

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**CENTRO DE FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS EM TRANSPORTES**

**A EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO DO TRANSPORTE AÉREO REGULAR  
BRASILEIRO**

**MARCUS VINICIUS DO AMARAL GURGEL**

**MARIA DIONNI DOS SANTOS COSTA**

**ORIENTADOR: JOAQUIM JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO, PhD**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DA AVIAÇÃO CIVIL**

**PUBLICAÇÃO: E-TA-002A/2007**  
**BRASÍLIA/DF: MARÇO/2007**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**CENTRO DE FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS EM TRANSPORTES**

**A EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO DO TRANSPORTE AÉREO REGULAR  
BRASILEIRO**

**MARCUS VINICIUS DO AMARAL GURGEL**

**MARIA DIONNI DOS SANTOS COSTA**

**MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO SUBMETIDA AO CENTRO DE  
FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS EM TRANSPORTES DA  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, COMO PARTE DOS REQUISITOS  
NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE ESPECIALISTA EM GESTÃO  
DA AVIAÇÃO CIVIL.**

**APROVADA POR:**

---

**JOAQUIM JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO, PhD (UnB)**  
**(Orientador)**

---

**ADYR DA SILVA, PhD (UnB)**  
**(Examinador)**

---

**JOSÉ ALEX SANT'ANNA, PhD (UnB)**  
**(Examinador)**

**BRASÍLIA/DF, 29 DE MARÇO DE 2007**

## FICHA CATALOGRÁFICA

GURGEL, MARCUS VINICIUS DO AMARAL e COSTA, MARIA DIONNI DOS SANTOS.	
A Evolução da Regulação do Transporte Aéreo Regular Brasileiro	
xvi 110p, 210x297 mm (CEFTRU/UnB, Especialista, Gestão da Aviação Civil, 2007).	
Monografia de Especialização – Universidade de Brasília, Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes, 2007	
1. Regulação	2. Transporte Aéreo
3.	4.
I. CEFTRU/UnB	II. Título (série)

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

GURGEL, M.V.A. e COSTA, M.D. S (2007), A Evolução da Regulação do Transporte Aéreo Regular Brasileiro, Monografia de Especialização, Publicação E-TA-002A/2007, Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 110p.

## CESSÃO DE DIREITOS

NOME DOS AUTORES: Marcus Vinicius do Amaral Gurgel e Maria Dionni dos Santos Costa

TÍTULO DA MONOGRAFIA: A Evolução da Regulação do Transporte Aéreo Regular Brasileiro

GRAU/ANO: Especialista / 2007

É concedida à Universidade de Brasília, permissão para reproduzir cópias desta monografia de especialização e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Os autores reservam outros direitos de publicação e nenhuma parte desta monografia de especialização pode ser reproduzida sem a autorização por escrito dos autores.

---

Marcus Vinicius do Amaral Gurgel

---

Maria Define dos Santos Costa

## **DEDICATÓRIA**

De personalidade marcante, espírito empreendedor, visionário por excelência, desde ciscas eras ele tem direcionado seu vasto conhecimento e gênio criativo em prol do desenvolvimento da aviação civil no Brasil.

Justiça seja feita, este trabalho é dedicado ao ícone da aviação civil brasileira, Professor Adyr da Silva, pelo entusiasmo e garra com que sempre se engajou nos misteres da indústria do transporte aéreo.

Professor Adyr, é para nós uma honra e um orgulho muito grande ter tido o privilégio de conhecê-lo, pessoalmente, e partilhar de suas idéias e ideais, muitíssimo obrigado!

## **AGRADECIMENTOS**

Aos Ilm<sup>os</sup>. Srs. Diretores de Operações Rogério Barzellay e de Administração da INFRAERO, Marco Antonio de Oliveira, aos Ilm<sup>os</sup>. Srs. Superintendentes Valseni José Pereira Braga e Will Wilson Furtado, ao Magnífico Reitor da Universidade de Brasília e ao Ilmo. Sr. Diretor do Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes os nossos mais sinceros agradecimentos por terem propiciado a realização deste importante processo de mudança de comportamento, em matéria de gestão da aviação civil.

Ao nosso orientador, Professor Joaquim José Guilherme de Aragão, pelos esclarecimentos precisos e oportunos, contribuindo de forma decisiva para o correto direcionamento deste trabalho.

A todo o corpo docente envolvido no curso, pela excelência das informações a nós transmitidas.

Aos coordenadores e pessoal de apoio ao curso, pela atenção especial e dedicação dispensada a todos os discentes.

A todos os colegas de curso pelo cordial incentivo e ajuda mútua.

Por último, aos nossos familiares, pela compreensão e paciência durante nossas ausências, no decorrer de todo o período acadêmico.

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é fazer uma análise da evolução da regulação do transporte aéreo regular brasileiro, identificando os principais estágios de regulação no decorrer dos últimos anos.

Ênfase maior será dada às medidas de desregulamentação (anos 1990) e de re-regulação (a partir de 2003), que geraram as transformações da aviação comercial brasileira nesse período, a partir do processo de flexibilização da regulamentação do transporte no país.

A reestruturação da aviação comercial mundial se inicia com o processo de desregulamentação do transporte aéreo a partir de 1978 nos Estados Unidos. A desregulamentação objetivava abrir o mercado e incentivar a concorrência, mas teve como consequência uma onda de privatizações, fusões, aquisições e alianças entre companhias ocasionando uma concentração no setor internacional.

No Brasil, o processo de desregulamentação do setor começa na década de 90. Gradativamente é abandonada a política de vigilância à competição, caracterizada por uma forte intervenção estatal no controle de rotas e tarifas, em vigência desde os anos 60. Ao longo dos anos 90 assistimos ao início da abertura do “mercado” das concessões, com a implementação de *slots* e o estabelecimento de regras de classificação das linhas aéreas.

Como consequência, observou-se um movimento de entrada e saída de empresas aéreas resultando na concentração do setor.

Considerando-se o histórico de regulação do setor aéreo, realizou-se uma coleta dos principais dispositivos legais adotados, em ordem cronológica, desde o rígido controle do Estado sobre a atividade econômica do setor à liberação total; a re-regulação e a criação da Agência Nacional de Aviação Civil, novo marco regulatório, propondo-se a viabilizar uma política regulatória para o setor.

## **ABSTRACT**

The objective of this work is to analyze the evolution of the regulation on the Brazilian regular air transport, identifying the main stages of regulation, along the latest years.

Major emphasis will be dedicated to the de-regulating measures (occurred in the 90's) and the re-regulation period (which started on 2003), generating transformations on the Brazilian commercial aviation in such a period, starting by the process of flexibilization of the air transport regulation in this country.

The restructuring of the world commercial aviation starts with the air transport de-regulation process, in 1978, in the United States of America.

The de-regulation aimed to open the market, stimulating competition, but, instead, brought, as a consequence, massive privatizations, fusions, acquisitions and alliances of air transport companies, causing a concentration on the international sector.

In Brazil, the de-regulation process of this sector begins on the 90's.

The policy of competition close watch, characterized by a strong governmental intervention in the control of routes and tariffs, in use since the 60's, is gradually abandoned. Along the 90's, an opening in the market of concessions is observed, as well as the implementation of "airport slot times" besides the establishment of rules classifying the air routes. As a consequence, the air transport companies entered and exited the market, resulting in a concentration of this sector.

Considering the history of the regulation on the air transport sector, an assessment of the most important legal directives adopted was performed in this work, presented in a chronological sequence, ranging from the rigid governmental control on the economic activity of this sector, till the complete liberalization; the re-regulation and, finally, the foundation of the Civil Aviation National Agency, a new regulatory landmark, intended to establish a viable regulatory policy for this sector.

## SUMÁRIO

Capítulo		Página
<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>1.1</b>	<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>2</b>
<b>1.2</b>	<b>DEFINIÇÃO DO PROBLEMA</b>	<b>2</b>
<b>1.3</b>	<b>JUSTIFICATIVA</b>	<b>2</b>
<b>1.4</b>	<b>HIPÓTESE</b>	<b>3</b>
<b>1.5</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>3</b>
<b>1.6</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>3</b>
<b>1.7</b>	<b>ORGANIZAÇÃO DA MONOGRAFIA</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>ELEMENTOS DA ECONOMIA DA REGULAÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>2.1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>2.2</b>	<b>ELEMENTOS PARA O TRAÇADO REGULATÓRIO</b>	<b>6</b>
<b>2.2.1</b>	<b>Objetivos e Diretrizes da Regulamentação</b>	<b>11</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Estratégias e Dimensões da Intervenção Regulatória</b>	<b>12</b>
<b>2.2.3</b>	<b>Avaliação das Proposições Regulatórias</b>	<b>13</b>
<b>2.2.4</b>	<b>Processo de Implantação</b>	<b>14</b>
<b>2.2.5</b>	<b>O Histórico Brasileiro</b>	<b>16</b>
<b>2.3</b>	<b>AUTARQUIAS SOB REGIME ESPECIAL</b>	<b>17</b>
<b>2.4</b>	<b>ÓRGÃO REGULADOR</b>	<b>18</b>
<b>2.5</b>	<b>A REGULAÇÃO</b>	<b>21</b>
<b>2.5.1</b>	<b>A Regulação Como Instrumento de Desestatização</b>	<b>21</b>
<b>2.6</b>	<b>A REGULAÇÃO NO BRASIL</b>	<b>19</b>
<b>2.6.1</b>	<b>A Regulação Sem Órgãos Reguladores Independentes</b>	<b>22</b>
<b>2.6.2</b>	<b>A Regulação Por Agências Reguladoras</b>	<b>23</b>
<b>2.6.3</b>	<b>Natureza Jurídica da Agência Reguladora</b>	<b>25</b>
<b>2.6.4</b>	<b>Criação e Extinção da Agência Reguladora</b>	<b>25</b>
<b>2.7</b>	<b>CONFLITOS DE COMPETÊNCIA</b>	<b>26</b>
<b>2.7.1</b>	<b>Conflitos Entre Agências que Exercem o Poder Concedente e a Concessionária</b>	<b>26</b>



<b>3</b>	<b>FUNDAMENTOS DAS CONCESSÕES DE LINHAS AÉREAS NO BRASIL</b>	<b>28</b>
<b>3.1</b>	<b>ASPECTOS LEGAIS DAS BASES CONCEITUAIS</b>	<b>28</b>
<b>3.1.1</b>	<b>Introdução</b>	<b>28</b>
<b>3.1.2</b>	<b>Código Brasileiro de Aeronáutica</b>	<b>28</b>
<b>3.1.3</b>	<b>Lei Complementar nº 97, de 9 de Junho de 1999</b>	<b>30</b>
<b>3.1.4</b>	<b>Lei nº 8987, de 13 de Fevereiro de 1995</b>	<b>31</b>
<b>3.2</b>	<b>DOS SERVIÇOS PÚBLICOS</b>	<b>34</b>
<b>3.2.1</b>	<b>Competência para a Prestação dos Serviços Públicos</b>	<b>35</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Regime de Execução de Serviços</b>	<b>35</b>
<b>3.2.3</b>	<b>Concessão de Serviços Públicos</b>	<b>36</b>
<b>3.2.4</b>	<b>Da Intervenção da Concessão</b>	<b>36</b>
<b>3.3</b>	<b>FUNDAMENTOS DAS CONCESSÕES</b>	<b>37</b>
<b>3.3.1</b>	<b>Introdução</b>	<b>37</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Direito Regulatório</b>	<b>38</b>
<b>3.4</b>	<b>POLÍTICA DA CONCORRÊNCIA</b>	<b>41</b>
<b>3.4.1</b>	<b>Esquema Regulatório e Capacidade Administrativa</b>	<b>41</b>
<b>3.5</b>	<b>A EVOLUÇÃO DAS CONCESSÕES DE LINHAS AÉREAS – A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA</b>	<b>44</b>
<b>3.5.1</b>	<b>Introdução</b>	<b>44</b>
<b>3.5.2</b>	<b>Recentes Medidas Governamentais de Apoio a Aviação Comercial</b>	<b>50</b>
<b>4</b>	<b>TRANSFORMAÇÕES NA AVIAÇÃO COMERCIAL MUNDIAL</b>	<b>54</b>
<b>4.1</b>	<b>EVOLUÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO NOS ESTADOS UNIDOS</b>	<b>54</b>
<b>4.2</b>	<b>REGULAMENTAÇÃO INTERNACIONAL DO SETOR AÉREO</b>	<b>55</b>
<b>4.2.1</b>	<b>As Liberdades do Ar</b>	<b>56</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Classificação das Liberdades do Ar</b>	<b>56</b>
<b>4.3</b>	<b>TRANSPORTE INTERNACIONAL</b>	<b>58</b>
<b>4.4</b>	<b>DESREGULAMENTAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DO SETOR</b>	<b>58</b>

<b>4.5</b>	<b>DESEMPENHO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS NO TRANSPORTE INTERNACIONAL</b>	<b>63</b>
<b>5</b>	<b>ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA AVIAÇÃO REGULAR NO BRASIL</b>	<b>66</b>
<b>5.1</b>	<b>A ORIGEM DA AVIAÇÃO COMERCIAL NO BRASIL</b>	<b>66</b>
<b>5.2</b>	<b>A REGULAMENTAÇÃO NO SETOR DE INFRA-ESTRUTURA NO BRASIL</b>	<b>69</b>
<b>5.2.2</b>	<b>A Necessidade da Regulação</b>	<b>71</b>
<b>5.2.3</b>	<b>Os Instrumentos Regulatórios</b>	<b>71</b>
<b>5.3</b>	<b>POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS DO TRANSPORTE AÉREO DOMÉSTICO</b>	<b>74</b>
<b>5.4</b>	<b>REGULAÇÃO COM POLÍTICA INDUSTRIAL (1973 – 1986)</b>	<b>79</b>
<b>5.5</b>	<b>REGULAÇÃO COM POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO ATIVA (1986 - 1992)</b>	<b>81</b>
<b>5.6</b>	<b>LIBERALIZAÇÃO COM POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO INATIVA (1992 – 1997)</b>	<b>83</b>
<b>5.7</b>	<b>LIBERALIZAÇÃO COM RESTRIÇÃO DE POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO (1998 – 2001)</b>	<b>85</b>
<b>5.8</b>	<b>QUASE-DESREGULAMENTAÇÃO (2001 – 2002)</b>	<b>86</b>
<b>5.9</b>	<b>RE-REGULAÇÃO E TRANSIÇÃO (DESDE 2003)</b>	<b>88</b>
<b>5.10</b>	<b>AVALIAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES REGULATÓRIAS</b>	<b>93</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>95</b>
<b>7</b>	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>98</b>
<b>ANEXO</b>		
<b>Tabela A.1</b>	<b>Comportamento da Indústria Brasileira de Transporte Aéreo, no Segmento Internacional</b>	<b>100</b>
<b>Tabela A.2</b>	<b>Empresas Aéreas no Brasil: 1990 - 2002</b>	<b>102</b>
<b>Tabela A.3</b>	<b>Evolução da Regulação do Setor de Transporte Aéreo</b>	<b>104</b>



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela</b>		<b>Página</b>
<b>Tabela 4.1</b>	<b>Propriedade Governamental das Companhias Aéreas no Mundo, 2003</b>	<b>60</b>
<b>Tabela 5.1</b>	<b>Dados da Aviação Civil Comercial Brasileira, (1938 – 1953)</b>	<b>69</b>
<b>Tabela 5.2</b>	<b>Variação do Número de Cidades que Recebem Serviço Aéreo Comercial e Número de Companhias Aéreas, Brasil (1930 – 1977)</b>	<b>69</b>
<b>Tabela A.1</b>	<b>Comportamento da Indústria Brasileira de Transporte Aéreo, no Segmento Internacional</b>	<b>100</b>
<b>Tabela A.2</b>	<b>Empresas Aéreas no Brasil: 1990 - 2002</b>	<b>102</b>
<b>Tabela A.3</b>	<b>Evolução da Regulação do Setor de Transporte Aéreo</b>	<b>104</b>
<b>Tabela A.4</b>	<b>Avaliação da Eficácia das Proposições Regulatórias</b>	<b>108</b>

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura</b>	<b>Página</b>
<b>Figura 2.1    Sistematização do Traçado Regulatório</b>	<b>8</b>

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro</b>		<b>Página</b>
<b>Quadro 2.1</b>	<b>Decálogo do Regulador</b>	<b>9</b>
<b>Quadro 3.1</b>	<b>Principais Leis e Decretos da Regulamentação do Transporte Aéreo Brasileiro (1920 – 1990)</b>	<b>32</b>
<b>Quadro 3.2</b>	<b>Principais Portarias da Regulamentação do Transporte Aéreo Brasileiro (1992 – 2003)</b>	<b>33</b>
<b>Quadro 3.3</b>	<b>Principais Ofícios, Resoluções, Protocolos e legislação da Regulamentação do Transporte Aéreo Brasileiro (2000 – 2004)</b>	<b>34</b>
<b>Quadro 4.1</b>	<b>As 25 Maiores Empresas do Mundo em Passageiros Transportados em 2005</b>	<b>62</b>
<b>Quadro 5.1</b>	<b>As primeiras Empresas Aéreas no Brasil (1927 – 1954)</b>	<b>67</b>

## LISTA DE SIGLAS

<b>ANAC</b>	Agência Nacional da Aviação Civil
<b>ANATEL</b>	Agência Nacional de Telecomunicações
<b>ANEEL</b>	Agência Nacional de Energia Elétrica
<b>BIRD</b>	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>CAB</b>	Civil Aeronautics Board
<b>CADE</b>	Conselho Administrativo de defesa Econômica
<b>CBA</b>	Código Brasileiro de Aeronáutica
<b>CLA</b>	Comissão de Linhas Aéreas
<b>CNS/ATM</b>	Communication, Navigation, Security/Air Traffic Management
<b>COMCLAR</b>	Comissão de Coordenação de Linhas Aéreas Regulares
<b>CONAC</b>	Conferências Nacionais de Aviação Comercial
<b>CONAR</b>	Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária
<b>DAC</b>	Departamento de Aviação Civil
<b>DGAC</b>	Diretor–Geral do Departamento de Aviação Civil
<b>GOL</b>	Gol Transportes Aéreos S.A
<b>IATA</b>	International Air Transport Association
<b>ICC</b>	Interstate Commerce Commission
<b>IPEA</b>	Instituto de pesquisa Econômica e Aplicada
<b>MF</b>	Ministério da Fazenda
<b>OACI</b>	Organização de Aviação Civil Internacional
<b>OECD</b>	Organization for Economic Co-Operation and Development
<b>PRL</b>	Primeira Rodada de Liberalização
<b>RIN</b>	Rede de Integração Nacional
<b>SBDC</b>	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
<b>SITAR</b>	Sistemas Interados de Transporte Aéreo Regional
<b>SNEA</b>	Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias
<b>SRL</b>	Segunda Rodada de Liberalização
<b>TAM</b>	TAM Linhas Aéreas S.A
<b>TRANSBRASIL</b>	Transbrasil S.A Linhas Aéreas
<b>TRL</b>	Terceira Rodada de Liberalização

<b>UE</b>	União Econômica
<b>VARIG</b>	Viação Aérea Rio-Grandense S.A
<b>VASP</b>	Viação Aérea São Paulo S.A
<b>VDC</b>	Vôos Diretos ao Centro
<b>WEBJET</b>	Webjet Linhas Aéreas



# **1 INTRODUÇÃO**

## **1.1 APRESENTAÇÃO**

O setor de transporte aéreo tem sofrido importantes modificações nas ultimas décadas, com a desregulamentação de grande parte dos mercados domésticos e a proliferação de acordos internacionais de liberalização comercial. Como o Brasil está inserido nessas mudanças, o objetivo deste trabalho é fazer uma análise das transformações da aviação comercial brasileira, identificando os principais estágios de regulação no decorrer do período de 1973 até a constituição de novo marco regulatório sob a responsabilidade da Agencia Nacional de Aviação Civil – ANAC, em 2005.

Para isso serão abordadas as transformações na aviação comercial mundial, sua reestruturação, nos fins da década de 70, quando se iniciou o processo de desregulamentação do transporte aéreo, as privatizações das empresas aéreas e adoção de novas formas de organização entre as empresas.

Com relação ao transporte aéreo brasileiro, ênfase maior será dada às medidas de desregulamentação (anos 1990) e de re-regulação (a partir de 2003), que gerou as transformações da aviação comercial brasileira nesse período, a partir do processo de flexibilização da regulamentação do transporte no país.

Sem sobra de duvida, o processo de flexibilização trouxe diversos benefícios ao mercado de transporte aéreo nos países que escolheram essa opção. Entre os benefícios se destacam a criação de malhas racionalizadas e sistemas de gerenciamento de resultados, o que indica uma evolução do setor em direção a uma estrutura mais eficiente.

A opção entre manter a regulação econômica ou lançar mão da desregulamentação de uma indústria pode ser entendida com uma escolha entre diferentes mecanismos de coordenação, que trazem em si embutidos os custos e os benefícios da centralização ou da descentralização das decisões comerciais da indústria. A centralização delega ao regulador o poder de decisão sobre, por exemplo, preços e quantidades. A descentralização deixa por conta da interação entre os agentes econômicos do mercado a determinação de preços e quantidades.

O setor de transportes aéreos é composto, além do transporte de passageiros e de cargas, pelos serviços oferecidos pelos aeroportos e sistemas de auxílio e controle de voo às empresas de aviação. Os serviços de transporte de passageiros e de cargas tem características que os aproximam de uma estrutura de mercados contestáveis. O mesmo não acontece com os serviços oferecidos pelos aeroportos e sistemas de apoio ao voo às companhias aéreas.

Do ponto de vista econômico, a necessidade de implementação de uma regulação econômica está associada à indústria caracterizada como um 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 em preservar a maior eficiência propiciada pela existência de um único produtor e, ao mesmo tempo, impedir que esse monopolista exerça efetivamente seu poder monopolístico.

Assim, diante dos principais estágios de regulação no setor de transporte aéreo, este trabalho procurará verificar se a política de regulação se baseou na economia da regulação e para melhor avaliar as proposições regulatórias, tomará por base os itens abaixo:

- a) induziu eficiência produtiva e eficiência alocativa (produção de bem-estar junto aos consumidores e à sociedade em geral)
- b) inovação;
- c) controle de poder monopolista e desenvolver um ambiente competitivo;
- d) atender objetivos de política social, industrial e regional;
- e) custos de aplicação (custos administrativos)
- d) efeitos colaterais indesejados (por exemplo, a produção de lucros rentistas e a edificação de barreiras de entrada restando a competição).

## **1.2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA**

Considerando que o mercado de serviços de transporte aéreo é potencialmente competitivo, os mecanismos regulatórios que prevaleceram nesse mercado ao longo dos anos refletem uma lógica e uma intenção errática daquela que justificaria a regulação no caso de monopólio natural. A regulação desse mercado parece visar o impedimento da concorrência. Da mesma forma, não se propunha, como no caso de monopólio natural, a defender o consumidor diante

do poder do monopolista. O objetivo dos mecanismos regulatórios mais pareciam querer proteger os oligopolistas atuantes nesse mercado à entrada de novos concorrentes.

Será que temos uma política de regulação econômica, no setor de transporte aéreo, que segue uma lógica regulatória?

### **1.3 JUSTIFICATIVA**

O setor de transportes aéreos passa por um constante período de transição regulatória, em que se discute qual a medida correta de atuação do Estado no segmento, oscilando-se entre a liberalização e a imposição de medidas mais intervencionistas.

No Brasil o mercado de transporte aéreo 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.

Em 2003, por meio de propostas do Comitê Técnico de Políticas Públicas, instituído pelo Conselho de Aviação Civil – CONAC e pelas “diretrizes” constantes de Portaria do DAC, passam imediatamente a orientar a “política para os serviços de transporte aéreo comercial do Brasil”. Tal proposição visava substituir a dinâmica do mercado pela decisão administrativa do órgão regulador na função de promover o ajuste entre oferta e demanda.

Em 2005, na agenda de política regulatória da Lei de Criação da ANAC, o legislador se incumbiu de fazer algumas definições de extrema relevância, no sentido da flexibilização, como: livre entrada nos mercados pelas companhias incumbentes e a livre precificação.

Desta forma, este trabalho irá discorrer sobre os principais estágios da regulação desde o início da década de 70.

### **1.4 HIPÓTESE**

A Política de Regulação do Setor Aéreo não se pautou na teoria econômica da regulação e tem sido errática.

O País precisa definir se quer manter a trajetória irregular dos últimos anos da política de regulação ou a estabilidade de longo prazo, utilizando-se de um planejamento da regulação, bem como as estratégias e objetivos a serem alcançados.

## **1.5 OBJETIVO**

O objetivo principal deste trabalho é analisar o controle do Estado sobre a atividade econômica do setor de transporte aéreo de linhas regulares domésticas, área esta que possui um relevante papel tanto para a sociedade quanto para a economia do país. O transporte aéreo é um dos setores que mais cresceu na economia global, com taxa média 6,6 % no ano entre 1970 e 2001.<sup>1</sup>

## **1.6 METODOLOGIA**

A natureza deste trabalho e o propósito a atingir nos levaram a pesquisar as principais Leis e Decretos da Regulamentação do Transporte Aéreo Brasileiro de 1920 a 1990, principais Portarias de 1992 a 2003 e, como teoria da regulação, o trabalho: Construindo Modelos de Relações Institucionais e Regulatórias no Transporte Público Urbano: Algumas Considerações Metodológicas, de Aragão, J.J. G, Brasileiro, A.F. D, Lima Neto, O. C., Santos, E.M., Orrico Filho, R.D. (1999). No modelo de teoria da regulação escolhido são estabelecido os elementos para o desenho regulatório, destacando-se as de fases de estudo, objetivos, geração de opções de intervenção, avaliação e seleção regulatórias, assim como a organização de sua implementação, que facilitará a comparação entre a teoria da regulação econômica e o controle do Estado sobre atividade econômica do setor aéreo realizado nos últimos anos.

## **1.7 ORGANIZAÇÃO DA MONOGRAFIA**

Neste estudo foi utilizado uma pesquisa embasada em dois grupos de fontes: elementos da economia de regulação, fundamentos das concessões de linhas aéreas; estudos nacionais e internacionais sobre a aviação comercial. No primeiro grupo estão Constituição Federal, Código Brasileiro do Ar, Leis, Decretos, inclusos artigos, teses, notas técnicas, documentos

---

<sup>1</sup> Dados tirados de Informes do BNDES

legislativos oficiais. No segundo grupo estão os dados específicos da regulação econômica do setor aéreo mundial e especialmente o brasileiro.

Este trabalho possui cinco capítulos, além, da conclusão. No primeiro capítulo, será abordado a Introdução com a Definição do Problema, Justificativa, Hipótese, Objetivo, Metodologia e Organização do Trabalho.

No segundo capítulo, será abordado os Elementos da Regulação.

No terceiro capítulo, tratamos dos Fundamentos das Concessões das Linhas aéreas.

No quarto capítulo, será descrita de forma sintética, as transformações na aviação comercial mundial, desde fins da década de 70, quando teve início o processo de desregulamentação do transporte aéreo. Descrevendo as principais características do mercado de transporte aéreo e das companhias e o panorama da aviação comercial mundial. Analisando as mais relevantes transformações envolvidas na reestruturação, em especial o movimento de privatizações e alianças das companhias aéreas, a concentração do setor e a reorganização dos serviços com introdução de inovações tecnológicas e organizacionais.

No quinto capítulo será descrito, de forma resumida, a história da aviação comercial no Brasil iniciada na década de 1920, sua estruturação da regulamentação e o posterior processo de flexibilização iniciado nos anos 1990. A análise das principais transformações na aviação comercial brasileira entre 1990 até presente data.

Por fim, o trabalho é concluído com uma síntese dos pontos evidenciados na pesquisa.

## **2 ELEMENTOS DA ECONOMIA DA REGULAÇÃO**

### **2.1 INTRODUÇÃO**

A implementação de uma regulação, ou a reforma de uma existente, requer um procedimento particular e cauteloso. Deve-se implementá-la à semelhança de um processo de planejamento, contemplando as fases de estudo, estabelecimento de objetivos, geração de opções de intervenção, avaliação e seleção, assim como a organização desta implementação. O “Decálogo do Regulador” desenvolvido pela OECD sistematiza as etapas de uma concepção regulatória, etapas essas que serão descritas e analisadas em seguida.

Devido à sua importância, no que tange ao desenvolvimento dos países, um dos setores de maior relevância no quesito “regulação” é o de infra-estrutura. Este possui como características: tecnologias específicas; com economias de escala e de escopo na prestação de serviços básicos - monopólio natural; economias de escala no planejamento e gerenciamento da rede; e externalidades de rede. Possui também, como característica, produtos consumidos em grande escala, normalmente por consumidores cativos e com bastante demanda.

Como muitas das atividades de infra-estrutura econômica são monopólios naturais, onde uma única firma pode suprir o mercado ao custo mínimo, o monopolista pode abusar de seu poder de mercado para cobrar preços altos e/ou baixar a produção para níveis não competitivos. Em razão disso, a maioria dos governos regula os preços cobrados pelos monopólios para proteger os consumidores. Pressionados pelos usuários, os governos tendem a regular os preços, para fixá-los aos custos de suprimento. Os investidores privados, por sua vez, tornam-se vulneráveis à ação arbitrária dos governos, uma vez que os investimentos em infra-estrutura são irreversíveis. Desse modo, a regulação também é um meio de proteger os investidores, ao induzi-los a fazer investimentos a um custo razoável.

