e operação positiva.

[...] Todos que acompanham o setor sabem que é necessário um enxugamento da oferta [...] O desemprego pode ser selvagem e imediato, no caso do colapso de uma companhia aérea. Ou poderá ser minimizado e bem administrado, no contexto de um bom entendimento empresarial. É nesse marco que deve ser vista a fusão entre a Varig e a TAM, apresentado ao governo no início do ano pelas duas companhias aéreas.”

Depreende-se da manifestação anterior um apoio ao processo de fusão com base na tese que relaciona o processo de desregulamentação com práticas predatórias e à

15. Disponível na página da internet do ministério (www.defesa.gov.br).

má situação da empresa dominante, tese que, como visto, demanda ainda investigação mais acurada.

Ademais, deve-se ressaltar que o ambiente institucional brasileiro de defesa da concorrência prevê a submissão de operações que redundam em concentração econômica, ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), que, de forma autônoma com relação às diretrizes de governo e com o apoio das análises técnicas da Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça e da Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) do Ministério da Fazenda, detém a competência legal para autorizar, ou não, operações que redundem em redução da concorrência, impondo restrições, caso sejam necessárias, para a preservação do interesse público.¹⁶

As novas diretrizes para o transporte aéreo parecem visar à preservação das posições de mercado de empresas tradicionais, o que constituiria uma espécie de ajuda estatal. A esse respeito, conforme apontam Tavares e Rocha (*op. cit.*), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) recentemente elaborou documento em que elenca, entre as piores formas de ajuda estatal em termos de eficiência e bem-estar econômico, a ajuda a firmas em estado falimentar (*failing firms*). Comentam os autores:

“São, de acordo com o documento, políticas discriminatórias [...] e discricionárias, que têm por efeito relaxar a restrição orçamentária das firmas subsidiadas e enfraquecer o estímulo à eficiência. O documento sugere que o princípio fundamental a ser adotado na avaliação da conveniência de conceder ajuda estatal bom como da forma de ajuda é o de que, [...], ela seja estruturada para preservar as forças competitivas, permitindo que as empresas tenham êxito ou saiam do mercado, conforme a qualidade de seus serviços, sua eficiência em termos de custos e outros fatores” (p. 302).

A revisão do marco regulatório na aviação civil vem também sendo discutida no âmbito do Conselho Nacional da Aviação Civil (Conac), criado pelo Decreto 3.464, de 17 de agosto de 2000, e composto pelos ministros de Estado da Defesa, Relações Exteriores, Fazenda, Desenvolvimento, pelo chefe da Casa Civil e pelo comandante da Aeronáutica e cuja atribuição é auxiliar o presidente da República na formulação da política para o setor. Dessa discussão destaca-se o documento produzido pelo Comitê Técnico de Políticas Públicas do Conac, de 15 de maio de 2003.¹⁷ O documento é dividido por temas, dos quais ressaltam-se os seguintes pontos:

a) Regulação da oferta. Assim como nas iniciativas recentes já comentadas, a proposta de novo marco regulatório contida no documento, embora postule que “a oferta será definida pelo mercado”, prevê a intervenção da autoridade regulatória “segundo regras previamente conhecidas”. Em vista das medidas já implementadas, visando ajustar a oferta à demanda, tais regras podem significar o tratamento discriminatório de empresas entrantes ou recém-instaladas no mercado, em favor de companhias tradicionais.

16. A base legal para o controle de operações de fusão e aquisição está no Art. 54 da Lei 8.884, de 11 de junho de 1994.

17. O Comitê, coordenado pelo Ministério da Defesa, foi criado pela Resolução n. 1 do Conac, de 2 de abril de 2003, com o objetivo de apresentar proposta de medidas estruturais, particularmente para a formulação de um novo marco regulatório para o setor aéreo.

Cabe ressaltar que, embora o princípio de regulação da oferta pela autoridade vise a objetivos de curto prazo, a possibilidade de intervenção errática é, em qualquer circunstância, fonte de insegurança jurídica e risco regulatório não só para empresas instaladas como para potenciais entrantes, fator reconhecidamente inibidor de investimentos e, portanto, de expansão do setor no longo prazo.

