



**2º LUGAR - REGULAÇÃO ECONÔMICA
AUTOR: THIAGO HENRIQUE CARDOSO DA SILVA
BRASÍLIA - DF**

**RE-REGULAÇÃO NO MERCADO DE AVIAÇÃO CIVIL:
NECESSÁRIA OU NÃO?**

RESUMO

Recentemente, o mercado de aviação civil nacional passou por diversas reformas em seu marco regulatório. De um ambiente extremamente regulado, este mercado passou por um paulatino processo de amenização em suas regras regulatórias, chegando a quase desregulação. Entretanto, em 2003, há uma mudança no pensamento do governo em relação a sua política setorial práticas antes abolidas voltaram a ser utilizadas como, por exemplo, o controle de entradas de novas firmas.

Por meio de dados estatísticos dos Anuários do Transporte Aéreo, pareceres da SEAE e análise das experiências internacionais, este trabalho tem o objetivo de analisar as justificativas dadas pelo órgão regulador à época para a intensificação nas práticas regulatórias. Além disso, evidenciam-se as conseqüências da volta da regulação por meio da observação de índices de concentração de variáveis como assentos/km oferecidos e passageiros embarcados.

Entre os resultados encontrados, está o paradoxo na política de re-regulação em querer, por meio do ajustamento da oferta à demanda, evitar a competição danosa e irracional, com práticas predatórias. As medidas tomadas pelo órgão regulador acabaram diminuindo a entrada de novas firmas e incentivaram as remanescentes a terem comportamento predatório, que a política de volta da regulação se propôs a combater.

Palavras-Chave: Política Setorial. Re-regulação. Mercado de Aviação Civil.

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1 – Função de custo médio subaditiva.....	4
Gráfico 2 – O Problema de Ganho de Escala em uma Aeronave.....	14
Gráfico 3 - Custo por assento/Km (Tráfego Doméstico).....	45
Gráfico 4 – Aproveitamento Pago (Tráfego Doméstico)%.....	46
Gráfico 5 – Resultado de Vôo (Tráfego Doméstico).....	47
Gráfico 6 – Passageiros Embarcados Pagos (Tráfego Doméstico).....	47
Gráfico 7 – Lucratividade (Tráfego Doméstico)%.....	48
Gráfico 8 – Demanda por Transporte Rodoviário.....	49
Gráfico 9 – Demanda e Oferta de assentos/km 1995-2006 (dados mensais).....	61
Gráfico 10 – Aproveitamento do Setor de aviação Civil 1995-2006.....	63
Gráfico 11 – Aproveitamento das empresas aéreas 1995-2006.....	64
Tabela 1 - Concentração de assentos/km oferecidos.....	65
Tabela 2 - Concentração de passageiros embarcados.....	68

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 TEORIA DA REGULAÇÃO.....	2
1.1 Fundamentos	2
1.2 Teoria Normativa.....	3
1.3 Teoria Positiva	7
1.4 Instrumentos de regulação.....	9
2 CARACTERÍSTICAS DO MERCADO DE AVIAÇÃO CIVIL.....	14
3 EVOLUÇÃO DO SETOR DE AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL	18
3.1 Introdução.....	18
3.2 Começo da regulação.....	19
3.3 Regulação com política industrial(1973-1986).....	21
3.4 Regulação com política de estabilização ativa (1986–1992)	23
3.5 Liberalização com política de estabilização inativa (1992-1997)	24
3.6 Liberalização com restrição de política de estabilização (1998-2001)	26
3.7 Quase desregulamentação: 2001-2002.....	27
3.8 Re-regulamentação :2003-.....	28
4 CONSEQÜÊNCIAS DA DESREGULAMENTAÇÃO: O CASO AMERICANO E EUROPEU.....	30
4.1 O Caso Americano.....	30
4.2 O Caso Europeu.....	35
4.3 A tendência mundial: as firmas de baixo custo	40
4.4 A Introdução do modelo de baixo custo no mercado brasileiro: o surgimento da GOL.....	43
5 A RETOMADA DA REGULAÇÃO E SUAS JUSTIFICATIVAS.....	50
CONCLUSÃO.....	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	75

INTRODUÇÃO

O mercado de aviação civil brasileiro vem, especialmente nas últimas duas décadas, passando por diversas intervenções no seu marco regulatório. De um começo protecionista e com divisões de mercado para as empresas aéreas, esse setor passou por um paulatino processo de desregulação e flexibilização nos seus marcos regulatórios, de forma a tornar mais eficiente a atuação dos agentes nesse mercado. Entretanto, em 2003, com a troca do governo federal, há uma mudança nas diretrizes do setor, fazendo com que a regulação voltasse a ser mais intervencionista nas ações das companhias aéreas.

O objetivo deste trabalho é tentar entender as justificativas dadas pelo órgão regulador do mercado de aviação civil brasileiro para a volta das práticas regulatórias, uma vez que a desregulação do setor já estava em fase avançada quando da re-regulação. Tentar-se-á entender quais deficiências do setor justificaram tal atitude e como as empresas aéreas reagiram a tal fato. Para tanto, observar-se-á as características econômicas do setor, seu histórico e as experiências internacionais americana e europeia, além de analisar dados estatísticos dos anuários do transporte aéreo, de forma a conhecer a situação do setor e como foi sua evolução no tempo.

Nesse sentido, o trabalho está organizado em cinco seções mais a conclusão. Na primeira, apresenta-se a teoria microeconômica da regulação e a justificativa de uma intervenção estatal. Na segunda, apresentam-se características econômicas do mercado de aviação civil. A terceira mostra o histórico do mercado e das políticas de regulação. A quarta seção evidencia a experiência internacional americana e europeia, além de mostrar a tendência atual do setor. A última seção discute as justificativas para a volta da re-regulação.

1 TEORIA DA REGULAÇÃO

1.1 Fundamentos

Este capítulo tem como objetivo apresentar os fundamentos da regulação, bem como os instrumentos utilizados para que esta seja eficiente: controle de preços, controle de quantidade e controle de qualidade. As formas e as razões pelas quais o governo utiliza o seu poder de coerção de forma continuada para afetar o processo de decisão de agentes econômicos em setores de infra-estrutura será o foco dessa seção. Estes setores, muitas vezes, são caracterizados por estruturas de mercado nas quais os agentes atuantes possuem significativo poder de influenciar no preço. Esta capacidade é derivada, por exemplo, de barreiras a entradas, como investimentos muito altos, concessões exclusivas, como era a da Petrobrás até pouco tempo atrás, ou patentes de produtos, como ocorre no mercado de medicamentos.

O Estado procura, por meio da regulação, prevenir o abuso de poder econômico em setores nos quais características técnico-econômicas dificultam a existência de concorrência, seja ela efetiva (de empresas já estabelecidas) ou mesmo potencial (de empresas que poderiam entrar no mercado) (BARRIONUEVO; LUCINDA, 2004, p.48). Podem-se identificar dois tipos de causas que demandam intervenção do Estado em um mercado.

No primeiro grupo de causas, estão os aspectos envolvidos com a existência de atributos de um mercado que acabam dando poder econômico¹ aos agentes ou causam falhas de mercado. Nesse caso, a intervenção estatal pode aumentar o bem-estar de

¹ Poder econômico ou de mercado pode ser definido como a capacidade de um agente em influenciar o preço de mercado. Ocorre em situações de monopólio e oligopólio onde, devido ao pequeno número de concorrentes, os agentes podem influenciar ou até mesmo definir o preço de mercado (BARRIONUEVO; LUCINDA, 2004, p.47-48).

parte da sociedade, intervindo de forma a proibir a utilização desse poder para benefício abusivo da firma ou prejuízo do caráter competitivo do mercado. O exemplo mais tradicional desse tipo de situação seria o chamado monopólio natural, em que os ganhos de escala exigem que somente uma firma produza, ao custo mínimo, a quantidade demandada por um mercado. Entretanto, isso dá ao produtor grande poder para influenciar no preço. Um segundo exemplo seria a existência de externalidades, em que as ações de participantes no mercado afetam as ações de outros agentes, não envolvidos na transação inicial. O estado age de forma a fazer com que o agente produtor da externalidade internalize seus efeitos (BARRIONUEVO; LUCINDA, 2004, p.48). Por fim, também há a informação assimétrica, que, nos mercados de produção, pode, por exemplo, trazer falsas informações sobre o custo da firma regulada e no mercado de consumo informações erradas sobre a qualidade do produto.

O segundo grupo de causas relaciona-se com as características intrínsecas do processo de regulação. Logo, a intervenção estatal não estaria apenas preocupada com a resolução da falha de mercado e melhora de eficiência no equilíbrio, mas também gerar o maior grau de apoio político para o agente responsável pela intervenção governamental (BARRIONUEVO; LUCINDA, 2004, p.48).

1.2 Teoria Normativa

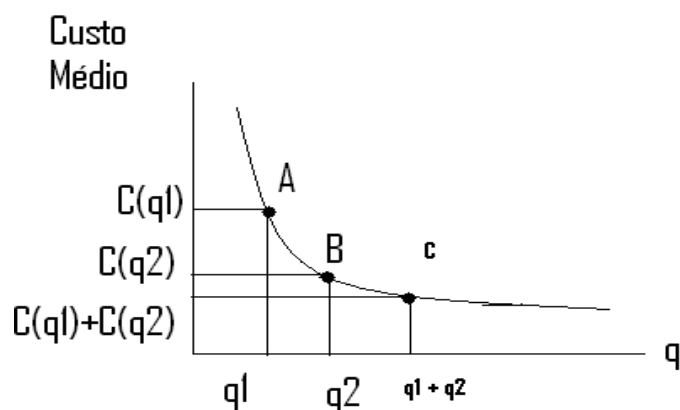
A teoria normativa da regulação diz que a intervenção do estado no mercado é necessária, uma vez que há uma falha de mercado para ser corrigida de forma a sempre maximizar o bem-estar social (MUELLER, 2001, p. 5). As principais falhas de mercado que demandam intervenção do estado são: o monopólio natural, a informação assimétrica e as externalidades.

Um setor é considerado monopólio natural quando a produção, se realizada por uma única empresa, é feita no menor custo possível. Supondo $C(q)$ o custo médio associado com a produção de certa quantidade q , esse mercado se caracteriza como um monopólio natural se:

$$C(q_1) + C(q_2) > C(q_1 + q_2)$$

Em que tanto q_1 quanto q_2 representam dois volumes dados de um mesmo produto. Essa função de custo médio também é conhecida como subaditiva e representa a existência de economias de escala significativas (BARRIONUEVO; LUCINDA, 2004, p.49). Em outras palavras, o custo de um único produtor é menor que o custo que várias firmas produzindo, conjuntamente, a mesma quantidade. O gráfico abaixo representa uma Função de custo médio subaditiva.

Gráfico 1



Fonte: BARRIONUEVO; LUCINDA, 2004, p.49

Outra falha de mercado é a assimetria de informação. Essa imperfeição faz com que o equilíbrio de mercado seja menos eficiente que o equilíbrio com informação

plena. Dois fenômenos são típicos dessa falha de mercado: a seleção adversa e o perigo moral (VARIAN, 2003, p. 724).

A seleção adversa pode ser exemplificada no mercado de planos de saúde. Suponha que neste mercado haja tanto pessoas com alta probabilidade de problemas de saúde como pessoas com baixa probabilidade de problemas de saúde. Se a operadora do plano estipular seu preço por meio da taxa média da população referente a problemas de saúde, provavelmente ela não sobreviverá muito tempo. Isso, porque as pessoas com baixa probabilidade de ter problemas de saúde costumam achar o preço muito caro, dada a sua situação. Logo, os maiores consumidores do plano serão aqueles que mais necessitam, ou seja, as pessoas com maior probabilidade de ter problemas de saúde (VARIAN, 2003, p. 721). A essência do problema de seleção adversa está na informação oculta que um gente tem e o outro desconhece.

Já o problema de perigo moral é típico do mercado de seguros. Suponha que haja um mercado de seguro de carros e que um consumidor resolva segurar o seu veículo. Uma vez feito o seguro, o consumidor não terá mais incentivos para tomar o devido cuidado com seu carro, já que ele será repostado pelo seguro caso algo ocorra. Além disso, quem fornece o serviço de seguros não tem como fiscalizar as atitudes do dono do carro, de forma a manter a probabilidade de danos que havia antes da assinatura do seguro (VARIAN, 2003, p. 722). A essência do problema de perigo moral está na ação oculta que um agente tem e que o outro não tem como fiscalizar.

Uma solução para esses problemas pode ser a intervenção do governo, dado que a monitoração pode ser inviável devido aos custos. Entretanto, mesmo a ação do Estado pode ser inócua, dada a dificuldade de implementação. Por exemplo, como garantir que o novo segurado continuará a cuidar da segurança do seu carro como

antes? Exigir uma fiscalização desse nível é pouco provável. Porém, em alguns casos, pode-se gerar leis que incentivem tal comportamento por parte dos consumidores de seguros (VARIAN, 2003, p. 724).

A terceira falha de mercado que justificaria a intervenção governamental é a presença de externalidades. Podemos dizer que existe uma externalidade quando as atividades de um agente econômico afetam as atividades de outro agente de forma que não se refletem nas transações de mercado (não há conseqüências no preço observado no mercado). Essas externalidades podem ser tanto positivas quanto negativas, dependendo dos efeitos sobre as partes não diretamente envolvidas (positivas quando os agentes não envolvidos se beneficiam, e negativas, caso contrário) (ANDRADE, 2004, p.16-17). Por exemplo, um consumidor compra um refrigerante em uma lanchonete (parte diretamente envolvida). Ao terminar de consumi-lo, joga a garrafa no chão, sujando a cidade. Isso diminui o bem-estar dos moradores da cidade (parte não diretamente envolvida) que agora terão que conviver com a sujeira provocada pelo consumo de outros agentes.

O Estado agiria garantindo que o consumidor do refrigerante internalize a externalidade provocada pelo seu consumo. Seu objetivo é garantir o interesse da sociedade, ou seja, garantir uma situação Pareto eficiente. Entre as alternativas, pode-se ter multas por jogar lixo no chão ou campanhas conscientizando os consumidores a jogar o lixo em lugares apropriados (ANDRADE, 2004, p.24-25). Uma característica das externalidades é não ter conseqüência direta no preço estipulado pelo mercado, uma vez que não há mercado para externalidades. Como medir o preço da externalidade negativa provocada pelo ato de jogar lixo no chão? Essa é uma das principais dificuldades para a internalização das externalidades (ANDRADE, 2004, p.26).

Há duas críticas a essa visão sobre as razões da intervenção governamental nos mercados. A primeira concentra-se no fato de que não há uma certeza nos ganhos de eficiência associados à intervenção do estado. Além disso, há custos para manter essa ação fiscalizadora, que não são levados em conta pela teoria normativa. Os custos podem inviabilizar a implementação de um agente regulador (BARRIONUEVO; LUCINDA, 2004, p.51).

A segunda crítica está relacionada com a pequena praticidade da teoria normativa. Esta, para ser colocada em prática, demanda grande ou total conhecimento das informações por parte do regulador, fato que raramente ocorre. Por último, a teoria normativa não toma em consideração as possíveis influências políticas das instituições, ou seja, as influências dos agentes que influenciam o ambiente político. Essas duas limitações dessa teoria deram margem ao desenvolvimento da teoria positiva da regulação (MUELLER, 2001, p. 8).

1.3 Teoria Positiva

Segundo Mueller:

A teoria normativa tenta responder qual a melhor forma de resolver esta falha de mercado, o que requer necessariamente que se escolha um critério para definir o que se quer dizer com “melhor”. Já a TPPR se concentra no fato de que a falha de mercado e qualquer política que vier a ser adotada para corrigi-la, necessariamente irá ter conseqüências distributivas. Os diversos agentes econômicos que serão afetados por estas conseqüências são presumidos como sendo racionais e maximizadores de seu interesse próprio. Deste modo, a teoria prevê que eles agirão para impedir, redirecionar ou proteger a política sendo proposta de acordo com a forma que ela os afeta. Na grande maioria das vezes não há uma forma de corrigir a falha de mercado que seja Pareto Dominante (MUELLER, 2001, P.9).

Isso significa que na teoria positiva da regulação os agentes são capazes de influir na política regulatória que eles enfrentarão. Logo, a política não se resume somente na

melhor forma de se resolver a falha de mercado, mas sim como a política se moldará aos diversos interesses que serão atingidos por ela.

Esta análise teórica desenvolveu-se em duas dimensões diferentes. Na primeira delas, a regulação é vista como sendo o resultado dos interesses do setor a ser regulado. Essa é a chamada teoria da captura, onde as ações do órgão regulador são capturadas por interesses de setores particulares em detrimento do interesse público. Portanto, a possibilidade de ação governamental com efeitos benéficos em termos de eficiência econômica é bastante reduzida (BARRIONUEVO; LUCINDA, 2004, p.51).

Na segunda dimensão, há o pressuposto que o agente que exerce o poder regulatório possui interesses que não o interesse público de melhorar a eficiência do mercado. O *policy maker* age de forma a obter o maior apoio político tanto das firmas quanto dos consumidores. Com essas diretrizes, a política de regulação é estruturada (BARRIONUEVO; LUCINDA, 2004, p.51).

De acordo com essa visão, a maior probabilidade de regulação ocorreria tanto nas situações de monopólio, onde o preço é dado onde $R_{mg} = C_{mg}$, quanto em situações de equilíbrio competitivo, onde $P = C_{mg}$. Essa probabilidade é maior nesses casos, pois, à medida que o regulador abaixasse os preços da situação de monopólio, aumentaria sensivelmente seu apoio político oriundo dos consumidores. Na segunda situação, à medida que aumentasse o preço acima do C_{mg} , ganharia grande apoio político dos empresários (BARRIONUEVO; LUCINDA, 2004, p.53).