Assim, pode-se dizer que a regulação é necessária para proteger tanto os usuários quanto os investidores. Contudo, implica custos diretos como administração e observância da lei, e indiretos, como a assimetria de informações (as empresas reguladas têm sempre mais informações que os órgãos regulatórios) e a captura regulatória.

A implantação da regulação deve ser repensada: a necessidade de regular, sempre que for possível, deverá ser substituída por soluções competitivas? Para isso, entretanto, é

fundamental que se leve em conta a estrutura do mercado que está sendo regulado; as barreiras ao ingresso; o número de concorrentes reais e potenciais (estrutura horizontal); e vinculações verticais que afetam o poder de mercado (estrutura vertical). Frequentemente, as características institucionais de um país não se ajustam bem a seu marco regulatório, o que produz efeitos imprevistos.

As agências regulatória são sujeitas a sérias restrições quanto à informação, à política e às instituições, as quais podem causar graves dificuldades à implementação das políticas regulatórias - o insucesso regulatório.

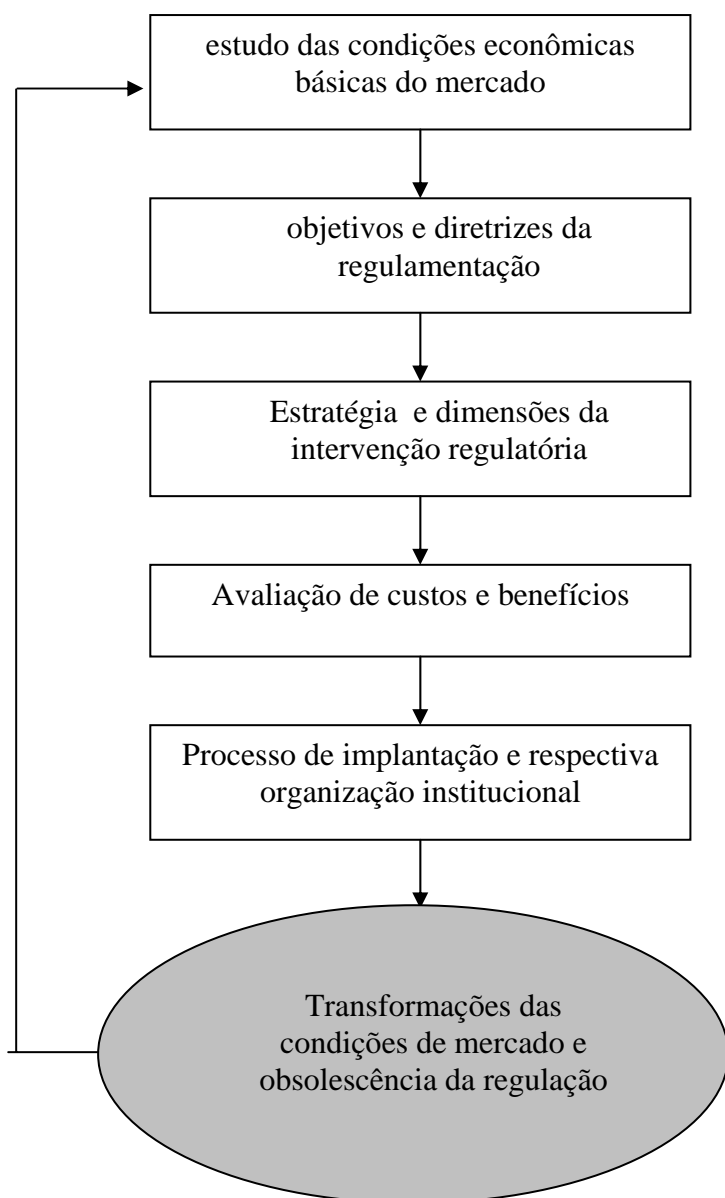
Diz-se que a agência regulatória é sujeita à assimetria de informações porque é custoso para ela obter informações, que, entretanto, são conhecidas pela firma. É, pois, crucial, que os sistemas regulatórios formulem políticas para contrabalançar essa desvantagem de informação. Contudo, essas políticas exigem discricionariedade regulatória e capacidade administrativa. Quando o país não possui capacidade administrativa, a implementação de uma estrutura regulatória sofisticada pode levar ao insucesso, pois, ou a empresa regulada manipulará o processo ou a agência regulatória não seguirá a linha especificada, e usará métodos regulatórios em desacordo com o já especificado.

Em um país em que o Executivo tem preponderância na interpretação legislativa ou as leis eleitorais e o Legislativo dão a um único partido o controle tanto do Executivo quanto do Legislativo, conceder substancial discricionariedade ao Executivo, no que diz respeito à regulação, pode levar à política de grupos de interesse a preterir o processo regulatório afetando os resultados. A discricionariedade irrestrita pode levar à captura regulatória, mesmo quando permite a diferentes grupos de interesse auferir benefícios do processo.

## **2.2 ELEMENTOS PARA O TRAÇADO REGULATÓRIO**

No que concerne à implementação de uma regulação, ou a reforma de uma existente, deve-se requerer um procedimento particular e cauteloso. De forma semelhante a um processo de planejamento, distinguem-se, concepção regulatória, fases de estudo, estabelecimento de objetivos, geração de opções de intervenção, a respectiva avaliação e seleção, assim como a organização de sua implementação. Segundo Joaquim Aragão (Revista dos Transportes Públicos, v.94, pp.35-55, 2002), inspirada no “Decálogo do Regulador” recentemente

desenvolvido pela Organization for Economic Co-operation and Development - OECD, a Figura 1 abaixo sistematiza as etapas de uma concepção regulatória, etapas essas que serão descritas e analisadas em seguida.



**Figura 2.1 – Sistematização do Traçado Regulatório**



## Quadro 2.1 – Decálogo do Regulador

### O DECÁLOGO DO REGULADOR

Conforme a *OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-making* (OECD 1997), toda iniciativa ou reforma regulatória haveria de ser definida com base na resposta às seguintes questões:

#### **Questão 1: O problema está corretamente definido?**

O problema a ser resolvido deveria estar precisamente definido, fornecendo uma evidência clara de sua natureza e magnitude, explicando como ele surgiu (e identificando os incentivos das entidades afetadas).

#### **Questão 2: A ação governamental justifica-se?**

A intervenção governamental deveria ter por base uma comprovação clara que a ação governamental é justificada, dados a natureza do problema, assim como os prováveis benefícios e custos (com lastro em uma avaliação realista da efetividade da ação governamental), e analisados mecanismos alternativos para tratar o problema.

#### **Questão 3: Será a regulação a melhor forma de ação governamental?**

Os responsáveis pela regulação deveriam realizar, ainda em uma fase incipiente do processo regulatório, uma comparação fundamentada de uma gama variada de instrumentos governamentais regulatórios e não-regulatórios, levando em consideração questões relevantes tais como custos, benefícios, efeitos distributivos e requisitos administrativos.

#### **Questão 4: Existe um lastro legal para a regulação?**

Os processos regulatórios deveriam ser estruturados de tal forma que todas as decisões regulatórias respeitem rigorosamente as “normas do Direito”; isso é, deverá ser explicitamente atribuída uma responsabilidade de se garantir que todos os regulamentos estejam autorizados por normas superiores, assim como consistentes com as obrigações derivadas de Tratados, e obedeçam aos princípios legais relevantes tais como certeza, proporcionalidade e normas procedimentais aplicáveis.

**Questão 5: Quais níveis de governo se apropriam para essa ação?**

Os responsáveis pela regulação deverão escolher o nível de governo mais apropriado para assumir a ação, ou, se forem envolvidos diversos níveis, deverão ser estruturados sistemas efetivos de coordenação entre os níveis governamentais.

**Questão 6: Será que os benefícios justificam os custos?**

Os responsáveis pela regulação deveriam estimar os custos e benefícios totais esperados de cada proposição regulatória assim como das alternativas viáveis, e deveriam apresentar as estimativas em um formato acessível para os decisores. Os custos da ação governamental deveriam estar justificados em função dos seus benefícios antes que a ação seja implementada.

**Questão 7: Os efeitos distributivos através da sociedade estão transparentes?**

Na medida em que valores referentes à distribuição e à equitatividade sejam afetados pela intervenção governamental, os responsáveis pela regulação deveriam tornar transparente a distribuição dos custos e benefícios regulatórios pelos grupos sociais.

**Questão 8: A regulação está clara, consistente, compreensível e acessível aos usuários?**

Os responsáveis pela regulação deveriam avaliar se as regras vão ser compreendidas pelos prováveis usuários e, para tal fim, deverão assegurar que o texto e a estrutura das regras estejam tão claros como possível.

**Questão 9: Todas as partes interessadas tiveram a oportunidade de apresentar suas visões?**

As regulações deveriam ser desenvolvidas de uma forma aberta e transparente, com lastro em procedimentos apropriados para a contribuição efetiva e tempestiva de partes interessadas tais como os setores econômicos e os sindicatos, outros grupos de interesse ou outros níveis governamentais afetados.

**Questão 10: Como a obediência será garantida?**

Os responsáveis pela regulação deverão avaliar os incentivos e as instituições que levarão efeito à regulação e deverão desenvolver estratégias sensíveis de implementação que assegurem o melhor uso deles.

Na verdade, as falhas de mercado são múltiplas, e sua identificação em cada caso concreto exige que se analise de uma forma cuidadosa as condições básicas de consumo e de produção dos bens e serviços em causa. A razão principal para a existência da intervenção estatal em uma atividade econômica é saber se a atividade é necessariamente essencial para o processo econômico e a qualidade de vida e ambiental.

Dessa forma, temos de verificar não só se estamos diante de um serviço realmente essencial, qual a sua relação com outros produtos e setores, a existência ou não de produtos substitutos, mas também as condições que o consumidor goza para tomar decisões racionais.

Vale aqui ressaltar o grau de especialização, existentes nas empresas atuantes em um setor, as quais podem estender seus negócios para outras atividades complementares e/ou substitutas.

Dependendo da estrutura tecnológica e econômica dessas atividades, assim como da respectiva regulação, e também dos custos de transação entre essas e a primeira atividade (Possas *et al.*1997), podem surgir *monopólios multiprodutos*. Citando Joaquim Aragão (2002), “esse processo pode ter aspectos positivos, como a maior eficiência produtiva em função da subaditividade dos custos conjuntos e negativos tal como a eliminação ou restrição da competitividade em certas atividades englobadas pelo monopólio multiproduto”.

Ainda sob o efeito da análise das estruturas do mercado do setor e de setores correlatos, deve-se atentar para as externalidades geradas pelo setor para outros setores e, em sentido contrário, aquelas geradas por outros setores em relação à atividade sob análise.

Finalizando, torna-se muito importante observar a situação econômica e política, já que as condições de mercado e a disposição dos investidores dependerão diretamente disto.

Disposições contrárias nestas áreas tendem a acarretar em dificuldades de investimentos e conflitos entre as empresas, consumidores e o órgão regulador.

### **2.2.1 Objetivos e Diretrizes da Regulação**

Aos descrevermos as bases teóricas da regulação econômica, não podemos deixar de citar objetivos básicos a serem perseguidos pelo desenho regulatório. Obviamente que, tais

objetivos deverão ser concretizados para cada caso de intervenção regulatória, em função direta das falhas que estiverem sido detectadas após cuidadoso estudo das características das condições de produção no mercado sob análise. Deve-se buscar a compensação ou o impedimento dos efeitos de uma imperfeição competitiva; incentivar a eficiência produtiva; da inovação e os correspondentes investimentos; maximizar o bem-estar, sobretudo dos consumidores; instaurar um comportamento competitivo; incentivar a inovação (Wienert 1997 e OECD 1997), assim como de atender objetivos sociais e econômicos gerais estabelecidos.

O atendimento aos objetivos sociais e econômicos gerais estabelecidos é considerado o elemento fundamental da estruturação institucional dos setores de utilidade pública.

Principalmente nos países onde tais objetivos submetem-se à pessoa jurídica do serviço público, partindo-se do princípio de que estes serviços seriam essenciais como garantia de direito de cidadania, cabendo ao Estado não só garantir a “melhor configuração possível de mercado”, mas também prestá-los diretamente, por intermédio de entidades estatais ou mediante contratação de empresas privadas.

Hoje, observa-se que a regulamentação não deve apenas estar orientada para cumprir tais objetivos, mas também apresentar custos mínimos de desenvolvimento e aplicação, como também reduzir ao máximo os custos de transação entre os agentes presentes no mercado, entre o interesse final da sociedade e o interesse e ações específicas dos agentes públicos e privados - conflitos entre agentes e principais, assim como o risco de capturação da regulamentação pelos interesses de grupos, o que exigirá que o aparato regulatório adquira um satisfatório nível de transparência (Pinheiro 1997).

Ocorre que, por vezes, os objetivos sociais ficam à margem dos interesses dos governos, pois os governantes buscam perpetuar-se no poder em detrimento da insatisfação do eleitor ou da falta de ações que busquem atingir aos anseios da população a qual os elegeram.

### **2.2.2 Estratégias e Dimensões da Intervenção Regulatória**

Uma vez determinados os objetivos, deve-se avaliar as opções de ações regulatórias nos diversos segmentos e dos recursos a serem utilizados, indo da restrição à entrada e saída à

especificação dos produtos e preços, equipamentos e diversos outros parâmetros. Esses “*remédios regulatórios*” fazem parte de uma tática regulatória, a qual pode ser classificada em termos de como o Poder Público poderá assumir a garantia da provisão do bem ou serviço objeto da regulação, bem como a escolha das intervenções.

Vale ressaltar preliminarmente que a escolha das intervenções a serem aplicadas depende do problema de falha a ser corrigido, assim como da avaliação dos resultados indesejados, ou seja, como no caso de um medicamento, os remédios regulatórios têm de ser testados e verificada a sua eficácia. Assim, temos as diversas categorias desses remédios como os contornos da atividade que deve ser regulada; definição das condições de entrada; competências do Poder Administrativo para determinar os tipos e quantidades de serviços a serem oferecidos (regulação de quantidade); condições de saída; política de preços; indicadores de desempenho e de qualidade; regulação não-econômica, além de outros aspectos referentes à regulação.

### **2.2.3 Avaliação das Proposições Regulatórias**

Coadunando com os objetivos determinados para a regulamentação, as medidas e as estratégias definidas deverão ser submetidas a um teste de sua eficácia. Geralmente, a regulação deve ser testada em sua capacidade de: melhoria da eficiência produtiva e alocativa; inovação; controle de poder monopolista; desenvolvimento de um ambiente competitivo, além de atender os objetivos de política social, industrial e regional.

A regulamentação também deve ser medida quanto aos seus custos administrativos de aplicação e seus efeitos, pois é sabido que o regulador e sua política regulatória estão sujeitos a diversos riscos, os quais na literatura encontram-se sistematizados sob a dominação de *falhas regulatórias* ou *governamentais* (Estache e Martimort 1999; Guasch e Hahn 1997; Viscusi *et al.* 1995; Farina *et al.* 1997).

Existe uma limitação o Poder Público na sua capacidade de controlar os setores regulados, estando, com relação às empresas, em desvantagem no que tange a informação acerca da realidade econômica do setor. Assim, os reguladores sempre correm o risco de realizar uma avaliação equivocada dos prós e contras que suas medidas poderão acarretar às empresas, aos consumidores e à sociedade em geral. Não podemos deixar de mencionar que, a estes entes,

deve os reguladores prestar contas, não apenas à sociedade em geral, mas também aos principais mandantes políticos - distribuídos por diversas agências e níveis administrativos.

Assim sendo, a ação regulatória se faz em um complicado campo de interesses conflituosos, onde os representantes dos interesses gerais da sociedade encontram-se pressionados por diversos interesses particulares, podendo resultar na apresentação de várias falhas e resultados ruins.

O tratamento dessas falhas não só requer a escolha de medidas relativas à reestruturação administrativa, mas também a implantação de métodos mais rigorosos de checagem dos custos e benefícios das ações regulatórias.

#### **2.2.4 Processo de Implantação**

Assim sendo, deve-se esperar ações de influência e de resistência, originadas nos segmentos envolvidos, objetivando a captura da regulamentação de acordo com os respectivos interesses.

Deve-se considerar também que as empresas sujeitas à regulamentação, normalmente reagem às limitações impostas, adotando procedimentos contrários aos objetivos da regulamentação como a cooptação de setores do Poder Público.

Pode-se afirmar que as medidas regulatórias têm uma vida útil de eficácia, a partir de cujo esgotamento faz-se necessário reformar a regulamentação.

As novas técnicas regulatória pressupõem que antes da assinatura de novos contratos de concessão, o Poder Público esteja solidamente estruturado, possuindo agências equipadas com as competências necessárias e que disponham dos recursos humanos e materiais necessários para cumprir sua função (cf. Estache e Carbajo 1996, Smith 1997a, Gray 1998). As agências têm de ser instituídas visando sua capacitação para cumprir três principais objetivos: proteger os consumidores dos abusos de empresas com grande poder de mercado; apoiar o processo de investimento protegendo os investidores de ações arbitrárias por parte do Governo; e promover a eficiência (Smith 1997c).

Objetivando atender a esses objetivos, a agência deverá realizar várias funções, tais como (Estache 1997):

- definição de base e critério para permissão de entrada no mercado;
- garantir o cumprimento das especificações regulamentares;
- estabelecer a regulamentação técnica em matéria de segurança e procedimentos técnicos, assim como monitorar seu cumprimento;
- monitorar o processo de coleta de receita, assim como a continuidade e a acessibilidade dos serviços e respectiva qualidade;
- definição das bases para o cálculo tarifário;
- tornar públicos os direitos dos usuários;
- organizar audiências públicas;
- regulamentar e aplicar os procedimentos de disciplinamento;
- levar questões relevantes à Justiça;
- editar relatório anual e recomendar medidas políticas para o Executivo, na medida das necessidades.

Obviamente que, a realização desses objetivos acarreta na existência de desafios. Eis que geralmente a definição de tarifas é um processo repleto de combustível político; em contrapartida, os investidores exigem perspectivas confiáveis de lucratividade para decidirem investir; todavia, os efeitos dos investimentos e a evolução do ambiente político e econômico ao longo prazo é imprevisível (Smith 1997c).

Um ponto muito importante a ser discutido é com relação à sua estrutura, se deve cada setor possuir uma agência própria, ou a regulação de diversos setores deve ser confiada a uma agência única.

Essa discussão tem merecido destaque especial na literatura (Smith 1997b, Estache 1997, Kerf *et al.* 1998). Segundo Joaquim Aragão (2002), de um lado, a agência especializada teria melhor condição de adquirir conhecimentos específicos sobre o respectivo setor; de outro, ela ficaria muito próxima do ente regulado, podendo desencadear em um processo de captura por parte deste. A agência unificada, por sua vez, costuma ficar politicamente mais fortalecida,

tanto frente ao regulado quando aos administradores setoriais, desde que, exista interface entre seus limites setoriais.

Estamos vivenciando situação parecida neste momento, no Brasil, com o caso do chamado “apagão aéreo”. O governo federal está em vias de decisão acerca da estrutura destinada a suportar a aviação civil, devido aos problemas ocorridos em função da crise no controle do tráfego aéreo no país e nos aeroportos: trata-se da possibilidade de se criar uma secretaria, com *status* de ministério, onde estariam subordinadas a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, a Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – Infraero, um órgão gestor – a ser criado – gerindo o controle do tráfego aéreo, bem como a área portuária. Particularmente, neste caso, a INFRAERO já é ente regulado pela ANAC.

### **2.2.5 O Histórico Brasileiro**

Remetendo-se para o caso do Brasil, a política de Estado intervencionista – em contraposição ao Estado liberal – gerou duas consequências graves:

- a) o crescimento desmesurado do aparelho administrativo estatal, sobretudo de empresas públicas e sociedades de economia mista e suas subsidiárias e
- b) o esgotamento da capacidade de investimento do setor público ocasionando a deterioração dos serviços públicos em geral. Tais circunstâncias levaram o governo a implantar o Programa Nacional de Desestatização (Lei 8.031/90, reformulado pela Lei 9.491/97), tendo como uma de suas metas reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à administração pública federal indireta – apesar dos integrantes do Quadro de Pessoal Específico serem regidos pela Lei Nº. 8112 de 11 de dezembro de 1990 - as atividades que por ela possam ser bem executadas, de forma a permitir que a Administração se dedique principalmente ao atendimento das necessidades fundamentais da população.

A redução da atuação direta do Estado na economia e, conseqüentemente na prestação de serviços, acarreta na necessidade de incremento das suas funções de fiscalização e regulação. Para isto, como já mencionado anteriormente, torna-se necessária a reestruturação de sua administração por meio do controle eficientemente dos órgãos reguladores que venham assumir a prestação dos serviços públicos. Nesse sentido, alguns pressupostos básicos devem



ser firmados para que o órgão regulador possa atuar de maneira eficaz no exercício das funções reguladora e fiscalizadora de Estado:

- necessidade de possuir ampla autonomia técnica, administrativa e financeira, de maneira a ficar tanto quanto possível, imune às injunções político-partidárias, aos entraves burocráticos e à falta de verbas orçamentárias;
- necessidade de expedir normas operacionais e de serviço, de forma a poder acompanhar o ritmo extraordinário do desenvolvimento tecnológico e o atendimento das demandas populares;
- necessidade de aplicar sanções com rapidez, respondendo aos reclamos da população e às exigências do serviço;
- necessidade de associar a participação dos usuários no controle e fiscalização do serviço.

Diante dessa realidade, escolheu o governo a figura da autarquia para criar as Agências Reguladoras, outorgando-as, entretanto, privilégios específicos, motivo pelo qual as denominou de autarquias sob regime especial. No caso específico do setor aeronáutico, foi criada, por meio da Lei Nº. 11.182 de 27 de setembro de 2005, a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, em substituição ao Departamento de Aviação Civil – DAC.

## **2.3 AUTARQUIAS SOB REGIME ESPECIAL**

Autarquia é definida, nos termos do Decreto-lei Nº. 200/67, como “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e serviço autônomo próprios para executar atividades típicas da Administração Pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (art.5º, I).

A definição legal peca por deixar de explicitar que a personalidade jurídica é de direito público – característica base da autarquia – mas deixa claro que se destina a exercer atividades típicas da Administração de forma descentralizada, que exijam autonomia administrativa e financeira.

Na lição de Hely Lopes Meirelles, “A autarquia não age por delegação, age por direito próprio e com autoridade pública, na medida do *jus imperii* que lhe foi outorgado pela lei que o criou.

Como pessoa jurídica de Direito Público interno, a autarquia traz ínsita, para a consecução de seus fins, uma parcela do poder estatal que lhe deu vida. Sendo um ente autônomo não há subordinação hierárquica da autarquia para com a entidade estatal a que pertence, por que se isto ocorresse, anularia seu caráter autárquico. Há mera vinculação com a entidade matriz que, por isso, passa a exercer um controle legal, expresso no poder de correção finalística do serviço autárquico.”.

Lamentavelmente, porém, no decorrer dos anos, o controle finalístico ou controle de resultados das autarquias foi sendo substituído pelo controle dos meios de atuação - admissão de funcionários, folha salarial, licitações, etc., resultando no engessamento de suas atividades de tal sorte que pouco se distinguiram as autarquias de um departamento da administração direta. Daí a necessidade de se encontrar novos caminhos para escapar dessas restrições genéricas que, visando coibir determinados abusos, acabam por emperrar a entidade descentralizada.

A solução encontrada foi a criação da autarquia sobre regime especial, que se distingue da autarquia comum apenas por lhe conferir a lei maiores privilégios, de modo a ampliar a sua autonomia e possibilitar o cumprimento adequado de suas finalidades.

## **2.4 ÓRGÃO REGULADOR**

Ao que tudo indica, as agências reguladoras de nosso direito têm como fonte de inspiração a *agency* do Direito Administrativo norte-americano. As *administrative agencies* foram concebidas em meados do século passado, através da indicação de fiscais de navios à vapor, objetivando coibir os acidentes com caldeiras, então muito freqüentes. A criação formal da primeira agência, nos Estados Unidos da América data de 1887, com a instituição da ICC (*Interstate Commerce Comimission*), mas a multiplicação das mesmas deu-se realmente com o aumento da intervenção estatal na economia, já no presente *new deal* de Roosevelt.

A importância dessas entidades é enorme no contexto norte-americano, tanto assim que os doutrinadores costumam dizer que o estudo do Direito Administrativo dos Estados Unidos da América pode ser visto como a análise dos limites impostos ao exercício de poderes pelas agências administrativas.

De fato as *agencies* foram instituídas como organismos independentes e autônomos em relação à estrutura tripartite de poderes estatais. Para elas se delegavam funções de cunho legislativo (função reguladora), judicial (função contenciosa) e administrativo (função fiscalizadora). A idéia era dotar o Estado de órgãos que possuísem conhecimento técnico, agilidade e especialidade suficientes para o alinhamento de determinados setores da atividade econômica setores estes que representariam uma fonte de problemas sociais constantes.

Pode-se afirmar que as *agencies* aproximam-se, no tocante aos seus objetivos, de algumas autarquias encontradas na história do direito brasileiro, formadas com a missão de coordenar a atuação do Estado na intervenção em determinados setores na economia nacional, por exemplo, o Instituto do Açúcar e do Alcool, o Instituto Nacional do Mate e o Instituto Brasileiro do Café, criados entre as décadas de trinta e quarenta do século passado, com a missão específica de regular a produção e distribuição dos respectivos produtos agrícolas, embora diferenças existam entre elas, e muitas, relativamente ao seu regime jurídico em especial no que pertine ao processo de decisão, objeto central da atenção dos norte-americanos e assunto solenemente desconsiderado entre nós, por muito tempo.

Ao que nos parece, entretanto, a onda global de reforma da Administração Pública não tende a abolir a atividade regulamentar do Estado, mas, muito ao contrário, tende a reafirmá-la, reforçando conseqüentemente o papel das agências reguladoras.

Com efeito, no contexto da reforma administrativa do Estado, acaba por se dar um fenômeno onde uma nova regulamentação toma o lugar da velha regulamentação, chamada por alguns de re-regulamentação. Melhor dizendo, A regulamentação estatal da economia se altera em quantidade e em qualidade. Na teoria, o controle prévio, formal e cartorial, dá lugar à proteção da competição no mercado, na tentativa de se impedir a formação de cartéis e monopólios.

O exemplo brasileiro somente reforça essa posição. O conhecido documento de divulgação da reforma administrativa patrocinada pelo governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, denominado “Plano Diretor da Reforma do Estado”, expôs a relevância do papel regulador da Administração, na atualidade, dizendo: “A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser responsável pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (...) o Estado reduz

seu papel de executor ou prestador direto dos serviços mantendo-se, entretanto no papel de regulador e promotor destes.”.

Dessa forma, a recente indução das agências reguladoras no Direito positivo brasileiro prende-se ao conjunto de idéias acima enunciado. A função básica das agências reguladoras é a intervenção do Estado no domínio econômico, ou ainda, a promoção do desenvolvimento econômico, objetivo típico do *welfare state*, tudo sobre o prisma do fortalecimento da competição no setor privado da economia e da criação de procedimentos de controle absolutamente racionais.

É na ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações, entretanto, que encontraremos o mais completo parâmetro de organização de uma agência reguladora, em nosso Direito. A Lei nº. 9.472, de 16 de julho de 1997, forneceu efetivamente as bases para que a universalização dos serviços de telecomunicação se desse através do incremento das “forças do mercado”, ao constituir um “órgão regulador independente”, apto a dotar-se da competência, técnica e especialidade necessárias para a preservação da competição no setor, para a defesa dos usuários do serviço e, enfim, para “estimular investimentos privados”.

Pode-se afirmar que a Lei nº. 9.472, de 16 de julho de 1997, incorporou ao Direito Administrativo do Brasil um instrumento, ao que tudo indica muito eficiente, de intervenção na economia: a agência reguladora. A ela a Administração delega o poder de produzir a nova regulamentação dos setores relevantes da economia nacional voltada para o interesse público.

A ela se delega poderes a procura de um caminho mais curto para a solução de litígios que envolvam prestadores e usuários de serviços públicos.

Outrossim, às agências reguladoras se impõe a obrigação de preservação da competição no mercado, como alavanca do desenvolvimento econômico. Impõe-se, também a elas, a adoção do “devido processo legal” como princípio reitor do processo de tomada de decisão da Administração Pública, instrumento que tende a tornar cada vez mais racionais e transparentes as decisões administrativas.

## **2.5 A REGULAÇÃO**

Vital Moreira destaca que o conceito legal de regulação está longe de consenso entre os autores:

“Começando por referir apenas à regulação estadual, são numerosas e assaz divergentes as definições”. Desde logo, quanto à amplitude do conceito, aparam-nos três concepções de regulação: (a) em sentido amplo é toda a forma de intervenção do Estado na Economia, independentemente dos seus instrumentos e fins; (b) num sentido menos abrangente, é a intervenção por outras formas que não a participação direta na economia, equivalendo, portanto, ao condicionamento, coordenação e disciplina da atividade económica privada; (c) num sentido restrito é somente o condicionamento normativo da atividade económica privada (por via de lei ou outro instrumento normativo).

