

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1388

**ESTADO DE UMA NAÇÃO:
TEXTOS DE APOIO**

**CAOS AÉREO E TRAGÉDIA
DOS COMUNS: FALHAS DE
MERCADO E DE GOVERNO**

Lucia Helena Salgado

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1388

ESTADO DE UMA NAÇÃO: TEXTOS DE APOIO

CAOS AÉREO E TRAGÉDIA DOS COMUNS: FALHAS DE MERCADO E DE GOVERNO*

Lucia Helena Salgado**

Produzido no programa de trabalho de 2008

Brasília, fevereiro de 2009

* Este trabalho foi concluído alguns dias antes do trágico acidente com o voo TAM-3054, de 17 de julho de 2007. Optou-se por manter a estrutura do texto, apenas alterando as conclusões e acrescentando um *post-scriptum*, relatando as providências e as perspectivas após o tenebroso ocorrido. Agradeço os comentários à versão anterior deste trabalho de Alessandro Vinicius Marques de Oliveira, Fabio Giambiagi, Carla Naves Ferreira, Maria Luiza Leal e Ronaldo Seroa da Motta. Agradeço também o trabalho de Michelle Bastos Moretzsohn e Eduardo Bizzo de Pinho Borges, bolsistas do Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD), na revisão e atualização deste texto, lembrando que os erros e as omissões remanescentes são apenas de minha responsabilidade.

** Coordenadora de Estudos de Mercado e Regulação da Diretoria de Estudos Setoriais do Ipea/Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj).

Governo Federal

**Ministro de Estado Extraordinário
de Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

Secretaria de Assuntos Estratégicos



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, 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
Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos
João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe da Assessoria de Imprensa
Estanislau Maria

Assessor-Chefe da Comunicação Institucional
Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL L93, N76, R40

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

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

Este trabalho foi realizado no âmbito do Convênio com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 POR QUE REGULAR O TRANSPORTE AÉREO?	7
3 BREVE HISTÓRICO DA REGULAÇÃO NO SETOR	9
4 EFEITOS DAS FALHAS DE REGULAÇÃO	12
5 OS GARGALOS DE INFRA-ESTRUTURA	14
6 <i>POST-SCRIPTUM</i>	16
REFERÊNCIAS	19

SINOPSE

Este trabalho tem por fim examinar as falhas existentes na regulação do setor de transporte aéreo nacional, evidenciadas com a crise desencadeada após o trágico acidente ocorrido em 2006. Inicialmente, é feito um histórico da regulação do setor, apontando as normas legais e as infralegais a que está submetido, e as mudanças conjunturais por quais passou nos últimos anos. A partir da exposição dos principais efeitos da ausência de regulação – como a queda de qualidade do serviço aéreo, a concentração de vôos nos grandes aeroportos e as falhas de infra-estrutura –, são apresentadas sugestões para os pontos levantados, inclusive a revisão do atual desenho administrativo dos aeroportos. Ao fim, é realizado um *post-scriptum* relatando as iniciativas no âmbito do executivo e do legislativo no sentido de reverter a crise.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to exam the regulatory failures in the Brazilian air transport sector, evidenced by the crisis started after the tragic aircraft crash in 2006. Initially, it presents a historical review of the regulation in the sector, pointing out the legal and infralegal norms and the conjunctural changes in recent years. Through the exposure of the principal effects of the lack of regulation – decrease of flight's quality, flights concentration at the largest airports and infrastructural failures – it is made suggestions regarding the presented points, including a discussion of the administrative draft. Finally, a *post-scriptum* describes the initiatives of the executive and legislative power, attempting to solve the crisis.

1 INTRODUÇÃO

A extrema gravidade dos problemas que usuários de transporte aéreo vêm enfrentando desde o acidente com o voo da Gol-1907, em 29 de setembro de 2006, crise conhecida por apagão aéreo, ilustra com didatismo ímpar como falhas de governo podem gerar mais perdas de bem-estar e eficiência econômica que as falhas de mercado, que a ação regulatória do estado procura superar. Frise-se que a sociedade brasileira depende do transporte aéreo para que os cidadãos exerçam seu direito constitucional de ir e vir em país de extensão continental e de ausência de alternativas viáveis de transporte – o modal ferroviário e de navegação são praticamente inexistentes e o modal rodoviário é ineficiente e inadequado, em virtude da precariedade das rodovias e da dimensão da distância entre destinos. À mercê das conveniências das concessionárias de transporte aéreo, que gerenciam suas malhas aéreas, disponibilizam assentos e administram seus *slots*¹ com o exclusivo objetivo de otimizar a utilização de sua frota de aeronaves; refém da insatisfação com salários e condições de trabalho de pequena categoria organizada de trabalhadores e submetida às conseqüências de anos de inação pública na identificação de pontos de estrangulamento em infra-estrutura, a sociedade brasileira é hoje vítima de falha de governo sem precedentes em sua história.

Vácuo regulatório, ausência de coordenação de ações e estratégias por parte das diferentes autoridades no setor, falta de clareza quanto a competências, ausência de investimentos em infra-estrutura, contingenciamento de recursos destinados à manutenção e à modernização de equipamentos responsáveis pela segurança do tráfego aéreo, convivência entre regime de mercado para o transporte e o modelo centralizado e estatizado de operação e gerência de aeroportos, são os problemas que se acumulam e alimentam hoje a “tragédia dos comuns”, representada pelo caos instalado na prestação de serviços de transporte aéreo.