Esse raciocínio permite inferir que o apoio político ao regulador pode ser maximizado em uma situação onde o preço de mercado esteja entre o preço de monopólio e o C_{mg} e os setores com maior probabilidade de regulação seriam aqueles cujos preços são próximos do preço de equilíbrio competitivo, ou aqueles cujos preços

sem regulação fossem próximos do preço de monopólio (BARRIONUEVO; LUCINDA, 2004, p.53).

1.4 Instrumentos de Regulação

Os instrumentos de regulação têm por objetivo influenciar uma das quatro principais variáveis observáveis em um determinado mercado (preço, quantidade produzida, qualidade do produto e número de firmas). A avaliação desses instrumentos é feita tendo como critério a eficiência gerada pelo seu uso, sendo esta entendida de três diferentes formas:

- Produtiva: a ação regulatória deveria ter por base incentivar a utilização dos recursos e fatores produtivos da forma mais eficiente possível;

- Alocativa: a regulação deveria assegurar que os produtos transacionados sejam produzidos pelas firmas mais eficientes e adquiridos pelos consumidores que mais os desejam;

- Dinâmica: a regulação deveria também assegurar que a técnica mais eficiente disponível continue sendo utilizada ao longo do tempo (BARRIONUEVO; LUCINDA, 2004, p. 53-54).

O primeiro instrumento é o controle de preços. Neste tipo de regulação, o regulador estipula valores para os quais o regulado não poderá ultrapassar, sempre trabalhando dentro dos parâmetros estipulados. Essa limitação de preços pode ser realizada com vários objetivos, entre os quais, por exemplo, evitar que a quantidade ofertada fique abaixo do nível eficiente (BARRIONUEVO; LUCINDA, 2004, p. 54).

Esse controle de preços pode assumir várias formas. As mais usuais são:

Preço Teto (*Price Cap*): A regulação do tipo preço teto não utiliza dados contábeis de custo da firma. Ao invés disso, o regulador fixa tetos de preço e a firma pode escolher

qualquer preço para praticar suas tarifas até o teto imposto. Além disso, haverá um reajuste periódico neste preço máximo por um índice ao longo do período de regulação.

A fórmula usada para o reajuste é:

$$TMA = IPV - X + Y$$

Onde TMA é a taxa máxima de aumento dos preços, IPV é um índice de preços de varejo, X é a taxa de aumento esperado da produtividade e Y são outros aumentos de custos específicos da indústria (insumos, mudanças nas legislações etc). X é especificada no início do contrato da prestação do serviço e não muda independente do desempenho da concessionária. Logo, como X é o único redutor da TMA, a regulação por preço teto gera fortes incentivos para a redução de custos da firma, uma vez que essas reduções seriam absorvidas somente pela firma em fora de maiores lucros.

Taxa Interna de Retorno: Esse tipo de controle estabelece o nível de preço do bem ou serviço de forma que o investidor obtenha uma taxa de retorno justa sobre os seus investimentos. Isso requer, por parte do regulador, um profundo conhecimento sobre os custos de prover o serviço de cada setor regulado, uma vez que as firmas terão incentivos para aumentar seus reais custos de forma a obter uma maior remuneração sobre o capital investido.

Regulação de Referência (Yardstick ou Benchmark): Esse tipo de regulação estimula o comportamento concorrencial em um mercado monopolístico. A intenção é, desta forma, aumentar o comportamento eficiente da firma monopolista. Esse estímulo ocorre comparando o desempenho do monopólio regulado com o de firmas similares em mercados diferentes ou com um protótipo de firma. Assim, os lucros e, conseqüentemente, os preços cobrados pelos serviços da firma regulada ficam

baseados no desempenho relativo da firma regulada (ou seja, comparado com a firma referência).

Regulação por Incentivos: A regulação por incentivos assemelha-se muito com os contratos de gestão celebrados pela Administração Pública. O órgão regulador estipula algumas metas e objetivos para a concessionária (por exemplo, diminuição das tarifas, aumento na qualidade do serviço prestado, aumento da abrangência geográfica do serviço etc) e em troca dá-se mais autonomia à firma.

Taxa de Retorno com Bandas: A Agência Reguladora estimará uma banda ou um intervalo de valores por onde os lucros da regulada poderão variar e as tarifas cobradas por esta serão ajustadas de forma a que os lucros permaneçam dentro dessa banda. Logo, não haverá revisões periódicas de preços desde que os lucros permaneçam dentro da banda de lucros.

Esse tipo de intervenção no domínio econômico pode trazer conseqüências tanto na eficiência de um setor quanto na sua redistribuição. Por exemplo, em um setor caracterizado como monopólio natural, uma redução do preço cobrado pelo monopolista aumenta a quantidade vendida, além de diminuir o peso morto associado ao monopólio. Entretanto, se o preço estabelecido pelo regulador for muito baixo e a firma não obtiver lucro na sua operação, será mais vantajoso não produzir. Além disso, devem ser considerados os custos de transação² associados com o processo de regulação. O aparelho institucional regulatório possui um custo para ser colocado em funcionamento e será financiado por toda a sociedade, por meio de impostos. Logo,

² Custo de transação pode ser definido como os custos inferidos para a realização do processo de barganha entre os agentes. Por exemplo, um clássico custo de transação são os honorários de um advogado contratado para intermediar um acordo entre os agentes econômicos (ANDRADE, 2004, p. 22-23).

caso os custos de manutenção sejam maiores que os benefícios gerados pela regulação para a sociedade (em termos de redistribuição do lucro do monopolista e de redução de peso-morto), então a melhor opção é deixar o mercado agir livremente (BARRIONUEVO; LUCINDA, 2004, p. 55).

Outro tipo de instrumento de regulação é o controle de quantidades. Este utiliza restrições sobre a quantidade comprada ou vendida de produtos. Restrições à quantidade transacionada ou liberação do comércio são semelhantes às restrições nos preços no que tange a eficiência de mercado e redução de peso morto (BARRIONUEVO; LUCINDA, 2004, p. 56).

Um problema comum quando a variável regulada é a quantidade é a alocação dos direitos de produção. Quando a regulação limita-se a essa variável, precisa-se decidir quais produtores continuarão no mercado e quais serão obrigados a se retirar. Para os que se mantêm no mercado, esse controle gera lucros maiores do que os anteriormente existentes. Um controle de quantidades necessariamente pressupõe a existência de controles de entrada e saída de firmas no mercado (BARRIONUEVO; LUCINDA, 2004, p. 57).

Um outro exemplo de regulação é composto pelas limitações que o Estado coloca sobre a entrada e saída de firmas em um mercado. A limitação à entrada objetiva assegurar o acesso do produto a um maior número de consumidores. Em geral esse objetivo é mais adequado em indústrias sujeitas a custos médios decrescentes (monopólios naturais). Já a limitação à saída de firmas geralmente possui o objetivo de continuidade e regularidade na prestação do serviço ou garantir o consumo de um produto essencial. Barreiras a entradas garantem ao produtor o usufruto dos ganhos de escala, ou seja, ele consegue produzir um produto a um custo menor que se várias

firmas nesse mercado também o tentassem. Logo, as ações regulatórias de entradas e saídas de firmas devem dosar os ganhos de escala que a firma monopolista pode ter (isso se refletindo no preço cobrado ao consumidor) e o poder de mercado dado à firma devido à restrição a entradas.

O controle de quantidades, ou de entrada e saída, podem possuir efeitos danosos sobre a eficiência alocativa e a eficiência produtiva da economia. Os efeitos sobre a primeira são decorrentes do fato de a limitação de quantidades impedir a realização de trocas mutuamente benéficas, reduzindo o excedente econômico. O efeito principal sobre a eficiência produtiva é que a limitação à entrada em um determinado mercado tende a gerar ineficiências por parte das empresas reguladas, ineficiência esta que pode se refletir na forma de menores incentivos a ganhos de produtividade e eficiência na produção (BARRIONUEVO; LUCINDA, 2004, p. 57).

Por fim, temos a regulação da qualidade dos produtos. Esta se caracteriza por manter um padrão de qualidade do serviço ou produto oferecido ao consumidor quanto a sua qualidade física, regularidade na prestação, adequação do produto ao rótulo etc. Tal regulação é mais presente especialmente em serviços e produtos perecíveis como alimentos, medicamentos, serviços hospitalares. No Brasil, destaca-se a atuação no INMETRO, que testa a qualidade de grande variedade do produto, obrigando alguns mercados a ter seus bens o selo de qualidade dessa instituição.

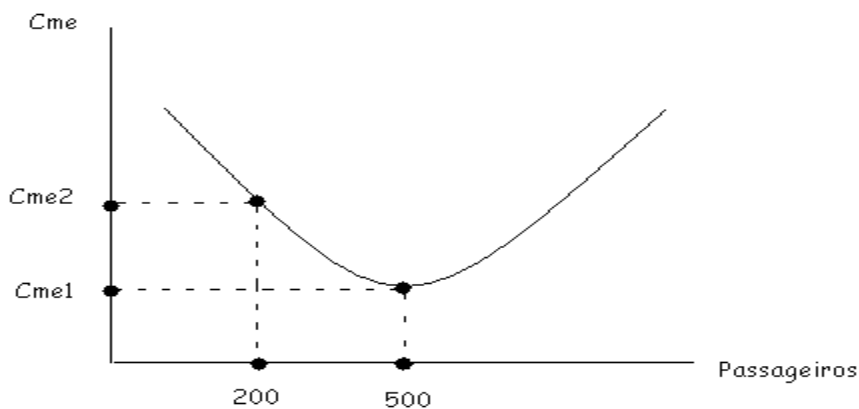
Na próxima seção, serão analisadas algumas características técnicas e econômicas do setor de Aviação Civil.

2 CARACTERÍSTICAS DO MERCADO DE AVIAÇÃO CIVIL

Importantes características do mercado de aviação civil são os pequenos ganhos de escala (GUIMARÃES; SALGADO, 2003, p. 1) e os grandes ganhos de densidade. Isso implica dizer que esse mercado não se caracteriza como um monopólio natural. Este tem como principal característica os ganhos de escala. Logo, o custo de um monopolista produzir uma quantidade é menor que os custos de que várias firmas produzissem a mesma quantidade, porém, divididas entre elas.

Um avião possui um custo fixo de operação em uma rota (custos operacionais). Além disso, o número de assentos é fixo por avião. Dessa forma, o número de assentos necessários para se chegar ao ponto mais baixo da curva de custo médio pode ser bem acima daquele que o avião dispõe. Assim, não se chega a esse ponto colocando mais um avião em funcionamento, uma vez que, apesar do número de assentos aumentar, o novo avião também terá seus custos fixos. Pode-se encarar cada avião como uma planta produtiva. Logo, instalando mais uma planta, porém, esta, independente da primeira já instalada, não resolverá os problemas de escala da primeira.

Gráfico 2



Fonte: Elaborado pelo autor.

O mercado de aviação civil é reconhecido por ter uma demanda elástica quanto à renda. Isso significa que uma mudança proporcional na renda provoca uma mudança mais que proporcional na demanda. Logo, esta é muito sensível às mudanças no Produto Interno Bruto (PIB). Se este último aumenta, a demanda por bilhetes aéreos aumentará mais que proporcionalmente ao aumento do PIB, o mesmo ocorrendo quando há diminuição deste (OLIVEIRA, 2006, p.14).

Além disso, dentro de um ambiente não regulado, há grande grau de competição entre as firmas. Isso gera variação brusca no grau de lucratividade do setor. As médias de rentabilidade do setor aéreo variam em torno de 1% a 9% (RODRIGUES, 2004, p. 25). Em uma situação de regulação como foi a brasileira (onde as livres entradas não eram permitidas), as firmas tenderão a ter acordos tácitos e formar cartéis, de forma a garantir uma maior rentabilidade.

Dentre as barreiras a entradas desse setor, está a barreira caracterizada pela falta de infra-estrutura aeroportuária. Nem sempre os aeroportos mais procurados possuem *slots* (local no aeroporto para a aeronave embarcar e desembarcar passageiros) nos horários que as empresas aéreas desejam. Logo, uma vez conseguido um *slot* para o horário desejado, mesmo havendo capacidade ociosa para aquela rota, as empresas não liberam o *slot*, com medo que alguma concorrente, posteriormente, explore aquela linha quando a demanda voltar a se aquecer. Isso leva as empresas a sempre terem uma capacidade ociosa em suas malhas, incentivando uma guerra de preço nessas linhas (GUIMARÃES; SALGADO, 2003, p. 7).

Esses *slots*, durante muito tempo, foram aprovados arbitrariamente pelo órgão regulador, não havendo qualquer regulamentação para a cessão. As empresas mandavam o pedido de horário para o regulador e este, juntamente com a informação

de disponibilidade de local da autoridade aeroportuária, aprovava ou não. Apesar disso, atualmente, a Agência Nacional de Aviação Civil já possui legislação infra-legal a respeito da distribuição de *slots* (OLIVEIRA, 2007, p.10).

Se as entradas de firmas, oferta de assentos e preços são regulados, a competição se dará na diferenciação do produto, como o que ocorreu nas décadas de 80 e início da de 90 no Brasil. Nessa época, havia grande qualidade no serviço de bordo, salas vip de espera, tapetes vermelhos etc. Essa é uma característica marcante de um oligopólio onde as tarifas são reguladas e há competição entre as firmas (RODRIGUES, 2004, p. 26).

Outra característica do setor é utilizar o modelo *hub-and-spoke* para definir as rotas. Com o intuito de diminuir os custos que os vôos com rotas diretas geravam, as firmas começaram a operar com este sistema. Um *hub* é um aeroporto central no qual os passageiros dos mais diferentes destinos sempre desembarcam para pegar conexões e *spokes* são as rotas finais que esses passageiros em conexão irão pegar. A maior parte das grandes empresas utiliza um ou mais aeroportos como *hubs*. (GUIMARÃES; SALGADO, 2003, p. 4).

O objetivo do sistema de *hub-and-spoke* é diminuir os custos operacionais das firmas. O bem oferecido por uma empresa aérea são os assentos e todos os vôos possuem custos fixos e variáveis. Cada assento no avião representa uma porção no custo total do vôo. Para cada assento ocupado por um passageiro, a firma diminui o seu preço de *break-even*, que é o preço do assento no qual a firma só consegue pagar seus custos, mas, a partir dele, ela começa a auferir lucros. Logo, o que o sistema de *hub-and-spoke* faz é juntar todas as pessoas de várias localidades, que querem chegar a um mesmo ponto em um *hub* e colocá-las em um mesmo vôo. Isso faz com que os

vôos sejam mais cheios e o custo por assento diminua, o que, conseqüentemente, diminuirá o preço da passagem.

Esse sistema permite aumentar a freqüência de vôos, além de atender aeroportos cujo volume de tráfego para qualquer outra cidade seria insuficiente para justificar o serviço ponto-a-ponto³ (GUIMARÃES; SALGADO, 2003, p. 4). No Brasil, a TAM utiliza os aeroportos de Guarulhos e Congonhas como *hubs*. A Varig e a Gol utilizam os aeroportos de Guarulhos e do Galeão.

O produto que é oferecido pelas companhias aéreas possui como característica a perecibilidade. Uma vez oferecido e não consumido, não pode ser estocado e se perde quando o avião levanta vôo. Quando um assento é oferecido por uma empresa aérea e este não é consumido por um passageiro, este produto perde-se. Como conseqüência, o custo médio por assento aumenta, uma vez que o custo total é dividido pelo número de assentos ocupados, e aumenta o custo operacional por assento.

Na seção seguinte, mostrar-se-á o histórico do setor aéreo no Brasil e a evolução da política regulatória no tempo.

³ O serviço ponto-a-ponto é aquele em que o vôo sai da cidade de origem, indo direto para a cidade de destino sem escalas.

3 EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO DO SETOR DE AVIAÇÃO CIVIL NO BRASIL

3.1 Introdução

Apesar de as políticas regulatórias brasileiras terem a finalidade de dar diretrizes de funcionamento aos monopólios estatais privatizados, especialmente na década de 90, o setor aéreo civil, longe de ser um monopólio natural, durante todo tempo de sua existência, foi essencialmente privado e regulado (GUIMARÃES;SALGADO, 2003, p. 1).

A regulação do setor foi justificada pela visão estatal de que a indústria de transporte aéreo de passageiros é um serviço de utilidade pública essencial. Além disso, outros fatores também contribuíram para a presença do governo como gestor desse setor: assegurar a estabilidade do empreendimento, segurança e defesa nacional, proteção do meio-ambiente, o prestígio e a política comercial e industrial do país, desenvolvimento regional e urbano dentre outros (BUSTO; TUROLLA; OLIVEIRA, 2005, p. 3).

A política regulatória adotada pelo governo no setor aéreo teve uma função contrária às políticas convencionais que visam impedir o poder de monopólio das firmas e proteger o consumidor desses abusos. A Regulação, especialmente no início, visava impedir a concorrência e não tinha a intenção de proteger o consumidor, mas sim a firma oligopolista (GUIMARÃES; SALGADO, 2003, p. 1-2). Somente com a onda de desregulamentação dos anos 90, as firmas experimentaram um ambiente mais concorrencial e sem reservas de mercado.

As políticas regulatórias do setor passaram por momentos de regulação e desregulamentação bem definidos nos últimos 35 anos. Utilizar-se-á a divisão de períodos feita por Oliveira (2006, p. 134).