Também acerca do que seja a “regulação”, alguns autores destacam que a maioria das definições inclui, em geral, atos de controle e direção de acordo com uma regra, um princípio ou sistema. Reflete, pois, normas legais e outras medidas de comando e controle, que contrastam com outras formas de Direito como o Direito Penal e o Direito Obrigacional, ou Direito das Obrigações. Dos diversos elementos que se extraem dessas definições se detecta a característica de intervenção pública que afeta a operação de mercados através de comandos e controle, que podem ser delegados a sistemas de “auto-regulação”. Na visão académica, é uma intervenção estatal em decisões das empresas, normalmente vista como um ato de política de restrição de mercados.

Na verdade, a regulação deve ser considerada sob três aspectos, a saber: a regulação de monopólios, em relação aos quais devem ser minimizadas as forças de mercado, através de controles sobre preços e a qualidade do serviço; regulação para a competição, para viabilizar a sua existência e continuidade; e regulação social, assegurando prestação de serviços públicos de carácter universal e a proteção ambiental.

### **2.5.1 A Regulação Como Instrumento de Desestatização**

O tema passou a assumir maior relevância com o processo de privatização na Inglaterra.

Seu primeiro propósito foi proteger o consumidor contra a ineficiência, os altos preços, excesso de lucros, o que, a princípio só teria solução através da competição, prevenindo os malefícios dos monopólios nos casos em que a competição fosse restrita ou inviável. Buscou-se ainda compatibilizar a satisfação do consumidor com a eficiência econômica.

Utilizando-se da transferência de funções de utilidade pública, do setor público para o setor privado, pela via de contratos de concessão, o objetivo da função regulatória foi fazer essa transferência interessante para as três partes envolvidas: concedente, concessionário e usuário.

Entretanto, para tornar o serviço acessível ao cliente e remunerar os elevados investimentos, é preciso dispersar as cobranças das tarifas em contratos de longo prazo. Ocorre que, raramente, os contratantes terão capacidade de, no momento da negociação ou da estipulação das condições e obrigações, conhecerem e prevenirem todas as situações que podem ocorrer no futuro. Isso realça o papel do agente regulador, que deve buscar interpretar, de forma isenta os princípios que orientaram a celebração do contrato, para propor soluções através da mediação e, em caso de insucesso a arbitragem.

## **2.6 A REGULAÇÃO NO BRASIL**

### **2.6.1 A Regulação Sem Órgãos Reguladores Independentes**

O art.174 da Constituição Federal do Brasil já previa a função reguladora do mercado pelo estado.

Até a execução dos Programas de Desestatização, a regulação era desenvolvida no âmbito do Banco Central e do CADE e da utilização de estoques reguladores do Estado para intervenção como instrumento de política agrícola e uso de tributos.

Na política industrial e na política de comércio exterior, por exemplo, cite-se a utilização do imposto de importação para desestimular ou estimular condutas, ora incentivando a produção nacional a ganhar os mercados interno e externo, ora para estabelecer condições de competitividade e melhoria das condições de qualidade e preço em função da oferta de gêneros estrangeiros. Aumenta-se o imposto de exportação de circulação de mercadorias ou de produtos industrializados para garantir o abastecimento do mercado interno ou, por

exemplo, para estimular a industrialização de produtos semi-acabados, evitando que o país volte ao tempo de colônia, que exportava matéria-prima barata e importava produto industrializado; isso, no entanto, significa exportar tributo, tornando-o o produto menos acessível no mercado externo. Eleva-se o imposto sobre a propriedade para desestimular latifúndios improdutivos ou áreas urbanas não edificadas.

No âmbito da política monetária, a majoração de alíquotas do IOF serve para retirar o excesso de moeda no mercado. Nessa linha, aliás, o Banco Central compra ou vende moeda estrangeira para dar estabilidade à moeda nacional, eleva o depósito compulsório dos bancos também para reduzir o excesso de liquidez. A comissão de Valores Nobiliários – CVM também exerce uma função de regulação, fiscalização e supervisão dos mercados de títulos e contratos de investimentos coletivos (Medida Provisória nº. 1.742-15, de 11/03/99-DOU Parte I, de 12/03/99, p. 9).

Cite-se, ainda, as funções regulatórias exercidas pelo setor privado, como é o caso do CONAR - Conselho Nacional de Auto-regulamentação Publicitária e também da indústria cafeeira, que instituiu o selo do café, no passado, objetivando distinguir o produto de qualidade dos demais.

Obviamente que, em muitos dos casos, como os mencionados acima, aplica-se uma política inconsistente e errática da regulação, pois não são seguidos os passos de uma política regulatória aos moldes da apresentada no Decálogo do Regulador, onde devem ser apresentados estudos das condições de mercado, os objetivos e diretrizes da regulação, estratégia, etc. e não uma regulação pontual, para cada caso, de maneira paliativa.

### **2.6.2 A Regulação Por Agências Reguladoras**

A regulação só passou a ser atribuída a entidades independentes a partir de 1997, com a criação das agências de regulação nos setores de energia, petróleo e telecomunicações; este setor, aliás, o único que teve previsão constitucional da existência de um órgão regulador (Emenda Constitucional nº. 8, de 15 de agosto de 1995 que deu nova redação ao Art. 21, XI da Constituição Federal, flexibilizando o monopólio das telecomunicações).

Para Marcos Juruena Villela Souto, a citada independência dos órgãos reguladores é relativa, posto que vigora o princípio da jurisdição una o que implica em dizer que “nenhuma lesão ou ameaça de lesão escapará à apreciação do Poder Judiciário. Essa submissão das decisões das agências reguladoras ao magistrado diminui-lhes a força e a eficácia de agilizar o procedimento, solucioná-lo através da intervenção de técnicos habilitados e reduzir os custos do contencioso. O ideal é introduzir a limitação da Lei nº. 9.307, que regula a arbitragem, somente admitindo o questionamento jurisdicional se houver vícios formais na decisão, respeitadas as situações em que há direitos indisponíveis do Estado”. Também macula a independência da agência a admissão de recurso de suas decisões para a autoridade do Poder Executivo (controle administrativo).

Na lição de Pedro Dutra:

“Quatro fatores concretos contribuíram para definir o modelo moderno das agências reguladoras. O primeiro, a necessidade de decisões em tempo econômico, dirimindo conflitos entre prestadores e entre estes e usuários. Setores como os de serviços públicos demandam altos investimentos de instalação e de manutenção e a solução tardia de conflitos vulnera investimentos e compromete o devido atendimento ao consumidor. O segundo fator é a habilitação técnica da agência que lhe permita enfrentar a complexidade inerente aos serviços regulados, inclusive exigindo dos prestadores obediência às inovações tecnológicas. O terceiro é de ordem econômica: a tensão a ser permanentemente dominada, entre a tendência ao monopólio natural, inerente a esses serviços e o fato de eles deverem ser prestados em um regime constitucional de livre mercado. O quarto fator opera no plano jurídico: aqui a tensão se acha na condição do interesse público, imantado pelo conjunto dos consumidores e o interesse privado, manifestado nas empresas prestadoras de serviços.”.

A eficiência de uma agência reguladora será medida pelo funcionamento harmônico desses seus elementos anexos e também pelo estrito cumprimento das regras legais que lhe disciplinam a ação.

Esta se desdobra em três planos, objetivos e complementares entre si: a edição de regras específicas, destinadas aos prestadores de serviços e aos consumidores; a fiscalização do cumprimento dessas regras, dos contratos específicos e da lei, por parte dos prestadores; e, por fim, a repressão à violação das regras legais, das obrigações contratuais e das normas regulatórias pelos prestadores de serviço.



### **2.6.3 Natureza Jurídica da Agência Reguladora**

Como já se disse, a regulação deve ser atribuída a autoridade independente que exerce poderes típicos do Estado, legitimado que está para intervir no domínio econômico.

No Brasil, a atividade econômica é instrumento para a obtenção do desenvolvimento econômico, objetivo da República (CF, art. 31), por força da qual se atingirá o pleno emprego, o respeito à dignidade humana e o bem-estar de todos; daí ser o Estado legitimado pela Lei Maior para atuar sempre que o interesse público justificar uma restrição da livre iniciativa em prol da coletividade, observados os limites e os objetivos constitucionais para tal intervenção.

Formulada a política pública, seu acompanhamento é outorgado, por lei, à agência reguladora que atua no campo da ação exclusiva do Estado; em outras palavras, a agência executa uma ação que pode implicar na restrição da liberdade empresarial em prol do interesse coletivo.

Tal restrição somente deve ser executada concretamente por pessoa jurídica de direito público, o que, aliado à autonomia para o desempenho dessa função, justifica, no direito brasileiro, a adoção da forma autárquica como a ideal para a descentralização da regulação estatal.

### **2.6.4 Criação e Extinção da Agência Reguladora**

Em conformidade com o mencionado na concepção regulatória, Isaac Benjó Neto destaca que, como características básicas da agência reguladora, em primeiro lugar, as metas estabelecidas para orientar a agência devem incluir a disponibilização de recursos básicos para todos os cidadãos, com preços justos e estimulando condições competitivas e inovações técnicas; em segundo, a independência das decisões; em terceiro, a flexibilidade organizacional do quadro funcional, para permitir adequações de acordo com as evoluções do mercado.

Existem alguns aspectos a serem considerados na criação de uma agência reguladora, a saber:

- a) modelo institucional definindo se o órgão deverá se ocupar de todos os setores (como ocorre no âmbito estadual) ou se haverá um órgão específico para cada um (modelo adotado na esfera federal);
- b) independência, assegurando um fluxo de recursos que garanta o funcionamento da agência sem a ingerência de terceiros, liberação da política salarial da agência em relação às demais entidades da administração pública, colegiado superior composto por membros estáveis;
- c) critério de eficiência na escolha dos conselheiros, que devem ter reputação ilibada e qualificação profissional na área objeto da regulação com mandato fixo e desvinculado dos mandatos políticos.

Conforme dispõe o art. 31, XIX, da Constituição Federal, a autarquia é criada por lei; por representar uma opção discricionária de descentralização de uma função regulatória, tal lei deve ser de uma iniciativa privativa de quem detém a direção superior da Administração (CF, art. 84, II c/c 61, §1º, II, *e*). O mesmo se diga quanto à extinção, cujo juízo de conveniência e oportunidade se inclui no exercício do poder hierárquico do administrador apenas no que à estruturação das funções executivas, o que implica em dizer que não se pode invocar o poder de direção superior da Administração para interferir nas decisões dos agentes reguladores que, como dito e repetido, devem se pautar pela independência em relação ao poder público. A extinção deve ser motivada por um interesse público relevante e não pela impossibilidade de o poder concedente interferir nos julgamentos do regulador independente.

## **2.7 CONFLITOS DE COMPETÊNCIA**

### **2.7.1 Conflitos Entre Agências que Exercem o Poder Concedente e a Concessionária**

Um dos relevantes papéis desempenhados pelas agências reguladoras é a solução de conflitos entre os atores envolvidos na concessão. O problema surge quando a agência é um desses atores, exercendo a função de poder concedente, hipótese em que é desconfortável aos olhos do investidor, que ela atue como parte e julgador ao mesmo tempo.

Como em matéria de concessões de serviços públicos a Lei de Concessões previu a possibilidade de serem estabelecidos meios amigáveis de solução de controvérsias, muito se tem discutido acerca da possibilidade de adoção do mecanismo da arbitragem.

A questão seria de simples deslinde, não fosse a legislação paria sobre arbitragem – Lei nº. 9.307, de 23 de setembro de 1996 – sobre questões comerciais, nela não abrangidos os contratos administrativos.

Assim, embora polêmica a matéria, conforme citação de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o qual exprime que, “restringir o uso da arbitragem pelo Estado é restringir-lhe a própria autonomia contratual e a possibilidade de que estejam envolvidos interesses indisponíveis”. Vale citar o exemplo dos contratos de financiamento firmados com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, que adotam tais cláusulas de previsão de arbitragem.

No setor aeronáutico, observa-se como exemplo de órgão normatizador, fiscalizador e ainda, executor de serviços, o Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA, já que, ao mesmo tempo em que é a instituição que representa o Brasil junto à Organização de Aviação Civil Internacional – ICAO, no que concerne ao controle e defesa do espaço aéreo brasileiro, ainda fiscaliza a atuação dos órgãos de controle do espaço aéreo sob sua jurisdição e, paralelamente a isso, também executa esse serviço.

### **Considerações finais**

Neste capítulo, procurou-se focar os elementos da economia da regulação, sua relação com os monopólios naturais e sua ação como instrumento de desestatização.

Posteriormente, destacamos a regulação no Brasil, as agências reguladoras e os conflitos existentes.

### **3 FUNDAMENTOS DAS CONCESSÕES DE LINHAS AÉREAS NO BRASIL**

#### **3.1 ASPECTOS LEGAIS DAS BASES CONCEITUAIS**

##### **3.1.1 Introdução**

O ordenamento jurídico no Brasil que suporta as atividades aeroportuárias e aeronáuticas, inclusive os relativos à regulação e as concessões de linhas aéreas, é desenvolvido a partir de legislação própria. A base desse ordenamento é o Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA e os tratados e acordos ratificados pelo Brasil e incorporados à sua legislação. Nesse último aspecto, vale considerar que o Brasil, como país membro do Conselho da OACI e destacado signatário da Convenção de Chicago que a criou, tem aderido tradicionalmente, aos manuais, dispositivos e documentos editados por ela.

Ao estabelecer as normas relacionadas à regulação aeronáutica, em conformidade com o artigo 1º da Lei 7565, de 19 de dezembro de 1986, também conhecido como Código Brasileiro da Aeronáutica – CBA, observa-se expressamente: “*o direito aeronáutico é regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por esse Código e pela legislação complementar*”, verificando-se a relevância dada, pelo legislador, inferindo que, a matéria regulada pelos tratados e convenções é objeto de direito aeronáutico internacional e a matéria regulada pelo Código Brasileiro de Aeronáutica e nas suas leis complementares é objeto de direito aeronáutico brasileiro.

##### **3.1.2 Código Brasileiro de Aeronáutica**

Em 19 de dezembro de 1986, foi sancionada a Lei N.º 7.565 que dispôs sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, a qual constitui a base do Direito Aeronáutico Brasileiro, ao lado dos Tratados e Convenções Internacionais, ratificados pelo país.

O CBA, como legislação básica do setor, além de conter definições relevantes para o sistema de aviação de forma geral e para a infra-estrutura aeronáutica, institui também os princípios e normas, relacionados à regulação, fiscalização e a concessão dos serviços praticados no Brasil.

Assim sendo, o código, no dizer uníssono dos juristas, trata-se de “uma organização lógica de regras jurídicas” que tem por objeto as regras jurídicas relativas à aeronáutica no Brasil.

Segundo opinião de Eurico Paulo Vale, em trabalho sobre a Lei nº. 7.565/86, publicado em *Seleções Jurídicas*, de maio de 1987, p. 17 a 20, *in verbis*: “... concluindo, achei o novo código, em linhas gerais, bom, técnico e preciso, enaltecendo, mais uma vez, ter sido votado pelo Congresso”.

Para José Carlos Pacheco (2006), o Código também merece elogios, pois, define seu objeto, em seu artigo 1º, de maneira bem clara, diferentemente dos códigos latino-americanos.

Em seu art. 12, o CBA, visa abranger toda a matéria aeronáutica, do espaço aéreo, de seu uso para fins aeronáuticos, da infra-estrutura aeronáutica, das aeronaves e dos contratos sobre elas, inclusive contrato de transporte, da tripulação, dos serviços aéreos privados e públicos, da responsabilidade civil, das infrações e das providências administrativas relativas à matéria aeronáutica.

Já em seu art. 174, encontramos, no CBA, a citação de “serviços aéreos públicos”. Segundo Pacheco (2006), “a operação de uma aeronave privada para o serviço público ou de utilidade pública, caracteriza o serviço público aéreo”. Trata-se de operação de aeronave com vista a realizar um serviço público ou de utilidade pública. A regulamentação, controle e fiscalização de ambos os serviços, cabem ao poder público que, para seu exercício, pode prever a modalidade direta ou indireta de prestação dos mesmos. A execução dos serviços pode ser delegada, mediante concessão ou autorização, como dispõe o CBA em seu artigo 180.

Ainda segundo o art. 180 do CBA, a exploração dos serviços aéreos públicos dependerá sempre de prévia concessão ou autorização do Governo brasileiro. A menos que o poder público o explore diretamente, os serviços de transporte regular de passageiros ou cargas, serão realizadas mediante concessão e os de transporte não-regular ou de serviços especializados, mediante autorização.

No conceito de serviços públicos deve-se ter em vista a coordenação de atividades para, por meio de aeronaves, à disposição de todos os cidadãos indistintamente, satisfazer uma

necessidade pública ou de utilidade pública que compete ao Estado atender, ou regulamentar e fiscalizar o atendimento.

Há autores que não consideram os serviços aéreos como objeto de concessão, ainda que a lei a ela se refira. Belford Matos acentua ser “duvidoso que se possa falar em verdadeiras concessões, no campo do direito aeronáutico” (Rev. do Direito Aeronáutico, nº.11, p. 58). Esse autor sustenta que, “por motivos estratégicos e políticos, os Estados tendem a assimilar a exploração das linhas aéreas a serviços públicos de transportes”, segundo também, Pacheco, passíveis de serem concedidos ou explorados mediante permissão.

A Constituição Federal, no art. 21, XII, prevê a competência da União na exploração de serviços públicos, conforme veremos mais adiante. Recepcionado o Código Brasileiro de Aeronáutica, verifica-se que os serviços aéreos públicos, vinculados à navegação aérea e ao voo de aeronaves (art. 12, I, III e IV), constituem objeto incontestado do direito aeronáutico e, por conseguinte, é o referido código que o integra (art.1º), o instrumento adequado para as normas legais pertinentes. Por esse motivo, regula o CBA a concessão dos serviços públicos de transporte regular (arts. 180, 181 e 183) e autorização dos serviços aéreos públicos de transporte não – regular e de serviços

No que se refere à regulamentação das concessões, esta compete ao poder público federal, pois o mesmo pode realizar, de forma centralizada, os seus próprios serviços por meio dos órgãos da Administração Direta ou prestá-los, de forma descentralizada, através de entidades da Administração Indireta, ou ainda por meio de entes paraestatais de cooperação e por empresas privadas, mediante concessão, como veremos mais adiante.

A lei apenas autoriza a concessão, diz Hely Lopes Meireles (Direito Administrativo Brasileiro, 10ª ed., p. 321), como o fez na Constituição e no Código Brasileiro de Aeronáutica. A regulação da execução do serviço que lhe competia continua competindo ao Poder Executivo.

### **3.1.3 Lei Complementar nº 97, de 9 de Junho de 1999**

Esta lei dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo, e o emprego das Forças Armadas.

As Forças Armadas tem por missão constitucional a defesa da Pátria, a garantia dos Poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da lei e da ordem, conforme preceitua o art. 142, caput, da Constituição Federal.

Obedecendo ao comando constitucional constante do parágrafo 1º do Art. 142, foi editada a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, versando sobre as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das forças armadas. Nesse sentido somente por iniciativa dos Poderes constitucionais poderão as Forças Armadas atuar na lei e na ordem, pois dependem de provocação dos respectivos poderes.

No que tange à aviação, em seu Art. 18, cabe à Aeronáutica, como atribuições subsidiárias particulares, orientar, coordenar, e controlar as atividades da Aviação Civil; prover a segurança da navegação aérea; contribuir para a formação e condução da Política Aeroespacial Nacional e operar o Correio Aéreo Nacional.

A mesma lei, em seu Art.21. estabelece a criação da Agência Nacional de Aviação Civil, vinculada ao Ministério da Defesa, como órgão regulador e fiscalizador da Aviação Civil e da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, estabelecendo, entre outras matérias institucionais, quais, dentre as atividades e procedimentos referidos nos incisos I e IV do art. 18, serão de sua responsabilidade.

#### **3.1.4 Lei nº 8987, de 13 de Fevereiro de 1995**

Esta lei dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Mais adiante, no item relativo à concessão dos serviços públicos, bem como no item relativo à intervenção da concessão, discorreremos sobre o tema.

**Quadro 3.1 - Principais Leis e Decretos da Regulamentação do Transporte Aéreo Brasileiro 1920 a 1990**

DATA	LEIS E DECRETOS	MEDIDA
05 Fev 1920	14.050	Atribui a fiscalização do tráfego aéreo à Inspetoria Federal de Navegação
22 Jul 1925	16.893	Estabelece que os vôos entre cidades brasileiras deveriam ser realizados por aeronaves de bandeira nacional
22 Abr 1931	19.902	Criação do Departamento de Aeronáutica Civil (DAC), vinculado ao Ministério de Viação e Obras Públicas
06 Jan 1932	20.914	Estabelecimento de rotas aéreas
08 Jun 1938	483	Criação do Código Brasileiro do Ar
20 Jan 1941	2.961	Criação do Ministério da Aeronáutica
06 Set 1946	9.793	Regulamentação da concessão de operação de empresas aéreas
23 Set 1950	228	Regulamentação das empresas de táxi aéreo e não-regulares
12 Nov 1975	76.590	Criação do Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional (SITAR)
09 Dez 1986	7.565	Código Brasileiro de Aeronáutica
27 Dez 2005	11.182	Lei de Criação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)

Fonte: Elaboração própria baseada: Anderson (1979); Castro e Lamy (1993) e Nishimi (1996); ANAC (2006).



**Quadro 3.2 - Principais Portarias da Regulamentação do Transporte Aéreo Brasileiro  
1992 a 2003**

PORTARIA	ANO	CONTEÚDO
Portaria 686/GM5	1992	Regulamenta os pedidos de autorização para funcionamento jurídico e autorização ou concessão para exploração dos serviços aéreos públicos
Portaria 687/GM5	1992	Reestrutura o Sistema de Transporte Aéreo Regular e dá outras providências
Portaria 688/GM5	1992	Estabelece as Linhas Aéreas Especiais e dá outras providências
Portaria 075/GM5	1992	Institui a liberação monitorada das tarifas aéreas domésticas
Portaria 986/DGAC	1997	Estabelece os critérios das tarifas aéreas domésticas
Portaria 988/DGAC	1997	Estabelece os índices tarifários de referência para o monitoramento das tarifas aéreas domésticas
Portaria 1003/DGAC	1997	Altera as normas para autorização de vôos <i>charter</i> domésticos de passageiros
Portaria 05/GM5	1997	Estabelece as Linhas Especiais e dá outras providências
Portaria 692	1999	Aprova instruções para o Funcionamento da Comissão de Coordenação de Linhas Aéreas Regulares – COMCLAR do Departamento de Aviação Civil – DAC
Portaria 1213/DGAC	2001	Institui o regime de liberdade tarifária para todas as linhas regulares domésticas de passageiros e cargas
Portaria 243/GC5	2003	Dispõe sobre medidas destinadas a promover a adequação da indústria de transporte aéreo à realidade do mercado
Portaria 731/GC5	2003	Altera dispositivos da Política para os serviços de transporte aéreo comercial do Brasil

**Fonte:** Palhares (2003); ANAC (2006)

**Quadro 3.3 - Principais Ofícios, Resoluções, Protocolos e legislação da Regulamentação do Transporte Aéreo Brasileiro 2000 a 2004**

INSTRUÇÃO	ANO	CONTEÚDO
INSTRUÇÃO DE AVIAÇÃO CIVIL - IAC 1224	2000	Normas para alterações em vôos regulares e realização de vôos não – regulares
INSTRUÇÃO DE AVIAÇÃO CIVIL - IAC 1504	2000	Procedimentos para o registro de alterações em vôos de empresas de transporte aéreo regular
INSTRUÇÃO DE AVIAÇÃO CIVIL - IAC 1227	2001	Normas para autorização de vôo “charter” doméstico de passageiros
Ofício Circular N°009/SPL	2003	Define os critérios de concessão e importação de aeronaves
Resolução N°002/CONAC	2003	Dispõe sobre as diretrizes para a regulação econômica do transporte aéreo, regular de passageiros no mercado doméstico
Protocolo de Intenções/DAC	2004	Ajuste dos atuais critérios de concessão ao desempenho econômico-operacional positivo da indústria do transporte aéreo doméstico

**Fonte:** Palhares (2003); ANAC (2006)

### **3.2 DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

A constituição de 1988 atribui expressamente ao poder público a titularidade para a prestação de serviços públicos, estabelecendo que esta pode ser feita diretamente ou mediante execução indireta, neste último caso por meio de concessão ou permissão, sendo obrigatória licitação prévia para qualquer destas formas de delegação. É o seguinte o teor do art. 175, que trata da matéria:

“Art.175 – Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único – A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV – a obrigação de manter o serviço adequado.”

### **3.2.1 Competência para a Prestação dos Serviços Públicos**

Deve-se observar que a Constituição não conceitua serviço público. Tampouco o fazem as leis no Brasil, o que nos leva a buscar na doutrina uma conceituação. Para Hely Lopes Meirelles, “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”.

As três esferas de nossa Federação são competentes para a prestação dos serviços públicos, sendo essas competências discriminadas pela Constituição Federal. As competências atribuídas à União são enumeradas e taxativas, encontrando-se no art. 21.

Alguns serviços públicos de competência exclusiva da União são: serviço postal, de telecomunicações, de energia elétrica, de navegação aérea, de transporte interestadual e internacional (grifo nosso).

### **3.2.2 Regime de Execução de Serviços**

A Administração Pública pode prestar diretamente serviços públicos, de forma centralizada ou indiretamente, de forma descentralizada. Esta última, ocorre mediante prestação descentralizada do serviço, hipótese em que essa será sempre feita mediante outorga ou delegação.

Quando a descentralização ocorre mediante outorga do serviço, há criação por lei ou autorização legal para a instituição, de uma entidade com personalidade jurídica própria, a qual é atribuída a titularidade da prestação daquele serviço. Esta entidade pode ser uma autarquia, uma empresa pública ou uma sociedade de economia mista, devendo ser observado o disposto no inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.”.

A segunda forma de prestação descentralizada consubstancia-se na forma de delegação de um serviço público a particular, a qual, pode-se dar por concessão, permissão ou autorização para prestação do serviço, atendidos os requisitos do art. 175 da Constituição Federal e da lei. A prestação dos serviços públicos sob delegação deve ser classificada como prestação indireta, uma vez que a titularidade do serviço permanece com o Poder Público delegante, diferentemente do que ocorre nos casos de outorga, acima mencionados.

### **3.2.3 Concessão de Serviços Públicos**

A concessão dos serviços é certamente a mais importante forma de delegação de sua prestação e encontra-se regrada pela lei 8.987/95, com alterações posteriores. Tal documento representa nossa lei de normas gerais sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos.

### **3.2.4 Da Intervenção da Concessão**

O art. 32 da Lei 8.987/95 traz a hipótese de o poder concedente intervir no serviço público quando este esteja sendo inadequadamente prestado. A intervenção é sempre provisória e o prazo de sua duração deve estar expressamente assinalado no ato que a decreta, já que a lei não estabelece duração máxima para a intervenção. Este ato é um decreto do poder concedente e, além do prazo, deverá determinar os objetivos e limites da intervenção bem como designar o interventor. Existe um prazo, após a decretação da intervenção, para o poder concedente instaurar um procedimento administrativo visando comprovar a existência dos motivos que levaram à intervenção além da apuração das responsabilidades. Existe também

um prazo para que este procedimento de comprovação esteja concluído ou a intervenção será considerada inválida.

A intervenção, na concessão da prestação do serviço público, não resulta obrigatoriamente na extinção da concessão. Não se caracterizando caso de extinção, cessada a intervenção, a administração do serviço será devolvida à concessionária.

### **3.3 FUNDAMENTOS DAS CONCESSÕES**

#### **3.3.1 Introdução**

O conceito de regulação trata de uma atividade que envolve competência para estabelecer regras de conduta, para fiscalizar, reprimir, punir e resolver conflitos. Não há dúvida que fiscalização, repressão e punição são atividades administrativas, que podem, sem qualquer problema ser exercidas por órgãos administrativos integrantes da Administração Direta ou por entidades públicas integrantes da Administração Indireta, como é o caso das agências. Trata-se de atividade típica de polícia administrativa.

A doutrina brasileira peca pela multiplicidade de opiniões doutrinárias. Existe proximidade quanto à admissão ou negativa da função reguladora das agências. Mas não existe qualquer uniformidade quanto à fundamentação.

Os principais argumentos utilizados, alguns deles não jurídicos são:

- a) tais órgãos ou entidades (agências) exercem função normativa por *delegação legislativa*;
- b) o fundamento decorre do *princípio da eficiência*;
- c) as agências baixam *regulamentos autônomos*;
- d) as agências exercem *poder regulamentar* delegado por lei e;
- e) o fato de estarmos diante de uma realidade que já se institucionalizou, tornando-se praticamente irreversível.