2 POR QUE REGULAR O TRANSPORTE AÉREO?

Uma série de fatores responde pela necessidade de regulação técnica e econômica do transporte aéreo. Uma primeira forma de abordagem seria reconhecer o clássico problema da “tragédia dos comuns” na necessidade de coordenação das ações e das decisões dos integrantes do sistema de transporte aéreo. O funcionamento do sistema depende da articulação entre os agentes, da troca de informações dos mais diferentes matizes, do cumprimento de rígidas exigências de segurança, da coordenação em suma que o mercado por si só não é capaz de fornecer. Não há incentivos para o investimento individual em qualidade e segurança na prestação de serviços, desde que não haja garantia de que o retorno de tal investimento será apropriado individualmente. Assim, qualidade e segurança da prestação do serviço são típicos bens públicos e, como tais, subofertados. Cabe ao setor público, portanto, assumir essa tarefa, evitando que ações racionais tomadas individualmente levem coletivamente a resultados irracionais.

1. *Slots* são espaços físicos e temporais autorizados 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.

Tanto é que a Constituição Federal, no art. 21,² inciso XII, estabelece que compete à União:

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária. [...]

O serviço de transporte aéreo regular é operado em regime de concessão;³ tal regime é regulado pela Lei nº 8.987/1995, que estabelece regras para a adequada prestação dos serviços públicos.

No capítulo II, “Do Serviço Adequado”, lê-se:

art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

A prestação adequada de serviço público por regime de concessão não é resultado que realisticamente se deva esperar do mercado. Tanto é que a lei se incumba de definir tais condições e de exigir seu cumprimento. Estas regras aplicam-se ao transporte aéreo e é de sua adequada regulação, seja técnica seja econômica, que se deve esperar venham os incentivos para que as ações individuais dos agentes que compõem esse sistema de transporte levem a resultados compatíveis com o interesse coletivo.

Há ainda outra especificidade a caracterizar o transporte aéreo: ao tempo em que não há barreiras econômicas significativas à entrada nesse mercado – requisitos de capital, marca, acesso à tecnologia e a fontes de insumos, todas as barreiras à entrada clássicas são fracas no que respeita ao transporte aéreo – o setor demanda fortemente infra-estrutura e serviços, que operem de forma articulada. Nesse contexto, decisões privadas, tomadas de forma isolada, dificilmente tendem a resultados eficientes, de onde a necessidade de regulação.

Acrescente-se ser um setor que, se de um lado é capital intensivo e calcado em ativos específicos, de outro é muito vulnerável às oscilações macroeconômicas, de demanda e câmbio, seu principal deslocador de custos (VASSALLO; OLIVEIRA, 2007).

O transporte aéreo é uma atividade-meio, necessária para a consecução de inúmeras atividades-fins. Cerca de 70% da demanda por transporte é representada por clientes corporativos (pessoas jurídicas), cujos funcionários ou representantes viajam a trabalho. Este segmento é caracterizado como inelástico a preço e altamente elástico a horários de vôos, à qualidade dos serviços e a frequências. A prestação inadequada de serviço de transporte a essa fatia da demanda representa elevação de custos associados à realização de negócios, e pode mesmo desestimulá-los ou inviabilizá-los. Cerca de 25% da demanda é constituída por turistas, que apresentam uma demanda sazonal, mais sensível a preço e a condições de financiamento de

2. Artigo que elenca as competências da União.

3. De acordo com o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), Lei nº 7.565/1986, que classifica o transporte aéreo regular como serviços aéreos públicos, explorados por regime de concessão.

passagens e menos sensível a horários de vôos. Evidentemente, más condições de fornecimento do serviço de transporte exercem efeitos negativos na expansão das atividades turísticas.⁴ Uma demanda residual é exercida por passageiros que viajam por motivos particulares (FERREIRA, 2005; RODRIGUES, 2005). É intuitivo perceber que para todos os segmentos da demanda a prestação inadequada de serviço de transporte gera perdas de bem-estar. Assim, a importância econômica do transporte aéreo como infra-estrutura, bem como para garantir o direito dos cidadãos de ir e vir é razão por si só suficiente para a sua regulação pelo poder público.

Talvez, a melhor justificativa para a regulação econômica do setor seja a evidência de que a ausência de regulação econômica do setor, tal como se verifica na atualidade, tem como resultado um total descasamento entre o desempenho das empresas aéreas e o bem-estar dos usuários. Como se sabe, a função da regulação econômica é

promover o interesse público, garantindo, de um lado, a lucratividade que viabilize os investimentos privados e, de outro, o bem-estar dos consumidores por meio da disponibilidade do serviço, em condições adequadas de qualidade e preço (SALGADO; MOTTA, 2005).

As operadoras de transporte aéreo não contam hoje com qualquer incentivo regulatório que as levem a buscar compatibilizar a otimização de sua frota e suas rotas, na montagem de malhas aéreas com o atendimento adequado à demanda, cujo comportamento, seja sazonal seja derivado do nível de atividade econômica, é variável passível de ser ponderada no gerenciamento do tráfego pelas companhias aéreas. Difícil imaginar, a exemplo mais contundente e literal da parábola da “tragédia dos comuns”.

3 BREVE HISTÓRICO DA REGULAÇÃO NO SETOR

O atual quadro de vácuo regulatório, em que operam as companhias aéreas e cujas conseqüências os usuários tanto sofrem, resulta do processo de flexibilização gradual das regras vigentes sobre a aviação comercial, iniciado em 1991. A partir de então, na década de 1990, houve cuidadoso processo de introdução da competição no setor, por meio de medidas como a revisão e mesmo a eliminação de segmentações de mercado, a autorização para a entrada de novas companhias, a liberalização tarifária e o controle sobre concentração de mercado (SALGADO, 2005).