Adicionalmente, prevê-se a intervenção na capacidade ofertada em caso de prática abusiva de preços e prática anticompetitiva, quando já existem autoridades responsáveis pela investigação e repressão dessas condutas, nomeadamente a SDE, auxiliada pela Seae na função investigativa e o Cade, incumbido da função judicante na esfera administrativa. À autoridade regulatória, nesse como em outros setores, caberia a comunicação às autoridades de defesa da concorrência e a colaboração nas investigações, caso detectadas infrações ou indícios nessa direção.

b) Acesso ao mercado. O tratamento da questão é também ambíguo no documento, de vez que se prevê, como regra geral, o livre acesso ao mercado para linhas não-atendidas e o acesso, também livre, mas após apresentação de estudo de viabilidade econômica, a linhas já atendidas. A exigência de estudos de viabilidade contraria a noção de livre entrada, que pressupõe a racionalidade da iniciativa empresarial no estabelecimento em novo mercado.

No mesmo item inclui-se a importante questão da alocação de *slots* em horários de alta densidade. Como se sabe, a disponibilidade de *slots* é fator fundamental para viabilizar a concorrência por meio da entrada de novas empresas no mercado. O documento, porém, prevê a alocação preferencial de *slots* disponíveis a empresas entrantes mas, em seguida, estabelece que serão alocados de acordo com o direito de precedência, o que reforça o papel de barreira à entrada, representada pelo acesso a essa infra-estrutura.¹⁸ Fica ainda a critério do regulador a retirada de *slots* existentes não-utilizados, o que representa um retrocesso com relação à regra vigente, que prevê o parâmetro de 37% como limite para controle de *slots* em um aeroporto, regra clara que visa evitar a concentração de poder econômico, representado pelo controle de infra-estrutura.

c) Tarifas aéreas. Os termos da discussão nesse item deixam clara a reversão da tendência de liberalização tarifária em direção ao controle, com a imposição de pisos e tetos para as tarifas. Se cotejados com argumentos já presentes no debate, que identificam a introdução da concorrência por preços com a má situação financeira de empresas tradicionais, tais termos indicam a possibilidade de definição de pisos para as tarifas mais elevados do que os estabelecidos hoje pelo mercado. A tendência apresenta-se ainda mais preocupante na medida em que, novamente, aparecem confundidas as funções de autoridades regulatórias e de defesa da concorrência.¹⁹ Assim como nas “Diretrizes para o Transporte Aéreo Nacional” instituídas pela Portaria 731/GC5, de 31 de julho de 2003, prevê-se aqui que:

18. Textualmente: “a) Eslopes disponíveis serão alocados preferencialmente a empresas novas entrantes ou empresas que não operem no aeroporto (transporte aéreo regular). b) Eslopes disponíveis, atendido o item anterior, serão alocados observado o direito de precedência, mediante rodízio”.

19. Ao contrário do que quer parecer a indicação da necessidade de intervenção de natureza antitruste por parte da autoridade regulatória, as autoridades de defesa da concorrência têm apresentado desempenho bastante diligente, no que diz respeito ao acompanhamento de denúncias de práticas restritivas no setor aéreo. A esse respeito, ver Oliveira e Turolla (2003).

“o órgão regulador disporá de mecanismos para estabelecer restrições ao regime da liberdade tarifária, mediante o estabelecimento de limites tarifários máximos ou mínimos por segmento específico de mercado, na ocorrência de prática anticompetitiva ou abuso de preços, agindo segundo regras previamente conhecidas.”