O fato é que existem incertezas sérias quanto aos limites da função reguladora das agências, no que diz respeito ao estabelecimento de regras. Essa dificuldade decorre do fato de que,

segundo parte da doutrina, essa função vem sendo atribuída a órgãos e entidades que não têm função regulamentar outorgada pela Constituição.

Há dois aspectos em conflito: a consciência da necessidade de reconhecer o poder normativo a órgãos e entidades da Administração Pública, seja pela idéia de especialização de sua criação, seja pelo modismo e globalização que levam à imitação do direito estrangeiro; de outro lado, o fato de que a Constituição brasileira definiu as competências normativas de forma exaustiva, sem deixar espaço para outras entidades não expressamente referidas.

### **3.3.2 Direito Regulatório**

O vocábulo *regulação*, o qual é utilizado com diferentes sentidos, teve origem nas ciências físicas e biológicas, significando um “trabalho consistente em introduzir a regularidade em um objeto social, assegurar a sua estabilidade, sua perenidade, sem fixar-lhe todos os elementos nem o integral desenvolvimento, portanto, sem excluir mudanças” (cf. Jeammeaud, 1998, pg.53).

Desse conceito resulta a presença de dois elementos: a idéia de *regularidade* e a idéia de *mudança*. Ao mesmo tempo em que se procura assegurar um certo grau de estabilidade no objeto da regulação, também se deixam as portas abertas para mudanças que sejam necessárias em benefício da própria estabilidade.

No direito brasileiro o vocábulo regulação surgiu com o movimento de Reforma do Estado, especialmente quando em decorrência da privatização de empresas estatais e da introdução da idéia de competição entre concessionárias na prestação de serviços públicos. Entendeu-se necessário “regular” as atividades objeto de concessão a empresas privadas, para assegurar a regularidade na prestação dos serviços e o funcionamento equilibrado da concorrência.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2004, pg. 20), uma vez o vocábulo utilizado na esfera da Administração e no direito positivo, a partir da própria Constituição, com a introdução da expressão “órgão regulador” nos artigos 21, XI e 177, § 2º, inciso III e do papel regulador atribuído ao Estado no artigo 174, certamente surgiu a necessidade de definir-se o seu significado e alcance no âmbito do direito constitucional e do direito administrativo.

As grandes indagações são descobrir quais estatais se incluem no vocábulo regulação e se a regulação inclui o poder de estabelecer regras de conduta, qual o limite dessa atribuição e quando exercida por agências reguladoras.

Segundo Jeammeaud, a regulação, no âmbito da ciência política e econômica, aparece como “uma das formas de atuação pública na economia, alternativa de intervenção propriamente dita: a regulação visa à correção das deficiências do mercado, por meio de edição de regras (de direito) ou pela instituição de autoridades de fiscalização” (ob. cit. p. 54).

A partir desses conceitos podem ser apontadas algumas idéias que parecem básicas para definir a atividade de regulação econômica:

- a) estabelecimento de regras de conduta - característica presente em todos os conceitos;
- b) controle da atividade privada pelo Estado, que equivale à idéia de polícia administrativa
- c) finalidade pública que seria a de estabelecer o funcionamento equilibrado do mercado.

Mas, a regulação, no âmbito jurídico pode abranger outras áreas, das quais é importante ressaltar os serviços públicos e não exclusivos do Estado.

Dentre os serviços públicos exclusivos, são objetos de regulação os comerciais e industriais do Estado, quando objeto de concessão, permissão ou autorização às empresas privadas, como, por exemplo os referidos nos artigos 21, XI e XII, da Constituição. O objetivo da regulação, neste caso, pode ser o de garantir a competição, quando o serviço seja prestado sem exclusividade; mas pode ser pura e simplesmente o de regular a atividade prestada pelas concessionárias e permissionárias, fixando ou alterando as respectivas regras de execução dos serviços, inclusive no que diz respeito à fixação e reajuste das tarifas.

A regulação se desenvolve de acordo com os seguintes princípios: (a) mercado regulado para a competição; (b) Estado: intervencionista ou Estado-regulador; (c) criação de agências setoriais de regulação, dotadas de autonomia e especialização; (d) atenção aos monopólios naturais; (e) ambiente de transição, cabendo ao Estado supervisionar o poder de mercados operadores e organizar a entrada de novos operadores, zelar pela implantação de um novo modelo organizacional, arbitrar conflitos e completar o processo de regulação normativa; (f) garantia do interesse público.

Os Princípios da Regulação exigem preocupação com monopólios naturais; órgãos reguladores não devem formular políticas setoriais, devendo ser dotados de independência e autonomia. A função deles é regular segmentos do mercado e serviços públicos, protegendo o consumidor, garantindo a livre escolha a oferta de serviços e preços acessíveis.

É claro que a idéia é sempre harmonizar o interesse do consumidor com o do fornecedor do serviço, na obtenção do melhor preço e da melhor qualidade do serviço, que deve ter preservada a viabilidade da sua atividade, como forma de se assegurar a continuidade do atendimento dos interesses sociais.

Daí porque a prevenção dos conflitos é um dos principais aspectos da regulação, através da elaboração de diretrizes que traduzem os conceitos de eficiência técnica e financeira, para o caso concreto do segmento regulado. É claro que tais diretrizes se fazem dentro de um chamado “marco regulatório”, que é composto pela lei, regulamento, edital de licitação e contrato firmado com o poder público. Na definição de Glória Conforto (1998, pg. 31): “o marco regulatório é o conjunto de regras, orientações, medidas de controle e valoração que possibilitam o exercício do controle social de atividades de serviços públicos, gerido por um ente regulador, que deve poder operar todas as medidas e indicações necessárias ao ordenamento do mercado e à gestão eficiente do serviço público concedido mantendo, entretanto, um grau significativo de flexibilidade que permita a adequação às diferentes circunstâncias que se configuram.”.

Destarte, as agências reguladoras têm sua função e competência definidas na lei, nada se podendo exigir além dos limites que lhes são por ela autorizados não havendo, portanto, violação ao princípio da legalidade. No direito brasileiro e pelo princípio da legalidade, infere-se que: “ninguém será obrigado a fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (CF, art. 5º, II), o que se reforça pelo princípio da legalidade administrativa, por força do qual a Administração só pode agir se devidamente autorizada por lei (CF, art. 37) e, no direito brasileiro, as agências reguladoras integram a Administração Pública – assumindo na maioria dos casos a forma autárquica – ou recebem delegação legal para a regulação. Desta forma, não só o particular é livre para agir até que a lei diminua tal liberdade, como a Administração só está autorizada a agir quando houver interesse público reconhecido em lei impondo-lhe o dever de agir.



Em síntese, como leciona Vital Moreira, um processo de regulação implica, tipicamente, nas seguintes fases: formulação das orientações da regulação; definição e operacionalização das regras, como leis, regulamentos, códigos de conduta; implementação e aplicação das regras, como autorizações, licenças, injunções, e, no Brasil, cite-se ainda, as concessões; controle da aplicação das regras; sanção dos transgressores e decisão dos recursos. Tendo poderes normativos, executivos e parajudiciais a regulação deve ficar a cargo de comissões reguladoras independentes.

### **3.4 POLÍTICA DA CONCORRÊNCIA**

O avanço tecnológico tornou sem sentido a noção de que os monopólios integrados verticalmente eram a maneira eficiente de organização. Assim, os melhoramentos tecnológicos na transmissão deixaram claras as economias de escala na geração praticamente em qualquer tipo de mercado. No tocante à transmissão e à distribuição, apesar da necessidade de coordenar-se o despacho, não é claro que a rede deva ser de propriedade de um único operador. É por isso que, em vários países, estão sendo implementados esquemas regulatórios que não outorgam direitos exclusivos a companhias distribuidoras. Nas telecomunicações, já é aceito que as comunicações de longa distância não são monopólio natural. Entretanto o mais importante é enfatizar que a tendência é usar a concorrência como importante instrumento na regulação de vários setores da infra-estrutura econômica. Não é fácil delimitar as fronteiras da concorrência em razão da possibilidade de se deslocar esses limites por razões oportunistas, como a transferência de um segmento previamente competitivo para a área de regulação ou vice-versa. Daí, advém a necessidade de se explicitar claramente quais os produtos que são sujeitos à competição e quais os que não são.

#### **3.4.1 Esquema Regulatório e Capacidade Administrativa**

A escolha entre esquemas regulatórios, em última instância, é influenciada pela intensidade de suas demandas administrativas em relação à entidade regulatória. Embora não seja fácil definir com precisão a intensidade de demandas administrativas, é suficiente que sejam considerados dois aspectos relevantes:

- (i) as tarefas pesadas, consumidoras de tempo e controversas, impostas à agência regulatória;
- e (ii) quão difícil de entender e, portanto, de implementar corretamente é o esquema

regulatório. Para levar a cabo esses dois aspectos da intensidade administrativa, é necessário que o país tenha um bom estoque de capital humano.

Parte-se do princípio de que as agências regulatórias são necessárias; passa-se, então, a descrever suas principais características e problemas, sem qualquer preocupação em discutir sua localização no âmbito governamental, nem suas atribuições detalhadas.

As agências regulatórias, com risco de repetir aqui o óbvio, devem gozar de independência, seu processo de tomada de decisão deve ser protegido da captura por pressões políticas de curto prazo, pela indústria regulada ou outros grupos de interesse.

Normalmente, são adotadas algumas das seguintes salvaguardas para fortalecer a sua independência:

- (a) que os reguladores tenham mandatos, para que sejam extintas ou limitadas as pressões políticas;
- (b) que os reguladores sirvam por prazos fixos;
- (c) que os reguladores tenham competência profissional ou outras qualificações e que sua nomeação envolva os poderes Executivo e Legislativo;
- (d) que os prazos dos reguladores não sejam coincidentes, para que se reduza a relação com um governo em particular;
- (e) isentar as agências das escalas salariais dos servidores públicos, o que irá atrair profissionais mais qualificados;
- (f) estipular padrões elevados de transparência nos atos regulatórios; e
- (g) dotar as agências de fonte independente de financiamento com vistas a reduzir a dependência de verbas orçamentárias politicamente dirigidas.

É crucial que as medidas destinadas a isolar os reguladores do processo político sejam contrabalançadas com a necessidade de se responsabilizar os reguladores por suas ações. As medidas mais comuns para manter o equilíbrio entre autonomia e responsabilização são:

- (a) demitir o regulador em caso de irregularidade comprovada;
- (b) estipular claramente os deveres na lei;
- (c) estipular elevados padrões de transparência nos procedimentos regulatórios;

- (d) estipular exigências rigorosas na feitura de relatórios, inclusive um relatório anual; e
- (e) estipular escrutínio legislativo das propostas orçamentárias da agência.

Viu-se que uma das medidas para proteger a agência regulatória de interferência política é dotá-la de fontes próprias de financiamento, pois pode acontecer - e acontece - que o Executivo use seu controle das verbas orçamentárias para enfraquecer o exercício de um julgamento independente. No entanto, como é preciso reconciliar a Agências Regulatórias independência com a responsabilização, o financiamento das agências regulatórias é normalmente um ponto-chave do regime de responsabilização. É essa a razão pela qual as agências financiadas por contribuições das indústrias reguladas ou outras fontes ainda são submetidas à revisão de seus orçamentos. Por sua vez, isso pode reintroduzir oportunidades de manipulação política, como será visto adiante.

Em geral, os métodos utilizados para financiar as agências regulatórias são os emolumentos para serviços específicos e taxas sobre as empresas reguladas ou usuários.

Os emolumentos para serviços específicos abrangem relatórios, revisão discricionária ou processos de certificação. Em geral, correspondem a uma parte muito pequena das fontes de financiamento. Por sua vez, as taxas regulatórias podem ser impostas diretamente, como um item em sua conta ou indiretamente aos usuários, se a taxa é paga pela firma regulada, que a repassa aos usuários sob a forma de tarifas mais altas.

No Reino Unido, as taxas sobre as firmas reguladas são chamadas de taxas de licenças (*license fees*) e, nos Estados Unidos, são comumente chamadas de avaliação regulatória (*regulatory assessments*).

Uma consideração importante no que diz respeito ao montante de fundos à disposição de uma agência regulatória, com o fim de protegê-la de interferência política, é fixar o nível da taxa em lei, para que a agência não fique sujeita à discricionariedade política. Todavia, na prática, é extremamente difícil estabelecer uma taxa que gere nível razoável de financiamento sem reajustes regulares, pois não há fórmula ideal que permita resolver esse problema. Por isso, em alguns países ou em algumas agências regulatórias, estabelece-se que a taxa varie em um intervalo determinado, ou que não ultrapasse um teto.

A vantagem do estabelecimento de um nível máximo para as taxas é evitar-se excessiva rigidez e fixar limite ao tamanho da agência. Entretanto, isso não as protege de interferência política no financiamento. As medidas descritas a seguir são utilizadas para coibir ou atenuar essa interferência:

- (a) o montante anual dos gastos pode ser fixado pelo Legislativo, em vez de pelo Executivo;
- (b) as necessidades orçamentárias podem ser avaliadas por um processo transparente; a agência regulatória faz uma exposição pública em um comitê do Legislativo;
- (c) as taxas poderiam ser fixadas por períodos de dois ou três anos de cada vez, a fim de reduzirem-se as oportunidades de interferência política.

Quando houver real possibilidade de interferência política, talvez seja viável decidir que o Executivo não tenha nenhuma discricção para modificar proposta orçamentária apresentada pela agência regulatória ao Legislativo, como forma de minimizar o efeito da manipulação externa, sobre a agência.

### **3.5 A EVOLUÇÃO DAS CONCESSÕES DE LINHAS AÉREAS – A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

#### **3.5.1 Introdução**

Nos últimos anos, tem sido amplamente divulgada pela mídia e relatada em trabalhos de especialistas e acadêmicos a crise por que passa a aviação civil no Brasil e, em particular, nas empresas aéreas brasileiras. As responsabilidades por essa crise são atribuídas tanto à regulação do setor, quanto às características do mercado de aviação civil, sensivelmente afetado pelas oscilações dos ciclos dos negócios e, desde 2001, pelos efeitos decorrentes dos atentados terroristas aos EUA, e aos problemas de governança corporativa das empresas aéreas brasileiras.

Neste item, desenvolvemos uma breve análise da evolução da regulação da aviação comercial no Brasil. Indispensável para a adequada compreensão da regulação da aviação comercial é o conhecimento das características desse mercado em termos da sua estrutura, das barreiras à entrada, da lucratividade e das características da demanda por serviços aéreos, particularmente o transporte de passageiros.

Analizando a evolução da regulação da aviação comercial em nosso País, desde os primórdios do setor até os dias de hoje, constatamos que já convivemos há muito tempo com marcos regulatórios extremamente diferenciados. A aviação incipiente foi amplamente subsidiada e protegida. Na primeira fase de grande expansão da aviação civil, no período pós-II Guerra Mundial, experimentamos uma abertura de mercado e redução do controle do Estado sobre aspectos econômicos das empresas de aviação, o que ensejou a expansão da oferta dos serviços e a competição.

Em resposta à crise de excesso de oferta gerada por essa fase, tivemos um marco regulatório que induziu à concentração e ao rígido controle da oferta, da entrada no mercado e dos preços das passagens. Esse período coincide com a introdução das aeronaves a jato, no início dos anos 60, e perdura até o final dos anos 80, quando novamente se inicia uma fase tendente à liberalização, a qual ficou conhecida como a desregulação.

A grande oferta de aeronaves excedentes no pós-II Guerra Mundial, tanto de aviões como de peças de reposição a baixo custo, aliada à política brasileira de livre concorrência, favoreceram o surgimento de dezenas de empresas autorizadas a explorar serviços aéreos.

Entre 1945 e 1954, foram outorgadas, pelo DAC (Departamento de Aviação Civil), 62 concessões para a exploração de serviços aéreos. Em 1948, eram 148 as localidades servidas pelo transporte aéreo doméstico, tendo atingido 346 cidades atendidas em 1954. Em 1950, havia 22 companhias aéreas no Brasil, mas em 1955 este número tinha caído para 14 e, em 1960, para 10 (segundo dados do DAC). Esse excesso de oferta pelas companhias aéreas tornou economicamente inviáveis muitas das rotas operadas.

O excesso de concorrência levou à concentração das atividades no litoral, baixo índice de aproveitamento das aeronaves, guerra tarifária e baixa qualidade dos serviços prestados.

A demanda da época, ainda de dimensões reduzidas, não foi suficiente para viabilizar o funcionamento de um grande número de empresas e todas se enfraqueceram, muitas faliram e outras foram absorvidas ou se fundiram. A consequência foi a redução nos níveis de segurança e de regularidade no serviço de transporte aéreo.

Objetivando superar a crise, governo e companhias aéreas reuniram esforços para estudar uma mudança na política vigente para o setor, buscando a continuidade dos serviços de transporte aéreo, mesmo que o número de empresas tivesse que ser reduzido e o governo tivesse que exercer um controle mais rígido sobre elas.

Esses esforços conjuntos entre governo e companhias aéreas resultaram em três encontros, denominados de Conferências Nacionais de Aviação Comercial – CONAC, realizadas a 1ª em 1961, a 2ª em 1963 e a 3ª em 1968. As deliberações, conclusões e recomendações conduziram a uma política de estímulo à fusão e associação de empresas, objetivando reduzir o seu número a um máximo de duas na exploração do transporte internacional e três no transporte doméstico. Iniciava-se o regime de competição controlada, com medidas contra a competição ruinosa, e repúdio ao monopólio estatal ou privado. O governo passou a intervir pesadamente nas decisões administrativas das empresas, seja na escolha das linhas, no reequipamento da frota e no estabelecimento do valor das passagens. Também integravam a política o resguardo dos interesses econômicos dos transportadores, a adoção de medidas para assegurar capacidade de competição às empresas nacionais no mercado internacional e a regulamentação das concessões para os serviços públicos de transporte aéreo regular, com definição de direitos, obrigações e prazos de validade das concessões. Essas orientações resultaram na instituição de um novo Código Brasileiro do Ar – Decreto-lei nº. 32, de 18 de novembro de 1966, alterado pelo Decreto-lei nº. 234, de 28 de janeiro de 1967. Essa política perdurou até o final da década de 1980.

À regulação branda das décadas anteriores, sucedeu-se uma regulação rígida, com estímulo à diminuição do número de empresas, na competição controlada, na defesa dos interesses econômicos dos transportadores e desestímulo à “guerra de preços”, através da “política de realidade tarifária”, cujo fundamento básico era a idéia de que o usuário deveria pagar o justo valor pelos serviços aéreos que utilizasse, cabendo ao Poder concedente fixar tarifas adequadas aos custos operacionais relacionados aos serviços, incluída a remuneração do capital. Essa política não levava em consideração qualquer preocupação com os usuários dos serviços aéreos.

Tinha início um período de três décadas de uma política regulatória controladora, que fez prevalecer, no mercado doméstico nacional, um oligopólio formado por três empresas. A Varig, grande beneficiária dessa política, se consolida como a maior empresa nacional.

Com a introdução de aeronaves mais modernas e de maior porte, as empresas viram-se forçadas a modificar a sua rede de linhas, optando por servir apenas cidades de maior expressão econômica ou mais densamente povoadas, cujo mercado viabilizasse a prestação do serviço com o uso de aeronaves desse tipo. As pequenas cidades do interior, dotadas de aeroportos precariamente equipados, cuja pista, em geral, não era pavimentada, e que no passado foram servidas por aeronaves de pequeno porte, deixaram de ser atendidas pelas grandes companhias aéreas. De um total de 335 cidades servidas por linhas aéreas em 1958, somente 92 continuavam a dispor do serviço em 1975 (ANAC, [www.anac.gov.br](http://www.anac.gov.br): Institucional: Evolução do Transporte Aéreo).

Objetivando prover de serviços aéreos às cidades de menor porte do interior e as localidades remotas do País, o então Ministério da Aeronáutica decidiu criar uma nova modalidade de empresa aérea, a empresa regional, para atender essas cidades, instituindo os Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional – SITAR, pelo Decreto nº. 76.590, de 11 de novembro de 1975. Cada sistema era constituído de linhas e serviços aéreos de uma região, para atender a localidades de médio e baixo potencial de tráfego. As empresas concessionárias de serviços aéreos regionais não podiam transformar-se em empresas de transporte aéreo regular de âmbito nacional. Entretanto, as empresas nacionais poderiam participar do capital das empresas regionais. O Decreto nº. 76.590 também instituiu um adicional de até 3% que incidia sobre as tarifas das passagens aéreas das ligações domésticas, para crédito do Fundo Aeroviário, com destinação específica para o SITAR, para a suplementação tarifária de suas linhas.

Em janeiro de 1986, foram inaugurados os Vãos Diretos ao Centro – VDC, com vôos ligando os aeroportos Santos Dumont, no Rio de Janeiro, e Pampulha, em Belo Horizonte, operados com exclusividade pelas companhias regionais. No início da década de 1990, a TAM e a BR - Central transportavam cerca de 60% do tráfego regional. O SITAR foi fundamental para o crescimento da TAM, hoje, a maior companhia aérea nacional.

Em 19 de dezembro de 1986, foi sancionada a Lei nº. 7.565 – o Código Brasileiro de Aeronáutica, vigente até hoje, dispondo sobre a regulação básica do setor de aviação comercial.

O DAC continuava exercendo estrito controle sobre o mercado de aviação comercial, com competência para determinar a entrada e saída de empresas no mercado, estabelecer a capacidade das rotas, frequências, horários e a estrutura tarifária nas rotas domésticas.

No início da década de 90, as novas práticas comerciais, o crescimento da TAM, e a evolução tecnológica (programas de reservas por computador, capazes de traçar as preferências dos usuários com base nos destinos, frequências e horários de voo escolhidos) levaram as empresas aéreas, envolvidas numa competição pela qualidade dos serviços, a reivindicar flexibilização nas regras do mercado, relativas a tarifas e ampliação da oferta.

As companhias aéreas nacionais são autorizadas a operar nos aeroportos centrais (Congonhas e Santos Dumont), antes restritos aos voos das companhias regionais. São introduzidos os programas de fidelidade ou milhagem, concomitantemente com a autorização para a flexibilização das tarifas, com a autorização para a prática de descontos por época do ano, horários e compra antecipada e a política de bandas tarifárias (limites máximo a mínimo autorizados pelo órgão regulador). Essas medidas permitiam a prática comercial denominada de *yield management*, pela qual as companhias aéreas, ao diferenciar o preço da passagem de acordo com o perfil dos consumidores, procuravam extrair o máximo lucro, se apropriando do excedente do consumidor.

As companhias aéreas também passam a reivindicar a entrada em novos mercados e o aumento da oferta. Vasp e Transbrasil, e posteriormente a TAM, são autorizadas a operar voos internacionais, além da Varig. A TAM, grande beneficiária do SITAR, reivindica e obtém autorização para operar rotas nacionais, seguida da Rio-Sul. As regras normativas para a entrada no mercado são arrefecidas. Voos não-regulares (ou *charters*) são autorizados com maior frequência. Na segunda metade da década de 90, tem início uma intensa competição com a concessão de tarifas promocionais, objetivando o aproveitamento máximo da capacidade ofertada.

A política de liberalização ou desregulação iniciada nos anos 90 culmina com a adoção da liberdade tarifária e a entrada da Gol no mercado, em 2001, período em que já se manifestavam os problemas econômico-financeiros das empresas de aviação tradicionais.



A intensa competição, a desvalorização cambial de 1999, a elevação do preço do querosene de aviação, a tributação incidente sobre o setor, a desregulação, a entrada da Gol no mercado e os atentados terroristas aos EUA em 2001 são alegados, pelas companhias aéreas deficitárias, como as causas da crise por que passam.

Entretanto, observamos que os débitos das companhias “tradicionais” (Varig, Vasp e Transbrasil) com o Fisco, com o INSS e com os fundos de pensão montam a períodos anteriores ao início da década de 90, quando teve início a desregulação. Décadas de relação incestuosa entre o poder público e as companhias aéreas, em que subsídios, subvenções, benefícios fiscais e alocação coordenada da capacidade ofertada (funcionamento da Comissão de Linhas Aéreas – CLA, no âmbito do DAC, constituída dos representantes das companhias aéreas e do órgão regulador, onde era decidido quem voa para onde, em quais horários e frequências), conjugado com o argumento de que a aviação comercial é um modal de transporte estratégico, promotor da integração nacional e questão de soberania nacional, induziram à contumaz inadimplência das empresas com o Erário, considerado o poder público um “sócio” natural do setor.

A Vasp, desde a era estatal e após a privatização, sempre foi uma empresa deficitária e inadimplente com os cofres públicos. A Transbrasil, mesmo no período da regulação protecionista, beirou a falência, ensejando a intervenção da União em 1986. Ainda assim após uma década e meia, não escapou da falência. A Varig, com um modelo de gerência corporativa irresponsável, a co-gestão dos empregados na Fundação Rubem Berta, a inadimplência desta com o fundo de pensão Aerus, a prática de salários e benefícios generosos, acima da média praticada pelo mercado, e a sobreposição de níveis de gerência na estrutura organizacional da empresa, levaram inevitavelmente às atuais dificuldades.

As concessões para a operação de linhas aéreas é ato discricionário da Autoridade Aeronáutica. Não seguem qualquer processo licitatório. Um verdadeiro imbróglio legal e normativo disciplina a matéria. As concessões não obedecem a Lei Geral das Concessões – Lei 8.987, de 1995. A Lei de licitações – Lei 8.666, de 1993, estabelece, em seu artigo 122, que nas concessões de linhas aéreas, observar-se-á procedimento licitatório específico, a ser estabelecido no Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA. O CBA, Lei nº. 7.565, de 1986, é omissivo quanto a qualquer procedimento licitatório. Linhas e rotas, ou seja, a capacidade

ofertada é acertada e distribuída no contexto de comissões estabelecidas pelo Departamento de Aviação Civil- DAC, das quais participam os representantes das empresas aéreas.

A discricionabilidade da Autoridade Aeronáutica na concessão de linhas e a atuação cartelizada das companhias aéreas, temerosas da entrada de novos concorrentes no mercado, estabeleceram uma relação incestuosa e perniciosa entre o poder público e as empresas aéreas. Não existem regras explícitas, tampouco transparência na regulação. O espaço ocioso nas aeronaves, que representa um custo marginal próximo a zero para as empresas aéreas, é utilizado com frequência como moeda de troca na relação entre as companhias aéreas e autoridades públicas, na forma de passagens gratuitas. Não é de estranhar que nesse setor, um ex-Ministro da Aeronáutica tenha se tornado Diretor Presidente de companhia aérea regional e Presidente do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias - SNEA, presidindo-o de 1997 a 2000.

Conforme exposto, no Brasil, já convivemos com dois modelos de regulação: o modelo intervencionista e o liberalizante.

Em ambos, as empresas aéreas passaram por dificuldades econômicas e financeiras. Portanto, é possível sugerir que algo mais que o modelo regulador se apresenta como causa das dificuldades das empresas operantes no mercado de transporte aéreo.

### **3.5.2 Recentes Medidas Governamentais de Apoio a Aviação Comercial**

Nos últimos anos, o Governo brasileiro muito tem auxiliado as empresas aéreas. Em decorrência dos atentados terroristas aos EUA, em 2001, e do conseqüente encarecimento do custo do seguro para a cobertura de riscos, o Governo brasileiro resolveu assumir a responsabilidade civil perante terceiros (limitado a US\$ 1,0 bilhão o montante de despesas que a União fica autorizada a assumir), no caso de atentados terroristas ou atos de guerra contra aeronaves de matrícula brasileira operados por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo. Essa assunção inicialmente foi temporária, mas, com a indefinição de uma solução conjunta, no âmbito da OACI, foi prorrogada indefinidamente por meio da Lei nº. 10.744, de 2003. Esta providência desonerou as empresas aéreas da contratação dessa modalidade de cobertura de risco.

Nos últimos anos, o Governo brasileiro muito tem auxiliado as empresas aéreas. Em decorrência dos atentados terroristas aos EUA, em 2001, e do conseqüente encarecimento do custo do seguro para a cobertura de riscos, o Governo brasileiro resolveu assumir a responsabilidade civil perante terceiros (limitado a US\$ 1,0 bilhão o montante de despesas que a União fica autorizada a assumir), no caso de atentados terroristas ou atos de guerra contra aeronaves de matrícula brasileira operados por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo. Essa assunção inicialmente foi temporária, mas, com a indefinição de uma solução conjunta, no âmbito da OACI, foi prorrogada indefinidamente por meio da Lei nº. 10.744, de 2003. Esta providência desonerou as empresas aéreas da contratação dessa modalidade de cobertura de risco.

O Governo Federal, por meio do Decreto nº 3.975, de 18 de outubro de 2001, estabeleceu alíquota zero para a incidência de IPI sobre peças e aeronaves de médio porte, quando adquiridos por empresas concessionárias de transporte aéreo e facilitou o regime especial de entreposto aduaneiro para a importação de peças e componentes aeronáuticos. A Lei nº 10.560, de 13 de novembro de 2002 (conversão da MP 67, de 2002), dispõe sobre tratamento tributário dispensado às empresas de transporte aéreo, suspendendo a cobrança do imposto de renda incidente sobre o pagamento de contraprestação de arrendamento mercantil de bens de capital arrendados por empresa de transporte aéreo; concedendo remissão dos débitos de responsabilidade das empresas nacionais de transporte aéreo correspondentes à contribuição para o PIS/Pasep, à Confins e ao Finsocial incidentes sobre a receita bruta decorrente do transporte internacional de cargas ou passageiros; e estabelecendo a isonomia tributária entre as companhias aéreas nacionais e internacionais, quanto à incidência de tributos federais sobre o querosene de aviação, quando adquirido em território nacional.