O ambiente regulatório até então vigente começa a ser modificado a partir de 1991, por ocasião da 5ª Conferência Nacional da Aviação Comercial (V Conac).⁵ 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, foi a Portaria nº 340/GM5 de 12 de junho de 1991, que criou novas

4. A importância da indústria de turismo para a economia brasileira, assim como a definição de instrumentos de regulação adequados das atividades que a compõe, pode ser conferida em Salgado *et al.*, 2007.

5. A experiência em regulação do mercado de aviação civil teve início nos anos 1960 por meio das 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 (SALGADO; GUIMARÃES, 2003).

normas para estabelecimento, aprovação, modificação ou cancelamento de linhas aéreas regulares domésticas e as Portarias nº 686/GM5 e nº 687/GM5, ambas de 15 de setembro de 1992. A primeira estabeleceu, dentre outras medidas, 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 de concessão dos serviços aéreos públicos, eliminando a delimitação estrita de atuação de empresas nacionais e regionais. A última, por sua vez, reestruturou todo o sistema aéreo regular e criou as linhas aéreas especiais – unindo os aeroportos centrais de São Paulo (Congonhas), do Rio de Janeiro (Santos Dumont) e de Belo Horizonte (Pampulha), e estes 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. Foi estabelecido 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 1997,⁶ as empresas receberam autorização para concederem descontos ainda maiores, da ordem de 65% e foi extinto o teto para as tarifas. A partir de 2001,⁷ as tarifas das linhas regulares foram totalmente liberadas (PASIN; LACERDA, 2003).

A liberalização dos mercados ampliou-se gradualmente em 1998 (Portaria nº 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 que evite 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 regular⁸ poderiam alocar nas linhas aéreas especiais o máximo de 35% do total de assentos-quilômetros⁹ por elas efetivamente ofertados e nenhuma empresa regular poderia deter mais que 50% do total da capacidade ofertada nas ligações especiais.

Finalmente, com a publicação da Portaria nº 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, tais como:¹⁰ 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* em um mesmo aeroporto; as empresas, 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 este limite.

6. Portaria nº 986/DGAC de 18 de dezembro de 1997.

7. Portaria nº 248/GM5 de 10 de agosto de 2001.

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

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

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

Longe de resultar em perdas de bem-estar, estudo empírico recente (OLIVEIRA; SALGADO, 2006) demonstrou, por meio de estimação de demanda e de determinantes dos *mark-ups*, que marcos regulatórios alternativos à flexibilização iniciada em 1991 produziram perdas consideráveis para os consumidores.¹¹ Ganhos inquestionáveis, tanto para as empresas – maior eficiência operacional – quanto para os consumidores – queda de preços, resultaram da opção por liberalizar o mercado, o que leva a concluir pelo acerto daquela política no sentido de ter cumprido o objetivo regulatório de promover um ambiente de incentivo a iniciativa privada e aos investimentos, ao tempo em que promoveu a disponibilidade do serviço, em condições de qualidade e de preço adequadas para os usuários.

Em 2003, contudo, o processo de flexibilização da regulação econômica desse setor sofreu forte inflexão, provocada naquele momento pela crise gerencial e financeira por qual passou a Varig – pois não conseguiu suportar o impacto continuado da depreciação cambial sobre sua estrutura tradicional de custos. O novo governo federal, convencido de que a crise por qual passava a Varig tinha por origem o “excesso de oferta” no mercado e mesmo a “competição ruinosa”, estabelece novas diretrizes para o setor, configuradas nas portarias do antigo Departamento de Aviação Civil (DAC) 243/GC5, de 13 de março de 2003, que “dispõe sobre as medidas destinadas a promover a adequação da indústria de transporte aéreo à realidade do mercado”.

E 731/GC5 de 11 de agosto de 2003, que estabelece que o DAC passa a exercer a função moderadora de

adequar a oferta de transporte aéreo, feita pelas empresas aéreas, à evolução da demanda com a finalidade de impedir uma competição danosa e irracional, com práticas predatórias de conseqüências indesejáveis sobre todas as empresas.

Deu-se início, portanto, ao que se chamou de re-regulação do setor aéreo (SALGADO; GUIMARÃES, 2003; OLIVEIRA e SALGADO, *op. cit.*; VASSALLO; OLIVEIRA, *op. cit.*), período em que a autoridade passou a responder a pedidos de importação de aeronaves, entrada de novas companhias e novas linhas aéreas forma estritamente discricionária, de acordo com sua avaliação subjetiva de conveniência – ou seja, na ausência de regras transparentes de regulação.

Em paralelo, percorria o trâmite processual no poder legislativo projeto de lei visando à criação da Agência Nacional da Aviação Civil (Anac), processo que se concluiu em 27 de setembro de 2005, com a promulgação da Lei nº 11.182. Ao seguir os mesmos princípios das leis que criaram outras agências regulatórias,¹² essa lei consagrou conceitos de mercado, como o regime de liberdade tarifária e livre mobilidade, prevendo ao mesmo tempo a atuação regulatória da agência para garantir a compatibilização entre a atuação das empresas e a adequada prestação de serviços aos usuários. Note-se, em especial, o disposto no art. 48, § 1º, que determina, consagrando o princípio da livre mobilidade, que:

11. Gerando peso-morto da ordem de até 3,7 bilhões de reais ao longo de dez anos; equivalente a um adicional de preços entre 4 % e 15% ao passageiro transportado na etapa média.