3.2 Começo da Regulação

O pioneirismo da aviação comercial brasileira se deu nos anos de 1920, e um fato que contribuiu demasiadamente nesse sentido foi a utilização do excedente de aeronaves de tropas no setor de aviação civil.

Também na década de 1920, mais precisamente em 1927, surgem a Companhia Aérea Rio Grandense (Varig) e o Sindicato Condor Ltda, que deu origem aos Serviços Aéreos Cruzeiro do Sul Ltda., posteriormente, incorporados por aquela. A *Pan American Airways* (Panair) surge em 1929, constituindo uma subsidiária brasileira, operando em linhas internacionais, e ,em 1933, começa a operar em vôos nacionais. Nesse mesmo ano, ocorre o surgimento da Vasp, e mais tarde, em 1955 é criada a Sadia Transportes Aéreos que trocou o nome para Transbrasil S.A. Linhas Aéreas, em 1972. Em 1961, surge a companhia TAM como Táxi Aéreo Marília (RODRIGUES, 2004, p. 11).

De forma semelhante a outros países, a aviação civil brasileira, em sua fase inicial, também recebeu incentivos econômicos. Na década de 1930, houve concessões financeiras à Varig e à Vasp pelos governos dos estados do Rio Grande do Sul e São Paulo respectivamente. No que se refere ao âmbito federal, foram concedidas subvenções à companhia *Panair* na rota Belém-Manaus. (RODRIGUES, 2003, p. 85).

Em 1931, nasce o Departamento de Aeronáutica Civil, que inicialmente era subordinado ao Ministério da Viação e Obras, e, em 1941, passou a ser vinculado ao Ministério da Aeronáutica, por ocasião da criação deste. Posteriormente, no ano de 1969, sua denominação passou a ser a Departamento de Aviação Civil (DAC) e seu papel sobressaía como o de analisar, planejar, orientar e incentivar as atividades da Aviação Civil pública e privada.

Dentre as ações do DAC, estão as inúmeras concessões para a exploração de serviços aéreos, ampliando as localidades atendidas pelo transporte aéreo doméstico. Segundo Rodrigues (2003, p. 87), entre 1945 e 1954 foram outorgadas 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, esse número tinha caído para 14 e em 1960 para 10.

Com o significativo aumento no número de transportadoras, ocorreu um excesso na oferta de assentos, comparado com o que realmente era utilizado pelos passageiros. Além disso, a concorrência dessas operadoras trouxe como consequência o baixo índice de aproveitamento das aeronaves e consequente inviabilidade econômica de algumas rotas, 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 dos níveis de regularidade no serviço de transporte aéreo (RODRIGUES, 2003, p. 87).

No início da década de 1960, uma grave crise econômica recaí sobre a aviação comercial brasileira, justificada pelos seguintes fatores: “baixa rentabilidade provocada pela concorrência excessiva; necessidade de novos investimentos para a renovação da frota de aeronaves do pós-guerra, cuja manutenção tornou-se difícil com a escassez de peças de reposição, o que prejudicava a regularidade dos vôos oferecidos”. (RODRIGUES, 2004, p. 12-13). Com vistas a superar a crise e dar continuidade aos serviços aéreos, sucede-se uma fase de severa regulação por parte do DAC, com

objetivo de reduzir o número de empresas, e, portanto, desestimular a “guerra de preços”.

Iniciava-se, então, um período de política regulatória que se estendeu por três décadas, cujo resultado possibilitou a prevalência de três empresas: Varig, Real e Panair. Uma vez que a Panair teve falência decretada pela União em 1960, e sendo que a Real e a Cruzeiro foram incorporadas pela Varig, esta última consolidou-se como maior empresa aérea, se tornando a única empresa operando no mercado internacional até início dos anos 90 (RODRIGUES, 2004, p. 15). Assim, ao lado da Transbrasil e Vasp, a Varig atendia à demanda nacional, e só mais tarde, já em meados da década de 90, a TAM se consagrou na atuação de rotas nacionais.

3.3 Regulação com Política Industrial (1973-1986)

O modelo de regulação que previa o estímulo à concentração de empresarial, o controle de entrada e da definição de linhas, assim como um controle tarifário estrito, que predominou nesse período, foi definido com as Conferências Nacionais da Aviação Civil (CONAC) realizadas em 1962, 1963 e 1968 (GUIMARÃES; SALGADO, 2003, p. 1). Tratava-se, então, do chamado regime de competição controlada, o qual se fortaleceu a partir do Decreto 72.892, de 9 de outubro de 1973, onde toda a operação do sistema era atribuída às grandes companhias nacionais. Essas definições de modelo regulatório influenciaram sensivelmente a aviação civil nos anos seguintes.

Conforme Oliveira (2007, p. 134), o período de maior representatividade dos mecanismos regulatórios do setor aéreo, intitulado período da Regulação com Política Industrial, constitui os anos de 1973 a 1986, no qual a política industrial e de planejamento setorial, ao lado da política de regulação propriamente dita, também eram objetivadas pelas autoridades.

Todavia, a primeira intervenção de caráter estritamente regulatório no mercado aéreo brasileiro deu-se por via do decreto 76.590, de 11 de novembro de 1975, que criou os Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional (SITAR), os quais constituíam um conjunto de políticas industriais voltadas à ampliação da cobertura do transporte aéreo pelo território nacional (OLIVEIRA, 2007, p. 135).

O regulamento dividiu o país em 5 grandes áreas, cada qual atendida por uma empresa, em regime de monopólio, cabendo destacar que um dos princípios do SITAR era a clara delimitação de atuação das empresas regionais e nacionais. “As companhias aéreas eram: Nordeste (com operação em estados do Nordeste e cidades que abrangiam Maranhão, Espírito Santo e Minas Gerais), Rio-Sul (estados do Sul e Rio de Janeiro e parcela do Espírito Santo e São Paulo – litoral), Taba (envolvendo os estados da Amazônia e partes oeste do Pará e Norte do Mato Grosso), TAM (Mato Grosso do Sul, e partes do Mato Grosso e São Paulo) e Votec (estados de Tocantins, Goiás, Distrito Federal, e parte do Pará, Minas Gerais e Mato Grosso).” (OLIVEIRA, 2007, p.11)

Nessa época, tanto os preços quanto a frequência dos vôos eram controlados pela autoridade regulatória, o que evitava a concorrência entre as firmas nacionais que operam em linhas de mesmo destino. A entrada de novas companhias tanto no mercado nacional quanto regional era proibida e o país foi dividido em cinco grandes áreas de forma que a operação das firmas regionais em suas regiões era monopolista. Além disso, competição entre firmas nacionais e regionais não acontecia, uma vez que elas operavam em rotas diferentes. As primeiras atuavam em ligações troco e as outras em ligações alimentadoras regionais (OLIVEIRA, 2007, p. 135).

Dentre os mecanismos de política industrial realizada, estão: criação de cinco monopólios regionais para 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 Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), o EMB-110 (Bandeirante) (OLIVEIRA, 2007, p.135).

Este foi um período em que o governo tentou implementar, incentivar e estruturar a aviação civil no país. Porém, fica claro, com as atitudes concentradoras, que aboliam a competição entre as firmas, que a regulação não tinha intenção de melhorar a condição do consumidor, mas sim garantir uma reserva de mercado para as firmas e garantir, com a inexistência de competição e regulação das tarifas, um preço lucrativo e a estabilidade do setor.

3.4 Regulação com Política de Estabilização Ativa (1986 – 1992)

Na medida em que a prioridade do governo nos anos 80 esteve voltada às políticas de estabilização econômica, devido ao contexto de inflação descontrolada e crescentes problemas de ordem macroeconômica, o setor de aviação civil foi negativamente afetado pelo controle tarifário e de câmbio. Acrescente-se a isso o abandono das políticas setoriais de longo prazo e dos projetos de desenvolvimento industrial (OLIVEIRA, 2007, p.12).

As interferências na formação de preços das atividades dirigidas ao mercado interno (setores com preços controlados) e as medidas de desvalorização real do câmbio, com vistas a estimular atividades exportadoras e reduzir as importações, foram as principais tentativas de política de estabilização, implantadas a partir de 1986, que tiveram maior impacto sobre o setor aéreo brasileiro (OLIVEIRA, 2007, p.12)

Assim sendo, a rentabilidade das empresas aéreas foi comprometida em função da defasagem de preços imposta pelo rígido controle do Conselho Interministerial de Preços (CIP). Além disso, também houve uma forte pressão dos custos, dada a alta correlação entre alguns insumos utilizados pelas empresas de aviação, a taxa de câmbio, e a variação do preço do querosene, já que muitos insumos eram importados.

Outra particularidade condizente com esse período foi o forte grau de intervencionismo no âmbito das políticas de reajustes tarifários, no sentido de promover uma redução artificial nos preços. Tal intervencionismo, por sua vez, culminou em múltiplos ganhos de ressarcimento às empresas aéreas, a exemplo da Transbrasil que foi ressarcida em função das perdas referentes ao período dos planos econômicos do final da década de 1980 e início de 1990 (OLIVEIRA, 2007, p.11). No que tange às demais empresas aéreas, “encontram-se em tramitação no Judiciário ações da Vasp, cuja indenização é estimada em R\$ 900 milhões, Varig, com R\$ 1,8 bilhão, Rio-Sul com R\$ 400 milhões e TAM com R\$ 500 milhões.” (RODRIGUES, 2003, p. 93).

Quanto às variáveis regulatórias como competição entre as firmas, entrada no mercado e reajuste de tarifas, tudo permaneceu como era no período anterior. Uma diferença nas tarifas foi que, a partir de 1989, foi introduzido o sistema de bandas tarifárias, onde o preço de referência era dado pelo DAC e as firmas poderiam trabalhar em uma faixa de -25%, +10% desse preço. A liberalização de novas rotas para as companhias ainda dependia de comprovação de viabilidade econômica (OLIVEIRA, 2007, p.8).

3.5 Liberalização com Política de Estabilização Inativa (1992-1997)

A década de 90 inaugurou um gradual processo de liberalização do mercado doméstico de aviação civil, com a introdução da concorrência, por meio da introdução

de novas empresas e da liberalização tarifária. Isso se deu a partir de decisões de autoridades econômicas, anunciadas pelo Departamento de Aviação Civil (DAC), por via da expedição de portarias (OLIVEIRA, 2007, p.13).

De acordo com Guimarães e Salgado (2003, p. 13), os instrumentos regulatórios passaram a ser alterados a partir de 1991, quando então foi realizada a V CONAC e, portanto, a Primeira Rodada de Liberalização, PLR. A partir da implementação desta última, os monopólios regionais, oriundos do SITAR, foram extintos, resultando na entrada de pequenas companhias aéreas no mercado, a exemplo da Pantanal, Meta, Rico, Tavaj, etc. Assim, houve autorização no sentido criar novas empresas no âmbito regional e promover a competição entre as operadoras nacionais e regionais, extinguindo-se áreas demarcadas de atuação.

Entretanto, a política de flexibilização do setor aéreo começou efetivamente no ano de 1992 com a adoção de preços de referências com novas bandas tarifárias e a eliminação de barreiras de novas empresas no mercado doméstico (OLIVEIRAA, 2007, p. 137-138). A competição dos preços, caracterizada pela concessão de tarifas promocionais, objetivando o aproveitamento máximo da capacidade ofertada, servia como motor da indústria, enquanto que as bandas tarifárias atuavam no sentido de acirrar a disputa daqueles primeiros⁴. Uma vez que o mercado se tornou mais competitivo e verificou-se a ausência de maiores pressões sobre os preços, bem como uma maior estabilidade de custos (especialmente depois da estabilização de preços promovida pelo Plano Real), fazia-se desnecessária a forte intervenção por parte da

⁴ As bandas tarifárias, originalmente, serviam para diminuir a concorrência de preços entre os agentes. Porém, com o seu alargamento, isso gerou um incentivo para que as transportadoras pudessem praticar concorrência de preços dentro dos limites da banda (OLIVEIRA, 2007, p. 137-138).

autoridade regulatória. Daí vem o caráter inativo da política de intervenção implementada nesse período, especialmente depois da implementação do Plano Real.

Com relação à regulação de preços, aumentou-se a amplitude das bandas tarifárias que passaram a ser -50% a + 32% da tarifa de referência. Porém, essa última ainda era controlada e sujeita a reajustes periódicos (OLIVEIRA, 2007, p. 15). Neste período, pela primeira vez, a competição de preços foi encorajada e o instrumento para a realização dessa competição foi a banda tarifária. Com a nova postura do governo, a política industrial desenvolvimentista do setor foi sendo parcialmente removida.

3.6 Liberalização com Restrição de Política de Estabilização (1998-2001)

A partir de 1998, houve gradual ampliação da liberalização dos mercados no sentido de estimular a competição entre as empresas do setor aéreo. Para tanto, houve a remoção das bandas tarifárias e a extinção do sistema de empresas regionais e nacionais, ambos mecanismos de controle de competição (OLIVEIRA, 2007, p. 138).

Por via de Portarias do DAC, as empresas aéreas adquiriram maior liberdade para a prática tarifária, assim como foi extinta a exclusividade das empresas regionais na operação das chamadas “Linhas Aéreas Especiais⁵”, dando origem à Segunda Rodada de Liberalização, (SRC), cuja característica fundamental foi o estímulo ao primeiro grande surto de competitividade desde o início do processo de desregulamentação. “De fato, em 1998, foram observados fenômenos de ‘guerras de preços’ e ‘corridas por frequência’, muito divulgados pela mídia, que nada mais representavam que os efeitos de curto prazo das novas medidas implementadas, mas

⁵ A única exceção que ainda existia e que caiu nessa época foi a ponte aérea Rio de Janeiro-São Paulo. A maior parte dessas Linhas Especiais foi extinta na Primeira Rodada de Liberalização (OLIVEIRA, 2007, p. 137).

que geraram uma movimentação competitiva como não se via pelo menos desde a década de 1960” (OLIVEIRA, 2007, p. 138).

Com a Segunda Rodada de Flexibilização houve maior liberdade para as empresas no que diz respeito à fixação de tarifas cheias e descontos, como também no controle de entradas e saídas das linhas do sistema de operações. Porém, a instabilidade cambial e a brusca desvalorização do real face ao dólar, no ano de 1999, ao provocarem impactos nos custos operacionais das empresas do setor aéreo, trouxeram a elevação dos preços. Além disso, a autorização para novas rotas não mais precisava de comprovação de viabilidade econômica, o que tornava o processo de liberalização da rota mais ágil (OLIVEIRA, 2007, p. 16).

3.7 Quase-desregulamentação: 2001-2002

No ano de 2001, foi instituída a total liberalização dos preços, face a um acordo entre o DAC e o Ministério da Fazenda com a finalidade de remover mecanismos de regulação econômica ainda existentes. Ocorria, assim, a Terceira Rodada de Liberalização (TRL), fortemente marcada pela entrada de novas empresas e solicitação de novas linhas, freqüências de vôo e aeronaves (OLIVEIRA, 2007, p. 139).

Este período caracterizou-se pela vontade do governo de que o setor não sofresse intervenções regulatórias. Logo, a política industrial foi totalmente removida assim como intervenções de autoridades macroeconômicas, especialmente aquelas interferências nos preços.

A entrada de novas firmas era permitida e os monopólios regionais não mais existiam. A competição entre firmas era estimulada, mas havia controle antitruste no setor. A distinção entre firmas regionais e nacionais não mais existia. A autorização de novas rotas para as firmas era feita sem controle econômico ou comprovação de

viabilidade econômica da rota, tornando-se um processo mais ágil (OLIVEIRA, 2007, p. 139).

Foi nesse contexto, assinalado pela adoção de liberdade tarifária e por problemas econômico-financeiros das empresas tradicionais, que a GOL Linhas Aéreas inseriu-se no mercado de aviação civil e devido à sua política comercial diferenciada conquistou diferenciados segmentos de demanda, ao passo que contribuiu para a maior competitividade do setor.

3.8 Re-regulação: 2003-

No ano de 2003, o DAC, convencido de que o mercado de aviação civil dispunha de um “excesso de oferta” e de uma competição não ideal, editou algumas Portarias para conter o avanço da desregulamentação. Em outras palavras, o DAC passa a exercer a função de adequar a oferta de transporte aéreo à demanda. Dá-se, então, nesse período, a necessidade de novos estudos de viabilidade econômica prévia, devido a pedidos de importação de novas aeronaves, novas linhas e entrada de novas companhias aéreas. A única diferença de um típico período regulador foi a não re-regulação tarifária (OLIVEIRA, 2007, p. 139). Entre as medidas, estava a função moderadora das autoridades regulatórias e o restabelecimento de controles econômicos para a autorização de novas rotas para as companhias.

Então, no que tange à evolução do setor de aviação civil brasileiro, é mister ressaltar que o processo de liberalização iniciado na década de 90 contribuiu positivamente, isto é, trouxe resultados benéficos em termos de bem-estar para os usuários de transporte aéreo. Com a introdução da concorrência no setor aéreo, houve a ampliação da oferta de vôos, assim como a demanda de usuários pelo serviço aéreo também se estendeu (GUIMARÃES; SALGADO, 2003, p. 8-9); a introdução da

competição por preços, que provocou reduções no mesmo, portanto, representou avanços significativos para o consumidor.

Outro marco associado à evolução do mercado aéreo brasileiro diz respeito à criação da Agência Reguladora de Aviação Civil, a ANAC, que veio substituir o antigo DAC, e cujas funções são, a saber: promoção da defesa da concorrência, juntamente com o CADE; definição de prioridades na exploração e na utilização de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária; promoção e divulgação regular de estudos específicos sobre as condições do mercado, tráfego e demanda por serviços de transporte aéreos; e implementação de programas de incentivos para o aumento da produtividade do setor aéreo e para viabilizar o acesso à infra-estrutura e ao transporte aéreo para as localidades não atendidas.