d) Participação do capital estrangeiro nas empresas aéreas. O atual Código Brasileiro de Aeronáutica prevê o limite de 20% para a participação do capital estrangeiro em empresas aéreas. Tal limite, contudo, está em discussão; o projeto de revisão do Código²⁰ já prevê a participação máxima do capital estrangeiro em 25% e identificam-se propostas para ampliar tal participação até o limite de 49%,²¹ o que não poria em risco o controle doméstico de empresas aéreas, preocupação esta presente em inúmeras outras jurisdições. Na contramão dessa tendência, o documento propõe não apenas a manutenção da participação do capital estrangeiro nos níveis atuais como a inclusão “[...] (d) a possibilidade de redução da participação estrangeira em situações específicas mediante ato do Poder Executivo”. Tais medidas — em particular a possibilidade novamente apontada de intervenção discricionária da autoridade — certamente inibiriam os interesses de investidores estrangeiros em participar desse mercado, o que, em vista da escassez de recursos domésticos, constitui-se em forte obstáculo à futura expansão do setor.

e) Políticas de designação de longo curso. Embora supere o escopo deste trabalho o tratamento do transporte aéreo de âmbito internacional, cabe observar que a clara opção no documento pela designação de uma empresa para operar vôos internacionais em regime de monopólio completa o quadro de ruptura com o processo de liberalização do mercado de aviação civil. Chama a atenção que a opção pelo critério geral de política de monodesignação não seja acompanhada de qualquer estudo que evidencie a inviabilidade econômica do critério de multidesignação, condizente com o interesse empresarial em condições de mercado das empresas, e atualmente em vigor.

5 CONCLUSÃO

Objetivou-se aqui descrever de forma crítica o processo de liberalização do transporte aéreo durante os anos 1990 e situar recentes iniciativas de definição de normas e diretrizes, no contexto de revisão do marco regulatório para o setor. De fato, não há como ir além de indicações preliminares à guisa de conclusão, de vez que se encontra em pleno curso um processo mais geral de revisão desse marco regulatório. Note-se que, além da revisão do Código Brasileiro de Aeronáutica de 1986, tema discutido no âmbito do Conac conforme já mencionado, há o P.L. 3.846-B, de 2000,²² que prevê a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) — atualmente em tramitação na Câmara de Deputados —, autarquia especial que seria dotada das condições de autonomia decisória e excelência técnica para substituir a miríade de atores que hoje compartilham a função de regulação do setor.²³ Ademais, a grande imprensa já dá

20. Disponível no *site* do DAC (www.dac.gov.br).

21. Nota Técnica 65/Cogsi/Seae/MF, de 16 de maio de 2003.

22. A redação final pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados está disponível no *site* da instituição (www.camara.gov.br/sileg/integras/98414.htm).

23. A respeito do projeto, ver Clark (2000) e Salgado (2003).

conta da existência de estudos realizados pelo BNDES e pelo DAC visando à reorganização do setor [ver Pereira e Racy (2003)]. Tais estudos indicariam novas diretrizes para o setor aéreo, comportando a divisão do mercado em quatro níveis — internacional, doméstico de âmbito nacional, doméstico de âmbito regional e doméstico suplementar —; a substituição do modelo de competição por um modelo de redes complementares; a criação de uma empresa principal, que responderia virtualmente pelo transporte aéreo internacional e deteria de 50% a 60% do mercado doméstico; e a monitoração estrita das tarifas por meio de acompanhamento de custos, em substituição à liberdade tarifária atualmente em vigor, dentre outros aspectos. De fato, tais indicações são convergentes com as diretrizes já estabelecidas para o DAC, pela Portaria 731/GC5, de 31 de julho de 2003, e com o documento produzido em 15 de maio de 2003 pelo Comitê Técnico de Políticas Públicas do Conac. Confirmariam, se de fato implementadas, a ruptura com o processo de liberalização dos mercados de transporte aéreo e introdução da concorrência, cujos efeitos benéficos sobre bem-estar foram, ao menos parcialmente, captados por vários estudos.²⁴

A reversão do processo de liberalização requereria o amparo em evidências de eventuais efeitos negativos, provocados sobre a eficiência econômica e o bem-estar. Contudo, não há qualquer indicação que justifique a associação entre a introdução da concorrência e a má situação financeira de companhias tradicionais, por força de um insustentável “excesso de oferta”. Nesse particular, as evidências apontam para a vulnerabilidade das empresas de transporte aéreo à variação cambial, assim como há estudos que indicam um diferencial de competitividade entre empresas domésticas e congêneres internacionais por força de fatores como carga tributária, custo de combustíveis, custo de capital, de manutenção, reposição de peças e seguros [BNDES (2001)]. À guisa de exemplo, observe-se na Tabela 3 a evolução recente do custo dos combustíveis em termos relativos.