12. Como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Fica assegurada às empresas concessionárias de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na ANAC, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequadas expedidas pela ANAC.

Aguarda-se, até o presente, a expedição de tais normas pela Anac. Em seu *site*,¹³ é possível ler que, dentre as suas funções como agência regulatória independente, está:

cumprir a legislação pertinente ao sistema por ela regulado, considerados, em especial, o Código Brasileiro de Aeronáutica, a Lei de Concessões, a Lei Geral das Agências Reguladoras e a Lei de criação da ANAC (grifo nosso).

Não parece demasiado enfatizar que cabe à agência regulatória setorial estabelecer com clareza regras a serem cumpridas pelas empresas reguladas, de modo a assegurar, nos termos determinados pela legislação, a prestação adequada dos serviços públicos. A definição do que seja serviço adequado é cristalina na Lei de Concessões.¹⁴ A atual crise do setor aéreo, com seus impactos negativos sobre bem-estar dos usuários e eficiência do sistema econômico, expressa de forma ímpar os resultados do descumprimento de competências legais por parte de autoridades públicas.

4 EFEITOS DAS FALHAS DE REGULAÇÃO

Ao contrário do que fora diagnosticado em 2003, no processo denominado re-regulação do transporte aéreo, a saída para as dificuldades no setor, que naquele momento apenas se prenunciavam e que redundaram na grave crise que hoje se atravessa, está na continuidade no processo de flexibilização econômica. A interrupção do processo que se engendrara desde o início da década de 1990 naquele momento, criou um cenário de incongruência entre empresas aéreas orientadas exclusivamente pela maximização de seus lucros e infra-estrutura comandada pela lógica estatal. Como as tarifas aeroportuárias não refletem qualquer critério de mercado – maior interesse de companhias aéreas por determinados *slots* – em horários de picos em aeroportos centrais, por exemplo – observa-se, de acordo com Vassallo e Oliveira (*op. cit.*), tendência à concentração de vôos em aeroportos centrais, como Congonhas e Brasília, em detrimento de aeroportos médios, como o de Viracopos em Campinas. Apontam os autores que:

aerportos pode ser indicativo de uma estratégia de “hubinização” das malhas das companhias aéreas. A hubinização diz respeito à configuração das redes no formato hub-and-spoke, padrão de malha amplamente adotado nos Estados Unidos no período imediatamente posterior à desregulamentação econômica de 1978. Este movimento representaria uma decorrência natural da busca de maior eficiência econômica por parte das companhias aéreas em um mercado livre – o que, indubitavelmente, representa um ganho para o setor. Por conta da maior competitividade no mercado, as companhias aéreas intensificam o uso de sua frota no âmbito de suas redes de operação, visando ganhos de produtividade (p. 15 e 16).

Os efeitos da concentração de vôos nos principais aeroportos do país – cerca de 25% dos vôos atualmente saem de Congonhas ou de Brasília – é o de deterioração da malha aeroviária, com a redução da cobertura dos serviços aéreos no espaço nacional, gerando perdas de bem-estar, em razão da redução da universalidade do serviço.

13. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/anac/atribuicoesAnac.asp>>.

14. Art. 6º, §1º e §2º da Lei nº 8.987/1995, citada anteriormente.

Paralelamente, o agravamento da situação financeira da Varig, que resultou em seu drástico encolhimento – da posição de líder, detentora de quase metade do mercado doméstico e mais de 80% dos vôos internacionais até meados desta década, viu reduzida sua participação a meros 2% do mercado doméstico em 2006 –, levou a uma concentração econômica sem precedentes. Atualmente, as companhias TAM e Gol concentram mais de 80% do mercado aéreo nacional. Tal concentração agravou-se com a recente aquisição da Varig pela Gol,¹⁵ não pelo que a atual parcela de mercado da primeira agrega à segunda, mas pelo desaparecimento da Varig como concorrente que, se saneada financeiramente, não veria obstáculos para recuperar participação no mercado e injetar nele dinamismo concorrencial.¹⁶ Lembre-se que no mercado de transporte aéreo não existem elevadas barreiras à entrada (SALGADO; GUIMARÃES, *op. cit.*).

Sem restrições impostas às suas estratégias e aos seus incentivos para a prestação adequada do serviço explorado em regime de concessão, seja pela concorrência seja pela regulação, as duas companhias dominantes, TAM e Gol, têm otimizado a utilização de suas frotas, montando malhas aéreas apertadas – em que uma mesma aeronave realiza um grande número de vôos em conexão,¹⁷ concentrando seus vôos não apenas nos aeroportos centrais, mas nos horários de maior demanda, em que podem exercer poder de mercado de maneira mais efetiva, com tarifas mais elevadas e garantindo níveis de ocupação de assentos sem precedentes.¹⁸

A demanda por transporte aéreo cresceu de forma singular nos últimos anos. Em 2005, o crescimento foi recorde, da ordem de 26,7%. Em 2006, por sua vez, com a crise da Varig, a taxa de crescimento reduziu-se para 12,3%. Individualmente, as companhias dominantes galgaram resultados ainda mais espetaculares, a saber: a Gol elevou sua proporção de passageiros por quilômetro transportado em 47% e a Tam em 30%.¹⁹

Na ausência de concorrência e regulação adequada, ao aumento da demanda por transporte aéreo, as companhias dominantes no mercado têm respondido ao mercado unicamente com queda na qualidade do serviço prestado.