4 CONSEQÜÊNCIAS DA DESREGULAMENTAÇÃO: O CASO AMERICANO E EUROPEU

4.1 O Caso Americano

Antes de abordar como foi o processo de desregulamentação e suas conseqüências no mercado americano, deve-se entender como era a regulação econômica incidente nesse mercado. O órgão regulador de aviação civil americano era o CAB (*Civil Aeronautics Board*). Sua criação se deu no ano de 1938 com o objetivo de promover, encorajar e desenvolver a aviação civil americana, além de ser a autoridade para controlar entradas, subsídios, tarifas e fusões das firmas (BORENSTEIN; ROSE, 2007, p. 3). Já a normatização no que tange aspectos como segurança de vôo, navegação aérea, controle de vôo e acesso aos aeroportos era feita pelo FAA (*Federal Aviation Administration*) (BORENSTEIN; ROSE, 2007, p. 3).

A regulação econômica na indústria americana de aviação civil foi constante, ocorrendo sempre sem grandes mudanças durante os 40 anos de duração (1938-1978). Os dois elementos mais importantes que serão abordados são as restrições a entradas e a determinação das tarifas. Entretanto, sua atuação também abrangia o controle a saídas (continuidade na prestação do serviço), concessão de subsídios e controle de fusões entre as empresas aéreas (BORENSTEIN; ROSE, 2007, p. 4).

Nos EUA, o CAB também fez um sistema onde existiam empresas nacionais e locais. Estas operavam em pequenas localidades enquanto aquelas tinham autorização de operar por todo território nacional. Entretanto, as empresas locais não podiam

concorrer com as nacionais, ou seja, não podiam oferecer vôos com a mesma rota que as nacionais (BORENSTEIN; ROSE, 2007, p. 4).

As entradas no mercado, durante o período de regulação, precisavam de autorização do CAB e a liberação de novas rotas para as empresas dependia de demonstração do requerente que sua operação não iria interferir na operação das outras empresas (de forma a diminuir seus lucros) e de que a entrada beneficiaria o interesse público. Logo, essas autorizações somente ocorriam em rotas de demanda crescente, onde a entrada de mais uma operadora não prejudicaria as outras já instaladas. Isso, apesar de estabilizar o mercado, trazia graves conseqüências para a competição entre as firmas e, conseqüentemente, para a sua eficiência (diminuição de custos e criação de novas formas operação entre as firmas) (RODRIGUES, 2004, p. 31-32).

Quanto às tarifas, estas eram determinadas pelo CAB. Entretanto, a estipulação dos preços não tinha muita vinculação com os custos da rota. Era comum ocorrer que a tarifa cobrada por viagens longas estava bem acima do custo operacional, enquanto as de viagens curtas, abaixo do custo, o que gerava um subsídio cruzado. Essa discrepância ficou ainda mais latente com a adoção de tecnologias mais avançadas e diminuidoras de custos (BORENSTEIN; ROSE, 2007, p. 6). As firmas tinham pouca liberdade para concorrer nos preços cobrados. Logo, a concorrência passava a ser na qualidade do serviço prestado, por exemplo, no serviço de bordo, na freqüência dos vôos e criação de salas de espera especiais.

Outra consequência desse descasamento da tarifação e custos foi o excesso de oferta de assentos. Nas rotas onde as tarifas eram maiores que os custos, houve um aumento na oferta de assentos devido a um aumento no número de vôos. Como as firmas não podiam competir nos preços, competiam nas frequências de vôo. Isso ocasionou uma diminuição da taxa média de ocupação por avião. Porém, as tarifas assim permitiam. Já nas rotas onde a tarifa era menor que os custos, aconteceu o processo inverso. Houve uma diminuição da frequência de vôo e um aumento da taxa média de ocupação (BORENSTEIN; ROSE, 2007, p. 6 -7).

No início da década de 1970, o mercado de aviação civil tinha forte regulação tarifária e de entradas de firmas, além de um burocrático sistema de outorga para exploração de novas rotas. Além disso, havia um sistema de empresas nacionais e locais, no qual elas não competiam entre si. Também, havia uma grande concentração nas empresas nacionais. Isso significou que as quatro principais empresas (United, American, TWA e Eastern) auferiam 87% da receita total da indústria (RODRIGUES, 2004, p. 39).

A desregulamentação do mercado foi feita pelo *Airline Deregulation Act* de 1978, onde houve a flexibilização das regras para entrada no mercado. A partir dele, não havia mais a imposição de tarifas por parte do órgão regulador e a concessão de novas rotas tornou-se um processo mais facilitado. Essas medidas trouxeram diversas consequências como a entrada de novas firmas no mercado, o barateamento da tarifa cobrada (ocorrendo, no curto prazo, guerra tarifária entre as firmas) e aumento da taxa média de ocupação dos aviões (BORENSTEIN; ROSE, 2007, p. 11-12). Com a

desregulamentação, as empresas ganharam liberdade para adaptar suas estratégias à demanda de mercado (MORRISON, 2005, p. 162).

O fim da proteção gerada pela regulação do CAB trouxe o surgimento de um novo tipo de firma para a indústria de aviação. Este setor estava acostumado com a competição que ficava somente na qualidade dos serviços e na frequência dos vôos. Além disso, não havia competição entre as firmas. As nacionais não competiam com as locais, por exemplo. Esses fatores não trouxeram incentivos para que as firmas tentassem ser mais eficientes e diminuir seus custos.

Algumas das novas entrantes introduziram o conceito do *low-fare*, ou seja, tarifas baixas, baixos custos operacionais e trabalhistas, serviços de bordo de baixa qualidade e pouca frequência nos vôos, porém crescente. Neste tipo, está a empresa precursora americana *Southwest* (No Brasil, a Gol é uma representante dessa categoria). Com a entrada das novas firmas no mercado e a competição delas com as já instaladas, empresas grandes e consolidadas como a *United* (e a Varig no Brasil) passaram a apresentar severas dificuldades financeiras, enquanto as empresas entrantes apresentaram crescimento impressionante (MORRISON, 2005, p. 164-165).

Essas novas firmas adotantes do *low-fare* induziram as outras firmas já instaladas no mercado a se tornarem mais eficientes dentro de seus próprios padrões de produção ou a adotarem o padrão *low-fare*. Segundo Alam e Sickles (1998, p. 215), a teoria de estrutura de mercado sugere que à medida que a indústria se torna mais competitiva, torna-se importante para uma firma produzir de forma mais eficiente relativamente às outras firmas, de forma a sobreviver no mercado. Isso significa que avanços tecnológicos feitos por uma firma podem ser adotados por outra firma. A

empresa que geralmente sai do mercado é aquela que não consegue alcançar esses avanços e não produz tão eficientemente quanto as demais. Além disso, as firmas tornam-se mais parecidas do ponto de vista da eficiência, diminuindo a diferença entre suas produtividades. Isso aumenta a competição no ambiente econômico e requer um esforço cada vez maior para alcançar maiores níveis de eficiência e, assim, sobreviver no mercado (ALAM; SICKLES, 1998, p. 215).

Entre os novos padrões de comportamento de eficiência das operadoras nacionais e empresas de baixo custo estão a adoção do sistema *hub-and-spoke* para a organização das rotas, o sistema de reservas por computador, diminuição da qualidade das refeições servidas no serviço de bordo e diminuição do número de trabalhadores (MORRISON, 2005, p. 164).

O fim da regulação os novos fatores introduzidos pela desregulação contribuíram sensivelmente para a reconcentração do setor. Os favoráveis à desregulamentação achavam que se ela ocorresse, haveria livre entrada das firmas no setor e, dessa forma, o número de operadoras aumentaria, incentivando a eficiência e o aumento de bem estar provocado pela concorrência. Entretanto, essa mesma concorrência teve o caráter de eliminar muitas novas entrantes que não eram eficientes o suficiente e selecionar somente as mais capazes. Assim, mesmo havendo mais firmas que antes da desregulação, a participação das oito maiores firmas do mercado ainda era muito alta (RODRIGUES, 2003, p. 59-60 e 67-68)

Os principais problemas que a indústria de aviação civil americana sofreu devido à desregulamentação foram:

- 1) a turbulência e aflição geradas pelo processo;

- 2) a reconcentração da indústria, ocorrida após a desregulação;
- 3) a intensificação das práticas de discriminação de preços e o aumento da exploração monopolista;
- 4) a deterioração da qualidade dos serviços (KAHN, 1988, p. 316 citado por RODRIGUES, 2003, p.77);
- 5) diminuição da capacidade da indústria devido à falência das firmas que não conseguiram se manter no mercado.

4.2 O Caso Europeu

O mercado europeu de aviação civil, antes de sua desregulação no final da década de 1990, era caracterizado por operadoras tradicionais e com um modelo de administração de alto custo e pouco eficiente. Segundo Sawers (1987) citado por Dearden (1994 p. 15), antes do processo de desregulamentação, o custo do assento por milha nas rotas europeias em 1983 era 60% maiores que nos EUA, que já havia passado pelo processo de desregulação. Esses altos custos de operação eram sustentados pelo regime regulatório da União Europeia que produzia tarifas entre 45% e 75% mais altas que aquelas nos EUA (DEARDEN, 1994, p. 15).

Devido ao pequeno tamanho dos países nesse continente, comumente havia uma ou duas empresas operando internamente em cada país, em geral eram empresas estatais. Além disso, desde os primeiros tratados que discutiam sobre a criação da União Europeia, havia uma preocupação em estabelecer uma Comunidade Europeia de Aviação Civil, de forma a discutir assuntos sobre o setor. Em 1954, O Conselho Europeu estabeleceu a Conferência Europeia de Aviação Civil que resultou, em 1956,

em um acordo liberando a operação de vôos fretados na Europa e, em 1967, em um acordo multilateral regulando os vôos regulares. Nesse meio tempo, em 1958, as grandes operadoras nacionais do velho continente (Lufthansa, Air France, KLM, e Alitalia) discutiam um acordo de cooperação com o objetivo de padronizar suas aeronaves e coordenar os serviços operacionais de solo. (DEARDEN,1994, p. 16)

A partir de 1978, houve a tentativa do setor de também ser regulado pelo Tratado de Roma, especialmente no que tange competição desleal, controle do poder de monopólio e das fusões. Entre outros pontos que foram discutidos está a diminuição das barreiras a entrada no setor, a diminuição e controle das tarifas e regulação dos subsídios dados pelos governos às operadoras. Entretanto, devido à pressão das empresas aéreas e de seus governos nacionais, as negociações foram frustradas pelo Conselho Europeu. (DEARDEN,1994, p. 16)

Logo, durante o período regulado, o setor de transporte aéreo europeu era caracterizado pela ausência de competição entre as grandes operadoras nacionais⁶, as tarifas eram estabelecidas por acordos bilaterais entre os Estados Nacionais, as entradas nos mercados de cada país eram difíceis, pois dependiam de acordos bilaterais, comumente dados às operadoras nacionais de cada país (DOMANICO, 2007, p. 199-200).

⁶ Como vários países europeus são de reduzido tamanho e o mercado interno não seria suficiente para viabilizar uma empresa aérea ou sua expansão, fazia-se necessário que as empresas nacionais também operassem em rotas para outros países. Entretanto, não havia uma regulação continental para padronizar tais rotas. Quando uma empresa nacional (normalmente empresa estatal) decidia fazer um vôo para outro país, ela fazia um acordo bilateral com este país. Devido à condição de empresa pública, esses acordos tinham, muitas vezes, um papel mais governamental e diplomático que puramente comercial. Os acordos regulavam e decidiam horários dos vôos, tarifas, aeroportos utilizados, frequência e todos os outros ajustes. Esses acordos não tinham a intenção de fazer as empresas nacionais dos dois países competirem pela rota. A entrada de outras firmas no mercado nacional de cada país era muito dificultada, uma vez que dependia desses acordos bilaterais (DOMANICO, 2007, p. 199-200; DEARDEN,1994, p. 15-16).

Entretanto, a situação do mercado começa a mudar progressivamente partir de 1987. Influenciado pela desregulação americana, o processo de liberalização do mercado europeu começa a ser implantando, com vistas à criação de um mercado único para o transporte aéreo. Este processo deu às operadoras a liberdade de escolher e determinar as rotas, oferta de assentos e tarifas. Além disso, a interferência dos governos nacionais foi parcialmente reduzida (DOMANICO, 2007, p. 200).

O processo de liberalização europeu foi feito de forma gradual. A abertura do mercado realizou-se por meio de “pacotes regulatórios”. Em 1987, o primeiro pacote foi introduzido pelo Conselho Europeu. Esse pacote reduziu algumas das restrições impostas nas tarifas, contribuindo para o aumento da competição no mercado, e alterou alguns critérios para a oferta de assentos oferecidos pelas empresas (DOMANICO, 2007, p. 200-201).

O segundo pacote foi introduzido em 1990 e foi uma continuação mais profunda do primeiro. Ele alterou de forma substancial tanto as restrições que ainda existiam nas tarifas quanto a oferta de assentos das empresas instaladas, além de autorizar a entrada de novas operadoras no mercado. Assim, a competição nas rotas de maior densidade foi aberta para novas operadoras (DOMANICO, 2007, p. 201).

Com o terceiro pacote, introduzido em 1997, o processo de liberalização europeu ficou completo. Esse pacote gradualmente introduziu liberdade de escolha de oferta de assentos pelas operadoras, permitiu o vôo de cabotagem⁷, introduziu, em todos os estados membros da União Européia, critérios financeiros e técnicos para licenciar uma

⁷ Vôo de cabotagem é aquele feito, geralmente, entre aeroportos de um país onde se embarca e desembarcam-se passageiros a cada pouso. Ele vai de encontro ao vôo regular que possui uma rota e aeroportos pré-estabelecidos para embarque e desembarque. Também existe a cabotagem internacional, ou seja, entre aeroportos em diferentes países.

empresa aérea, permitiu a operação em todas as rotas europeias das empresas licenciada e retirou todos os controles tarifários ainda existentes (DOMANICO, 2007, p. 201). Este pacote consolidou um único mercado europeu desregulado entre os países membros.

Diferentemente dos EUA, que liberalizaram seu mercado em um único ato, a União Europeia adotou um processo liberalizante gradual. Com isso, o bloco procurou evitar os choques de curto prazo que poderiam ocorrer com uma mudança radical única. Entre essas consequências, estão a pressão da concorrência internacional sobre o mercado europeu. Empresas americanas mais bem adaptadas à concorrência poderiam entrar no mercado e concorrer de forma desleal com as firmas europeias (DOMANICO, 2007, p. 201). O Conselho Europeu sabia que o modelo das empresas nacionais europeias era ineficiente e muito custoso. Essas empresas não estavam acostumadas à concorrência, uma vez que eram protegidas por acordos bilaterais e por subsídios governamentais. Logo, precisariam de tempo para se adaptar a um novo cenário concorrencial. Uma liberalização aos moldes americanos poderia provocar uma série de falências das firmas nacionais europeias e um grande impacto na oferta de assentos no mercado europeu. Logo, os pacotes liberalizantes foram adotados.

Segundo Jarach (2004, p. 29), a grande diferença entre o processo de desregulamentação europeu e americano foi o fato de que, no primeiro, não houve uma maciça saída de capacidade da indústria. No mercado europeu, há a expectativa que as Operadoras de Baixo Custo (OBCs) conquistem 25% do mercado enquanto que nos EUA isso será de 70% em 2010. Isso ocorreu, pois o processo de desregulamentação europeu foi paulatino, com pacotes periódicos, enquanto que nos EUA o ato de desregulação foi bem mais brusco. Essa desregulamentação em fases poupou o

mercado europeu dos choques de curto prazo sofridos pelo mercado americano (JARACH, 2004, p. 30).

Além disso, havia concorrência interna do próprio mercado de aviação civil e de outros modos de transportes. Como as distâncias no continente europeu são pequenas, outros modos de transporte como trens ou carros são substitutos do transporte aéreo e eles competem, em várias rotas, pelos mesmos passageiros. Logo, em uma situação de transição e adaptação das empresas aéreas, outros modos de transportes já consolidados poderiam atrair a maior parte do mercado para si, dificultando as atividades das operadoras aéreas. Além disso, com o processo de desregulamentação, assim como nos EUA, entraram no mercado de aviação civil europeu empresas de baixo custo. O serviço aéreo de baixo custo é ainda mais substitutivo que o de outros modos de transportes, o que obrigou as operadoras nacionais a se adaptarem mais rapidamente à nova concorrência (DOMANICO, 2007, p. 201-202).

A resposta das operadoras nacionais ao processo de liberalização e ao novo cenário de concorrência não demorou a aparecer. De forma geral, houve uma reorganização operacional com diminuição dos custos e das tarifas praticadas, dessa forma, atraindo consumidores mais sensíveis aos preços. Algumas empresas tentaram estratégias adicionais. Por exemplo, a Lufthansa e a Alitalia tentaram se adaptar ao modelo de baixo custo para as rotas de pequena extensão, ou seja, cortaram radicalmente os custos nessas rotas (diminuição da qualidade do serviço de bordo, utilização de reservas pela internet, diminuição dos salários dos empregados etc), e promoveram a reorganização dos aviões com capacidades diferentes para atender a demanda de cada rota (DOMANICO, 2007, p. 216).

O modelo de *hub-and-spoke* foi essencial para aumentar a competitividade das firmas tradicionais, uma vez que as operadoras de baixo custo costumavam utilizar as rotas ponto a ponto, orientadas para a minimização de custos (DOMANICO, 2007, p. 216).