TABELA 3
BRASIL: VARIAÇÃO DO PREÇO DO COMBUSTÍVEL DE AERONAVES, DÓLAR, ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUMIDOR E TAXA DE INFLAÇÃO
[em %]

| | Combustível de aeronave | US\$ | IDP-DI | INPC | IPCA |
|--|-------------------------|--------|--------|-------|-------|
| Variação entre janeiro de 1999 e março de 2003 | 684,73 | 125,61 | 85,75 | 45,93 | 42,04 |

Fonte: DAC *apud* Espírito Santo (2003).

Tampouco há evidências de que a entrada de novas empresas tenha gerado práticas anticompetitivas. Ao contrário, casos examinados e em trâmite nos órgãos de defesa da concorrência envolvem denúncias de práticas de cartel em empresas tradicionais no mercado. De fato, a preexistência de poder de mercado é condição para a adoção de práticas abusivas.

Em suma, a reversão do processo de liberalização carece de evidências de que a concorrência teria inviabilizado a existência de empresas eficientes, em favor de empresas ineficientes, o que geraria perda de bem-estar e eficiência econômica.

24. Conforme mencionados na Seção 3.

Assim, o debate em torno da melhor regulação para o setor, que promova simultaneamente o desenvolvimento da indústria e o bem-estar dos usuários, certamente terá muito a ganhar com a sua publicidade e a inclusão de mais interlocutores, que se debruçam com cuidado sobre a análise dos efeitos para o mercado de proposições de políticas.

BIBLIOGRAFIA

- BNDES. Aspectos de competitividade do setor aéreo. *Informe Infra-Estrutura*, n. 42, mar. 2001.
- . Aviação regional brasileira (modal aéreo IV). *Informe Infra-Estrutura*, n. 50, nov. 2002.
- CLARK, J. W. Competition policy and regulatory reform in Brazil: a progressive report OECD. *Journal of Competition Law and Policy*, v. 2, n. 3, 2000.
- ESPÍRITO SANTO JR, R. A. do, SILVA, E. N. de A. *Introducing the low cost-low fare concept in Brazil: Gol airlines*. 7th Annual Air Transport Research Institute Conference, Toulouse, France, 2003.
- FRANCO, F. de A. L. *et alii*. *Recent deregulation of the air transportation in Brazil*. Seae/MF, jan. 2002 (Documento de Trabalho, 12).
- OLIVEIRA, A. V. M. *The impacts of liberalization on a Brazilian air shuttle market*. The University of Warwick, Department of Economics, 2003 (Warwick Economic Research Papers, 676).
- OLIVEIRA, A. V. M., TUROLLA, F. *Competição, colusão e antitruste: estimação da conduta competitiva das companhias aéreas*. 2003, mimeo.
- PASIN, J. A. B., LACERDA, S. M. A reestruturação do setor aéreo e as alternativas de política para a aviação civil no Brasil. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 19, jun. 2003.
- PEREIRA, R., RACY, S. Novo modelo do setor aéreo já causa mal-estar. *O Estado de S. Paulo*, 26 de agosto de 2003.
- RODRIGUES, R. A. *O mercado de aviação doméstica no Brasil: o processo de desregulação comparado com a experiência norte-americana, sob o enfoque da teoria política positiva da regulação*. Brasília. UNB, 2003 (Dissertação de Mestrado).
- SALGADO, L. H. *Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. IPEA mar. 2003 (Texto para Discussão, 941).
- TAVARES, M. P. *O transporte aéreo doméstico e a lógica da desregulamentação*. Seae, nov. 1999 (Documento de Trabalho, 4).
- TAVARES, M. P., ROCHA, B. M. Crise, concorrência e regulação no transporte aéreo doméstico brasileiro. In: ROCHA, B. M. (org.). *A regulação da infra-estrutura no Brasil — balanço e propostas*. Ed. Thomson IOB, 2003.