15. A Gol Linhas Aéreas comprou no dia 28 de março de 2007, por US\$ 320 milhões, a VRG, realizando o maior negócio da aviação civil já realizado no país. Do total da transação, US\$ 275 milhões serão pagos para aquisição do controle, além de mais R\$ 100 milhões relativos ao compromisso de honrar debêntures (títulos) emitidas pela Varig. O pagamento de US\$ 275 milhões será feito com 10% do caixa (US\$ 98 milhões) da Gol e com a entrega de cerca de 6,1 milhões de ações preferenciais emitidas, que representam aproximadamente 3% do total de papéis da companhia. A compra por meio da GTI S.A. evita possíveis riscos de contaminação dos passivos bilionários da antiga Varig, que tem dívidas trabalhistas, tributárias e previdenciárias – elas não serão assumidas pela Gol.

16. Note-se que a efetivação do negócio depende ainda da autorização do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), que ponderará em sua decisão os efeitos líquidos da operação sobre a concorrência e a eficiência econômica.

17. A média de horas de vôo de uma aeronave da Gol ou da TAM em 2006 foi de 14 horas, contra 9 horas em 2005. Tal utilização intensiva de equipamentos naturalmente acarreta maior desgaste e necessidade de paradas para manutenção, o que tem ocorrido à custa de atrasos e conseqüentes desconfortos impostos aos usuários. Vale lembrar o episódio da antevéspera do natal de 2006 que seis aeronaves da empresa TAM sofreram alegada parada para manutenção sem que outras as substituíssem, resultando em significativos prejuízos para milhares de usuários. Conforme se frisou, não há incentivos impostos pela concorrência ou pela regulação a que as companhias optem racionalmente por zelar pela qualidade na prestação do serviço.

18. Diante de contingências como condições meteorológicas desfavoráveis, *overbooking* ou necessidades de reparos em equipamentos, não há incentivos, seja de natureza regulatória seja de mercado, para que as companhias tenham aeronaves e tripulação de reserva para atender adequadamente os usuários e lhes garantir o direito estabelecido em contrato de viagem.

19. Fonte: Anac. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/estatistica/asspassi6.asp>>.

Note-se que o atual quadro de virtual duopólio desregulado que caracteriza o mercado de aviação civil brasileiro pode consolidar-se por duas razões: em primeiro lugar, a despeito de não existirem barreiras à entrada de natureza estrutural significativas nesse mercado, condutas predatórias de parte de incumbentes que respondem conjuntamente por mais de 80% da oferta podem vir a bloquear a expansão de concorrentes. Em segundo lugar, há importante barreira à entrada de natureza regulatória a exigir revisão; trata-se da limitação imposta pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) para a participação de capital estrangeiro no controle de companhias aéreas nacionais em 20%. Tal limitação remonta a período histórico anterior à Constituição em vigor,²⁰ que não discrimina capitais por sua origem e corresponde a regra anacrônica de regulação *vis-à-vis* outros setores de infra-estrutura regulados, setores tão estratégicos como a aviação civil: telecomunicações, exploração de petróleo e gás natural, e energia elétrica. Alterada tal disposição legal, abrir-se-ia caminho para injeção de capital em empresas entrantes e recém-instaladas, assim como alternativas à aquisição de Varig pela Gol, operação ainda sob exame das autoridades de defesa da concorrência. Os efeitos positivos sobre a dinamização desse mercado e disciplinamento das condutas das incumbentes seriam amplamente geradores de bem-estar.

5 OS GARGALOS DE INFRA-ESTRUTURA

Às falhas de mercado e de ausência de regulação, que levam ao exercício de poder de mercado sem freios por parte das companhias concessionárias de serviço de transporte aéreo, somam-se as falhas na regulação da infra-estrutura. Argumenta-se que a retomada do processo de flexibilização econômica levaria a resultados superiores em termos de bem-estar porque a estrutura aeroportuária brasileira, da qual depende a prestação adequada do serviço de transporte aéreo, é gerenciada de forma anacrônica. O CBA de 1986, em seu artigo 36, prevê que os aeroportos podem ser explorados de diversas maneiras, dentre elas:

[...]

II – por empresa especializada da Administração Federal indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;

III – mediante convênio com os Estados ou Municípios;

IV – por concessão ou autorização.

A forma centralizada de administração dos aeroportos, tal como até hoje é feita pela Infraero em 66 aeroportos é, desde 1986, apenas uma das opções para a exploração dos serviços aeroportuários. A administração centralizada desempenhou papel importante no início do aparelhamento da infra-estrutura aeronáutica brasileira (POSSAS, 2006). Contudo, sob administração central, cada aeroporto tem dificuldades em aproveitar as oportunidades para desenvolver ou optar por estratégias próprias (PALHARES; ESPÍRITO SANTO Jr., 2000).

Aeroportos administrados de forma burocrática e não como centros de negócios autônomos implicam, dentre outras distorções, total descolamento entre a estrutura de tarifas aeroportuárias e as demandas por aeroportos centrais e horários de pico. Isso reforça as escolhas das companhias aéreas pela utilização de infra-estrutura nessas condições, em que podem exercer de forma mais efetiva seu poder de mercado.

20. Lembre-se que o Código Brasileiro de Aeronáutica em vigor é uma lei de 1986.

Oliveira e Huse (2005) apontaram que o atual sistema, que combina liberdade de preços para as companhias aéreas e tarifas aeroportuárias rígidas e uniformes, tem elevado fortemente o poder de mercado das companhias aéreas, detentora da maior parte dos *slots* em aeroportos congestionados.