Outras empresas nacionais criaram suas próprias empresas de baixo custo para competir com as novas entrantes. Foi o caso da *British Airways* que criou a GO e a SAS que criou a *Snowflawes* (DOMANICO, 2007, p. 217). Uma das estratégias mais utilizadas pelas empresas nacionais para manter suas participações de mercado foi, entretanto, a formação de alianças com outras firmas. Porém, essa estratégia não parece ter protegido as firmas nacionais da competição das empresas de baixo custo. Apesar de terem melhorado seu desempenho diminuindo custo e reduzindo as tarifas, muitas firmas nacionais, não conseguindo competir com as empresas de baixo custo, saíram do mercado (DOMANICO, 2007, p. 217).

4.3 A Tendência Mundial: As Empresas de Baixo Custo

Com a diminuição da regulação governamental no mercado de aviação civil, primeiramente nos EUA e depois na Europa, um novo tipo de empresa aérea começou a competir no mercado com as operadoras nacionais. Esse agente foi denominado de Operadoras de Baixo Custo (OBCs). Elas, diferentemente das firmas nacionais, que tinham um modelo operacional complexo, de alto custo e desacostumadas com a competição entre firmas, introduziram um modelo baseado em baixos custos operacionais e a cobrança de baixas tarifas.

Segundo Jarach (2004, p. 26), as operadoras nacionais possuem algumas características básicas como: gastos expressivos com publicidade, serviços complexos

e fragmentados (diferentes classes e diferentes tarifas, vários tipos de serviço de bordo, salas de espera VIP etc) e fazem uso de alta tecnologia (aeronaves modernas e específicas para cada rota). Esses fatores encarecem o custo operacional da firma e este é repassado para o valor da tarifa. Além disso, os custos fixos dessas empresas são muito altos, chegando a 90% dos custos totais (JARACH, 2004, p. 29). Isso diminui as chances de uma redução de custos a curto prazo, devido a uma situação de crise, por exemplo. Isso abre espaço para grandes déficits, crises de liquidez, demissões em massa, redução da malha aérea e eventuais falências, quando a crise perdura por mais tempo que o previsto. Essas conseqüências tiveram como alvos tanto operadoras nacionais americanas (*USAirways, United Airlines, Hawaiian Airlines*) quanto européias (*Swissair e Sabena*), além da operadora brasileira Varig.

Já as OBCs possuem as seguintes características: pouco gasto com publicidade (esta é baseado nos próprios passageiros que fazem a propaganda boca a boca), serviços de bordo simples e padronizados (fim das refeições quentes), a tecnologia utilizada também é padronizada (aviões), utilização da internet para o processo de compra e reserva de bilhetes (isso diminuiu sensivelmente os custos com comissões para agências de turismo, uma vez que os passageiros poderiam comprar as passagens pela internet em suas casas), operação em rotas de pequena distância (menos de 800 km) usando o modelo ponto-a-ponto, não há excesso de contratações e a produtividade por empregado é alta, além de terceirização de algumas funções como limpeza e serviços de solo (bagagem). Ainda observou-se a redução do salário médio pago aos funcionários dessa indústria, que sempre foram conhecidos pelas altas remunerações. Esse novo modelo de empresa aérea é chamado de Modelo *Southwest*,

devido à empresa americana de mesmo nome que o introduziu no mercado. Na Europa, as empresas de baixo custo mais importantes hoje são a *Ryanair* e a *Easyjet* (DOMANICO, 2007, p. 212).

Este modelo organizacional, centrado na redução de custos, representa uma diferenciação estratégica direcionada para aqueles passageiros orientados mais pelo preço do que pela qualidade do serviço. Neste sentido, essas empresas trouxeram para si consumidores das operadoras nacionais mais sensíveis aos preços que não tinham opção de escolha. Uma característica que era adotada pelas operadoras nacionais era a discriminação de preços por classes. Dessa forma, minimizava-se o excedente do consumidor, o qual era em boa parte absorvido pela firma. As OBCs começaram a oferecer tarifas praticamente sem discriminação, sendo a única diferenciação entre alta e baixa temporada. Isso atraiu tanto passageiros que viajam a negócios, que passaram a poder comprar passagens a preços baixos por todo o ano, quanto passageiros que viajam a lazer, cujas viagens de final de semana passaram a sair mais em conta (DENIS, 2007, p. 314-315).

Outras conseqüências que as OBCs trouxeram, está a diminuição das tarifas cobradas, a criação de novas rotas para lugares antes não atendidos pelos serviços de aviação civil, o desenvolvimento de pequenos aeroportos pouco utilizados e o desenvolvimento do turismo (DOMANICO, 2007, p. 218-219). Essas conseqüências ocorreram em todos os mercados em que as OBCs se implantaram. Entretanto, em cada um deles, houve certo predomínio de algumas dessas conseqüências. Por exemplo, na Inglaterra, o desenvolvimento de pequenos aeroportos aconteceu de forma substancial, uma vez que há concorrência de tarifas aeroportuárias entre os aeroportos

e os de menor tamanho cobram uma taxa menor. Já no Brasil, essa característica não ocorreu como na Inglaterra, uma vez que a INFRAERO administra os principais aeroportos, não havendo tal concorrência.

Uma característica marcante das OBCs foi a utilização de rotas ponto-a-ponto, enquanto as operadoras tradicionais utilizavam o modelo de *hub-and-spoke* como estratégia para aumentar a lotação dos vôos. Esse tipo de simplificação causa enganos quanto à real estratégia adotada pelas firmas. Segundo Swan (2007, p.4-5), um terço dos vôos da empresa americana *Southwest* possuem conexões, enquanto que operadoras nacionais americanas, que normalmente usam o modelo *hub-and-spoke*, possuem somente metade dos seus vôos com conexões. Além disso, algumas OBCs americanas como a *AirTran* e a *USAir* operam em aeroportos que são tradicionais *hubs*. Logo, operadoras de baixo custo não utilizam somente a estratégia de rota ponto-a-ponto, elas também fazem uso de conexões em seus vôos. Mesmo empresas puristas como a *Ryanair* e a *Easyjet* na Europa, têm 15% de seus vôos com conexões.

A palavra-chave para o modelo das firmas de baixo custo é simplicidade. Com a melhor utilização tanto dos aviões quanto dos trabalhadores, além da redução de custos em várias etapas do transporte, essas firmas conseguiram, nos EUA, uma diminuição de até 60% no preço das passagens que oferecem, quando comparados com os das operadoras nacionais (MORELL, 2005, p. 303)

4.4 A Introdução do Modelo de Baixo Custo no Mercado Brasileiro: O Surgimento da Gol

Com a desregulamentação do mercado nacional em fase avançada em 2001, a GOL Linhas Aéreas entrou no mercado com um novo modelo de administração. Este foi

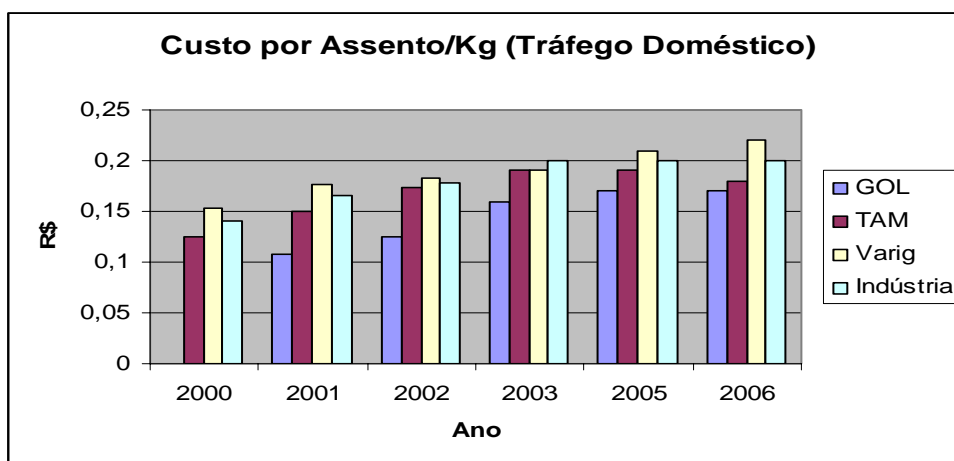
parcialmente copiado do modelo da empresa americana *Southwest*. Entre as principais características introduzidas pela Gol no mercado Brasileiro, estão: Utilização da internet para compra das passagens, diminuindo os custos com comissões para empresas de turismo; Mudança no serviço de bordo. Para diminuir os custos, a Gol resume-se a servir barras de cereais, amendoim e refrigerantes; Fim da diferenciação de classes nos vôos; Padronização dos aviões utilizados (Boing 737/700 e Boing 737/800). Isso reduziu os custos de treinamento de mecânicos, da manutenção das aeronaves e das escalas dos pilotos; Baixas tarifas e promoções periódicas; Alta frequência dos vôos; Salários mais baixos que as operadoras nacionais, mas com participação de lucros (EVANGELHO; HUSE; LINHARES, 2005, p.100).

Apesar dessas similaridades com o modelo americano, algumas características tiveram que ser adaptadas ao mercado nacional. Entre elas estão: Devido ao tamanho do Brasil e à distribuição de sua população no território, a GOL utiliza rotas maiores que 800 km (Rio de Janeiro Manaus), o que não é comum entre a maioria das OBCs; Não há grande utilização por parte da GOL de aeroportos regionais de pequeno porte. Pequenos aeroportos costumam cobrar baixas taxas de serviços aeroportuários, porém, no Brasil, a administração da maior parte dos aeroportos nacionais é feita por uma empresa pública (INFRAERO) e não existe competição entre os aeroportos. A falta de competição e a homogeneidade nas taxas cobradas incentiva a GOL a utilizar os mesmo aeroportos de seus competidores (EVANGELHO; HUSE; LINHARES, 2005, p.101); A GOL utiliza o modelo *hub-and-spoke* na sua malha aérea, tendo como *hubs* os aeroportos de Guarulhos e Galeão. Analisando alguns dados fornecidos pelo

Anuário Estatístico da ANAC, podemos ver como esse novo modelo repercutiu em alguns indicadores da indústria de aviação civil.

Quanto à redução de custos promovida pelo modelo da GOL, podemos ver no gráfico abaixo que seu custo por assento/Km é sempre menor que o das outras duas empresas, além de ser sempre menor que o custo da indústria como um todo.

Gráfico 3

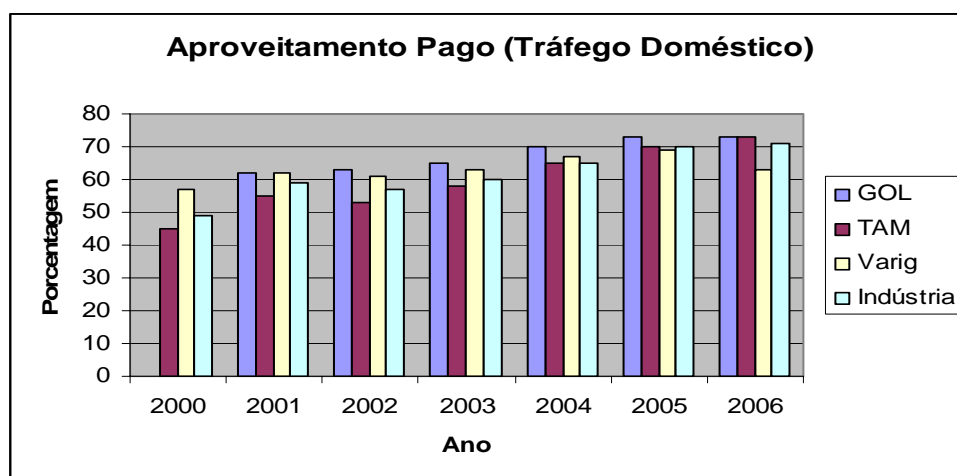


Fonte: Anuário do Transporte Aéreo: Dados Econômicos (2000-2006).

Além disso, percebe-se, especialmente no ano de 2006, uma redução de custos da TAM. Isso foi resultado da adaptação que esta empresa fez a alguns preceitos do modelo de baixo custo. Assim como algumas empresas Europeias como a Lufthansa, a TAM, para competir com a GOL, também teve que diminuir custos e tornar-se mais eficiente. Pode-se exemplificar tal atitude com a redução da qualidade do serviço de bordo (fim do serviço de pratos quentes), redução dos salários e da quantidade de empregados.

Outro indicador é o aproveitamento pago, que representa a porcentagem de assentos ocupados por passageiros que efetuaram o pagamento. Pode-se observar que a GOL sempre possui um aproveitamento igual ou superior ao das outras empresas e sempre superior ao da indústria. Além disso, observa-se uma escalada do aproveitamento da TAM ao longo dos anos, mais uma vez influenciada pela concorrência com a GOL.

Gráfico 4



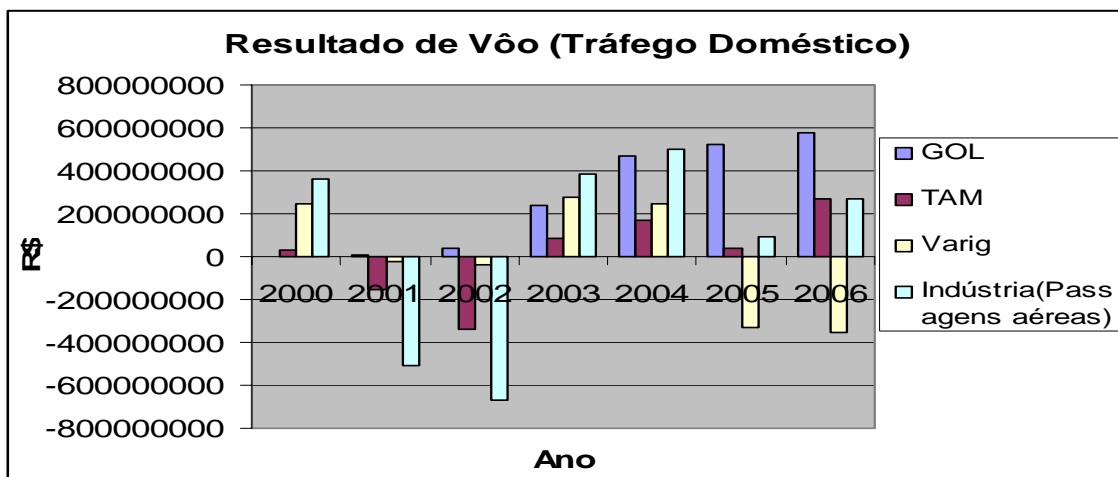
Fonte: Anuário do Transporte Aéreo: Dados Estatísticos (2000-2006).

Um dado importante sobre o quão bem esse modelo foi aceito no mercado nacional é o resultado de vôo e a lucratividade das operações da empresa. O primeiro representa a diferença da receita de vôo e despesa de vôo e o segundo representa a divisão do resultado de vôo pela total das receitas de vôo.

Pode-se perceber que o resultado de vôo da GOL, durante todo o período, é crescente. Isso mostra tanto um esforço da firma em manter o custo sempre abaixo da receita, por meio das premissas já explicadas, quanto uma aceitação pelos

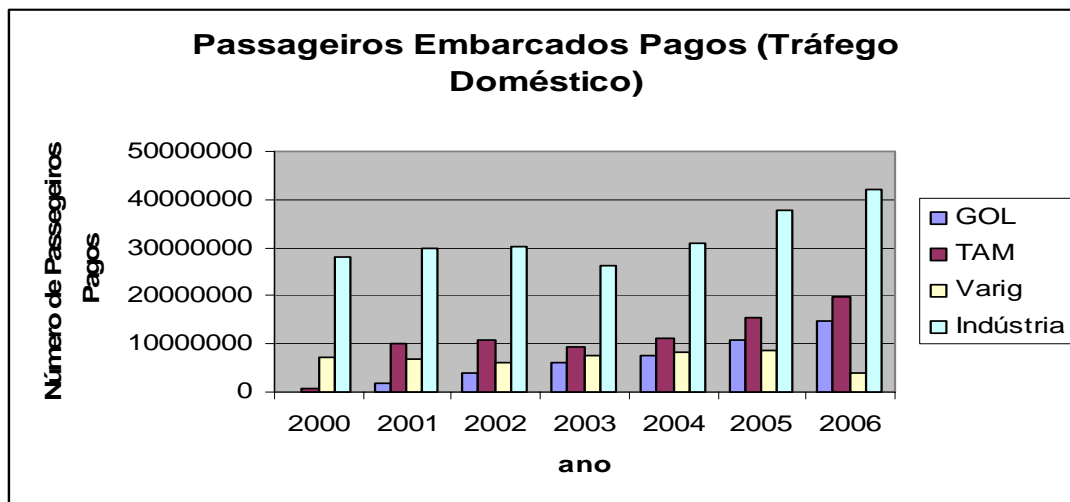
consumidores do modelo, representada por uma demanda crescente durante todo o período. Isso é mostrado pelo gráfico passageiros embarcados pagos, onde a GOL tem um número sempre crescente de passageiros pagos. Esse comportamento da demanda pode ser em parte explicado pelas tarifas mais baixas praticadas pela GOL.

Gráfico 5



Fonte: Anuário do Transporte Aéreo: Dados Econômicos (2000-2006).