As empresas aéreas reivindicam a redução da carga tributária incidente sobre o setor, que, segundo elas, representa 35% do preço final das passagens aéreas no Brasil. Entretanto, analisando os itens classificados como tributos pelo estudo do SNEA, verificamos que estão incluídas as tarifas pagas pela prestação de serviços aeroportuários e de auxílio à navegação.

Esses são serviços prestados, e não tributos. Se excluídas do cálculo as tarifas pelos serviços prestados, verificamos que a carga tributária que efetivamente grava o setor é da ordem de 15%.

A INFRAERO instituiu plano de securitização de dívidas das empresas aéreas relativas ao pagamento de tarifas aeroportuárias, permitindo o alongamento e modificação do perfil dessas dívidas.

As tarifas aeroportuárias não eram reajustadas desde o mês de julho de 1997, quando em fevereiro de 2005 e em outubro do mesmo ano, a Infraero praticou reajustes de 26% e 70% respectivamente.

Diante do exposto, fica evidente que o setor de transporte aéreo é um dos mais beneficiados pelo Poder Público em nosso País. Por mais estratégico que o transporte aéreo possa ser caracterizado, como fator de promoção da integração nacional e da segurança nacional, as benesses usufruídas pelo setor não são comparáveis a nenhum outro ramo de atividade econômica.

Trabalhadores das indústrias de telecomunicações, petróleo, energia e transporte rodoviário, também estratégicos e de fundamental importância para o País, jamais contaram com fonte de custeio da previdência complementar bancada pelos usuários desses serviços.

Também muitos setores produtivos têm parte considerável de seus custos de produção atrelados às oscilações cambiais e dos preços dos derivados de petróleo, sem que, por isso, tenham mergulhado em profundas crises. Assim, é inevitavelmente forçoso concluir que existem graves problemas de governança corporativa nas empresas aéreas.

### **Considerações Finais**

No decorrer deste capítulo analisamos de maneira sucinta os aspectos legais da regulação no setor, com destaque para o Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA; Lei complementar nº. 97 de 09 de junho de 1999; Lei nº. 8987 de 13 de fevereiro de 1995; leis e decretos da regulamentação do transporte aéreo brasileiro; portarias e publicações e artigo 17 da Constituição Federal de 1988.

Citamos os fundamentos das concessões, sob a ótica do direito regulatório, além dos aspectos importantes da regulação.

Destacamos a política da concorrência, como importante instrumento de regulação econômica e a sinergia existente entre o esquema regulatório e a capacidade administrativa das agências regulatórias.

Por fim, discorreremos, resumidamente, sobre a experiência brasileira na concessão de linhas aéreas e a sua contribuição para o setor do transporte aéreo brasileiro, apontando também o impacto das ações praticadas na regulação durante o período.

## **4      TRANSFORMAÇÕES NA AVIAÇÃO COMERCIAL MUNDIAL**

### **4.1      EVOLUÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO NOS ESTADOS UNIDOS**

Antes do advento do *Airline Deregulation Act* de 1978, o setor de transporte aéreo nos Estados Unidos estava sujeito à forte intervenção estatal. As regras então vigentes (o *Civil Aeronautics Act* de 1938, pouco alterado pelo *Federal Aviation Act* de 1958) determinavam que a entrada no mercado dependia de autorização do *Civil Aeronautics Board* – CAB, a ser concedida, a critério discricionário do CAB, mediante a verificação que o entrante era adequado a prestar serviços de transporte aéreo, bem como da necessidade de uma nova empresa naquele mercado específico.

Do mesmo modo, o CAB era responsável pela alocação das rotas, bem como tinha competência para rever e, conseqüentemente, alterar tarifas, as quais eram inicialmente submetidas pelas empresas aéreas, para aprovação daquele órgão governamental. Assim, as principais variáveis econômicas, entrada e preço, ficavam sob direto controle governamental.

As razões que motivavam a regulação do setor aéreo à época suscitavam controvérsias. De um lado, havia os que alegavam que, sem a regulação governamental, o setor aéreo iria evoluir para uma situação de concorrência predatória, por meio da qual as empresas aéreas deixariam de investir em tecnologia de segurança e manutenção, para poderem competir em tarifas. A outra razão a justificar a regulação se relacionava com a necessidade de se manter um sistema aéreo integrado que servisse ao maior número de pontos possíveis no mercado americano.

Tais justificativas, no entanto, não foram suficientes para acalmar a pressão contra o sistema regulado. Em meados dos anos 70, as críticas em oposição ao sistema regulado ganharam ainda mais força. O que se via, naquele momento, era um setor aéreo que não possuía incentivo para procurar meios de maximizar eficiência, seja melhorando tecnologia, ou mesmo encontrando meios alternativos para reduzir custos. O mercado de transporte aéreo americano se resumia a uma estrutura extremamente concentrada, em que tarifas muito altas eram praticadas, refletindo a ineficiência da indústria como um todo.

Motivado pela ineficiente situação para a qual o sistema regulado evoluiu, o *Airline Deregulation Act* foi promulgado em meio à grande esperança de que a desregulação iria

gerar um ambiente concorrencial adequado, com um maior número de empresas no mercado, praticando tarifas mais acessíveis, em virtude de uma busca mais apurada por eficiência.

A atividade de transporte aéreo, por envolver o território de vários países e exigir altos padrões de segurança é um modo de transporte altamente regulamentado. Existe uma regulamentação internacional para o setor, e de acordo com esta, cada país possui uma legislação própria para o transporte aéreo em seu território. A ICAO – *International Civil Aviation Organization*,<sup>2</sup> vinculada à Organização da Nações Unidas – ONU, em português, Organização Internacional de Aviação Civil (OACI), é a entidade responsável pela regulamentação do transporte aéreo internacional.

Neste capítulo será discorrido de maneira sucinta a regulamentação, desregulamentação, reestruturação da aviação comercial mundial, o direito de tráfego, bem como o comportamento da indústria brasileira de transporte aéreo, no segmento internacional.

## **4.2 REGULAMENTAÇÃO INTERNACIONAL DO SETOR AÉREO**

A regulamentação técnica internacional do transporte aéreo foi estruturada em 1944 na Convenção de Chicago, que estabeleceu os padrões técnicos e legais para a operação internacional dos serviços de transporte aéreo. A regulação econômica do setor ficou a cargo dos acordos bilaterais entre países, dos acordos comerciais entre empresas e do mecanismo de fixação de tarifas da Associação Internacional do Transporte Aéreo - IATA<sup>3</sup>.

Os acordos bilaterais, principal instrumento regulador do transporte aéreo internacional, controlam o acesso aos mercados, estabelecendo os direitos de tráfego e regras tais como quantas e quais empresas podem operar nas rotas entre os países signatários. Muitas vezes eles estabelecem ainda a capacidade que pode ser alocadas nas rotas, as frequências dos vôos, a forma de fixação de preços e se é permitido que as companhias apanhem tráfego em terceiros países. Uma característica comum dos acordos bilaterais é a exigência de que as empresas que operam entre os países signatários sejam de propriedade e controle de cidadãos dos respectivos países.

---

<sup>2</sup> A ICAO – International Civil Aviation Organization é uma entidade pública com sede em Montreal (Organização vinculada diretamente à Organização das Nações Unidas – ONU, e responsável pelos assuntos referentes ao transporte aéreo internacional).

<sup>3</sup> A IATA funciona como uma associação das empresas aéreas que operam nas rotas internacionais.

#### **4.2.1 As Liberdades do Ar**

As Liberdades do Ar são um conjunto de direitos de aviação comercial que concedem às empresas aéreas de um Estado a prerrogativa de entrar e pousar no espaço aéreo e no território de outro Estado. Foram formuladas em virtude de desentendimento acerca da proposta de liberalização dos serviços aéreos na Convenção sobre Aviação Civil Internacional, de 1944 – Conferência de Chicago. Estabeleceu-se, então, um conjunto padronizado de direitos aéreos que são negociados entre os Estados.

O Acordo de Trânsito de Serviços Aéreos Internacionais abre as duas primeira liberdades a todos os signatários. O Acordo de Transporte Aéreo Internacional, por sua vez, abre aos signatários todas as cinco liberdades do ar definidas na Convenção de 1944. Diferentemente da Convenção, poucos Estados assinaram o Acordo de Transporte, preferindo negociar as liberdades do ar diretamente por intermédio de acordos bilaterais de serviços aéreos.

A prática e a doutrina acrescentaram outras liberdades às cinco previstas na Convenção, sem definição jurídica por tratado internacional.

#### **4.2.2 Classificação das Liberdades do Ar**

As Liberdades do Ar devem ser entendidas como direito que um Estado outorga a outro, no contexto de uma negociação bilateral. As liberdades do ar classificam-se em fundamentais e mercantis.

As primeiras referem-se às 1ª e 2ª liberdades que estabelecem, respectivamente, o direito de sobrevôo ou de passagem inofensiva ou de trânsito inocente e o direito de pouso técnico para reabastecimento e reparação de pane verificada na aeronave.

As 3ª, 4ª e 5ª Liberdades são das denominadas mercantis, uma vez que envolvem tráfego entre os Estados com movimentação comercial relativa ao transporte de passageiros, mala postal e carga.



A 3ª Liberdade corresponde ao privilégio de desembarcar passageiros, mala postal e carga no território de uma Alta Parte Contratante em aeronave de nacionalidade do Estado de origem do voo.

A 4ª Liberdade corresponde ao reconhecimento por parte de um Estado do privilegio de embarcar passageiros, mala postal e carga com destino ao território de nacionalidade da aeronave. Estas duas liberdades constituem o que se chama tecnicamente de direito de *tráfego direto* entre dois Estados.

A 5ª Liberdade é o reconhecimento por um Estado do privilégio de transporte de passageiros, mala postal e carga comercial de/para dois Estados por aeronave de nacionalidade de um terceiro Estado.

A 6ª Liberdade é a possibilidade de embarcar ou desembarcar passageiros, mala postal e carga comercial destinados ou procedentes de um Estado situado aquém ou além do Estado de nacionalidade da aeronave, com escala intermediária neste último, sendo resultante da combinação da 3ª e 4ª Liberdades.

A 7ª Liberdade é o privilégio de embarcar ou desembarcar passageiros, mala postal ou carga comercial destinados ou procedentes a um Estado, em aeronave de bandeira de um terceiro Estado e operada por transportador aéreo de mesma nacionalidade da aeronave sem escala neste último Estado.

A 8ª Liberdade corresponde ao privilegio de exploração do serviço de navegação aérea de cabotagem ou doméstica por aeronave de bandeira estrangeira e operada por empresa de transporte aéreo de mesma nacionalidade da aeronave. Trata-se de direitos de cabotagem, raramente concedidos.

A 9ª Liberdade corresponde o direito de transportar passageiros e carga entre dois pontos no território do outro Estado contratante, sem continuar o serviço aéreo para o território do Estado de nacionalidade da aeronave. Trata-se de direitos de cabotagem pura, raramente concedidos.

### **4.3 TRANSPORTE INTERNACIONAL**

O mecanismo de coordenação de preços praticados pela IATA, que envolve a divulgação de indicações de tarifas para o transporte aéreo internacional, poderia caracterizar formação de cartel, indo de encontro às leis de defesa da concorrência. Porém, o status especial do setor permitiu a isenção das empresas internacionais das leis de concorrência, cuja exceção está relacionada às características de complementaridade entre a aviação civil e a força aérea, em caso de conflitos internacionais, assim como à importância militar do controle do espaço aéreo do país. As recomendações de preços da IATA passaram, porém, a ter menor importância com o início da liberalização do transporte aéreo internacional.

O processo de liberalização do transporte aéreo, iniciado em meados da década de 70 no mercado doméstico norte-americano, expandiu-se ao âmbito internacional. Em 1978, os Estados Unidos e a Holanda assinaram um acordo bilateral inovador, reduzindo as restrições sobre capacidade, frequências e tarifas dos vôos entre os dois países. Ao longo dos anos seguintes, outros países europeus e asiáticos realizaram acordos desse mesmo tipo com os Estados Unidos. Na Europa, a desregulamentação aconteceu através do mecanismo multilateral da União Européia, que, entre 1987 e 1993, criou as condições para a formação de um mercado comum de aviação civil entre os países.

### **4.4 DESREGULAMENTAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DO SETOR**

As empresas aéreas operavam em um padrão de custos altos, necessitando uma grande capitalização. No mercado de transporte aéreo a relação entre demanda e custo se expressa no fator de ocupação das aeronaves (load factor<sup>4</sup>). Custos menores podem representar tarifas menores atraindo um maior número de passageiros (Palhares, 2003:67). Outro fator referente à demanda é a sazonalidade, tendo em vista que a oscilação na demanda ao longo de um período obriga as empresas aéreas a manter aeronaves e empregados para cobrir os períodos de pico.

Assim, em 1978 iniciou-se nos Estados Unidos o processo de desregulamentação do transporte aéreo, que induziu a reestruturação da aviação comercial mundial. O objetivo da

---

<sup>4</sup> Load Factor: fator de ocupação da aeronave, geralmente representando em termos percentuais do número de assentos ocupados em relação à capacidade total de aeronave.

desregulamentação foi abrir o mercado e incentivar a concorrência. Entre as principais consequências desse processo vale destacar:

- a) o movimento de privatização e alianças das companhias aéreas – a primeira rodada de privatização do setor no cenário mundial ocorreu em meados dos anos 80, com a *British Airways*. No início dos anos 90, deu-se a segunda rodada de privatizações, pela necessidade de alguns governos se livrarem do peso financeiro dos prejuízos de algumas empresas. As privatizações na América Latina e na África ocorreram associadas ao processo de transnacionalização das empresas. A empresa estatal espanhola *Ibéria* foi a grande compradora das empresas latino-americanas na época. Os governos que conservaram a propriedade estatal das empresas aéreas nacionais, como, por exemplo, a *Air France*, passaram a administrá-las como empresas privadas, ou seja, com critérios mais comerciais do que de serviço público. As privatizações continuaram assim como as fusões de companhias. As empresas *Aeroflot*, *Air France*, *Air Inida*, *Air Jamaica*, *Alitalia*, *Avianco*, *Japan Airlines*, *British Airways*, *KLM*, *Lufthansas* e *Sabena* foram particularmente atingidas pelas privatizações (totais ou parciais) que se seguiram à liberalização/desregulamentação (Duarte, 2003:283).

Na tabela 4.1 pode-se observar qual a porcentagem de propriedade estatal das principais empresas aéreas mundiais no ano de 2003, destacando as que são totalmente do governo, majoritariamente estatais e as que possuem apenas uma porcentagem minoritária do governo.

**Tabela 4.1 - Propriedade Governamental das Companhias Aéreas no Mundo, 2003**

Estatais	Majoritariamente do Governo		Minoritariamente do Governo	
	%		%	
Adria Airways	Aeroflo RIA	51,0	Aerolineas Argentinas	5,0
Era Lingus	Aeropostales	95,0	AeroPeru	20,0
Air Algerie	Air Afrique	70,0	Air Jamaica	25,0
Air China	Air France	90,1	Aviateca	25,0
Air Niuglri	Air Lanka	74,0	BIWI Inti	33,5
Air Zinbabwe	Air Madagascar	89,6	Hainan Airlines	5,3
Air India	Air Malta	96,4	Kenya Airways	23,0
Alliance Air	Air Mauritlus	51,0	KLM	25,0
Aviaco	Air Pacific	73,1	Loud Aero Boliviano	48,3
Balkan Bulgarian	Alitalia	7,0	Luxair	23,1
Biman Bangladesh	Australian Airlines	51,9	Malaysia Airlines	25,0
China United	Cameroon Airlines	96,4	Philippines	14,0
Airlines	China Eastern Airlines	61,1	Plune	49,0
China Yunnan	China Southem	68,1	Saberla	33,8
Croatia Airlines	CSA Czech	83,7	Swissair	21,5
Egptair	Cyprus Airlines	80,5	Tunisair	45,2
El Al Airlines	Finnair	59,8	Varig	1,2
Emirates	Iberia	92,0	VASP	40,0
Ethiopian Airlines	Malev Hungary	63,9		
Garuda Indonesia	Pakistan International	56,0		
Gulf Air	Royal Air Maroc	92,7		
Indian Airlines	SAS Group	50,0		
Iran Air	Singapore Airlines	54,0		
JAT Yugoslav	Thai International	93,0		
Airlines	Turkish Airlines	98,0		
Kuwait Airways	Yemensia	51,0		
Lithuanian Airlines				
LOT Poland				
Nigeria Airways				
Olympic Airways				
Royal Brunel				
Royal Jordanian				
Royal Nepal				
Saudi Arabia				
Airlines				
Sichuan Airlines				
South African				
Airways				
Sudan Airways				
Syrian Arab				
Airlines				
TAAG Angola				
TAP Air Portugal				
TAROM				
Vietnam Airways				
Viva Air				

**Fonte:** Dissertação de Mestrado de Claudiana Guedes de Jesus (2003)

- b) a intensificação da concentração das empresas, - a partir da segunda metade da década de 90, o setor assistiu a uma grande quantidade de alianças, na forma de acordos comerciais entre empresas aéreas, como: *code-sharing*<sup>5</sup> e fusões.

De acordo com Palhares (2003:73) e, 1998 entre as cinquenta maiores empresas aéreas do mundo existiam 345 diferentes tipos de alianças estratégicas. Essas eram compostas por quatorze modalidades de acordos, sendo que muitas alianças apresentam mais de um tipo de acordo nos contratos.

- c) A reorganização dos serviços com introdução de inovações tecnológicas e organizacionais.

A aviação comercial mundial passou a se caracterizar pelo domínio de alianças globais (*megacarriers*) onde poucas companhias concentram a quase totalidade do transporte aéreo de passageiros no mundo.

Constatou-se que a reorganização dos serviços das companhias ocorreu pela introdução das seguintes inovações:

- i) reorganização das rotas de vôo através do sistema centro de raio (*hub-and- spoke*<sup>6</sup>);
- ii) pela adoção do sistema de reservas computarizadas (CRS);
- iii) pela criação de programas de fidelidade (*frequent flyer program*); e,
- iv) pela adoção de novas tecnologias pela utilização de um novo sistema de navegação *Communication, Navigation, Security/Air Traffic Management* (CNS/ATM).

O sistema *hub-and-spoke* permitiu que ocorresse um aumento na frequência de vôos e no atendimento de outros aeroportos, resultando no movimento de aumento de produtividade e de redução de custos. Em relação à estrutura de atendimento das companhias o sistema de reservas computadorizadas (CRS) ligou as companhias aéreas às agências de viagem facilitando e agilizando o serviço.

Na quadro 4.2 estão listadas as 25 maiores empresas do mundo em passageiros transportados em 2005.

---

<sup>5</sup> *Code-sharing* – acordos entre as empresas aéreas que permitem o compartilhamento das receitas geradas nas rotas que elas operam em comum, que é proporcional à capacidade de assentos que cada uma oferece.

<sup>6</sup> *Hub-and-spoke* – organização das rotas de vôo através do sistema centro e raio.

**Quadro 4.2 - As 25 Maiores Empresas Aéreas do Mundo em Passageiros  
Transportados em 2005**

Em Passageiros Transportados	
<b>Empresa</b>	<b>Pass.transp. (000)</b>
American	98.098
Southwet	88.474
Delta	86.104
Air France-KLM	69.159
United	66.801
US Airways Group	63.998
JAL Group	58.036
Northwest	56.536
Lufthansa Group	51.255
ANA	49.609
China Southern	44.118
Continental	42.822
British Airways	35.634
SAS Group	34.926
Ryanair	33.384
Quantas	32.658
Air Canadá	30.000
EasyJet	29.600
China Eastern	29.377
Air China	27.695
Ibéria	27.436
Alitalia	23.914
Korean	22.966
TAM	19.571
Thai	18.133

**Fonte:** Revista FLAP Internacional de 2006

A despeito das melhorias acima descritas, não há dúvidas de que o setor aéreo apresentou novos problemas após a desregulação, o que se deu sobretudo em virtude da má utilização do sistema *hub-and-spoke*. Aliás, os dados que apontam para uma menor concentração em termos de rotas merecem alguns retoques, pois são verdadeiros na média geral, mas não em todos os casos.

Isso porque, após a desregulação, houve um aumento do processo de concentração de companhias aéreas em aeroportos centrais (*hubs*)<sup>7</sup>, o que permitiu a dominação de determinadas rotas envolvendo tais aeroportos. Apenas a título de exemplo, em 1996, a Northwest tinha aproximadamente 77% dos vôos do aeroporto de Detroit, ao passo que a US Airways e a Delta tinham 87% e 78% dos aeroportos de Denver e de Atlanta, respectivamente.

Por fim, os argumentos de concorrência predatória, que se sustentavam na diminuição de investimentos de manutenção e/ou segurança como consequência da ausência de regulação, acabaram não se concretizando. Na verdade, houve até mesmo uma redução percentual nos acidentes por ano registrados. De 1939 a 1978, aconteceram seis acidentes fatais por ano.

Após a desregulação – de 1978 a 1997 – aconteceram 3,5 acidentes fatais por ano.

#### **4.5 DESEMPENHO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS NO TRANSPORTE INTERNACIONAL**

A tabela a seguir é relativa ao comportamento da indústria brasileira de transporte aéreo, no segmento internacional. Pode-se verificar que a oferta de assentos, entre 2001 e 2003 foi reduzida significativamente.

Nesse período, a demanda também se reduziu, porém em níveis menores, o que gerou um considerável aumento no aproveitamento da indústria, que subiu de 67,3% em 2001 para 74,8% em 2003. O ano de 2004 foi marcado por uma elevação na oferta e na demanda, sem

---

<sup>7</sup> Os aeroportos centrais foram inicialmente concebidos para possibilitar a viabilidade econômica da utilização de aeronaves de fuselagem larga de grande capacidade. A estratégia se baseava, inicialmente, na utilização de rotas alimentadora (*feeder*) para que estas pudessem alimentar o centro, tornando factível a utilização de aeronaves maiores, tendo as companhias aéreas que utilizaram essa estratégia o objetivo último de agregar e atrair demanda para si.

alteração significativa no aproveitamento, que foi de 74,3% em 2004. A oferta de assentos em 2004 não chegou ao patamar alcançado em 2001, enquanto que a demanda de 2004 foi maior do que há dos três anos anteriores, mostrando uma recuperação do mercado em 2004.

O ano de 2005 mostrou um elevado crescimento na oferta e na demanda com o aproveitamento relativamente estável em relação a 2004. De janeiro a novembro de 2006, com relação ao mesmo período de 2005, houve uma redução de 26,7% da oferta e de 29,2% da demanda. O aproveitamento também caiu, passando de 76,5% de janeiro a novembro de 2005, para 73,9% no mesmo período de 2006.

Com relação ao *market share* das empresas de janeiro a novembro de 2006, ainda verifica-se uma forte preponderância da Varig sobre as demais. No entanto, os dados mostram uma tendência a inversão da liderança de mercado a partir de junho de 2006, apontando para a TAM como nova líder do mercado internacional. Com 54,09% de participação na oferta e 52,70% de participação na demanda, a Varig aparece como líder de mercado no segmento de transporte aéreo internacional. A TAM vem em seguida, respondendo por 34,36% da oferta e 35,87% da demanda. A Gol responde por 7,38% da oferta e 6,90% da demanda, enquanto que a BRA, nova entrante no segmento internacional, foi responsável por 3,78% da oferta e 4,27% da demanda. Ressalta-se que devido às crises enfrentadas pela Varig, sua participação de mercado vem caindo substancialmente ao longo dos últimos meses.

As linhas aéreas internacionais que operam no Brasil tiveram aqui um bom resultado e a maioria delas aumentou suas operações através do aumento de frequências em seus vôos ou de troca de equipamentos, com substituição de aviões de menor por outros de maior capacidade. Mas, boa parte delas diz que apesar do número maior de passageiros no tráfego com o Brasil, teve prejuízo por fatores externos, como a alta do preço do petróleo, que afetou suas operações.

### **Considerações Finais**



No decorrer deste capítulo foi analisado de maneira sucinta a regulamentação, desregulamentação e reestruturação da aviação comercial mundial. 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 com *open skies*, liberalização do acesso ao mercado, liberdade preço e plena autorização para que uma empresa do país A transporte passageiros entre o país B e outros países em vôos com

## **5 ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA AVIAÇÃO REGULAR NO BRASIL**

### **5.1 A ORIGEM DA AVIAÇÃO COMERCIAL NO BRASIL**

A década do início da aviação comercial no Brasil é a 1920, quando foi criada a Inspetoria Federal de Viação Marítima e Fluvial, acumulando atribuições referentes à navegação e à indústria aeronáuticas, à época, emergentes.

Em 22 de abril de 1932, era criado, pelo Presidente Getúlio Vargas, o Departamento de Aviação Civil, subordinado ao então Ministério de Viação e Obras Públicas.

O impulso só veio na década de 1940, em função das aeronaves americanas excedentes de guerra<sup>8</sup> adquiridas a baixo custo e em boas condições de financiamento, o que permitiu o surgimento de inúmeras empresas aéreas, quase todas funcionando, no entanto, com estrutura econômica precária.

Em 20 de janeiro de 1941, também pelo Presidente Vargas, foi criado o Ministério da Aeronáutica, incorporando todo o acervo material e humano das extintas Aviação Naval e Aviação Militar, bem como do Departamento de Aviação Civil.

O transporte aéreo ganhou importância, em um efeito de integração e de desenvolvimento,<sup>9</sup> em função do amplo território do país (o que promove uma continuidade e similitude com o processo americano), da precariedade do transporte rodoviário e da dificuldade de acesso a pontos longínquos do território, em especial a região norte do país.

É importante frisar que em todas as fases da aviação comercial brasileira esteve presente na Política do Transporte Aéreo o critério da preservação da soberania e do mercado brasileiros .

Apenas no início da exploração das primeiras linhas nacionais, em 1927, autorizou-se precariamente duas empresas estrangeiras, durante curto período, a realizarem cabotagem: a

---

<sup>8</sup> Eram aviões, em sua maioria DC-3, de 21 a 31 assentos, voltados para o transporte interior” (BNDES)

<sup>9</sup> O termo “Aviação Regional” apresentou significado específico somente no período 1975-1999. No entanto, a utilização desse termo no decorrer da história da aviação comercial brasileira tem como objetivo fazer referência ao transporte aéreo que interliga localidades interioranas e estas com centros urbanos/capitais” (BNDES).

*CONDOR SYNDIKAT*, alemã, em 26 de janeiro de 1927, e a *AÉROPOSTALE*, francesa, em 7 de março de 1927, visando unicamente o atendimento ao usuário e a integração do território.

A VARIG e a SINDICATO CONDOR (esta resultante da nacionalização da CONDOR SYNDIKAT) se organizam e se registram como empresas de aviação, e obtêm concessão para exploração de suas linhas pioneiras.

O quadro 5.1 descreve as companhias aéreas atuantes no Brasil entre 1927 e 1954.

**Quadro 5.1 – As Primeiras Empresas Aéreas no Brasil (1927 – 1954)**

ANO	EMPRESA	NACIONALIDADE	HISTÓRIA (ATUAÇÃO E OPERAÇÕES)
1927	CONDOR SYNDIKAT e AÉROPOSTALE	Alemã e Francesa	Trata-se do único caso registrado de autorização pra exploração de tráfego de cabotagem, no Brasil, por empresa estrangeira.
1927	Sindicato Condor	Subsidiária da alemã Lufthansa	Participou da criação da Varig em 1927. 193 – o governo federal incorporou as atividades da Sindicato Condor e fundou a Cruzeiro do Sul.
1927	VARIG	Brasileira	Primeira Empresa Aérea Comercial Brasileira
1929	NYRBA do Brasil S.A.	Subsidiária da norte-americana Nova Iorque-Rio-Buenos Aires Line (NYRBA)	Linha semanal entre Belém e Santos.
1930	Panair do Brasil S.A.	Era a NYRBA do Brasil quando da compra da NYRBA pela Pan American Airways muda de nome.	Maior Companhia aérea brasileira na década de 60. 1942 – início da participação acionária de brasileiros. 1946 – a participação da Pan American Airways foi reduzida a 48%. 1965 – A PANAIR é dissolvida em razão de disputas do principais acionistas.
1932	Vasp	Brasileira	Fundada por 72 empresários paulistas 1935 – Passa ao controle do estado SP
1939	NAB – Navegação Aérea Brasileira	Brasileira	-
1942	Aerovias Brasil	Brasileira	-
1943	LAP – Linhas Aéreas	Brasileira	-

	Paulistas				
1944	VASD – Viação Aérea Brasileira				-
	Santos Dumont				
1945	LAB – Linhas Aéreas Brasileira				-
	Real Transportes Aéreos		Brasileira		1954 – União com a Aerovias criando o consorcio Real/Aerovias, maior operador de transporte aéreo no país na dec. 50. E em 1961 – absorção da Real pela Varig.
1946	Viação Aérea Gaúcha		Brasileira		-
1947	TABA – Transportes Aéreos Bandeirantes		Brasileira		-
	Transportes Aéreos Nacional		Brasileira		-
	Lóide Aéreo Nacioanal		Brasileira		-
1952	Paranaense Transportes Aéreos		Brasileira		-
1954	Sadia (precursora da Transbrasil)		Brasileira		-

**Fonte:** Organização atualizada referente à Dissertação de Mestrado de Claudiana Guedes de Jesus

Após a Segunda Guerra Mundial, a aviação comercial ganhou maior dinamismo em todo o mundo. Este processo foi impulsionado entre outros fatores, pelo baixo custo e condições favoráveis de financiamento para aquisição de aeronaves americanas consideradas excedentes de guerra que, com alguma modificações, poderiam ser empregadas na aviação comercial. Tais aviões eram em sua maioria DC-3 de 21 a 38 assentos. No Brasil, tal fato propiciou o surgimento de muitas empresas aéreas entre 1945 e 1954 (Quadro 5.1). O país chegou a ter 34 empresas a maioria das quais com uma estrutura econômico-administrativa precária. A maior parte das companhias criadas nesse período concentrava suas operações em linhas das rotas litorâneas (BNDES-2002).