Vassallo e Oliveira (*op. cit.*) frisam que:

As autoridades devem estar muito esclarecidas com relação ao fato de que conceder slots é o mesmo que distribuir direitos de usufruto de poder de mercado e que, portanto, mecanismos de concessão têm implicações econômicas relevantes. Igualmente importante [...] é o fato de que o atual mecanismo de tarifação de infra-estruturas está servindo como verdadeiro incentivo para que as companhias aéreas concentrem suas operações nos aeroportos e horários mais congestionados. De fato, a combinação preços aéreos livres – tarifas aeroportuárias rígidas acabou por induzir o atual congestionamento do sistema (p. 24).

É urgente, portanto, a revisão do desenho administrativo que confere, a uma empresa estatal remanescente, o controle de todos os aeroportos relevantes do país, sem que tal controle seja exercido com base em planejamento estratégico de longo prazo das necessidades de expansão e de utilização eficiente de infra-estrutura aeroportuária do país, em benefício da boa prestação do serviço de transporte aéreo à coletividade.

Note-se que sequer revisão legal é necessária para a criação de condições à administração eficiente dessa infra-estrutura. O CBA já prevê mecanismos de concessões de aeroportos à iniciativa privada, assim como convênios com estados e municípios que eventualmente podem ver, na revitalização de um aeroporto local, oportunidade sem precedentes de dinamização econômica. De modo equivalente, o mecanismo das Parcerias Público-Privadas (PPPs) poderia ser utilizado para garantir a realização dos investimentos em expansão e em desconcentração no uso de aeroportos.

Não se trata, tampouco, de interferir de forma discricionária no cálculo racional das companhias aéreas, obrigando-as a mudar suas escalas de vôo²¹ ou convencendo-as a elevar ainda mais suas tarifas em horários de pico.²² Os mecanismos de fato estão presentes, visto que as portarias de 2003, comentadas anteriormente, que previam a ação moderadora da autoridade para adequar a oferta à “realidade do mercado”, ainda encontram-se em vigor. Trata-se, porém, de criar incentivos com o objetivo de – por meio de mecanismos de mercado, como a revitalização de aeroportos concedidos à administração privada ou em regime de parceria, oferecendo serviços de infra-estrutura a tarifas menores – atrair a oferta de vôos para aeroportos alternativos aos centrais.

As atuais necessidades de expansão de infra-estrutura aeroportuária, para que a crise hoje vivenciada não se perpetue e bloqueie o crescimento econômico são muito superiores aos previstos no plano de investimentos da Infraero. Contra R\$ 5,6 bilhões de investimentos previstos para o período de 2007 a 2010, a Anac prevê a necessidade mínima de R\$ 10 bilhões de investimentos, bem como estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) prevê R\$ 15 bilhões.²³ Para que o setor aéreo não se torne um obstáculo intransponível ao crescimento da economia brasileira é fundamental rever o regime de operação e controle dos aeroportos brasileiros.

21. “Após punição, metal é mudar escala de vôos. Governo avalia que pousos e decolagens concentrados nos horários de pico terão que ser distribuídos por outros períodos. Empresas aéreas resistem à mudança.” (*Folha de São Paulo*, em 27/6/2007).

22. “Infraero defende tarifa mais alta no horário de pico. Medida seria adotada para desafogar operações nos principais aeroportos (...)” (*O Estado de São Paulo*, em 28/6/2007).

23. “Crise aérea ameaça a Infraero” (*Jornal do Brasil*, 25/6/2007).

Em paralelo, faz-se urgente ação de governo no sentido de efetivar os investimentos imprescindíveis em controle do tráfego aéreo, de responsabilidade do executivo, seja em equipamentos seja em treinamento e em contratação de pessoal.²⁴ Mudanças institucionais na forma de condução e de operação do sistema de segurança de transporte aéreo não são recomendáveis no momento em que providências imediatas para restabelecimento de condições de regularidade, segurança e eficiência do fluxo de tráfego aéreo ocupam a dianteira em um rol de prioridades – condições de normalidade estas comprometidas há tempo já demasiado.

6 POST-SCRIPTUM

No início de julho de 2007, observou-se que a crise por qual passava o setor de transporte aéreo no Brasil apresentava um diagnóstico complexo a requerer um conjunto articulado de iniciativas de governo para debelá-la. Os efeitos da inação já eram bastante claros. Substituíram-se falhas de mercado por falha de governo de proporções superiores. A “tragédia dos comuns” encontrava-se instalada em todos os saguões dos aeroportos brasileiros. Seus efeitos econômicos ainda não foram rigorosamente mensurados, mas as indicações estão longe de ser animadoras.

Naquele momento, observou-se que a sociedade aguardava uma mudança de estilo na condução das políticas públicas para o setor; a convocação pela Presidência da República de reunião do Conselho da Aviação Civil (Conac),²⁵ com pauta de trabalho objetiva e transparente, voltada para a tomada de providências imediatas para a solução dos atuais problemas, poderia representar o esperado ponto de inflexão na forma de condução das políticas públicas para o setor.

Frisou-se que, ao contrário do que ocorre em diversos outros setores de infraestrutura, todos os instrumentos regulatórios de natureza legal estavam disponíveis para a aviação civil. Havia um único ponto a exigir reforma de imediato: a anacrônica restrição à participação de capital estrangeiro no controle de companhias aéreas nacionais. Esperava-se, de resto, apenas maior clareza de diagnóstico dos problemas de coordenação a serem enfrentados e ação de governo nessa direção.