Gráfico 6



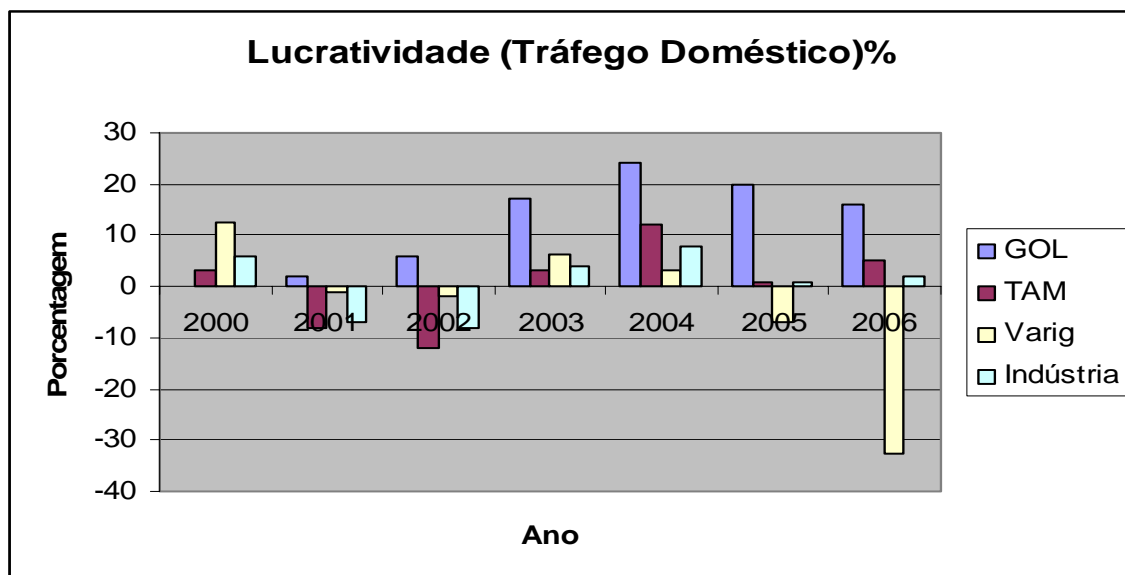
Fonte: Anuário do Transporte Aéreo: Dados Estatísticos (2000-2006).

A TAM também apresenta um número crescente de passageiros, especialmente a partir de 2003. Entretanto, seu resultado de vôo é sempre menor que o da GOL.

A lucratividade nas operações anuais da empresa é um bom indicador que mostra, em um mesmo gráfico, o quão bem uma firma conseguiu reduzir seus custos e ao mesmo tempo mede o desempenho do agente em gerar receita. Isso ocorre, pois a lucratividade é calculada dividindo o resultado de vôo (receitas de vôo menos custos de vôo) pela receita de vôo.

Pode-se observar que a GOL possui uma tendência crescente na lucratividade até 2004 com queda até 2006, porém, sempre superior à lucratividade da indústria e à das outras empresas. Isso mostra uma boa adaptabilidade do modelo de baixo custo às condições atuais do mercado, além de uma boa aceitação desse serviço pelos consumidores.

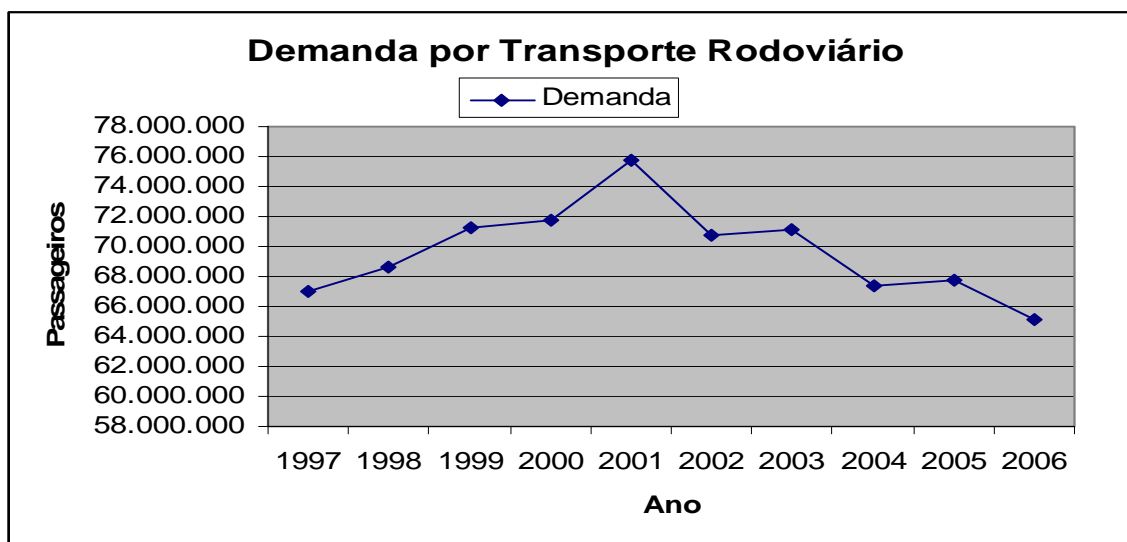
Gráfico 7



Fonte: Anuário do Transporte Aéreo: Dados Econômicos (2000-2006).

Por fim, a inserção do modelo de baixo custo pela GOL foi o início da popularização do transporte aéreo no Brasil. As promoções geradas em anos anteriores pelas firmas tradicionais e a guerra de preço não foram suficientes para provocar grandes impactos em outros modais de transportes concorrentes ao transporte aéreo. O impacto gerado por esta empresa de baixo custo tanto nas tarifas praticadas por ela quanto pelas praticadas por suas concorrentes, além do estímulo dado à criação de outras firmas de baixo custo, é parte da explicação que justifica a paulatina diminuição da demanda por transporte rodoviário. O gráfico abaixo mostra essa tendência:

Gráfico 8



Fonte: Anuário Estatístico da ANTT (1997-2006).

5 A RETOMADA DA REGULAÇÃO E SUAS JUSTIFICATIVAS

Durante a década de 1990 e início da década seguinte, o mercado de aviação civil brasileiro experimentou uma progressiva flexibilização das condutas reguladoras do poder concedente. Isso ocasionou liberação de competição nos preços, entrada de novas firmas e saída de firmas pouco eficientes. Entretanto, em 2003, houve uma mudança no pensamento da política regulatória no governo. Segundo as portarias 243/GC5 de 13 de março de 2003 e 731/GC5 de 11 de agosto do mesmo ano, expedidas pelo DAC citadas por Oliveira (2006, p.8), este órgão iria “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”.

Pedidos de importação de novas aeronaves, novas linhas e mesmo de entrada de novas companhias aéreas voltaram a exigir estudos de viabilidade econômica prévia, ou seja, a volta da regulação. Para entender a intensificação do uso de práticas regulatórias, é necessário analisar a conduta competitiva das companhias aéreas e o que a literatura especializada diz sobre elas.

Segundo (OLIVEIRA, 2007, p. 32), as empresas do setor aéreo possuem grande incentivo para assumirem acordos formais ou informais de mercado de forma a diminuir a concorrência entre si. Entre as razões para esse comportamento está a instabilidade financeira do setor oriunda especialmente da alta elasticidade-renda e da grande suscetibilidade do custo a variações no câmbio. Com o processo de desregulamentação do

setor, uma grande preocupação do órgão regulador brasileiro foi o possível aumento do poder de mercado das concessionárias⁸.

Logo, o controle do poder de mercado das firmas e o nível de concentração horizontal⁹ do setor foram as principais preocupações que os órgãos reguladores e antitruste tiveram com o processo de desregulamentação. Dessa forma, visavam à eficiência econômica, à promoção do bem-estar e ao estímulo da competição.

Durante o período de desregulamentação setorial, especialmente entre a Segunda Rodada de Liberalização e a volta da regulação, algumas atitudes das firmas do setor ensejaram investigação por parte das autoridades antitruste. Entre as mais importantes, estão:

- Aumento coordenado e uniforme de preços, Ponte Aérea RJ - SP, após reunião entre representantes das empresas Varig, Vasp, Transbrasil e TAM;
- Assinatura de Protocolo de Entendimentos entre as duas maiores companhias (Varig e TAM) para sua fusão gerando significativo aumento da concentração de mercado. A fase inicial envolveu um acordo de *codeshare*;
- Acordo operacional entre a Tam e a Transbrasil, seguido da redução de oferta de assentos e aumento de preços (TUROLLA; LOVADINE; OLIVEIRA, 2006, p. 431).

O primeiro fato diz respeito a uma reunião ocorrida entre representantes das quatro maiores companhias aéreas brasileiras (Varig, TAM, VASP e Transbrasil) em um hotel em São Paulo que visava discutir a criação da Agência Nacional da Aviação Civil e a crise no setor e eventual cooperação na área operacional. Entretanto, meses depois, houve

⁸ O Código Brasileiro de Aeronáutica no capítulo III seção I art. 180 diz que a exploração de serviços aéreos regulares dependerá de concessão prévia pela União.

⁹ Concentração Horizontal ocorre entre empresas que concorrem em um mesmo mercado e visam neutralizar a concorrência existente entre elas. Casos típicos de concentração horizontal são os cartéis. (Guia para Análise Econômica de Concentrações Horizontais, 2001)

aumento de preços das quatro companhias aéreas em percentual uniforme de dez por cento na ponte aérea RJ-SP.

A seqüência dos acontecimentos sugere que a reunião ocorrida em São Paulo poderia estar relacionada com o aumento repentino de preços nas quatro empresas. Vale lembrar que as quatro empresas detinham na época a totalidade da oferta de assentos em vôos regulares na Ponte Aérea Rio-São Paulo (TUROLLA; LOVADINE; OLIVEIRA, 2006, p. 433).

Segundo o parecer da Secretaria de Acompanhamento Econômico¹⁰ (2001)– SEAE – sobre o ocorrido citado por Turolla, Lovadine e Oliveira (2006, p. 433), havia uma elevação concentrada de preços e, avaliando todas as possibilidades, “(...) restou apenas a conclusão de que a única explicação para a uniformidade e simultaneidade dos reajustes é a realização de comunicação prévia e expressa entre as empresas.” Essa comunicação, representada pela reunião meses antes do aumento, pode ter servido como meio para uma colusão entre as companhias aéreas .

Esta conduta foi julgada pelo CADE e as empresas aéreas foram condenadas “com aplicação de multa de um por cento pertinente ao valor do faturamento bruto obtido sobre o Mercado Relevante definido como o da Ponte Aérea entre os aeroportos Santos Dumont (Rio de Janeiro) e Congonhas (São Paulo) referente ao exercício de 1999 (ano da infração)” (TUROLLA; LOVADINE; OLIVEIRA, 2006, p. 433).

Entretanto, a análise feita por Turolla, Lovadine e Oliveira (2006 p. 450-452) mostra que o aumento simultâneo nos preços não provocou efeitos no mercado em

¹⁰ A Secretaria de Acompanhamento Econômico – SEAE – juntamente com a Secretaria de Direito Econômico – SDE - e o Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência – CADE – são as autoridades antitrustes nacionais e que foram responsáveis pelo julgamento das condutas acima explicadas e que formam o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC.

termos de prática de colusão. Por meio de um modelo empírico em que os autores estimaram a demanda da rota Rio de Janeiro - São Paulo pelos aeroportos de Congonhas-Santos Dumont, pode-se realizar testes de hipóteses referentes à conduta das empresas aéreas. Esses testes mediram a conduta de oligopólio tomador de preço (prática não colusiva) e equiparador de preços (prática colusiva). Dessa forma, tornou-se possível fazer inferências sobre a prática de poder de mercado pelas firmas.

Os testes indicaram a rejeição da hipótese nula (prática de conduta colusiva de equiparação de preços), aos níveis de significância de 1%, 5% e 10% para todas as empresas testadas. Além disso, os testes indicaram o exercício de forte conduta competitiva pelas firmas. Os autores exemplificaram tal resultado com os casos da TAM, Vasp e Transbrasil, que adotaram conduta exacerbadamente competitiva, com casos de precificação ao custo marginal ou até abaixo dele. Porém, devem-se diferenciar bem as razões para esse comportamento. Enquanto a TAM procurava aumentar a sua participação no mercado, a VASP e a Transbrasil tinham problemas para se adaptar ao novo ambiente desregulado e mais competitivo.

A principal conclusão da análise feita por Turolla, Lovadine e Oliveira (2006, p. 453) foi que os reajustes simultâneos de preços em 1999 não trouxeram efeitos relevantes sobre o mercado, sendo mais uma tentativa de recuperação das receitas em face ao choque cambial do início daquele ano, não tendo sido capazes de representar um efetivo distanciamento de referenciais competitivos no mercado. A análise permite concluir que o reajuste de preços alegado pelas autoridades antitruste muito provavelmente não levou à instauração de condutas colusivas na rota Rio-São Paulo.

O segundo fato, referente ao uso do *codeshare* pela TAM e pela Varig, representou a intenção de fusão entre as duas firmas. Segundo Andrade (2007, p. 165),

no início de 2003, tanto a Varig quanto a TAM passavam por desequilíbrios financeiros que já vinham de muito tempo. Entretanto, essa dificuldade era muito mais aguda na primeira do que na segunda. Entre essas dificuldades, estavam a de saldar dívidas de operação das aeronaves como combustível, pessoal e até taxas aeroportuárias. A intenção das duas empresas era constituir uma nova firma que teria uma gestão profissional.

O CADE aprovou o uso do *codeshare* de forma provisória e assim deu uma maior sobrevida a Varig, uma vez que esta mostrava dificuldades em cumprir todos os seus vôos regulares, devido às diversas dificuldades financeiras que enfrentava. Este acordo permitia às empresas dividir assentos nas aeronaves uma da outra, ou seja, uma empresa poderia vender passagens para o vôo da outra empresa nos vôos acordados. Entretanto, nessa primeira fase, não havia autorização para fusão de ativos ou de estrutura operacional e administrativa (ANDRADE, 2007, p. 165-166).

Esse acordo nesses moldes durou mais de um ano e vários órgãos do governo federal tentaram discutir fórmulas que permitissem equacionar os graves problemas que impediam a integração das duas empresas. Contudo, as dificuldades da TAM eram diferentes tanto na natureza quanto na magnitude comparadas com as da Varig e esta primeira se desinteressou da fusão.

Com relação ao *codeshare*, a SEAE concluiu que tanto a TAM quanto a Varig reduziram seus vôos lucrativos como tática de cartelização, mantendo a capacidade ociosa como barreira à entrada. Além disso, houve sensível aumento nas tarifas praticadas, o que permitiu às empresas aumentos em suas margens de lucro (ANDRADE, 2007, p. 167).

Em função das conclusões da SEAE, o CADE decidiu pela suspensão do *codeshare* em 2005, dando um prazo às empresas para sua finalização. Dessa forma, não houve oportunidade para apresentação completa do ato de fusão das duas maiores companhias aéreas brasileiras e a união nunca se concretizou (ANDRADE, 2007, p. 168).

O terceiro fato também mostra um acordo de *codeshare* entre a TAM e a Transbrasil. O Parecer 008 da SEAE referente ao Ato de Concentração nº 08012.007398/00-70 mostra as recomendações do órgão referentes ao acordo.

Analisaram-se os benefícios e malefícios que o acordo poderia gerar para o setor e para os consumidores. Entre os malefícios, o principal era os potenciais efeitos anticompetitivos que esse acordo geraria. Inicialmente, foi alegado pelas empresas aéreas que o acordo de *codeshare* não traria prejuízos à concorrência, pois cada empresa continuaria definindo suas políticas de preços e horários de vôos de forma independente. Entretanto, a SEAE identificou incentivos nesse acordo que reduziriam a concorrência entre as operadoras aéreas.

Em um *codeshare* que não agride o potencial de competição entre duas empresas, em rotas diretas que ambas as empresas servem, uma delas receberá uma comissão que é similar à comissão recebida por agentes de viagem (uma quantia equivalente aos custos de emissão do bilhete) por emitir uma passagem para um vôo da outra empresa, e não receberá parte alguma da receita, e vice-versa. Como consequência, cada empresa aérea terá incentivos para emitir passagens para vôo em suas próprias aeronaves (Parecer 008 SEAE, 2001, p. 31-32).

No acordo celebrado entre TAM e Transbrasil, O parecer da SEAE diz:

O acordo em tela entre as requerentes, por outro lado, estabelece que cada empresa pagará à outra, vendedora do bilhete de passagem, a comissão correspondente ao percentual deCONFIDENCIAL..... por cento do valor líquido do bilhete de passagem, adicionado do percentual correspondente à comissão por ela paga aos agentes de viagens, admitidas revisões que, costumeiramente e de acordo com as regras de mercado, fazem com as respectivas agências de viagens.

Portanto, não se trata apenas de um reembolso por despesas incorridas pela empresa emissora do bilhete. Trata-se de um real incentivo para que cada empresa efetue vendas nos vôos de sua parceira no acordo de “codesharing”. No momento de efetuar cada venda, as empresas parceiras possuem uma opção: vender bilhetes nos vôos próprios ou nos vôos da outra empresa. A comissão adicional deCONFIDENCIAL....., além do valor costumeiramente pago aos agentes de viagem funciona como um prêmio por não efetuar a venda em vôos próprios, reduzindo os incentivos à competição.” (Parecer 008 SEAE 2001 pp 32).

Entre os benefícios encontrados no acordo, estão possíveis ganhos com aumentos na ocupação dos vôos, ganhos com publicidade e aumentos na eficiência operacional no que toca à complementaridade nos horários dos vôos das duas empresas (Parecer 008 SEAE, 2001, p. 32).

A conclusão do parecer foi que o efeito líquido desse acordo é negativo, já que trás possíveis efeitos anticoncorrencias ao mercado brasileiro. Essa conclusão também foi embasada no fato de que a TAM cancelou rotas meses antes da assinatura do acordo, rotas essas que foram assumidas pela Transbrasil depois do *codeshare*. Além disso, esta parou de operar na ponte Rio-São Paulo meses depois da assinatura do acordo. O parecer concluiu disso que havia fortes indícios de segmentação de mercado com base em acordo entre concorrentes (Parecer 008 SEAE, 2001, p. 33).