Na tabela 5.1 mostra a grande expansão do número de viagens, do percurso efetuado e do número de passageiros transportados no Brasil entre 1938 e 1953.

**Tabela 5.1 - Dados da Aviação Comercial Brasileira, 1938-1953**

<b>Ano</b>	<b>Nº de viagens</b>	<b>Percorso efetuado (km)</b>	<b>Nº de Passageiros</b>
1938	8.052	6.919.651	63.423
1948	60.186	53.200.536	1.000.984
1951	110.538	96.068.300	2.241.707
1952	111.344	96.600.775	2.214.707
1953	119.874	104.235.107	2.611.329

**Fonte:** Dissertação de Mestrado de Claudiana Guedes de Jesus

A tabela 5.2 abaixo mostra a evolução do número de cidades servidas, que passa de 85 em 1940 para 291 em 1955.

**Tabela 5.2 - Variação do número de cidades que recebem serviço aéreo comercial e número de companhias aéreas, Brasil – 1930 – 1977**

<b>Ano</b>	<b>Cidades Servidas</b>	<b>Companhias em operação</b>
1930	35	3
1940	85	4
1945	128	10
1950	204	19
1955	291	13
1960	250	12
1965	220	7
1968	170	5
1971	132	4
1974	130	4
1977	125	9

**Fonte:** Monteiro (2004:79)

## **5.2 REGULAÇÃO NO SETOR DE INFRA-ESTRUTURA NO BRASIL**

A reestruturação dos setores de infra-estrutura no Brasil vem exigindo o desenvolvimento de novos marcos regulatórios. Nesse novo contexto, a regulação deve, fundamentalmente, ter a missão de incentivar e garantir os investimentos necessários, promover o bem-estar dos consumidores e usuários e aumentar a eficiência econômica.

Os setores de infra-estrutura possuem, historicamente, uma série de características econômicas que os tornam *monopólios naturais*.<sup>10</sup> Eles exigem investimentos, em linhas gerais, intensivos em capital e a execução dos projetos envolve longo prazo de maturação.

Esses investimentos têm ainda elevadas especificidades e significativos custos irrecuperáveis (*sunk costs*).<sup>11</sup> Além disso, os serviços de infra-estrutura estão sujeitos à *obrigação jurídica de fornecimento*, em razão de se constituírem como serviços públicos, e geram importantes externalidades.<sup>12</sup> No caso específico da infra-estrutura, em razão de os investimentos serem suporte para as demais atividades econômicas e permitirem a integração do espaço nacional, a relação custo-benefício privada tende a ser inferior à social, podendo gerar um volume de investimentos inferior ao socialmente desejável. Essa situação justificou, historicamente, a intervenção governamental com o objetivo de procurar aproximar do social o retorno privado, garantindo, assim, uma oferta satisfatória desses serviços.

O risco de desperdício no caso do investimento em mais de uma rede, numa mesma área geográfica, e a necessidade de coordenação das diversas partes dos sistemas fortaleceram a concepção de que, em geral, uma estrutura monopólica seria a mais eficiente para os setores de infra-estrutura.

Em um contexto de existência de um único provedor de determinado serviço de infra-estrutura, a regulação assume o papel crucial de extrair a renda de monopólio em prol dos consumidores, procurando reproduzir, por meio de diversos mecanismos administrativos, as condições ideais de concorrência.

---

<sup>10</sup> A situação de monopólio natural pode ser definida como aquela na qual uma única firma provê o mercado a um menor custo do que qualquer outra situação, dado um determinado nível de demanda, devido ao aproveitamento máximo das economias de escala e de escopo existentes.

<sup>11</sup> Os *sunk costs* (problema dos custos enterrados) são *característicos dos investimentos pesados que nunca serão recuperados se o desafio não lograr êxito*. [Aragão, J.J.G, Brasileiro, A.F.D, Lima Neto, O. C., Santos, E.M., Orrico Filho, R.D. (1999)]

<sup>12</sup> As externalidades podem ser definidas como todas as formas de interdependência direta entre membros de um sistema econômico que não ocorrem por meio de mecanismos de mercado ou que não são totalmente mediadas por critérios de preço. Como exemplos de externalidades positivas podem ser citados os benefícios gerados por novos investimentos econômicos atraídos pela maior e melhor oferta dos serviços de energia elétrica, telecomunicações e transportes em uma determinada região e a melhoria da saúde da população com os investimentos em saneamento básico.

### 5.2.2 A Necessidade da Regulação

Em linhas gerais, os objetivos regulatórios gerais, conforme Joaquim Aragão (199), são os seguintes:

- a) compensar ou impedir os efeitos de uma imperfeição competitiva;
- b) incentivar a eficiência produtiva;
- c) inovação e os correspondentes investimentos;
- d) maximizar o bem-estar sobretudo dos consumidores;
- e) instaurar um comportamento competitivo
- f) incentivar a inovação;
- g) atender objetivos sociais e econômicos gerais estabelecidos.

A tarefa regulatória, contudo, reveste-se de grande complexidade, tendo em vista a existência de diversas dificuldades decorrentes da *assimetria de informações* pró-produtores, fazendo com que o comportamento das firmas seja de difícil, custosa e complexa monitoração por parte dos reguladores.

O fenômeno da informação assimétrica envolve duas dimensões principais, uma exógena e outra endógena às firmas, correspondentes, respectivamente, à *.seleção adversa.* e ao *.perigo moral.* [Resende (1997)]. A *.seleção adversa.* é provocada pelo fato de o regulador não ter o mesmo nível de informações que a firma regulada a respeito de fatores exógenos que afetam a eficiência da firma (parâmetros tecnológicos, comportamento da demanda etc.). O *.perigo moral.* é provocado pelo fato de somente a firma ter conhecimento do resultado de determinados movimentos intrinsecamente endógenos (custos, resultado de medidas administrativas etc.), o que gera a possibilidade de manipulação do esforço pelas firmas, objetivando, por exemplo, a obtenção de vantagens na revisão de contratos ou na estipulação de metas regulatórias.

### 5.2.3 Os Instrumentos Regulatórios

Uma série de fatores criou condições para a modificação do regime regulatório dos setores de infra-estrutura em prol de um ambiente mais competitivo e desregulado, potencializando aumentos de bem-estar e de eficiência econômica. Dentre esses fatores, pode-se destacar a

presença de *inovações tecnológicas* que contribuíram para a *redução da escala mínima* necessária ao fornecimento de diversos serviços de infra-estrutura, aliada à pressão da demanda por maior customização de serviços. Esses fatores fizeram com que as economias de diversificação, em determinados casos, passassem a ser mais significativas do que as economias de escala, viabilizando a entrada de novos agentes e de novos serviços.<sup>13</sup> Essas inovações ocorrem de forma distinta e dependem da dinâmica tecnológica de cada um dos diferentes setores de infra-estrutura. Em geral, esses setores são compostos, na cadeira produtiva, por segmentos com mercados potencialmente competitivos e por segmentos de monopólio natural.<sup>14</sup> Essas pressões competitivas, aliadas à crise fiscal dos estados e à perda de eficiência produtiva das empresas estatais, levaram ao questionamento dos monopólios fornecedores de serviços públicos.

Concomitantemente, a existência de ineficiências regulatórias no controle de empresas privadas, em particular no caso dos Estados Unidos, incentivou movimentos de reformulação das práticas regulatórias. De maneira geral, sob a regulação tradicional foram fracos os efeitos dos incentivos para a redução de custos e a inovação de produtos nas empresas. Além disso, o processo regulatório envolvia pesados custos orçamentários, decisões ineficientes (rigidez e atraso decisórios) e aumento do risco de captura das agências reguladoras pelas firmas.

Verificam-se duas tendências regulatórias. A primeira é a *introdução de mecanismos de incentivos*, para encorajar as operadoras ou segmentos que ainda permanecem como monopólios naturais a atingir objetivos similares aos observáveis em situação de competição nos mercados. A segunda tendência é uma forma de *intervenção regulatória indireta*, por meio do estímulo e do monitoramento de uma estrutura competitiva para a indústria, visando criar o ambiente mais *neutro* possível para todos os agentes.

Em linhas gerais, para que uma regulação seja eficaz, é recomendável que se disponha de diversos instrumentos, dentre os quais se destacam os seguintes: existência de agências independentes; controle da entrada e saída do mercado, por intermédio da concessão de

---

<sup>13</sup> Eventualmente, podem ocorrer situações de conglomeração (integração horizontal) na prestação de diferentes serviços em alguns setores, o que pode representar, também, barreiras à entrada.

<sup>14</sup> São os casos, por exemplo, do setor elétrico, em que a geração é potencialmente competitiva mas requer a regulação do acesso à rede de transmissão, que, por sua vez, permanece como monopólio natural; do setor de telecomunicações, em que a competição nos segmentos de transmissão de sinais requer a regulação do acesso aos usuários locais; e do setor de petróleo e gás natural, nos quais as atividades de exploração e de refino são competitivas mas requerem, igualmente aos demais setores, a garantia de acesso às redes de transporte.



licenças para as operadoras, quando for o caso; defesa da concorrência; definição do valor e do critério de revisão de reajuste tarifário, com a introdução de mecanismos de eficiência; e monitoramento dos contratos de concessão (particularmente no que concerne à qualidade do serviço e ao cumprimento de metas de expansão dos serviços e de universalização do atendimento). Esses instrumentos serão discutidos a seguir.

#### **a) Agências Independentes**

Tendo em vista os novos desafios regulatórios em um contexto de questionamento dos monopólios naturais, de privatização e de progressiva introdução da competição, a configuração das agências regulatórias passa a ter papel decisivo para o sucesso das políticas de reestruturação dos setores de infra-estrutura.

Em primeiro lugar, o aumento da complexidade da indústria, com a entrada da iniciativa privada, requer que as agências tenham total independência, tanto em relação ao governo quanto no que diz respeito aos demais agentes do setor. Esse aspecto é fundamental para que o regulador possa cumprir sua missão pública de defesa do bem-estar dos consumidores e tenha autoridade suficiente para fazer a arbitragem de conflitos entre acionistas, consumidores, empresas e governo, sem correr o risco de ser questionado por recursos administrativos de outras instâncias do Poder Executivo.<sup>15</sup> Essa independência é função, inclusive, da autonomia de recursos financeiros da agência, o que só é possível caso suas receitas sejam compostas por recursos orçamentários próprios, provenientes, em geral, da outorga de concessões e de taxas cobradas pela fiscalização das atividades das firmas reguladas.

Em segundo lugar, a diretoria deve ser estável para viabilizar sua independência decisória. Isso só ocorre com a estabilidade de seus dirigentes, que não devem estar submetidos ao risco de demissão por questões relacionadas, inclusive, à discordância do governo quanto ao encaminhamento de políticas voltadas para a implementação das diretrizes gerais da missão regulatória.

---

<sup>15</sup>A introdução da concorrência e o cumprimento das metas de universalização dos serviços só poderão ocorrer, de fato, com a existência de um órgão regulador que tenha força e independência suficientes para impor políticas nesse sentido.

Em terceiro lugar, a agência deve ser suficientemente especializada para reduzir, ao máximo, as assimetrias de informação pró-produtores e os riscos de captura e para dar legitimidade à ação regulatória. Nesse sentido, as agências devem ter capacitação técnica e poderes suficientes para regular uma série de questões complexas que exigem, muitas vezes, o exercício do poder de arbitragem.

Em quarto lugar, a transparência é fundamental para se garantir a legitimidade social à atuação independente da agência. Nesse sentido, ela deve assegurar, por meio de estruturas estatutárias e mecanismos práticos, a maior quantidade possível de canais de comunicação com os consumidores e seus órgãos de representação, de forma a obter uma visão pluralista e balanceada

dos pontos de vista específicos dos grupos de interesse. Para auxiliar essa tarefa, a agência deve utilizar a prática usual de elaboração de consultas públicas, em audiências prévias às tomadas de decisões e com a publicação de documentos preliminares para a apreciação dos interessados.<sup>16</sup>

Em quinto lugar, as funções e as atribuições das agências devem ser estáveis e bem definidas por mecanismos estatutários e por regras estabelecidas pelo Congresso. Isso possibilitará, entre outras coisas, dois efeitos importantes: a redução dos riscos dos investidores em relação a possíveis atos discricionários do poder concedente e o aumento da capacidade de fiscalização efetiva pelos consumidores no tocante ao cumprimento da missão regulatória pelo regulador. Particularmente, os contratos de concessão instrumentos mais importante da relação entre o regulador, a firma e os consumidores devem impor, com clareza, os direitos e obrigações de cada uma das partes envolvidas. Complementarmente, o marco regulatório deve prever câmaras de arbitragem para dirimir conflitos entre os diferentes agentes.

### **5.3 POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS DO TRANSPORTE AÉREO DOMÉSTICO**

Em função da oferta inicial exagerada e de desequilíbrios financeiros, logo nos anos 1950 houve uma onda de fusões entre as empresas e de falências. De toda a forma, o número de cidades atendidas nunca foi tão grande quanto nesse período dos anos de 1950, na ordem de

---

<sup>16</sup> Outro aspecto de controle social desejável é a obrigatoriedade de aprovação de balanços anuais das atividades da agência para apreciação pelo Congresso, bem como a necessidade de existência de processos de auditoria, para que haja controle social sobre a agência.

300 cidades. No final da década de 70, diminui-se para cento e vinte cinco cidades e nove companhias aéreas (tabela 5.2).

Até o final dos anos 50, as operações das companhias aéreas nacionais cobriam grande parte do território brasileiro. Em 1959, a VASP, a Cruzeiro e a VARIG firmaram um acordo pioneiro para operar em conjunto no trecho Rio – São Paulo, dando origem à *ponte-aérea*. Inicia-se a tendência das empresas aéreas concentrarem suas atividades nas linhas de maior rentabilidade, tendência esta reforçada pela crise dos anos 60.

Em 1960, a aviação comercial brasileira alcançava uma crise econômica de graves proporções, causada por diversos fatores: a baixa rentabilidade do Transporte Aéreo, provocada pela concorrência excessiva; a necessidade de novos investimentos para a renovação da frota, visando à substituição das aeronaves do pós-guerra, cuja manutenção torna-se difícil e cuja baixa disponibilidade prejudicava a regularidade dos serviços; as alterações na política econômica do país, que retirou das empresas aéreas o benefício do uso do dólar preferencial para as importações e a ampliação e estruturação da malha rodoviária.

Cabe destacar que, em 1961, a malha rodoviária já se encontrava estruturada nos seus grandes eixos, o que afetava a demanda por viagens aéreas nas ligações de curta distância, principalmente no Sudeste.

A crise dos anos 1960 deu origem ao processo de regulação com ênfase mais interventiva, fruto das CONAC'S – Conferências Nacionais da Aviação Comercial, a primeira realizada em 1961, e as demais, em 1963 e 1968. Essas conferências tiveram a participação das empresas aéreas e do governo brasileiro, evidenciando a participação ativa do Estado na tentativa de estruturação do setor. Dessas conferências resultaram dois pontos que mudaram a estrutura da aviação comercial brasileira:

- a) A política de estímulo à fusão de empresas e
- b) A implantação do modelo de “competição controlada”.

A política de estímulo à fusão e associação de empresas, com o fim de reduzir o seu número a um máximo de duas na exploração do transporte internacional e três no transporte doméstico. Quanto ao regime de competição controlada, o Governo passou a intervir,

pesadamente, nas decisões administrativas das empresas, seja na escolha de linhas, no reequipamento da frota, no estabelecimento do valor da passagem, etc. Segundo estudo IPEA (2003:13), este modelo de regulação caracterizou pelo “*estímulo à concentração de empresas, controle de entrada e da definição de linhas aéreas, assim como um controle tarifário estrito*” e vigorou até fins dos anos 1980.

Nos anos 1960, em uma tentativa de sustentação da aviação regional, desenvolve-se de forma clara a concessão de subsídios para as empresas aéreas, em especial as que operavam as antigas aeronaves DC-3, Catalina ou C-46<sup>17</sup> nas rotas de médio e baixo potencial de tráfego, com pequena viabilidade econômica. O programa de subsídios, suplementação financeira do governo que seria a marca da estruturação do setor aéreo até a década de 1990, ficou conhecido, nessa época, como RIN – Rede de Integração Nacional.

Sob o ponto de vista econômico, para concessão do subsídio, as linhas de baixo potencial econômico transportavam até 5.000 passageiros/ano e as de médio potencial, até 20.000 passageiros/ano. Buscava-se incentivar as rotas regionais, com a permanência do modal de transporte aéreo para pequenas e médias localidades, ainda com o espírito integratório e em razão da deficiência da malha de transporte rodoviário.

A RIN funcionou com consistência no início dos anos de 1960, perdendo força em 1968, sendo praticamente abandonado pelo governo, por cortes abruptos de orçamento.

Nos anos de 1960, o setor aéreo moldou-se, depois da falência de algumas empresas, fusões de outras e intervenção estatal, em torno de seis empresas, que dividiam rotas domésticas e internacionais, configuração que permaneceria durante muitos anos, mesmo diante do novo desenvolvimento da aviação regional nos anos 1970. As seis empresas eram: Varig, operando domesticamente e rotas para América do Norte; Vasp, operando domesticamente de forma exclusiva; Cruzeiro do Sul (adquirida pela Fundação Rubem Berta em 1975 e absorvida pela Varig em 1992), operando domesticamente e rotas para América do Sul e Central; Panair (que encerrou forçosamente suas atividades em 1965), operando domesticamente e rotas para

---

<sup>17</sup> No final dos anos 1950 deu-se o início a nova era da aviação civil com o desenvolvimento dos aviões a jato, como o DC-8 recebido pela *Panair* do Brasil em 1961. O avião a jato pode ser tido como revolucionário para o setor aéreo, permitindo o deslocamento das aeronaves por distâncias maiores, incentivando sobremaneira a aviação internacional, com maior velocidade, menor ruído e consumo de combustível, e maior número de passageiros transportado. Houve, portanto, uma revolução de custos financeiros em função da evolução técnica das aeronaves.

Europa e Oriente Médio; Sadia (em 1972 tornou-se Transbrasil), operando domesticamente de forma exclusiva; e Paraense (faliu em 1970), também operando domesticamente.

A partir da década de setenta, verificou-se crescente participação do setor na matriz de transporte, quando da predominância das altas taxas de crescimento registradas no período do “milagre econômico”. Durante a década de 80, a trajetória construída com elevada taxas de crescimento no setor fora comprometida pela performance econômica do país. Neste mesmo período, o congelamento das tarifas abaixo do valor mínimo operacional arrastou as empresas do setor para delicada situação financeira. No entanto as empresas, como concessionárias, eram obrigadas a voar mesmo acumulando prejuízos.

A etapa de regulação estrita e de competição controlada, iniciada nos anos 1950, teve continuação durante os anos 1973 e 1986, como se verá, potencializando uma Política de Regulação com Política Industrial e nos anos de 1986 a 1993 com Política de Estabilização Ativa, em função dos inúmeros planos econômicos do final dos anos 1980.

Logo no início da década de noventa foi iniciada uma transição para um modelo mais competitivo no mercado doméstico brasileiro, sendo possível identificar as principais etapas na transição para um modelo mais competitivo no setor.

Assim o setor de transporte aéreo doméstico no Brasil passou por duas grandes reformas regulatórias ao longo das últimas décadas. A primeira resultou na introdução da regulação estrita, marcada pelo maior cerceamento de estrutura e conduta de mercado – o que ficou conhecido como período da “competição controlada” –, e associada a mecanismos de política industrial na forma de fomento da aviação regional; esta política foi instaurada gradativamente a partir do final dos anos 1960, tendo se consolidado na década 1970. A segunda grande reforma foi a chamada “Política de Flexibilização” da aviação comercial, introduzida no início da década de 1990, e que resultou na quase total desregulamentação do mercado. No decorrer destas quatro décadas de políticas governamentais para o setor, pode-se dizer que estes foram os dois marcos regulatórios mais notáveis, cujas características e consequências econômicas influenciam fortemente o debate com relação à regulação do setor ainda nos dias de hoje.

Uma adequada compreensão das questões concernentes à redefinição do marco regulatório que se segue à constituição da Agência Nacional de Aviação Civil, ANAC, passa pela necessidade de um maior conhecimento acerca das características dos dois marcos acima referidos, bem como sua evolução ao longo do tempo. A ANAC foi instituída pela Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005, e veio substituir o antigo DAC, Departamento de Aviação Civil – instituição que foi ativamente participante da configuração de ambos os arcabouços regulatórios.

A partir de um maior detalhamento dos marcos regulatórios de referência, tem-se que é possível melhor entender não apenas as atribuições e desafios da autoridade diretamente responsável pela formulação das políticas regulatórias, o CONAC, Conselho de Aviação Civil, ou pela sua condução, como a ANAC, mas, igualmente, colocar em perspectiva o importante papel reservado às demais autoridades governamentais historicamente responsáveis pelo monitoramento do setor, como as autoridades de política macroeconômica (Ministério da Fazenda, MF), antitruste (Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, SBDC, composto por SEAE, SDE e CADE) e de política industrial e fomento (o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES, o Ministério do Turismo, etc.).

Dessa forma será demonstrado os diferentes critérios e os seis principais estágios da regulação nos seguintes períodos:

1. Regulação com Política Industrial (1973-1986);
2. Regulação com Política de Estabilização Ativa (1986-1992);
3. Liberalização com Política de Estabilização Inativa (1992-1997);
4. Liberalização com Restrição de Política de Estabilização (1998-2001);
5. Quase-Desregulamentação (2001-2002);
6. Re-regulação (2003- ).

Os critérios de identificação da consistência da Política de Regulação da Aviação Civil nos estágios históricos propostos foram, basicamente, relacionados com base no trabalho sobre “Modelos de Relações Institucionais e Regulatórias no Transporte Público Urbano”: algumas considerações metodológicas, Aragão, J.J.G, Brasileiro, A.F.D, Lima Neto, O. C., Santos, E.M., Orrico Filho, R.D. (1999):

1. Política Econômica Setorial;
2. Objetivos e Diretrizes da Regulamentação;
3. Estratégia (entrada e política de preços);
4. Competição;
5. Resultado

Uma visualização da **Quadro C** proporciona uma breve descrição das características de cada uma das fases propostas, utilizando os critérios de demarcação acima listados. Por meio dela, pode-se observar o vai-vem da política regulatória vigente até a presente data no país. Entretanto, mesmo que de forma resumida, uma boa gama das questões relevantes à constituição do novo marco regulatório, e que nunca estiveram ausentes do debate em torno das políticas para esse setor, o País precisa definir urgentemente o que ele quer como política para este segmento.

#### **5.4 REGULAÇÃO COM POLÍTICA INDUSTRIAL (1973-1986)**

No período de 1973 a 1986, as autoridades objetivaram implementar tanto instrumentos de regulação propriamente ditos, como mecanismos de política desenvolvimentista, pode-se dizer que esse período denominado de “Regulação com Política Industrial” foi o mais representativo da era regulatória do setor. Nele, estabeleceu-se um arcabouço oficial de “4 companhias nacionais e 5 companhias regionais”, em uma estrutura que foi completamente implementada em 1975-76, com o estabelecimento do Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional (SITAR) – Decreto nº 76.590 de 12 de novembro de 1975.<sup>18</sup>

Durante esse período regulatório típico, variáveis como preços e frequências de voo eram ditadas pelas autoridades, a entrada de novas companhias aéreas não era permitida, e o país foi dividido em cinco grandes áreas, monopólios especialmente desenhados para operação das companhias aéreas regionais. Além disso, a competição entre companhias regionais e nacionais não era contemplada, visto que estas deveriam atuar apenas em ligações “tronco”, em contraposição com as ligações alimentadoras (*feeder*) regionais. Tratava-se do chamado regime de *competição controlada*, implantado desde a década de 1960, com um conjunto de

---

<sup>18</sup> O SITAR, por sua vez, representava uma evolução do esquema de subsídios constituído pela RIN – Rede Integração Nacional – instituída em 1963 e que deixou de vigorar em 1973. A RIN subsidiava “as linhas aéreas operadas pelos Douglas DC-3 (terrestres) e PBY-5 Catalina (anfíbios) para garantir a ligação aérea de comunidades afastadas dos grandes centros” (Fonte: [www.anac.gov.br](http://www.anac.gov.br)).

encontros setoriais, denominados de Conferências Nacionais de Aviação Comercial (CONAC),<sup>19</sup> e fortalecidos a partir do Decreto 73.898, de 9 de outubro de 1973, onde às quatro grandes companhias aéreas de âmbito nacional era atribuída toda a operação do sistema:

*“ A partir da publicação deste Decreto, fica concedido, pelo prazo de 15 (quinze) anos, às empresas de transporte aéreo Viação Aérea Cruzeiro do Sul S.A. e Transbrasil S.A. Linhas Aéreas, o direito de executar o serviço aéreo de transporte regular de passageiro, carga e mala postal independente de pedido”* (Decreto 73.898, de 9 de outubro de 1973, Disposições Transitórias, artigo nº 15).

Todas as quatro empresas (Varig, Cruzeiro do Sul, Vasp e Transbrasil, sendo que as duas primeiras empresas eram do mesmo grupo empresarial) voavam com aviões a jato, com capacidade mínima de 100 assentos, aeronaves mais modernas, o que contribuiu para a mudança nas rotas aéreas, uma vez que as empresas priorizavam rotas que viabilizassem economicamente aquelas aeronaves. A transformação no setor foi brutal. O número de cidades atendidas decresceu, caindo para 92 cidades atendidas pela aviação comercial regular, cidades de maior expressão econômica, que garantiam rentabilidade às empresas aéreas.

A maior transformação na regulação do mercado aéreo nos anos 1970 surgiu em face do abandono das linhas interioranas. Posteriormente, com a instituição do SITAR, alguns mecanismos relevantes de política industrial foram acrescentados ao marco regulatório: criação de cinco monopólios regionais para a operação de companhias aéreas subsidiadas por suplementação tarifária, em rotas de baixa densidade, sobretudo alimentadoras de linhas-tronco, e com incentivo, por meio de linhas de crédito, ao uso de aeronave nacional da EMBRAER, o EMB-110 (Bandeirante). Trata-se de um período que representou a primeira e última tentativa do governo de estruturar, planejar e fomentar de maneira sistemática e global, o desenvolvimento desse setor, bem como de estabelecer políticas para a aviação regional.

Reintroduzindo a ideia do subsídio, marco econômico do setor e da intervenção estatal, com a criação do SITAR, em uma tentativa de incentivo à aviação regional. O Brasil foi dividido em cinco regiões, de relativa homogeneidade de tráfego e com características geo-econômicas

---

<sup>19</sup> Ao todo ocorreram três CONACs na década de 1960: 1961, 1963 e 1968.



similares, designando uma empresa – boa parte oriunda do táxi-aéreo – para atuar em cada região, sob o regime de exclusividade.<sup>20</sup>

A idéia do subsídio retornou, assim, em forma de suplementação tarifária, fixado em 3% sobre o valor dos bilhetes das linhas aéreas domésticas. Houve, de fato, um subsídio cruzado: as linhas domésticas tradicionais e rentáveis subsidiavam, por meio da arrecadação da suplementação, as rotas regionais, incentivando as conexões interioranas.

A estrutura regulatória desenvolveu-se com dois núcleos de operação, um nacional, outro regional. Incentivou-se, no âmbito regional, a constituição de empresas de administração simples, com custos indiretos reduzidos, além da operação com aeronaves adequadas às pistas pequenas, de oferta compatível com a demanda. Houve desincentivo à concorrência entre as operações regionais e nacionais, sendo vedada a participação de uma mesma empresa aérea nos dois submercados. Estimulou-se, por outro lado, a cooperação entre as transportadoras regionais e nacionais, de forma a estabelecer uma rede tronco-alimentadora (das cidades interioranas para os grandes centros e vice-versa).<sup>21</sup>

Ainda que a regulação não tenha atingido seus objetivos, com evidente descasamento entre o controle estatal e a lógica econômica do setor, a oferta do serviço aéreo regional, expressa por assentos x quilômetros (ass.km) oferecidos quadruplicou e o número de cidades servidas cresceu à taxa média anual de 3% no período 1976-1992.