Em 17 de julho de 2007, ocorreu o trágico acidente com o voo 3054 da TAM, agravando a crise no sistema de tráfego aéreo brasileiro, desencadeada após o então recente acidente com o voo 1097 da Gol, em 29 de setembro de 2006. Mesmo sem ser possível apontar responsáveis para o infortúnio com o voo da TAM até o momento, o ocorrido tornou ainda mais urgente o debate sobre a atual situação do setor aéreo no país.

24. De acordo com o art. 47 do CBA, o controle de tráfego aéreo compõe o sistema de proteção ao voo, que visa à regularidade, à segurança e à eficiência do fluxo de tráfego no espaço aéreo. Juntamente com outros sistemas como o aeroportuário, de segurança de voo e de registro aeronáutico brasileiro, o sistema de proteção ao voo compõe a infraestrutura aeronáutica – art. 25 do CBA –, que está sujeita ao comando da autoridade aeronáutica, hoje Comando da Aeronáutica, subordinado ao Ministério da Defesa.

25. O Conac foi instituído pelo Decreto nº 3.564/2000, sendo sua composição alterada pelo Decreto nº 5.419/2005. Composto pelo ministro da Defesa, das Relações Exteriores, da Fazenda, do Desenvolvimento, da Casa Civil, do Turismo e do comandante da Aeronáutica, é o órgão de assessoramento do presidente da República para a formulação da política de ordenação da aviação civil.

Tornada evidente a necessidade de providências firmes e imediatas por parte do poder público, mobilizaram-se executivo e legislativo. De parte do executivo, foi tomada a iniciativa de reconvocação do Conac, mencionada anteriormente, como imprescindível para a retomada da coordenação das várias autoridades envolvidas no setor. Ao mesmo tempo, o titular da pasta da Defesa²⁶ foi substituído e logo em seguida foi criada a Secretaria de Aviação Civil (SAC), como órgão de assessoramento direto do ministro na coordenação e na supervisão dos órgãos e das entidades ligados ao setor de aviação civil.²⁷

No que tange à reação do legislativo, foram criadas duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), uma na Câmara dos Deputados e outra no Senado Federal. Ainda que a primeira tenha concluído que “não há fatos que apontem, objetivamente, para a existência de relação causal entre os fatores determinantes e contribuintes da crise do setor aéreo e os fatores determinantes e contribuintes para a ocorrência dos dois acidentes aéreos”,²⁸ ambas prestaram importante colaboração para abrir “a caixa-preta da aviação civil brasileira”, e, dessa forma, ampliar e evoluir o debate.

O relatório final da CPI da Câmara mostra melhor entendimento, por parte do poder legislativo, acerca das deficiências do setor, e resultou na elaboração de dois projetos de lei, PL nº 2.452/2007 e PL nº 2.453/2007, atualmente em regime de tramitação ordinária e sujeitos a apreciação do Plenário.

O atual momento, enriquecido pelo intenso debate sobre a questão aérea nacional, mostra-se ainda apropriado para a definição de diretrizes e normas que conformem marco regulatório para o setor. O objetivo central parece ser o de criar ambiente atraente ao investimento privado que ao mesmo tempo seja compatível com o interesse público, capaz de reverter a “tragédia dos comuns”, ao estabelecer mecanismos que levem as empresas aéreas a internalizarem os custos geradores de externalidades negativas.

Assim, alguns pontos surgem como proposta para o desenho de um marco regulatório, a fim de atender a esse objetivo.

Uma das principais medidas a serem adotadas consistiria em definir com objetividade e rigor as condições para manutenção dos *slots* atualmente detidos por empresas incumbentes nos aeroportos coordenados, bem como as condições técnicas para a habilitação à participação do sistema de rodízio, o que possibilitaria atingir padrões mais elevados de qualidade nos serviços prestados.

Outra medida está prevista entre as alterações propostas pelo PL nº 2.452 de 2007 e consiste em definir com mais clareza os direitos dos usuários quando do cancelamento de vôos ou de seus atrasos, inclusive detalhando o tempo máximo tolerado de acordo com a distância a ser percorrida.²⁹ Tal medida coibiria a prática de montagem de malhas aéreas muito densas por parte das grandes empresas, ao internalizar como custo privado as externalidades negativas geradas pelos atrasos em cascata (OLIVEIRA; SALGADO, 2008).

26. O Ministro Waldir Pires foi substituído por Nelson Jobim.

27. Decreto nº 6.223/2007. Ademais, a SAC passou a exercer a função de secretaria-executiva do Conac, este por sua vez tendo reassumido a função de órgão de assessoramento do presidente da República na formulação da política de ordenação da aviação civil.

28. Sinopse do relatório final da CPI da crise do sistema de tráfego aéreo.

29. *Caput* do art. 5º.

Entretanto, parece brando o tratamento dado pelo PL ao atraso, definindo-o como “aquele decorrido entre a hora prevista para a partida do voo e o instante em que se considerar iniciado o procedimento de embarque na aeronave”,³⁰ uma vez que não se considera o tempo de espera até a decolagem.

Outra proposta seria alterar a limitação imposta pelo Código Brasileiro de Aeronáutica, que atualmente determina que pelo menos quatro quintos do capital com direito a voto da empresa pertença a brasileiros, o que permitiria injeção de capital a empresas entrantes, além de promover aumento do bem-estar, por meio dos resultados positivos de maior dinamismo do mercado e disciplinamento das condutas das empresas incumbentes (OLIVEIRA; SALGADO, 2008).

Essa questão é abordada no mesmo projeto de lei, que modifica o art. 181 do CBA ao reduzir para 51% a exigência da participação de capital nacional.