A SEAE recomendou que o *codeshare* poderia ocorrer, porém, ou com a exclusão de certas rotas em que haveria um sensível poder de mercado das duas firmas ou a eliminação do percentual pago a mais na comissão por vendas, de forma a

acabar com o incentivo à não venda de passagens por uma das empresas (Parecer 008 SEAE, 2001, p. 35). O acordo entre as duas operadoras acabou em dezembro de 2000 e o CADE, quando do julgamento, arquivou o processo por falta de objeto, ou seja, não havia mais *codeshare* entre as empresas, logo, não havia mais conduta abusiva.

Após o processo de desregulação em 2003 e a intensificação nas práticas regulatórias, não houve problemas sobre possíveis práticas anticoncorrencias pelas empresas aéreas ¹¹. Entretanto, uma averiguação preliminar chama atenção devido ao seu motivo, apesar de considerar lícito o comportamento da empresa aérea. O DAC, órgão regulador em 2004, fez uma denúncia à SDE indicando prática de preço predatório pela GOL, devido a uma promoção realizada à época chamada Viaje por 50, onde a GOL oferecia passagens em várias rotas por R\$ 50,00 (Averiguação Preliminar nº 08001.006298/2004-33, 2004, p.1).

O DAC entendeu que a Gol estaria praticando preço predatório, uma vez que seu yield (razão entre valor da tarifa e a distância do trecho) era inferior ao custo médio total e ao custo variável em quase todas as rotas em que ocorreria a promoção. Além disso, o DAC entendeu que tal promoção poderia gerar prejuízos para o setor, pois poderia criar um ambiente de competição acirrada, dado que as outras firmas também poderiam fazer promoções parecidas, e isso geraria uma guerra de preços. Logo, o DAC suspendeu essa promoção da Gol e a denunciou à SDE por prática de preços predatórios (Averiguação Preliminar nº 08001.006298/2004-33, 2004, p.2).

¹¹ No site da SEAE, excetuando um parecer referente ao codeshare da TAM e da Varig de 2003, todos os atos de concentração entre as empresas nacionais e empresas internacionais foram aprovados sem restrições. A averiguação preliminar da Webjet contra a Gol e a TAM ainda está em análise. Há um processo Administrativo de iniciativa da Associação Brasileira das Agências de Viagens contra as principais empresas aéreas que foi arquivado. Fora isso, não há pareceres caracterizando práticas anticompetitivas envolvendo empresas aéreas. Acesso em: jul. 2008.

A SEAE, em sua averiguação, discordou das conclusões do órgão regulador. Primeiramente, a Gol tinha previsão de oferecer 50 assentos por avião com essa tarifa, o que representaria somente 34,7% ou 28,2 % do número de lugares, dependendo da aeronave utilizada, e o público alvo seriam turistas (agentes mais sensíveis a preços) e não passageiros de negócios. Por isso, a promoção ocorreria em dias e horários pré-estabelecidos, de forma a dificultar a migração de um tipo de passageiros para a tarifa destinada a outro. Isso significou uma discriminação de preços por parte da Gol. Além disso, a promoção teria duração de 30 dias, caracterizando bem o caráter promocional da tarifa.

Para se caracterizar uma prática como preço predatório, a firma deve abaixar seu preço para um nível menor que o custo marginal, porém, com a intenção de retirar concorrentes do mercado e, posteriormente, auferir lucros de monopólio. Segundo o parecer da SEAE, a Gol não teve intenção de retirar suas concorrentes do mercado, dado o pequeno período de duração de sua promoção e o fato de firmas aéreas ficarem em estado pré-falimentar por um bom tempo antes de encerrarem suas operações. Portanto, para que a Gol causasse tais efeitos em suas concorrentes necessitaria prolongar por muito tempo o uso de tal tarifa. A promoção da Gol não poderia promover uma retirada de firmas do setor. Além disso, os cálculos do DAC referentes aos preços e ao custo marginal da empresa aérea tinham um erro metodológico, uma vez que o órgão ignorou a método mais recomendado para tal cálculo (análise dos custos evitáveis). Ao invés disso, o órgão calculou o custo variável médio, que é uma *proxy* para o custo marginal. Entretanto, o parâmetro usado pelo DAC costuma ser maior que o custo marginal, especialmente em setores onde há capacidade ociosa como o setor aéreo. Isso poderia levar a uma conclusão enganosa sobre a prática de preços

predatórios onde não há (Averiguação Preliminar nº 08001.006298/2004-33, 2004, p. 14-16).

Entre as conclusões chegadas pela SEAE estão: A política de preços promocionais não caracteriza infração contra a concorrência se não há impactos anticoncorrenciais na sua prática; A campanha da Gol não foi considerada prática de preços predatórios por ter duração muito reduzida e ser limitada a uma porcentagem reduzida dos assentos; A Gol, à época, não possuía poder dominante ou poder de mercado suficiente para retirar suas rivais do mercado; O DAC incorreu em erro metodológico no cálculo do parâmetro que o fez concluir pela prática de preço predatório (Averiguação Preliminar nº 08001.006298/2004-33, 2004, p. 27-28).

Por último, uma das conclusões da SEAE neste parecer dá uma boa idéia sobre as conseqüências da re-regulação no mercado de aviação civil. Esta conclusão diz que as novas barreiras institucionais colocadas pelo órgão regulador em 2003, além de terem barrado o crescimento da oferta das empresas atuantes, criou um ambiente que seria propício à prática do preço predatório (Averiguação Preliminar nº 08001.006298/2004-33, 2004, p. 25).

Tendo como base o conceito de mercado contestável¹², dado um mercado como o de abastecimento de água que possui evidentes ganhos de escala (monopólio natural), barreiras regulatórias à entrada têm a intenção de fazer a firma trabalhar no menor ponto da curva de custo médio e assim aproveitar todos os ganhos de escala possíveis, oferecendo o serviço ou o produto ao menor preço. Já em um mercado onde

¹² Um mercado é dito perfeitamente contestável se os concorrentes potenciais têm acesso à tecnologia disponível e podem recuperar seus custos de entrada, caso posteriormente decidam abandonar a indústria. Assim, o conceito de perfeita contestabilidade está relacionado com liberdade absoluta de entrada e saída das firmas em um determinado mercado (FAGUNDES; PONDE; POSSAS, 1998, p.20).

os ganhos de escala são pequenos, barreiras regulatórias acabam criando incentivos à prática de preços predatórios, uma vez que se a firma abaixar seu preço para um nível menor que seu custo marginal, ela poderá retirar outras firmas do mercado e não haverá substitutos para essas firmas já que as barreiras regulatórias diminuem sensivelmente a contestabilidade do mercado. Isso proporcionará à empresa sobrevivente uma maior parcela do mercado, além de possíveis aumentos no seu poder de influir no preço, caso não haja muitos concorrentes (FAGUNDES; PONDE; POSSAS, 1998, p. 20-21).

O mercado de aviação civil encaixa-se no exemplo de mercado com pequenos ganhos de escala. Logo, a re-regulação traz incentivos à prática de preços predatórios pelas firmas, uma vez que a entrada de novas companhias passou a depender de comprovação de viabilidade econômica, que inclui os impactos causados para as outras empresas aéreas. Ainda, segundo o parecer da SEAE, caso não houvesse sido criadas tais barreiras à entrada, o DAC não precisaria se preocupar com a prática de preços predatórios, uma vez que, sendo o mercado contestável, caso uma firma expulsasse a outra, rapidamente seria substituída por outra (Averiguação Preliminar nº 08001.006298/2004-33, 2004, p. 25).

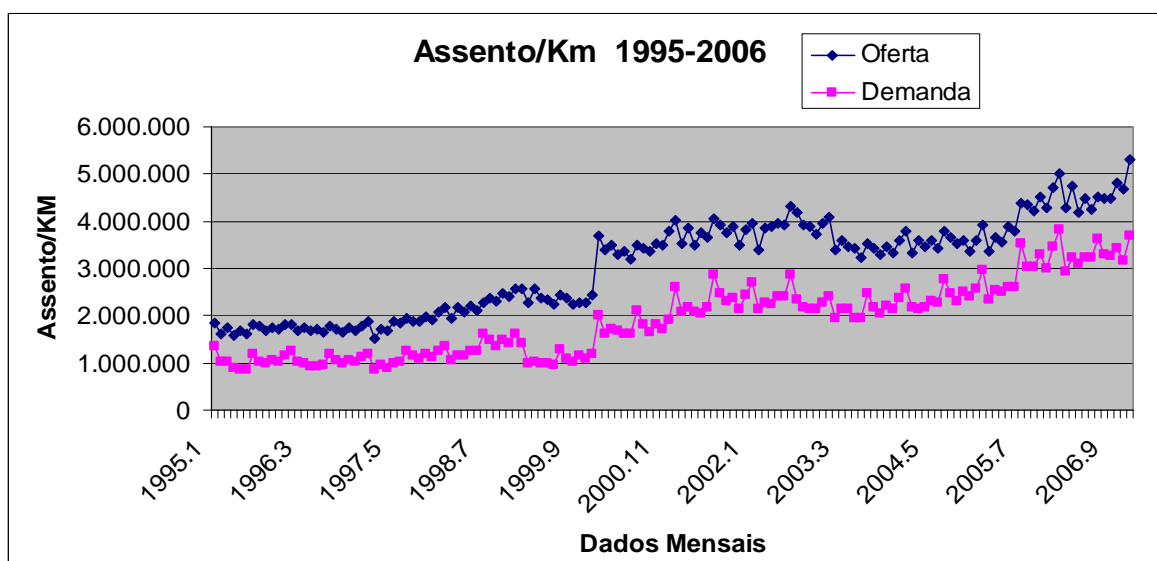
Em conclusão, observamos que, durante o processo de liberalização do mercado, as firmas tiveram condutas de agrupamento societário. Uma das formas desse agrupamento é definida como a associação de empresas em que haja processo de cooperação ou concentração convencional ou tácito no qual as firmas passam a sujeitar-se a direção e objetivos comuns (como expressão de mesmo poder decisório), ainda que conservem personalidade e patrimônio próprios (Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração da SEAE, 1999, p. 2). Essas práticas foram

supervisionadas pelos órgãos da SBDC, não trazendo concentração para o setor, sendo uma dessas práticas punida com multa. Além disso, não se percebe prática de preço predatório¹³ nem de competição ruinosa das firmas durante esse período.

Por outro lado, como discutido acima, durante o período de re-regulação houve uma denúncia de preço predatório praticado pela Gol que foi desmentido pela SEAE, devido à incapacidade da conduta dessa firma em gerar as conseqüências necessárias para caracterizar preço predatório. A própria SEAE, em um de seus pareceres, mostrou que a nova política regulatória do setor incentivava práticas que, teoricamente, deveria combater e que foi a justificativa para sua reintrodução.

Analisando agora a justificativa dada pelo DAC referente à adequação da oferta à demanda, deve-se observar a evolução dessas duas variáveis no tempo:

Gráfico 9



Fonte: Anuário do Transporte Aéreo – (1995.1-2006.12) –ANAC.

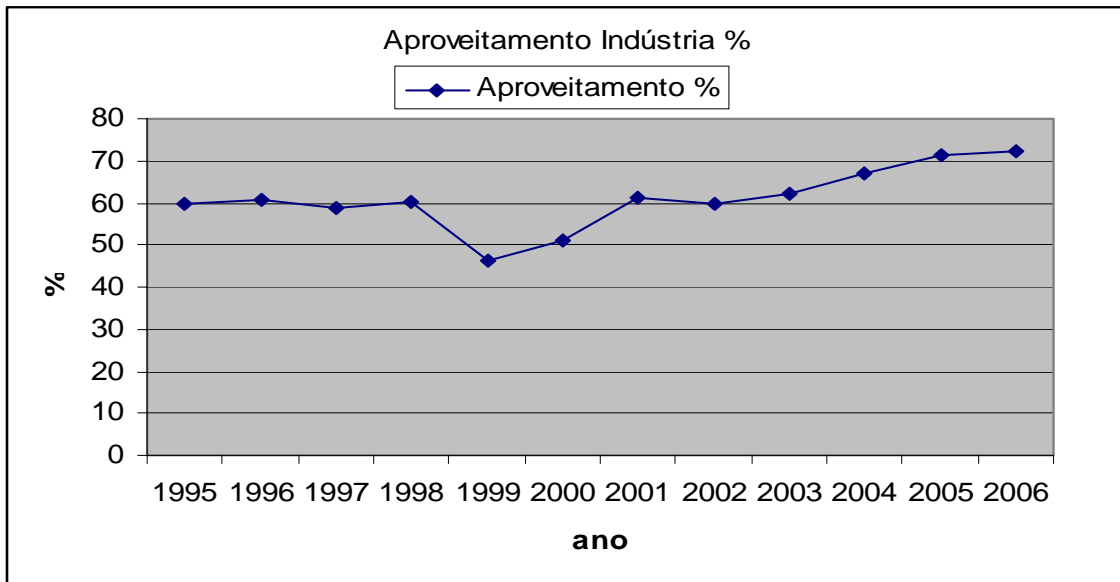
¹³ Preço predatório é definido no Guia do CADE sobre Defesa da Concorrência (2007, p. 35) como prática deliberada de preços abaixo do custo variável médio visando eliminar concorrentes para, posteriormente, explorar o poder de mercado angariado com a prática predatória.

Nota-se que a oferta, em todo o período, é superior à demanda. Além disso, percebe-se, no começo da série, uma tendência ao crescimento tanto da oferta quanto da demanda dos assentos. No entanto, próximo à observação 57 (ano 1999), há um choque, aumentando tanto a oferta quanto a demanda por assentos. Nesse período, houve a intensificação do processo de desregulamentação do setor, simbolizado pela Segunda Rodada de Liberalização, quando ocorreram guerras de preços, tarifas promocionais, houve maior liberdade para as empresas no que diz respeito ao controle de entradas e saídas das linhas do sistema de operações e a autorização para novas rotas não mais precisava de comprovação de viabilidade econômica. Além disso, sentia-se o efeito da entrada de outras firmas no setor, dado que a divisão em linhas tronco e alimentadoras havia acabado devido ao processo de liberalização que se iniciara no início da década de 1990.

Passado esse choque, volta a tendência de crescimento das duas variáveis. Porém, ocorre outro evento que produz, agora, uma diminuição repentina tanto da demanda quanto da oferta. Ele aparece próximo à observação 99 (ano 2003). Neste ano, ocorre a re-regulação do setor, trazendo de volta práticas regulatórias antes adotadas. Além disso, a partir desse período, a crise da Varig, maior transportadora brasileira, torna-se mais aguda, trazendo incertezas para o mercado. Após esse choque, a série volta a ter uma tendência crescente.

Olhando agora para o aproveitamento da indústria, que mostra quanto da oferta de assentos foi efetivamente utilizada por passageiros, temos o seguinte gráfico:

Gráfico 10



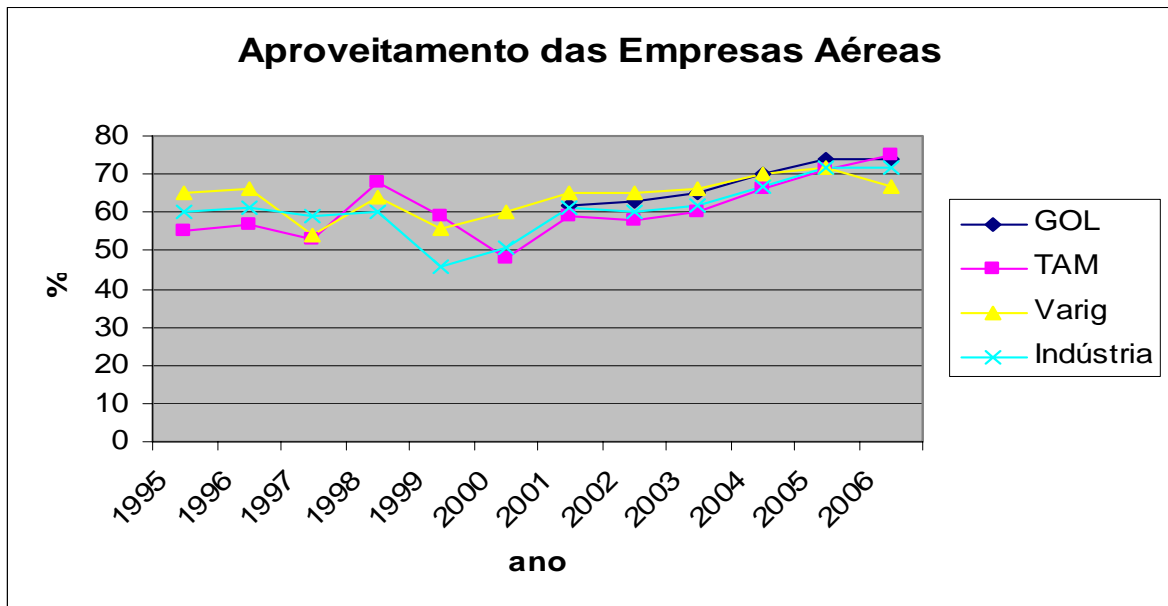
Fonte: Anuário do Transporte Aéreo – (1995-2006) - ANAC.