## **5.5 REGULAÇÃO COM POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO ATIVA (1986-1992)**

No período de 1986-1992, data que daria origem ao período da desregulação, Alessandro Marques de Oliveira sublinha que o Estado brasileiro abandona a utopia do planejamento total, como política industrial, afetado sobremaneira pelo crônico problema inflacionário. As

---

<sup>20</sup> As empresas eram: Nordeste Linhas Aéreas Regionais S.A. (Região Nordeste e parte dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo); Rio-Sul Serviços Aéreos Regionais S.A. (Região Sul e parte dos Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo); TABA Transporte Aéreos da Bacia Amazônica S.A. (Região Norte); TAM Transportes Aéreos Regionais S.A. (Atual Estado do Mato Grosso do Sul, parte dos Estados do Mato Grosso e de São Paulo); e VOTEC Serviços Aéreos Regionais S.A. (Estado de Goiás, parte dos Estados do Pará e do Maranhão, o Triângulo Mineiro e o Distrito Federal).

<sup>21</sup> O sistema de linhas tronco-alimentadoras foi primeiro introduzido nos EUA após a Segunda Guerra Mundial. Naquela ocasião, foram criadas as *local carriers* (transportadoras regionais), responsáveis pela interligação das cidades de baixa densidade de tráfego com os *hubs* (aeroportos centrais e de conexões de vôos (BNDES. Aspectos de Competitividade do Setor Aéreo).

políticas econômicas instauradas para o combate inflacionário tiveram amplo impacto no transporte aéreo, com destaque para a desvalorização da taxa de câmbio, visando o aumento da rentabilidade das atividades voltadas para a exportação e as interferências nos preços das passagens aéreas (setores com preços controlados), como forma evidente de controle inflacionário.

Com os crescentes problemas de ordem macroeconômica e a necessidade de controle da inflação, inicia-se um período em que a política de estabilização, agora centro das atenções de governos e sociedade, passou a ser cada vez mais intrusiva nas questões setoriais.

Tais medidas afetaram significativamente os setores de infra-estrutura, com atenção especial ao setor aéreo. O período foi denominado como de regulação com política de estabilização ativa, caracterizado pelo desgaste das políticas industriais e forte intervenção nas políticas de reajustes tarifários, levando a preços reais artificialmente baixos que causaram prejuízos ainda hoje contestados judicialmente<sup>22</sup> pelas operadoras aéreas. O desempenho das firmas no setor de transporte aéreo, além de ser fortemente atrelado ao desempenho da econômica com um todo, é também caracterizado por um nítido comportamento cíclico. Outro fator extremamente importante e condicionador do desempenho, pelo lado das operações, diz respeito à taxa de câmbio. Este fenômeno acontece porque o câmbio é, reconhecidamente, um significativo deslocador de custos no setor aéreo.

Sobretudo a partir de 1986 até o Plano Real, em 1994, as questões decorrentes das tentativas de estabilização econômica tornaram-se ainda mais prementes, dado que os seguidos planos tiveram impactos relevantes nas tarifas e na lucratividade dos setores de infra-estrutura – transporte aéreo incluso.

Importante lembrar que, em 1986, foi instituído o Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986), que substitui o Código Brasileiro do Ar (instituído pelo Decreto-lei nº 32, de 18 de novembro de 1966).

---

<sup>22</sup> Três empresas, Transbrasil, Varig e Vasp moveram ações indenizatórias contra a União por perdas decorrentes dos planos econômicos. A Transbrasil obteve vitória, já com trânsito em julgado, julgado pelo Superior Tribunal Federal. O pleito da Varig está no Superior Tribunal de Justiça, com vitória para a empresa em fase de Embargos à Divergências. A Vasp obteve vitória no Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

## 5.6 LIBERALIZAÇÃO COM POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO INATIVA (1992-1997)

Este estágio representa o início da chamada política de “Flexibilização” da aviação comercial. Tendo início nos anos 1990, em um conjunto de portarias expedidas pelo Departamento de Aviação Civil (DAC), a liberalização do setor aconteceu de forma gradual, e nas linhas do programa governamental de desregulamentação da economia do país no início daquela década.

A Política de Flexibilização do setor começou efetivamente a partir de 1992, no âmbito do já estabelecido “Programa Federal de Desregulamentação” do Governo Collor (Decreto 99.179, de 15 de março de 1990), apesar de uma das mais relevantes medidas adotadas já estarem vigentes desde 1989 que eram as bandas tarifárias [Rodrigues 2000]. A desregulamentação do setor foi implementada em três rodadas, respectivamente, em 1992, 1998 e 2001, em uma trajetória muito semelhante aos “pacotes” de liberalização promovidos pela União Européia (UE). Com a abordagem européia, seguida pelo DAC, houve uma ênfase na graduação das políticas, de forma a se tentar evitar seus potenciais efeitos “danosos” de curto prazo, sobretudo em termos de um forte acirramento da competição no mercado, como aconteceu com a desregulamentação norte-americana, a partir de 1978.

A Primeira Rodada de Liberalização, **PRL**, ou “Liberalização com Política de Estabilização Inativa”, foi efetivada sob a influência da V CONAC, realizada em 1991.<sup>23</sup> A partir dela, os monopólios regionais, vigentes desde a época do SITAR,<sup>24</sup> e que já se apresentavam distorcidos por conta da crescente competição entre companhias regionais, em busca de maior escala de operação, e as companhias nacionais, foram definitivamente abolidos (Portaria 075/GM5, de 6 de fevereiro de 1992 e Portarias 686 a 690/GM5, de 15 de setembro de 1992).

---

<sup>23</sup> A chamada IV CONAC foi realizada em 1986. Pode-se perceber como esse setor é marcado por tentativas de busca de consenso em momentos de crise ou de grandes transformações. Pode-se, entretanto, contestar a eficácia dessas tentativas, dado que as mesmas somente apresentaram resultados práticos em termos de redirecionamento das políticas governamentais devido a fatores exógenos ao setor, ou seja, a introdução das políticas desenvolvimentistas do período militar (quando das primeiras CONACs), e o surgimento do neoliberalismo em nível mundial, influenciando as políticas de vários países em todo o mundo, e sendo a linha principal de atuação do Governo Collor (quando da V CONAC).

<sup>24</sup> O SITAR foi a última iniciativa sistemática de política industrial para o transporte aéreo no Brasil. Iniciado em meados dos anos 1970, o programa visava fomentar a aviação regional no País por meio de concessão de subsídios à companhias aéreas que monopólios geográficos previamente estabelecidos, incentivando-se o uso de aeronave de fabricação nacional.

Dessa forma, a política de “4 companhias nacionais e 5 companhias regionais” foi oficialmente extinta e, a partir de então, a entrada de novas operadoras passou a ser estimulada, o que resultou em uma onda de pequenas novas companhias aéreas entrantes no mercado (por exemplo Pantanal, Tavaj, Meta, Rico, etc), algumas oriundas de empresas de táxi aéreo. A única exceção com relação ao monopólio das regionais ficou por conta de alguns pares de aeroportos, ligando as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília. Esses pares de aeroportos, em geral ligando os centros das cidades envolvidas, eram conhecidos como “Vôos Direto ao Centro” (existentes desde 1986), e mais tarde, denominas “Linhas Aéreas Especiais”.<sup>25</sup>

Outra medida adotada foi a introdução de preços de referência com novas bandas tarifárias, que agora variavam de – 50% a +32% do valor principal <sup>26</sup> - sem dúvida, uma inovação diante do sistema de preços controlados do período de forte regulação. A competição em preços era agora vista como “saúdável” para a indústria e passou a ser encorajada; nesse sentido, as bandas tarifárias eram concebidas como instrumentos temporários para intensificar a rivalidade de preços. Contudo, os preços ainda eram, de certa forma, indexados, dado que as tarifas de referência eram, por definição, controladas e sujeitas às políticas de reajustes periódicos.

A caracterização desse período como de política de controle de estabilização “inativa”, remete ao fato de que não era preciso, no momento, que as autoridades macroeconômicas interferissem fortemente no mercado, visto não terem sido observadas maiores pressões em termos de aumento de preços (maior estabilidade de preços a partir de 1994); adiciona-se a esse fato a ocorrência de baixa instabilidade dos custos, com taxas de câmbio (sobretudo o dólar) relativamente estável e favorável durante a maior parte do período.

A partir de 1992, com a abertura do mercado aéreo regional intensificou-se a entrada de companhias de pequeno porte, a primeira foi a Pantanal Linhas Aéreas (no ano de 1993).<sup>27</sup> Em 1994, a TAVAJ Transportes aéreos também inicia a sua operação no segmento regional.

---

<sup>25</sup> A única exceção ao monopólio das companhias aéreas regionais nas “Linhas Aéreas Especiais” era a Ponte Aérea Rio de Janeiro – São Paulo, ligação tradicionalmente operada pelo *pool* de empresas nacionais.

<sup>26</sup> Antes era de -25% e +10% da tarifa de referência.

<sup>27</sup> Em abril de 1993, a Pantanal iniciou suas operações com três aviões turboélice Brasília e um Bandeirante atuando na região anteriormente servida apenas pela TAM. Segundo BNDES (2002, 06), “a Pantanal foi a primeira companhia a se integrar num mercado que há dezessete anos vinha sendo atendido por cinco empresas aéreas, estabelecidas por ocasião da implantação dos SITAR”.

O processo de entrada de novas companhias ganhou força em 1995, permanecendo em expansão até 1998.

O aumento expressivo da quantidade de empresas aéreas a partir de 1994, foi fomentado também pela política econômica do Plano Real. A valorização cambial levou ao crescimento da demanda, viabilizando novas empresas aéreas entrantes. Vale destacar que a aviação comercial o componente cambial é muito importante, já que a maior parte dos custos das empresas é dolarizado (por causa da dependência de bens de capital nesta moeda) ao passo que a receita é definida em moeda nacional. Além disso, a subvalorização da moeda americana propiciou forte crescimento da demanda por viagens internacionais, ao barateá-las em relação às domésticas (BNDES, 2001; Coelho, 2002).

## **5.7 LIBERALIZAÇÃO COM RESTRIÇÃO DE POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO (1998-2001)**

No final dos anos 1990, as autoridades de aviação decidiram remover dois importantes dispositivos de controle da competição que ainda perduravam no setor: as bandas tarifárias e a exclusividade do direito de as regionais operarem as Linhas Aéreas Especiais. Isso gerou a Segunda Rodada de Liberalização, **SRL**, (final de 1997 e início de 1998, com as Portarias 986 e 988/DGAC, de 18 de dezembro de 1997, e Portaria 05/GM5, de 9 janeiro de 1998), que visava dar mais liberdade às companhias aéreas e que, em última instância, estimulou o primeiro grande surto de competitividade desde o início da desregulamentação. De fato, em 1998, foram observados fenômenos de “guerras de preços” e “corridas por frequência”, muito divulgado pela mídia, que nada mais representavam que os efeitos de curto prazo das novas medidas implementadas, mas que geraram uma movimentação competitiva como não se via pelo menos desde a década de 1960.

Por outro lado, outra característica relevante no período foi o retorno da forte instabilidade da taxa de câmbio, especialmente após a mudança de regime de janeiro de 1999, bem como a imediata desvalorização do real ante o dólar; isso representou uma fonte relevante de pressões nos custos operacionais das companhias aéreas, que serviu para arrefecer, de certa forma, o processo competitivo desencadeado em 1998. Assim, houve, em um primeiro momento, uma tendência generalizada de suspensão das tarifas promocionais vigentes desde o ano anterior e, depois, uma demanda por realinhamento de preços em face do choque nos custos.

Com o cenário de aumentos de preços em diversos setores da economia em 1999, as autoridades macroeconômicas, e, mais precisamente, o Ministério da Fazenda, optaram por cercear a precificação da indústria quanto aos reajustes, Tal fato representou uma limitação às estratégias das empresas, dado que o controle dos reajustes de preços foi novamente posto em prática, necessitando de autorização prévia do DAC e do Ministério da Fazenda. Por isso, denominamos esse período “Liberalização com Restrição de Política de Estabilização”.

A partir de 1999, começa uma redução no número de companhias presentes no mercado, notadamente no segmento regional.

Apesar do movimento de entrada e saída de companhias aéreas no setor, o mercado continuou concentrado. Em 1999 as quatro maiores companhias nacionais (Varig, Transbrasil, TAM e Vasp) detinham 96% do mercado doméstico regular no país, em termos de oferta percentual de assentos oferecidos por quilômetros (BNDES – 2002, 07).

É relevante mencionar que, a partir desse período, as autoridades antitruste passaram a também monitorar de perto o setor aéreo. Houve, inclusive, abertura de processo no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência quando do reajuste em 10% nos preços das passagens, pelas companhias aéreas da ponte aérea, em agosto de 1999.

Em 2000 foi eliminada a distinção entre empresas de âmbito regional e de âmbito nacional, passando todas as empresas serem denominadas empresas domésticas regulares.

## **5.8 QUASE-DESREGULAMENTAÇÃO ( 2001-2002)**

Em 2001, um acordo entre o DAC e o Ministério da Fazenda, permitiu que a maioria dos mecanismos de regulação econômica que ainda persistiam no setor fosse removida com a interferência macroeconômica. De fato, por meio de portarias paralelas dos dois órgãos governamentais, foi posta em prática uma total liberalização dos preços (Portarias 672/DGAC, de 16 de abril de 2001, e 1.213/DGAC, de 16 de agosto de 2001, Portaria nº 248 de 10 de agosto de 2001 do Ministério da Fazenda). Após a liberação das tarifas, as companhias aéreas apenas e tão-somente têm que informar, em algumas rotas, as tarifas praticadas ao Departamento de Aviação Civil – DAC, órgão vinculado ao Comando da Aeronáutica, do Ministério da Defesa.

Isso coincidiu com a flexibilização dos processos de entrada de novas empresas e de pedidos de novas linhas aéreas, frequências de voo e aviões (Terceira Rodada de Liberalização, **TRL**, ou “Quase-Desregulação”), em um processo que culminou com a entrada da GOL, em janeiro de 2001.

Esta fase também marca a redefinição tanto dos agentes no mercado (companhias aéreas e suas coalizões) como da própria autoridade reguladora (do DAC para a futura ANAC).

Também, nessa época, decorrente da desregulamentação foi o surgimento de um novo tipo de empresa: as companhias de baixa tarifa (*low-cost, low-fare companies*).

No Brasil a GOL Linhas Aéreas foi a que iniciou esse tipo de empresa em janeiro de 2001, quando iniciou suas atividades. Para conseguir se manter com custo mais baixo a empresa possui uma frota de aviões moderna, 12% mais rápidos, redução de ruído na decolagem e economia de combustível de até 3% ao ano<sup>28</sup> e o uso eficiente dos ativos – as aeronaves da GOL voam, em média, cerca de 14 horas por dia.

O quadro 5.2 descreve o movimento de entrada e saída das companhias aéreas do setor entre 1990 e 2002. Estas companhias podem ser classificadas em dois grupos: as “companhias de grande porte” que eram chamadas de nacionais e as “companhias de pequeno porte”, que normalmente operavam em rotas regionais. O número de companhia oscila entre nove companhias até 1994, até vinte 1999.

A GOL Linhas Aéreas foi a única companhia que veio a se tornar de grande porte entrante no setor, esta iniciou suas atividades em 2001 no espaço de mercado deixado pela Transbrasil que faliu neste mesmo ano.

Um fator conjuntural que atingiu toda a sociedade e a economia mundial, foram os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, que ocorreu em New York nos Estados Unidos. A Aviação comercial sofreu os reflexos deste acontecimento, principalmente devido ao aumento alta do dólar, que entre outros fatores, encareceu o preço do *leasing* dos aviões e contribuiu

---

<sup>28</sup> A nova geração dos Boeing 737, os modelos 700 e 800. O 737-800 Next Generation, são equipadas com winglets, desenvolvido a pedido da Gol para pouso e decolagem em pistas curtas.

para o aumento do preço dos combustíveis. Não obstante, o cenário mundial desfavorável não resultou em relevante alteração nos dados na aviação brasileira.

## 5.9 RE-REGULAÇÃO E TRANSIÇÃO (desde 2003)

Finalmente, em 2003, com o novo governo federal, e sob forte influencia dos episódios de uma expressiva crise financeira das companhias aéreas que já existiam desde o período regulatório – as “legacy carriers” – o regulador passou a seguir novas orientações de política setorial para o segmento doméstico do transporte aéreo brasileiro. Na contramão do processo de flexibilização, o DAC retomou o uso de alguns procedimentos de interferência econômica no mercado, objetivando controlar o que foi chamado de “excesso de capacidade” e o acirramento da “competição ruinosa” no mercado, por meio de algumas portarias que, na prática, interromperam a sequência de medidas liberalizantes, iniciada nos anos 1990 com a Política de Flexibilização.

Pelo texto das novas portarias, sobretudo a 243/GC5 (que explicitamente “dispõe sobre as medidas destinadas a promover a adequação da indústria de transporte aéreo à realidade do mercado”), de 13 de março de 2003 e a 731/GC5, de 11 de agosto de 2003, o DAC passa a exercer uma função moderadora discricionária, 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*”. De acordo com Alessandro Oliveira, 2007, esse período representa a “Re-regulação”, uma fase onde pedidos de importação de novas aeronaves, novas linhas e mesmo de entrada de novas companhias aéreas, voltaram a exigir estudos de viabilidade econômica prévia, configurando-se uma situação semelhante ao do período regulatório típico, de controle de oferta. A diferença, nesse caso, foi que, desta vez, a autoridade preferiu a utilização de **mecanismos discricionários de controle**, ao invés de uso de regras pré-estabelecidas e explícitas de regulação.

Por meio da discricionariedade, o regulador se coloca na condição de somente intervir no mercado quanto julgar necessário – o que é equivalente à “flutuação suja” feita por autoridades monetárias em mercados cambiais. Pode-se argumentar que a re-regulação de 2003 representou o fim do período da Política de Flexibilização da aviação comercial brasileira, dado que promoveu uma abrupta e relevante interrupção na trajetória de concessão



de maiores graus de liberdade estratégia às companhias aéreas no segmento doméstico brasileiro, e sinalizou ao mercado que o regulador passaria a ter a habilidade de intervir no mercado, de forma discricionária, quando julgasse necessário – o que, de fato, representava o espírito oposto ao das medidas implementadas ao longo dos dez anos imediatamente antecedentes.

Na aviação brasileira, em 2003, iniciou-se compartilhamento de vôos<sup>29</sup> entre a VARIG e a TAM, com o objetivo de solucionar problemas financeiros. No princípio do ano 2006 o DAC determinou o fim do acordo.

Em 13 de maio de 2004, foi editada a Portaria DAC nº 447/DGAC, estabelecendo regras de funcionamento do sistema de tarifas aéreas domésticas. Basicamente, essa portaria estabelece a fixação, pelo DAC, para monitoramento, das tarifas que as empresas aéreas pretendem praticar, “no máximo até o 5º dia útil após a data de início de sua aplicação”.

O início do ano de 2005 foi marcado pela paralisação e encerramento das operações da empresa VASP, entretanto, no decorrer do período, novas empresas iniciaram suas operações como empresa de transporte aéreo regular.

Algumas empresas já tradicionais no segmento não regular se transformaram em concessionárias, passando a operar também linhas aéreas regulares, como a BRA Transportes Aéreos, a TEAM Transportes Especiais Aéreos e Malotes e a TAF Linhas Aéreas, esta última voltando a operar neste mercado de onde havia se retirado em 2002.

Uma nova empresa, a WEBJET Linhas Aéreas, também iniciou suas operações como concessionária de transporte aéreo.

A promulgação da Lei da ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil, (Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005), onde foram consagrados os conceitos de regime de liberdade tarifária, livre acesso e livre mobilidade, pode ser interpretada como um movimento no sentido de resgatar os objetivos iniciais da Política de Flexibilização. Tem-se, entretanto, que o atual

---

<sup>29</sup> O compartilhamento de vôos é o tipo de acordo mais freqüente entre as companhias e consiste na permissão de uma empresa utilizar a designação de uma segunda companhia num determinado vôo. Assim, duas empresas vendem passagens para um mesmo vôo, a ser operado por apenas uma delas.

período transitório de constituição e consolidação da nova autoridade ainda não permite uma antecipação do teor do regime regulatório que irá vigorar neste setor pelos próximos, digamos, trinta anos.

Com a Lei da ANAC, os papéis quanto à defesa da concorrência tornaram-se claros no sentido de restringir à agência apenas a atribuição de comunicar possíveis infrações da ordem econômica ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC. Cabe, entretanto, um nítido papel de acompanhamento econômico ao novo regulador, dado que este é imprescindível para que os atos de potencial dano à concorrência sejam identificados e comunicados com agilidade.

O antitruste tem sido um instrumento caracterizador da recente atuação governamental na indústria do transporte aéreo<sup>30</sup>.

A Agência Nacional de Aviação Civil tem a finalidade de regular e fiscalizar as atividades de aviação civil, bem como adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público. Além disso, tem como missão incentivar e desenvolver a aviação civil, a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do país.

A ANAC é uma autarquia especial, com independência administrativa, com personalidade jurídica própria, patrimônio e receitas próprias para executar atividades típicas da Administração Pública, que requerem para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. Assim sendo “pode diversificar-se das repartições públicas para adaptar-se às exigências específicas dos serviços que lhe são cometidos”, “regendo-se por estatuto peculiar a sua destinação”.<sup>31</sup>

O Brasil ainda mantém um sistema estatal bastante rígido no tocante ao acesso à infraestrutura aeroportuária. Os últimos anos, contudo, mostraram que a manutenção da política de desregulamentação e a implantação do novo regulador, se não garantem, por certo estimulam a busca por novas e melhores soluções para o setor.

---

<sup>30</sup> Em 15/09/2004, as autoridades brasileiras de defesa da concorrência condenaram, por maioria, o primeiro caso de conduta anticompetitiva envolvendo companhias aéreas nacionais (Processo Administrativo nº 08012.000677/199-70). Mais precisamente, o caso envolvia a cartelização de quatro empresas de transporte aéreo, a Varig, Tam, Vasp e Transbrasil.

<sup>31</sup> Direito Administrativo Brasileiro, 28ª Edição, pág. 335 – Hely Lopes Meireles.

É nesse contexto que foi aprovado o ATO RESOLUÇÃO N.º 2, DE 3 DE JULHO DE 2006. Aprova o Regulamento Sobre a Alocação de Horários de Chegadas e Partidas de Aeronaves em Linhas Aéreas Domésticas de Transporte Regular de Passageiros, nos aeroportos que menciona, e dá outras providências.

A resolução da ANAC busca conferir maior transparência aos atos da Agência no que tange a distribuição de slots em aeroportos com elevada taxa de utilização de seus horário de pousos e decolagens.

Nos aeroportos de grande movimentação, o espaço físico e o tempo são extremamente limitados, principalmente nos “horários de pico”<sup>32</sup>. Em contra partida a ampliação de um infra-estrutura exige elevados investimentos, sendo, em muitos casos, inviável a ampliação da capacidade do Aeroporto. Diferentemente das empresas aéreas que podem facilmente “testar” mercados com suas aeronaves, criando e cancelando rotas e destinos, a infra-estrutura aeroportuária quando implementada não lhe é facultada a possibilidade de remoção desta infra-estrutura para outro aeroporto, caso a expectativa de demanda não se tornar realidade.

A resolução sobre alocação de *slots* assenta-se sobre a elaboração de duas grades de rodízio em cada aeroporto eslotado, sendo uma grade destinada às concessionárias que já operam no respectivo aeroporto, na qual seriam alocados 4/5 dos slots disponíveis, e uma grade destinada às concessionárias entrantes, na qual seriam alocados 1/5 dos slots disponíveis naquele aeroporto. Na existência de slots em cada grade de rodízio que não forem distribuídos por falta de interesse das respectivas concessionárias, a resolução prevê que haverá transferência dos slots para distribuição na outra grade.

Fica também estabelecido pela norma que as empresas concessionárias deverão cumprir certos critérios de regularidade na operação dos slots de forma manter o direito de exploração sobre aquele horário de pouso ou decolagem em aeroporto eslotado. Caso desrespeitados estes índices – 85% para os vôos com mais de duas frequências semanais – os pares de slots distribuídos ficarão disponíveis para nova distribuição segundo as grades de rodízio da cada

---

<sup>32</sup> Para uma concorrência efetiva entre as empresas, não basta apenas a concessão de um espaço físico para a aterrissagem e decolagem, mas, principalmente, prover tanto às incumbentes como às entrantes acesso em horário eficiente, mesmo existindo horário não utilizados.

aeroporto. O mesmo sucederá caso a empresa concessionária não implante o serviço aéreo 30 dias após a distribuição dos pares de slots.

As grades de rodízio de que trata a resolução deverão ser compostas mediante sorteio de posições entre as concessionárias pré-qualificadas para participar do processo.

Assim que estabelecida a ordem das concessionárias em cada grade de rodízio, deverão ser distribuídos os slots disponíveis respeitando tal arranjo, de forma a habilitar todas as concessionárias a receber pares de slots. Dessa forma, a concessionária ocupante da posição 1 em cada grade escolherá o par de slots que mais lhe aprouver, passando então ao final da grade, dando vez à concessionária ocupante da posição 2 e assim sucessivamente.

Assim que não houver mais slots a serem distribuídos, as concessionárias ocupantes da primeira posição de cada grade de rodízio deverão aguardar para que em momento oportuno, quando surjam novos horários, possam retornar o processo de escolha de slots.

As grades de rodízio são, assim, permanentes, devendo a ordem das concessionárias ser oportunidades entre as concessionárias e da transparência nos atos da Agência, tanto perante usuários quanto junto às empresas brasileiras de transporte aéreo.

Quanto ao processo de qualificação, a norma em questão estabelece que deverão as empresas apresentar uma extensa documentação contendo, entre outras exigências, financeira, regularidade no pagamento de tarifas aeroportuárias, de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota. A documentação relativa à qualificação financeira deverá incluir, segundo a Resolução, balanço patrimonial e demonstrações contábeis que atestem a boa saúde financeira da concessionária, incluindo, por exemplo, a comprovação da existência de patrimônio líquido positivo e Índice de Liquidez Geral (ILG), definido segundo critérios na própria norma.

Quanto à distribuição de eslots após a implantação do sistema de rodízio, a resolução estende a mesma sistemática acima descrita, assegurando a manutenção e respeito às grades de horário da cada aeroporto eslotado. Assim, logo que constatada a disponibilidade pares de slots em determinado aeroporto, deverá a ANAC proceder à distribuição daqueles horários conforme o critério rotativo encerrado no sistema de grades de rodízio.

Por fim, a Resolução assegura o direito à ANAC de, com antecedência mínima de 45 dias, limitar as autorizações de pousos e decolagens em aeroportos ou ainda de reduzi-las, neste proporcionalmente entre todas as empresas concessionárias e demais operadoras no aeroporto, com a finalidade promover a segurança da aviação civil ou das instalações correlatas.

## **5.10 AVALIAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES REGULATÓRIAS**

Como afirmado por Joaquim Aragão (1999) o processo de implantação de uma regulação – ou a reforma de uma existente – exige um procedimento cuidadoso. Assim, com base nesse estudo iremos avaliar as proposições regulatórias dos períodos de 1973-1986, 1986-1992, 1992-1997, 1998-2001, 2001-2002 e desde 2003, conforme Tabela D.

### **Considerações Finais**

As atividades da aviação comercial brasileira se iniciaram na década de 1920 através da expansão das rotas aéreas de algumas empresas internacionais. A primeira companhia brasileira foi a Varig, criada em 1927, seguida por outras companhias nacionais. O transporte aéreo de passageiros no país teve uma grande expansão tanto do número de companhias aéreas como de cidades servidas no país, após a segunda guerra mundial.

A partir de 1990, por meio da Política de Flexibilização da Aviação Comercial começa a chamada experiência brasileira com desregulação do transporte aéreo, que se caracterizou pela liberalização dos mecanismos normativos utilizados até o momento, determinando entre outras medidas: a) o fim do monopólio nas rotas internacionais, b) o fim das restrições territoriais para as empresas nacionais de operar as “linhas aéreas especiais” e d) o fim do controle tarifário restrito.

Como consequência observamos o aumento do movimento de entrada e saída de companhias aéreas no mercado. Resultando na concentração das atividades em poucas empresas aéreas tanto no segmento regional quanto nacional.

Em 2003, mais precisamente em 31 julho de 2003, o Comando da Aeronáutica editou a Portaria nº731/CG5, estabelecendo as novas diretrizes para o transporte aéreo nacional. Entre

as medidas assinaladas, a portaria determinava que a aprovação para a entrada de novas empresas dependerá de previa verificação da situação econômica das empresas incumbentes.

Em 13 maio de 2004, a edição de nova Portaria DAC nº 447/DGAC, estabelecendo regras de funcionamento do sistema de tarifas aéreas domésticas.