Tendo por objetivo conter práticas predatórias, é pertinente que, para as novas rodadas de concessão de *slots*, sejam retiradas as exigências de natureza econômica e que os *slots* retomados pelo regulador, pela inadequação do serviço prestado, sejam alocados a empresas entrantes. Além disso, para evitar conduta do tipo *hit-and-run* e criar um custo de saída, quando da concessão de horários em aeroportos qualificados como *hub* médio e pequeno, o regulador deve estabelecer um período de carência e considerar o histórico da empresa de entrada e saída em aeroportos do tipo.³¹

Por fim, para fomentar a aviação regional, beneficiando a universalização do serviço, outra proposta seria alterar o PL nº 7.199/2002, atualmente tramitando em regime de prioridade na Câmara, que transforma o antigo adicional tarifário em uma Contribuição para Intervenção no Domínio Econômico (Cide). Esta, diferente do sugerido no texto do PL, seria destinada a um fundo gerido pelo BNDES, a financiar obras de infra-estrutura, investimentos em atrativos turísticos ou compartilhar custos logísticos com operadoras de transporte aéreo para atraí-las para suas localidades.

De acordo com o órgão regulatório do setor, a Anac,³² algumas mudanças têm sido feitas desde 2007, as quais contribuíram para melhoria nos serviços prestados. Como resultado, em julho de 2008, os índices de atrasos em vôos foi reduzido em níveis de países desenvolvidos.

Ainda, segundo a Anac, dentre as ações para regularização do setor, pode-se destacar: a reorganização da malha aérea, o aumento da fiscalização operacional, a redução dos *slots* da aviação regular em Congonhas, as operações especiais – realizadas em feriados de maior fluxo, como carnaval, natal e ano novo, além da Operação Hora Certa – e a criação da Secretaria de Aviação Civil.

Ao passar o ápice da crise, as iniciativas do legislativo e as modificações observadas no órgão regulador merecem crédito, uma vez que mostram algum resultado efetivo proveniente do amadurecimento dos debates. Cabe frisar, porém, que o setor ainda carece de mais clareza de regras e de estabilidade, de modo que crie um ambiente propício e direcione o cálculo empresarial à realização de investimentos favoráveis ao interesse público em longo prazo. Assim, permanece imprescindível a definição de um marco regulatório para o setor.

30. §4º do art. 5º.

31. As propostas contidas neste parágrafo e no seguinte estão mais bem descritas em Oliveira e Salgado, *op. cit.*

32. Disponível em: < <http://www.anac.gov.br/imprensa/indiceMenor.asp>>.

REFERÊNCIAS

- FERREIRA, N. S. **O mercado de aviação civil no Brasil: a entrada da Gol Transportes Aéreos S/A.** Monografia de conclusão de curso. Faculdade de Ciências Econômicas, UERJ, 2005.
- OLIVEIRA, A. V. M. Transporte aéreo doméstico brasileiro: importância, evolução das políticas e padrões de precificação. *In: SALGADO, L. H. et al.. Organização Industrial do Turismo.* Ministério do Turismo, UERJ, mar. 2007. Mimeografado.
- OLIVEIRA, A.; SALGADO, L. H. **Constituição do marco regulatório para o mercado brasileiro de aviação regional.** 2008. Mimeografado.
- PALHARES, G. L.; ESPÍRITO SANTO Jr. R. A. Desafios para uma nova realidade em administração de aeroportos no Brasil. XIV Congresso da Associação Nacional de Pesquisa em Ensino em Transportes (Anpet). *Anais.* Gramado, 2000.
- PASIN, J. A. B.; LACERDA, S. M. A Reestruturação do setor aéreo e as alternativas de políticas para a aviação civil no Brasil. *Revista do BNDES*, v. 10, n. 19, Rio de Janeiro, jun. 2003.
- POSSAS, P. H. **A associação entre o marco regulatório e a inovação: um estudo exploratório sobre as operações de processamento de passageiros nos aeroportos brasileiros controlados pela Infraero.** Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.
- RODRIGUES, R. A. Aviação comercial no Brasil: a necessidade de um novo marco regulatório. *Revista Res Pública*, 5. ed. mar. 2003.
- SALGADO, L. H. The regulation of the airline industry in Brazil. *American Law & Economics Association Annual Meetings*, paper 29, Year 2005. Disponível em: <<http://law.bepress.com/alea/15th/bazaar/art29>>.
- SALGADO, L. H.; GUIMARÃES, E. A. A regulação do mercado de aviação civil no Brasil. *Nota Técnica n. 2*, Ipea, out. 2003.
- SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. (Orgs.). **Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer.** Rio de Janeiro: Ipea, 2005.
- SALGADO, L. H.; OLIVEIRA, A. V. M. **A reforma regulatória da década de 1990 no transporte aéreo brasileiro e suas implicações no bem-estar.** Projeto revisão da regulação do setor de transporte aéreo brasileiro. Redipea/Pnud, Ipea, 2006. Mimeografado.
- SALGADO, L. H. *et al.* **Organização industrial do turismo.** Ministério do Turismo, UERJ. mar. 2007. Mimeografado.
- VASSALO, M. D.; OLIVEIRA, A. V. M. Determinantes regulatórios e concorrenciais da escassez de infra-estrutura aeroportuária e da concentração da cobertura do transporte aéreo no Brasil. **III Jornada de Estudos de Regulação.** Ipea, abr. 2007. Mimeografado.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Revisão e Editoração

Danúzia Maria Queiroz Cruz

Laeticia Jensen Eble

Renata Frassetto de Almeida Rose

Valdineia Pereira da Silva

Erisnaldo Badé dos Santos

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br