A Lei de Criação da ANAC, no seu [Art. 48, parágrafo 1º]”Fica asseguradas 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 adequado expedidas pela ANAC”.

[Art. 49] “Na prestação de serviços aéreos regulares, prevalecerá o regime de liberdade tarifaria”.

[Art. 49, § 1º] “No regime de liberdade tarifaria, as concessionárias ou permissionárias poderão determinar suas próprias tarifas, devendo comunicá-las à ANAC, em prazo por esta definido”.

Assim, nota-se que o setor passou de uma fase para outra sem a existência de um estudo que identificasse a necessidade de interferência do Estado, exceção seja feita em 2003, quando o Comitê Técnico de Políticas Públicas, instituído pelo Conselho de Aviação Civil - CONAC, identificou a necessidade de estabelecer diretrizes visando a regulação econômica do setor, face a crise na indústria do transporte aéreo brasileiro à necessidade de coibir práticas competitivas desleais. Configurando-se uma situação semelhante ao do período regulatório típico; a grande diferença, nesse caso, foi que não houve interferência na precificação das companhias aéreas, ou seja, não houve re-regulação tarifária.

## 6 CONCLUSÃO

Este trabalho procurou levantar os principais instrumentos de políticas regulatórias existentes ao longo dos últimos anos, especialmente, a aviação regular brasileira.

A reestruturação da aviação mundial se inicia após as crises do petróleo na década de 1970. Em 1978, nos Estados Unidos se inicia a desregulamentação do transporte aéreo, com o objetivo de liberalizar o mercado para aumentar a concorrência no setor. Como consequência, se inicia um movimento de privatizações, fusões, aquisições e alianças das companhias aéreas, provocando a concentração do mercado e a reorganização dos serviços com introdução de inovações tecnológicas e organizacionais, sendo: o sistema centro e raio (*hub-and-spoke*); os programas de fidelidade – serviram para impor novas barreiras à entrada no mercado por meio da concessão de benefícios aos consumidores; adoção do sistema de reservas computadorizadas – CRS, possibilitou a ligação das companhias às agências de viagens agilizando o serviço e facilitando o controle das companhias sobre a venda de passagens e a informatização dos sistemas de navegação aérea.

Quanto a aviação comercial no Brasil, enfatizou-se os principais elementos utilizados na regulação do transporte aéreo empreendida ao longo dos anos 1990 e 2000. Entretanto, foi percorrido de maneira sucinta as atividades da aviação comercial desde o seu início (1920), quando foram criadas as primeiras empresas aéreas. A partir de 1945 ocorre uma grande expansão do setor, caracterizada por um significativo aumento da oferta, do número de companhias aéreas e de cidades servidas no país. Na década de 1960 o grande número de empresas aéreas em operação no país levou à primeira grande crise na aviação comercial brasileira provocando falências e fusões entre as companhias. Nesse período foi implantada a política de “competição controlada” que se caracterizou pela forte intervenção estatal nas atividades das companhias aéreas, pelo estímulo à concentração de empresas, pelo controle de entrada e pela definição das rotas aéreas, assim como um controle tarifário estrito. A estrutura do mercado aéreo no país era composta, por nove empresas aéreas, sendo cinco companhias no segmento regional, estabelecida pela criação do Sistema de Integração de Transporte Aéreo Regional – SITAR e quatro empresas no segmento nacional, mantendo-se esta estrutura por toda a década de 1980.

Em 1990 inicia-se o processo chamado de flexibilização do transporte aéreo que se caracterizou por modificações na regulamentação do setor, principalmente, relacionadas à oferta e às tarifas cobradas pelas empresas aéreas. Como consequência observou-se um aumento no número de empresas aéreas, tanto entrando quanto saindo dessa atividade, além da liberalização do valor das passagens aéreas, resultando na concentração das atividades tanto no segmento regional quanto nacional, em um pequeno grupo de empresas aéreas.

Já nos anos de 2000, especialmente em 2003, a re-regulação de 2003 trouxe o que pode ser também chamado de “Regulação Discricionária”, em que o mercado é livre apenas dentro de certos limites, e uma vez ultrapassados esses limites, a idéia era introduzir mecanismos de regulação econômica para trazer o mercado de volta ao equilíbrio. Tem-se assim, uma visão de que o mercado pode seguir uma trajetória de instabilidade, que apenas um regulador teria condições de corrigir (externalidades). Tal proposição marca uma ruptura com o processo que até então estava 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.

Tem-se que, em 2006, o órgão regulador foi substituído (ANAC no lugar do DAC) e que o novo arcabouço legal, sobretudo a Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou a agência, consagrou princípios consistentes com a maior liberalização do mercado, como o regime de liberdade tarifária, o livre acesso e livre mobilidade.

As evidências encontradas no presente texto e na Tabela D demonstram que a intervenção do Estado nos estágios da política de transporte aéreo, quase sempre, não identificaram as falhas de mercado, para que pudesse introduzir uma regulação coerente com o problema de mercado a ser remediado, os objetivos a serem alcançados, a análise dos campos de ação, a consideração dos limites realistas da capacidade organizativa e de controle do Governo, transparência e democracia do processo e a revisão periódica da respectiva regulação.

Para tanto, é imprescindível rever a economia normativa sobre quais os caminhos devem ser seguidos neste momento, ou seja, de reformulação do arcabouço regulatório, com a aplicação da teoria da regulação econômica, identificado os objetivos básicos a serem perseguidos pelo desenho regulatório, e tais objetivos deverão ser em função direta das falhas de mercado e/ou do regulador que forem detectadas.



O maior desafio regulatório nos setores de infra-estrutura é a criação de um ambiente que, simultaneamente, atraia investimentos privados, em especial, para a modernização e a expansão dos diversos segmentos, e promova o aumento do bem-estar do consumidor. Para que isso seja alcançado, torna-se fundamental a adequada utilização dos instrumentos regulatórios.

## 7 BIBLIOGRAFIA

OLIVEIRA, Alessandro V.M (2005) **Performance dos Regulados e Eficácia do Regulador: Uma Avaliação das Políticas Regulatórias do Transporte e dos Desafios para o Futuro**, disponível em <http://www.sbta.org.br>.

GUIMARAES, Eduardo Augusto e SALGADO, Lucia Helena (2003) **A Regulação do Mercado de Aviação Civil no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

TEIXEIRA, Aloísio **Mercado e Imperfeições de Mercado: O Caso da Assistência Suplementar**, disponível em <http://www.ans.gov.br>.

OLIVEIRA, Alessandro V.M (2007) **A Experiência Brasileira na Desregulamentação do Transporte Aéreo: Um Balanço e Propositura de Diretrizes para Novas Políticas**, disponível em <http://www.sbta.org.br>.

MALAGUTTI, Antonio Osller (2001) **Evolução da Aviação Civil, no Brasil**. Brasília, disponível em <http://www.camara.gov.br>.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel (2006) **O Processo de Flexibilização e as Fusões e os Acordos de Cooperação no Mercado de Transporte Aéreo de Passageiros**, disponível em <http://www.fazenda.gov.br>.

PASIN, Antonio B. e LACERDA, Sander M. (2003) **A Reestruturação do Setor Aereo e as Alternativas de Política para a Aviação Comercial no Brasil**, Rio de Janeiro: Revista do BNDES Nº 19.

OLIVEIRA, Alessandro V. M. (2006) **Liberalização Econômica e Universalização do Acesso no Transporte Aéreo: É Possível Conciliar Livre Mercado com Metas Sociais e Ainda Evitar Gargalos de Infra-Estrutura**, disponível em <http://www.nectar.ita.br>.

CONAC VOTO Nº 002 (2003) **Estabelece as Diretrizes da Política de Aviação Civil**, Brasília, disponível em [http://www.defesa.gov.br/aviacao\\_civil/legislacao](http://www.defesa.gov.br/aviacao_civil/legislacao).

CONAC RESOLUÇÃO Nº 002 (2003) **Da Regulação Econômica**, Brasília, disponível em: [http://www.defesa.gov.br/aviacao\\_civil/legislacao](http://www.defesa.gov.br/aviacao_civil/legislacao).

ANAC - Anuários Estatísticos – Performance das Empresas Aéreas;

ARAGÃO, J.J.G, Brasileiro, A.F.D, Lima Neto, O. C., Santos, E.M., Orrico Filho, R.D. (1999): **Construindo modelos de relações institucionais e regulatórias no transporte público urbano: algumas considerações metodológicas**. Brasília: RESET. Documento disponível em: <http://www.transportes.coppe.ufrj.br/reset/portugues/frame.html>;

CONFORTO, Glória. **Descentralização e Regulação da Gestão de Serviços Públicos**. Revista de Administração Pública, vol. 32 nº. 1;

DA SILVA, Adyr, **Aeroportos e Desenvolvimento**. Ed. Villa Rica (1991);

Decreto Nº 99.179, de 15 de março de 1990 – Programa Federal de Desregulamentação;

DE MORAES, Alexandre, **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**, 6ª Edição, Ed. Atlas (2006);

DUTRA Pedro (2003). **Livre Concorrência e Regulação de Mercados**. Ed. Renovar. 350 p;  
JESUS, Claudiana Guedes, **Desregulamentação e Trabalho na Aviação Comercial Brasileira**, Dissertação de Mestrado de (2003);

CARNEIRO Lorena Camargo. **Projeto: Agências Regulatórias: que contribuições do (ao) setor de transporte no Brasil?** (2004);

MANNHEIMER, Sergio Nelson, **Agências estaduais reguladoras de serviços públicos**, **Revista Forense, Rio de Janeiro**, v. 94, n. 343, p. 221-233, jul./set. 1998 D-16 (s. 58);

NETO, Isaac Benjó (1996). **O Papel das Agências Regulatórias no Processo Brasileiro de Privatização**, Instituto Minerva Cultural, dez 1996;

PACHECO, José da Silva, **Comentários ao Código Brasileiro de Aeronáutica**, 4ª Edição, Ed. Forense (2006);

PALHARES, Guilherme, **Transporte Aéreo e Turismo, – Gerando Desenvolvimento Sócio-Econômico (2003); Aeroportos e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 403 p;

CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA – CBA;

PALHARES, Guilherme, **Transportes Turísticos**, 2ª Edição, Ed. Aleph 89 (1999);

PALHARES, Guilherme, **Turismo no Transporte** (2002);

PORTARIAS E RESOLUÇÕES DO MINISTÉRIO DA DEFESA E DO COMANDO DA AERONÁUTICA.

## ANEXO

**Tabela A.1 - Comportamento da Indústria Brasileira de Transporte Aéreo, no Segmento Internacional**

**Linhas Internacionais – Regular Indústria**

<b>2001</b>	<b>JAN</b>	<b>FEV</b>	<b>MAR</b>	<b>ABR</b>	<b>MAI</b>	<b>JUN</b>	<b>JUL</b>	<b>AGO</b>	<b>SET</b>	<b>OUT</b>	<b>NOV</b>	<b>DEZ</b>	<b>TOTAL</b>
OFERTA (ass.km)	2.843,4	2.544,4	2.845,4	2.734,6	2.767,2	2.783,2	3.048,5	2.942,4	2.659,3	2.714,0	2,597,3	2,781,8	33.261,4
DEMANDA (pax.km)	2.089,7	1.849,0	1.982,9	1.782,2	1.657,1	1.876,4	2.205,8	2.051,8	1.759,4	1.677,0	1.644,7	1.823,0	22.399,0
Aproveitamento(load factor)	73,5	72,7	69,7	65,2	59,9	67,4	72,4	69,7	66,2	61,8	63,3	65,5	67,3
Participação no mercado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>2002</b>	<b>JAN</b>	<b>FEV</b>	<b>MAR</b>	<b>ABR</b>	<b>MAI</b>	<b>JUN</b>	<b>JUL</b>	<b>AGO</b>	<b>SET</b>	<b>OUT</b>	<b>NOV</b>	<b>DEZ</b>	<b>TOTAL</b>
OFERTA (ass.km)	2.859,5	2.436,4	2.487,3	2.424,5	2.535,8	2.466,8	2.759,4	2.722,4	2.562,2	2.551,7	2.486,3	2.620,8	30.915,7
DEMANDA (pax.km)	2.033,0	1.767,1	1.804,6	1.663,0	1.689,7	1.765,6	2.023,7	1.934,4	1.776,7	1.706,4	1.671,5	1.866,7	21.702,3
Aproveitamento(load factor)	71,1	72,5	72,6	68,5	66,6	71,6	73,3	71,1	69,3	66,9	67,2	71,2	70,2
Participação no mercado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>2003</b>	<b>JAN</b>	<b>FEV</b>	<b>MAR</b>	<b>ABR</b>	<b>MAI</b>	<b>JUN</b>	<b>JUL</b>	<b>AGO</b>	<b>SET</b>	<b>OUT</b>	<b>NOV</b>	<b>DEZ</b>	<b>TOTAL</b>
OFERTA (ass.km)	2.81,1	2.375,3	2.529,6	2.287,3	2.381,5	2.297,4	2.385,6	2.367,3	2.308,3	2.386,4	2.394,2	2.420,1	28.814,0
DEMANDA (pax.km)	2.021,5	1.740,9	1.832,7	1.629,8	1.569,0	1.683,1	1.915,8	1.908,0	1.783,0	1.856,3	1.831,0	1.789,3	21.560,4
Aproveitamento(load factor)	75,4	73,3	72,5	71,3	65,9	73,3	80,3	80,6	77,3	77,8	76,5	73,9	74,8
Participação no mercado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

<b>2004</b>	<b>JAN</b>	<b>FEV</b>	<b>MAR</b>	<b>ABR</b>	<b>MAI</b>	<b>JUN</b>	<b>JUL</b>	<b>AGO</b>	<b>SET</b>	<b>OUT</b>	<b>NOV</b>	<b>DEZ</b>	<b>TOTAL</b>
OFERTA (ass.km)	2.535,1	2.293,1	2.405,8	2.362,8	2.549,2	2.546,6	2.803,3	2.762,4	2.577,1	2.713,2	2.547,3	2.783,6	30.879,5
DEMANDA (pax.km)	1.969,1	1.814,2	1.803,8	1.752,5	1.754,4	1.838,7	2.227,4	2.148,2	1.920,8	2.129,1	1.957,5	2.022,3	23.337,8
Aproveitamento(load factor)	77,7	79,1	75,0	74,2	68,8	72,2	79,5	77,8	74,5	78,5	76,9	72,7	75,6
Participação no mercado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>2005</b>	<b>JAN</b>	<b>FEV</b>	<b>MAR</b>	<b>ABR</b>	<b>MAI</b>	<b>JUN</b>	<b>JUL</b>	<b>AGO</b>	<b>SET</b>	<b>OUT</b>	<b>NOV</b>	<b>DEZ</b>	<b>TOTAL</b>
OFERTA (ass.km)	2.954,3	2.641,2	2.952,5	2.858,7	2.794,7	2.735,4	3.016,6	2.774,4	2.649,1	2.664,8	2.643,5	2.734,5	33.419,6
DEMANDA (pax.km)	2.379,1	2.095,4	2.216,4	2.034,3	1.916,1	2.000,9	2.470,7	2.198,4	2.063,7	2.135,2	1.962,0	2.024,7	25.496,7
Aproveitamento(load factor)	80,5	79,3	75,1	71,2	68,6	73,2	81,9	79,2	77,9	80,1	74,2	74,0	76,3
Participação no mercado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>2006</b>	<b>JAN</b>	<b>FEV</b>	<b>MAR</b>	<b>ABR</b>	<b>MAI</b>	<b>JUN</b>	<b>JUL</b>	<b>AGO</b>	<b>SET</b>	<b>OUT</b>	<b>NOV</b>	<b>DEZ</b>	<b>TOTAL</b>
OFERTA (ass.km)	2.926,2	2.602,7	2.704,1	2.570,2	2.448,8	2.062,4	1.655,8	1.412,9	1.232,9	1.409,2	1.469,7	-	22.494,8
DEMANDA (pax.km)	2.274,0	1.963,3	2.064,8	1.898,9	1.613,1	1.423,4	1.344,9	1.107,4	941,2	994,8	990,0	-	16.615,7
Aproveitamento(load factor)	77,7	75,4	76,4	73,9	65,9	69,0	81,2	78,4	76,3	70,6	67,4	-	73,9
Participação no mercado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Fonte:** Relatório do DEPAC/M Defesa – Nov 2006

**Tabela A.2 - Empresas Aéreas no Brasil: 1990 - 2002**

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Varig	Varig	Varig	Varig	Varig	Varig	Varig	Varig	Varig	Varig	Varig	Varig	Varig
Vasp	Vasp	Vasp	Vasp	Vasp	Vasp	Vasp	Vasp	Vasp	Vasp	Vasp	Vasp	Vasp
Transbrasil	Transbrasil	Transbrasil	Transbrasil	Transbrasil	Transbrasil	Transbrasil	Transbrasil	Transbrasil	Transbrasil	Transbrasil	Transbrasil	
Brasil Central	Brasil Central	Brasil Central	Brasil Central	Brasil Central	Brasil Central	Brasil Central						
Nordeste	Nordeste	Nordeste	Nordeste	Nordeste	Nordeste	Nordeste	Nordeste	Nordeste	Nordeste	Nordeste	Nordeste	Nordeste
Rio Sul	Rio Sul	Rio Sul	Rio Sul	Rio Sul	Rio Sul	Rio Sul	Rio Sul	Rio Sul	Rio Sul	Rio Sul	Rio Sul	Rio Sul
Taba	Taba	Taba	Taba	Taba	Taba	Taba	Taba	Taba	Taba	Taba	Taba	Taba
TAM	TAM	TAM	TAM	TAM	TAM	TAM	TAM	TAM	TAM	TAM	TAM	TAM
Cruzeiro	Cruzeiro	Cruzeiro	Cruzeiro									
				Tavaj	Tavaj	Tavaj	Tavaj	Tavaj				Tavaj
				Pantanal	Pantanal	Pantanal	Pantanal	Pantanal	Pantanal	Pantanal	Pantanal	Pantanal
					Abaeté	Abaeté	Abaeté	Abaeté	Abaeté	Abaeté	Abaeté	Abaeté
					Helisul	Helisul	Helisul	Helisul				
					Interbrasil Star	Interbrasil Star	Interbrasil Star	Interbrasil Star	Interbrasil Star	Interbrasil Star	Interbrasil Star	
					Passaredo	Passaredo	Passaredo	Passaredo	Passaredo	Passaredo	Passaredo	Passaredo
					TAF L. Aéreas	TAF L. Aéreas	TAF L. Aéreas	TAF L. Aéreas	TAF L. Aéreas	TAF L. Aéreas	TAF L. Aéreas	TAF L. Aéreas
						Itaperemirim	Itaperemirim					
						Penta S.A.	Penta S.A.	Penta S.A.	Penta S.A.	Penta S.A.	Penta S.A.	Penta S.A.
						Presidente	Presidente	Presidente	Presidente	Presidente	Presidente	

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
						Rico	Rico	Rico	Rico	Rico	Rico	Rico
						Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total
							Itapemerim Regional					
								TAM Meridional	TAM Meridional	TAM Meridional		
									TAM Express	TAM Express		
									Meta	Meta	Meta	Meta
									Trip	Trip	Trip	Trip
											Gol	Gol
												Puma Air

**Tabela A.3 - Evolução da Regulação do Setor de Transporte Aéreo**

<b>Estágio</b>		<b>1. Regulação com Política Industrial</b>	<b>2. Regulação com Política de Estabilização Ativa</b>	<b>3. Liberalização com Política de Estabilização Inativa</b>	<b>4. Liberalização com Restrição de Política de Estabilização</b>	<b>5. Quase-Desregulação</b>	<b>6. Re-Regulação</b>
<b>Período</b>		<b>1973-1986</b>	<b>1986-1992</b>	<b>1992-1997</b>	<b>1998-2001</b>	<b>2001-2002</b>	<b>2003-</b>
<b>Política Econômica Setorial aplicada</b>	Regulação	Implementação de instrumentos de regulação.	Presente.	Parcialmente removida: Primeira Rodada da Liberalização.	Parcialmente removida: Segunda Rodada da Liberalização.	Removida.	Parcialmente Restabelecida. “Regulação Discrecionária”
	Interferência Macroeconômica.	Implementação de mecanismos de política desenvolvimentista.	Muito Ativa.	Possível, mas não ativa.	Ativa.	Ausente.	Ausente.
<b>Diretrizes da Regulamentação</b>	Objetivos	Redução do número de empresas aéreas em operação por causa do excesso de oferta.	Atender uma política de integração regional.	Criação de novas empresas.	Evitar concentração de linhas nas mãos das empresas de maior porte.	Flexibilização.	



Estágio		1. Regulação com Política Industrial	2. Regulação com Política de Estabilização Ativa	3. Liberalização com Política de Estabilização Inativa	4. Liberalização com Restrição de Política de Estabilização	5. Quase-Desregulação	6. Re-Regulação
Período		1973-1986	1986-1992	1992-1997	1998-2001	2001-2002	2003-
Estratégia	Preço de Referência	Imposto pelo DAC.	Imposto pelo DAC.	Não imposta pelo DAC.	Não imposta pelo DAC.	Ausente.	Ausente.
	Controle de Reajustes de Preço	Presente.	Presente, com objetivos de política de estabilização.	Presente, mas associada à inflação do setor.	Presente: mix de objetivos de políticas de estabilização com inflação do setor.	Ausente.	Ausente.
	Registro de Preços	Ausente.	Ausente.	48 horas de antecedência, e automaticamente aprovada se não houvesse resposta do DAC.	Somente em caso de mais de 65% de desconto.	Somente com o propósito de monitoramento do setor.	No primeiro ano com o propósito de monitoramento do setor. As empresas deverão avisar no máximo até o 5º dia útil após a data de início de sua aplicação as tarifas que pretendem praticar.
	Novas Empresas Aéreas.	Não permitida: Política de "4 nacionais e 5 regionais".	Não permitida: Política de 4 nacionais e 5 regionais.	Permitida, tanto para o segmento nacional (linhas "Tronco") como para regional.	Permitida.	Permitida	Permitida, mas com estímulo para aumentar a concentração.
	Monopólios Regionais	Presente	Presente	Ausente, com exceção das "	Ausente	Ausente	Ausente

Estágio		1. Regulação com Política Industrial	2. Regulação com Política de Estabilização Ativa	3. Liberalização com Política de Estabilização Inativa	4. Liberalização com Restrição de Política de Estabilização	5. Quase-Desregulação	6. Re-Regulação
Período		1973-1986	1986-1992	1992-1997	1998-2001	2001-2002	2003-
Competição				Linhas Aéreas Especiais"			
	Atitude das autoridades.	Inibir. (Competição Controlada).	Inibir. (Competição Controlada).	Estimular.	Estimular, mas com controle antitruste.	Estimular, mas com controle antitruste.	Função "Moderadora", para evitar excesso de competição e de capacidade; uso de controles antitruste.
	Entre Nacionais e Regionais	Ausente.	Ausente.	Permitida, com exceção das Linhas Aéreas Especiais.	Permitida.	Sem distinção.	Sem distinção.
Resultado		Monopólio para operação das empresas aéreas regionais.	As empresas aéreas tiveram sua rentabilidade prejudicada pela defasagem de preços pelo rígido controle do Conselho Interministerial de Preços (CIP). Forte intervenção	Abolição do monopólio regional. Entrada de pequenas empresas aéreas no mercado (Pantanal, Tavaj, Meta, Rico, Abaeté, Passaredo etc.).	Primeiro grande surto de competitividade. "Guerra de preços e corridas por frequências".	Flexibilização dos processos de entrada de novas firmas e de pedidos de novas linhas aéreas, frequência de voo e aviões. Entrada da GOL.	Substituição das <i>legacy carriers</i> Transbrasil, Vasp e antiga Varig por TAM e GOL.  Entrada de novas empresas.  Congestionamento nos grandes

<b>Estágio</b>	<b>1. Regulação com Política Industrial</b>	<b>2. Regulação com Política de Estabilização Ativa</b>	<b>3. Liberalização com Política de Estabilização Inativa</b>	<b>4. Liberalização com Restrição de Política de Estabilização</b>	<b>5. Quase-Desregulação</b>	<b>6. Re-Regulação</b>
<b>Período</b>	<b>1973-1986</b>	<b>1986-1992</b>	<b>1992-1997</b>	<b>1998-2001</b>	<b>2001-2002</b>	<b>2003-</b>
<b>Resultado</b>		nas políticas de reajustes tarifários, levando a preços reais artificialmente baixos que causaram prejuízos ainda hoje contestados judicialmente pelas operadoras aéreas				Centros.

**Tabela A.4 - Avaliação da Eficácia das Proposições Regulatórias**

<b>Estágio</b>	<b>1. Regulação com Política Industrial</b>	<b>2. Regulação com Política de Estabilização Ativa</b>	<b>3. Liberalização com Política de Estabilização Inativa</b>	<b>4. Liberalização com Restrição de Política de Estabilização</b>	<b>5. Quase-Desregulamentação</b>	<b>6. Re-Regulação</b>
<b>Avaliação</b>	<b>1973-1986</b>	<b>1986-1992</b>	<b>1992-1997</b>	<b>1998-2001</b>	<b>2001-2002</b>	<b>2003-hoje</b>
1. Induzir eficiência produtiva e eficiência alocativa (produção de bem-estar junto aos consumidores e à sociedade em geral).	Não. Redução de número de empresas e de cidades atendidas. Preços e frequências ditadas pelas autoridades.	Forte intervenção nas políticas de reajuste tarifário, levando a preços reais artificialmente baixos, produzindo bem-estar aos consumidores a um custo para as empresas aéreas, até hoje contestados.	Parcialmente. Início da Flexibilização (PRL – V CONAC).	Parcialmente. (SPL) Inicialmente melhoria do bem estar dos consumidores por meio da “guerra de preços” e “corrida por frequências”. Posteriormente, novo controle dos reajustes pelas autoridades competentes. Remoção das bandas tarifárias.	Parcialmente. (TRL) Remoção da maioria dos mecanismos de regulação econômica Liberalização de preços e entradas de novas firmas.	Parcialmente. Contramão do processo de flexibilização anterior. Controle do “excesso de capacidade” e do “acirramento da competição ruínosa”.
2. Inovação	Não.	Não.	Sim. Bandas tarifárias de -50% a 32% do valor principal.	Não.	<i>Low-cost, Low-fare companies</i> e inovação	Demais empresas aéreas buscaram minimizar seus

<b>Avaliação</b>	<b>1973-1986</b>	<b>1986-1992</b>	<b>1992-1997</b>	<b>1998-2001</b>	<b>2001-2002</b>	<b>2003-hoje</b>
					tecnológica.	custos – efeito GOL.
3. Controle de poder monopolista e desenvolver um ambiente competitivo	Não. “Competição Controlada”. Criação de monopólios nacionais e regionais, este ultimo, com suplementação tarifária.	Não. “Competição Controlada”.	Em parte, extinção dos monopólios regionais e nacionais. Estímulo a entrada de novas operadoras (Pantanal, Tavaj, Meta, Rico etc).	Em parte. O mercado continuava concentrado. As quatro maiores companhias nacionais detinham 96% do mercado doméstico regular no país.	Liberado. Entrada da Gol.	Em parte. Autoridade utiliza do “poder discricionário de controle” em detrimento de regras explícitas
4. Atender objetivos de política social, industrial e regional	Não. Existência de incentivo, por meio de linha de crédito, para utilizar aeronave BEM-110 (Bandeirante).	Não. Controle da inflação com política mais intrusiva nas questões setoriais.	Não.	Não.	Não.	Não.
5. Custos de aplicação (custos administrativos)	Controle rígido sobre variáveis como preço e	As tentativas de estabilização econômica tiveram	Sim. Baixa instabilidade dos custos das empresas.	Forte instabilidade da taxa de cambio, desvalorização do	Liberalização dos preços.	Aumento do número de vôos, concentração
	freqüências de vôo.	impactos negativos na lucratividade das empresas aéreas.	Busca pela eficiência nos resultados administrativos e operacionais das empresas.	real ante o dólar representou pressões nos custos operacionais. (Atentado de 11 de setembro de 2001).		inicial de empresas (GOL e TAM) minimizada com o ingresso de outras empresas (Ocean Air, BRA e Webjet).

<b>Avaliação</b>	<b>1973-1986</b>	<b>1986-1992</b>	<b>1992-1997</b>	<b>1998-2001</b>	<b>2001-2002</b>	<b>2003-hoje</b>
6. Efeitos colaterais indesejados (por exemplo, a produção de lucros rentista e a edificação de barreiras de entrada refreando a competição	Estabelecimento de 4 companhias nacionais (tronco) e 5 companhias regionais (feeder). O acesso de novas companhias aéreas no segmento tronco não era permitido, nem tão pouco a competição entre as ligações alimentadoras (regionais).	Mantida a barreira de entrada refreando a competição.	Parcialmente. Permanece o monopólio das linhas em alguns pares de aeroportos, SP-RJ, BH e BR.	Permanece o mercado concentrado.	Aumento de custos.	Controle de novas linhas e entrada de novas empresas aéreas exigiam estudos de viabilidade econômica previa. Congestionamento em alguns aeroportos dificultando a entrada.