Percebe-se uma depressão no aproveitamento da indústria entre os anos de 1998 e 1999, ocasionada pelo aumento da oferta naquele ano, não acompanhada por um aumento nas mesmas proporções da demanda. O aumento da oferta foi ocasionado pelas medidas da segunda e da primeira rodadas de flexibilização. O não acompanhamento da demanda pode ser em parte explicado pelo choque cambial que ocorreu neste ano. Como esta indústria é muito sensível às movimentações do câmbio, devido à sua alta correlação com este, as promoções e descontos nas tarifas tão comuns até então foram reduzidas, diminuindo o crescimento da quantidade demandada em comparação com a da ofertada.

Além disso, é importante perceber que a recuperação do aproveitamento da indústria ao choque cambial se deu em uma fase de flexibilização do marco regulatório e não foi necessária a intervenção do governo, em termos de regulação, para que isso ocorresse.

Por fim, abaixo apresentamos o gráfico do aproveitamento das principais empresas aéreas. É importante perceber que as três principais empresas aéreas já vinham em uma tendência crescente de seu aproveitamento desde 2000.

Gráfico 11



Fonte: Anuário do Transporte Aéreo – (1995-2006) - ANAC.

Avaliaremos também as conseqüências da volta da regulação na concentração do setor de aviação civil. Utilizaremos a Razão de Concentração (CR), que é um índice parcial, pois não utiliza os dados da totalidade das firmas que operam em um setor. Adotou-se como *proxy* o seguinte método:

$$X^{\text{amostral}} = \sum_{i=1}^n X_i$$

$$S_i = X_i / X^{\text{amostral}}$$

- Em que: X_i ($X_i > 0$) é o valor da variável selecionada da empresa i ;
- X^{amostral} é o valor total da variável selecionada do setor;

- n é número de empresas aéreas;
- S_i é a parcela relativa de cada empresa (i) do setor (GIUSEPE; ROCHA; BARROS, 2004, p. 1375).

A Razão de Concentração é definida da seguinte forma:

$$CR(K) = \sum_{i=1}^K S_i$$

- CR (K) é a razão de concentração das k principais empresas da indústria;
- $K = 1,2,3,\dots,n$;
- S_i é a parcela relativa de cada empresa (i) na indústria (GIUSEPE; ROCHA; BARROS, 2004, p. 1376).

Dessa forma, a CR fornecerá uma *proxy* do *market share* de cada firma antes do processo de re-regulação e depois dele ter sido implementado. Serão utilizadas como variáveis a oferta de assentos/km e a o número de passageiros embarcados, todas retiradas dos anuários estatísticos da ANAC.

A tabela abaixo mostra os resultados sobre a concentração do setor referentes à variável assentos/km oferecidos:

Tabela 1

Concentração de assentos/km oferecidos					
Posição		1º	2º	3º	4º
Ano	Empresa	Varig	Transbrasil	Vasp	
1995	% do mercado	49,75	26%	24,25	
	CR ₂ (%)	75,75			
	CR ₃ (%)	100			
1996	Empresa	Varig	Vasp	Transbrasil	
	% do mercado	49,6	25,3	25,1	

	CR ₂ (%)	74,9			
	CR ₃ (%)	100			
1997	Empresa	Varig	Vasp	Transbrasil	TAM
	% do mercado	46,5	25,6	22,3	5,6
	CR ₂ (%)	72,1		27,9	
	CR ₄ (%)	100			
1998	Empresa	Varig	Vasp	Transbrasil	TAM
	% do mercado	43,49	25,23	20,67	10,61
	CR ₂ (%)	68,72		31,28	
	CR ₄ (%)	100			
1999	Empresa	Varig	Vasp	Transbrasil	TAM
	% do mercado	37,3	24,43	22,12	16,15
	CR ₂ (%)	61,73		38,27	
	CR ₄ (%)	100			
2000	Empresa	Varig	Vasp	Transbrasil	TAM
	% do mercado	27,75	15,3	13	12,06
	CR ₂ (%)	43,05		25,06	
	CR ₄ (%)	68,11			
2001	Empresa	TAM	Varig	Vasp	Rio-Sul
	% do mercado	32,6	27,2	13,68	9,23
	CR ₂ (%)	59,8		22,91	
	CR ₄ (%)	82,71			
2002	Empresa	TAM	Varig	Vasp	GOL
	% do mercado	37,11	25	13,19	10,6
	CR ₂ (%)	62,11		23,79	
	CR ₄ (%)	85,9			
2003	Empresa	TAM	Varig	GOL	Vasp
	% do mercado	34,12	29,1	18	13,22
	CR ₂ (%)	63,22		31,22	
	CR ₄ (%)	94,44			
2004	Empresa	TAM	Varig	GOL	Vasp
	% do mercado	36,4	24,4	20,25	10,01
	CR ₂ (%)	60,8		30,26	
	CR ₄ (%)	91,06			
2005	Empresa	TAM	Varig	GOL	BRA
	% do mercado	42,8	26,14	25,5	1,82
	CR ₂ (%)	68,94		27,32	
	CR ₄ (%)	96,26			
2006	Empresa	TAM	GOL	Varig	BRA
	% do mercado	46,9	33	11,4	3,78
	CR ₂ (%)	79,9		15,18	
	CR ₄ (%)	95,08			

Nota-se que, no período em que foi realizada a Primeira Rodada de Liberalização (PRL), apesar da permissão para competição entre as firmas regionais e nacionais, o anuário estatístico somente considera empresas nacionais a Varig, a Vasp e a Transbrasil. Somente em 1997 aparecerão outras empresas competindo com as empresas nacionais. A primeira empresa possui quase 50% de todos os assentos oferecidos em 1995 e a participação das duas primeiras colocadas equivale a mais de 75% de todos os assentos oferecidos. Percebe-se claramente o alto nível de concentração do setor.

Observa-se um declínio pequeno, porém constante, da CR_2 das duas primeiras colocadas de 1995 até 1998 e um aumento semelhante da participação das duas últimas colocadas. Isso revela uma tendência à desconcentração na oferta de assentos paulatina, provavelmente ocasionada pelo processo de liberalização do setor.

A partir de 1998, ano da Segunda Rodada de Liberalização, a tendência à desconcentração torna-se mais aguda. A participação da Varig cai acentuadamente, assim como o CR_2 das duas primeiras empresas. Este índice das duas últimas firmas também aumenta, porém com curta duração. Em 2000, tem-se o menor CR_2 para as duas primeiras colocadas, conseqüência da competição entre as firmas que agora competiam com pouca interferência do órgão regulador.

Apesar de que em 2001 houve uma ampla desregulamentação do setor, tanto a CR_2 das duas primeiras firmas quanto a CR_4 apresentam uma expressiva alta. Além disso, em 2001, a TAM ultrapassa a Varig na participação dos assentos. Essa tendência de aumento tanto na CR_2 quanto na CR_4 intensifica-se, especialmente depois de 2003, ano da re-regulação, chegando, em 2006, a índices mais elevados que em

1995. Atualmente, podem-se notar duas firmas dominantes: a TAM e a GOL. Elas formam praticamente um duopólio com 80% de participação na oferta de assentos.

Olhando agora para a concentração da variável passageiros embarcados, temos o seguinte resultado:

Tabela 2

Concentração de passageiros embarcados					
Posição		1º	2º	3º	4º
Ano	Empresa	Varig	Vasp	Transbrasil	
1995	% do mercado	53	24	23	
	CR2(%)	77			
	CR3(%)	100			
1996	Empresa	Varig	Transbrasil	Vasp	
	% do mercado	56,4	23,35	20,25	
	CR2(%)	79,75			
	CR3(%)	100			
1997	Empresa	Varig	Vasp	Transbrasil	TAM
	% do mercado	48,7	25	20	6,3
	CR2(%)	73,7		26,3	
	CR4(%)	100			
1998	Empresa	Varig	Vasp	Transbrasil	TAM
	% do mercado	42,07	24,75	18,18	15
	CR2(%)	66,82		33,18	
	CR4(%)	100			
1999	Empresa	Varig	Vasp	Transbrasil	TAM
	% do mercado	43	20,86	18,54	17,6
	CR2(%)	63,86		36,14	
	CR4(%)	100			
2000	Empresa	Varig	TAM (Regional)	Rio-Sul	TAM (Meridionais)
	% do mercado	25,84	15,88	14,4	13
	CR2(%)	41,72		27,4	
	CR4(%)	69,12			
2001	Empresa	TAM	Varig	Vasp	Rio-Sul
	% do mercado	34,26	23	12,68	12,51

	CR2(%)	57,26		25,19	
	CR4(%)	82,45			
2002	Empresa	TAM	Varig	Rio-Sul	GOL
	% do mercado	37	20,5	12,73	12,59
	CR2(%)	57,5		25,32	
	CR4(%)	82,82			
2003	Empresa	TAM	Varig	GOL	Vasp
	% do mercado	33,8	26,6	20,9	10,63
	CR2(%)	60,4		31,53	
	CR4(%)	91,93			
2004	Empresa	TAM	Varig	GOL	Vasp
	% do mercado	36,15	26,84	23,56	7,81
	CR2(%)	62,99		31,37	
	CR4(%)	94,36			
2005	Empresa	TAM	GOL	Varig	BRA
	% do mercado	41,2	30,2	23,4	1,57
	CR2(%)	71,4		24,97	
	CR4(%)	96,37			
2006	Empresa	TAM	GOL	Varig	BRA
	% do mercado	46,65	34,55	9,63	3
	CR2(%)	81,2		12,63	
	CR4(%)	93,83			

Esta tabela possui um resultado semelhante ao anterior. Durante o período da PRL, apesar das tendências liberalizantes, só havia 3 empresas nacionais, sendo a Varig a que possuía a maior participação no mercado: 53% dos passageiros embarcados. Essa participação sofre uma pequena elevação no ano seguinte, assim como sua CR_2 , porém, em 1997, inicia-se a tendência declinante tanto da participação da primeira colocada no *market share*, quanto da CR_2 . Assim como na variável assentos/km, nos passageiros embarcados o CR_2 das duas últimas empresas sofre um pequeno aumento entre 1997 e 1999. O ponto mínimo dessa tendência declinante localiza-se no ano 2000 quando a participação da Varig é de 25,84 e o CR_2 é de 41,72.

Esse valor é consequência direta do aumento de empresas aéreas no setor, fim do SITAR e permissão para competição entre as firmas, que antes não existia.

A partir de 2001, há uma nova tendência na indústria aérea quanto à concentração dos passageiros embarcados. Tanto a participação da primeira colocada no setor quanto a CR_2 e a CR_4 seguem em uma tendência crescente até o fim da série. Primeiramente, a TAM assume o posto de empresa com maior participação no mercado. Além disso, empresas tradicionais como a Transbrasil e a Vasp deslocam-se para as últimas posições ou saem do ranking. Isso é consequência da falta de adaptabilidade às mudanças que o mercado sofreu neste período como aumento de competição e introdução do modelo de baixo custo.

Também é interessante notar que a partir de 2003, com a re-regulação, a tendência crescente dos índices calculados fica mais inclinada e, dessa forma, a concentração da variável observada aumenta sensivelmente, chegando a níveis maiores que os que existiam em 1995. Além disso, o CR_2 das duas últimas colocadas tem seu valor mínimo em 2006 e o CR_2 das duas primeiras, o valor máximo. Isso mostra que o mercado brasileiro está passando por um processo de concentração localizado nas duas primeiras firmas: TAM e GOL. Já as outras firmas dividem cerca de 20% do mercado de passageiros.

Por fim, testando as consequências da liberalização do mercado para o consumidor, Oliveira (2006, p. 32-64) fez uma análise chamada de simulação dos impactos de Bem-Estar Econômico Líquido (BEEL) de marcos regulatórios alternativos (Regulação pelo Custo do Serviço, Regulação Não-Tarifária, Regulação com Bandas Tarifárias, Regulação com Preço Mínimo). Com essa simulação, ele procurou mostrar

quais seriam os impactos, em termos de excedente do consumidor devido a variações do preço da passagem, se outras políticas regulatórias tivessem sido adotadas ao invés da flexibilização, durante o período de 1993-2002. Nas palavras do autor:

“...realizamos um estudo dos impactos de medidas alternativas de regulação setorial, de forma a comparar os efeitos da desregulamentação dos anos 1990 com os efeitos que prevaleceriam caso a regulação dos anos 1970, ou mesmo os mecanismos de re-regulação de 2003, fossem introduzidos nos dez anos que compõem o período entre 1993 e 2002, caracterizado pela Política de Flexibilização da aviação comercial brasileira.”(OLIVEIRA, 2006, p.32)

Em sua análise, o autor conclui que se a política de flexibilização fosse substituída por qualquer das políticas regulatórias utilizadas em períodos anteriores, haveria perda para os consumidores. Em seu cálculo, a perda seria em média de 3,8 bilhões de reais ao longo de todo o período, variando de 38 milhões a 7,5 bilhões de reais, dependendo de quanta ineficiência oriunda da regulação se considera. Haveria um aumento de R\$ 33,00 em média, podendo chegar a R\$ 70,00 dependendo do marco regulatório adotado, no preço de cada etapa de 732 Km voados (etapa média dos passageiros em 2000, segundo o Anuário Estatístico do DAC) (OLIVEIRA, 2006, p.58, 59 e 62).

Essa análise mostrou-se bastante conclusiva sobre as vantagens da flexibilização sobre a adoção de práticas regulatórias usuais. Entretanto, algumas práticas regulatórias, especialmente as não-tarifárias, são utilizadas hoje, trazendo possíveis ineficiências aos consumidores.

Logo, a justificativa dada pelo órgão regulador para a intensificação das medidas reguladoras tornou-se paradoxal, dadas as conseqüências que essas medidas tiveram. Antes da re-regulação do setor, o comportamento anticoncorrencial das firmas já era supervisionado pelos órgãos do SBDC (este comportamento resumiu-se a tentativas de

concentração horizontal e combinação de preços entre as firmas, não havendo parecer ou investigações referente a preços predatórios ou competição ruinosa). Com a re-regulação, houve a criação de um ambiente mais propício à prática de preços predatórios, já que barreiras à entrada foram criadas.

Com relação à adequação da oferta à demanda, realmente houve um descompasso entre as duas variáveis e a oferta aumentou mais que proporcionalmente à demanda. Entretanto, o mercado foi capaz de, sozinho, voltar ao mesmo aproveitamento que antes do choque cambial (período que vai de 1998 e 2000), além do que as principais empresas aéreas vinham com uma tendência crescente no seu aproveitamento alguns anos antes de 2003, especialmente a Gol e a Varig.

A análise sobre a concentração das variáveis assentos/km oferecidos e passageiros embarcados mostra que, durante o período de desregulação, houve diminuição na concentração tanto em termos da firma com maior representação quanto no somatório das duas firmas com maior participação. Além disso, mostrou-se que, depois da re-regulação, houve uma acentuação na concentração de ambas as variáveis, chegando a patamares superiores aos que existiam em 1995, revelando uma re-concentração do setor em torno da TAM e da GOL. Por fim, a análise de Oliveira (2006, p. 32-64) evidencia as ineficiências que marcos regulatórios diferentes da desregulamentação do mercado podem trazer ao consumidor.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve o objetivo de analisar quais foram as razões para a re-regulação do setor de aviação civil e se realmente elas corroboram a justificativa dada pelo órgão regulador.

Primeiramente, foi mostrado como se deu o processo de formação dos marcos regulatórios nacionais para o setor assim como a sua desregulação. Além disso, a experiência internacional foi ilustrativa em mostrar quais as conseqüências desse último processo e algumas similaridades foram identificadas, especialmente entre o processo de amenização dos marcos regulatórios europeu e o operado no Brasil. Com a desregulação, uma nova tendência veio ao encontro no mercado de aviação civil as empresas de baixo custo. Estas trouxeram uma nova forma de operar uma empresa aérea, assim como uma nova forma de competição para o setor, trazendo mais competitividade para a indústria.

Por fim, foi analisada a justificativa dada pela autoridade regulatória da época para a volta da regulação. Essa justificativa era a necessidade de adequar a oferta à evolução da demanda, de forma a evitar a prática de preços predatórios e competição ruínosa. Mostrou-se, teoricamente, que a intensificação das práticas regulatórias na verdade tende a agravar o problema de competição ruínosa e preços predatórios. Além disso, o descompasso entre oferta e demanda realmente existiu, mas o mercado voltou, sozinho (período que vai de 1998 e 2000), aos mesmos níveis de aproveitamento que antes existiam. Além disso, logo antes da re-regulação, havia uma tendência crescente do aproveitamento das maiores firmas do mercado, assim como da indústria, o que nos

faz perguntar se as firmas não teriam conseguido sozinhas manter seu aproveitamento ou até aumentá-lo sem interferência regulatória.

Também foi mostrado o contínuo processo de concentração pelo qual o setor de aviação civil tem passado, especialmente depois da re-regulação. Foram observados índices de concentração de passageiros embarcados e oferta de assentos/km maiores do que aqueles que existiam antes de as conseqüências do processo regulatório serem sentidas. Por último, foi discutida a análise de Oliveira (2006, p. 32-64), que procurou quantificar qual seria o prejuízo do consumidor se o processo de desregulação não tivesse ocorrido na década de 1990. É inegável o processo de concentração horizontal pelo qual que o mercado de aviação civil vem passando nos últimos anos. Exemplo disso é o sensível aumento da participação da GOL e da TAM nas principais variáveis do mercado. Também contribuíram para esse processo saída da VASP, da Transbrasil e mais recentemente a sensível diminuição das operações da Varig, empresa que foi a maior do país durante décadas, e sua compra pela GOL. Porém, não se pode atribuir ao processo de flexibilização a culpa por essas conseqüências. Outras variáveis endógenas às firmas, incapazes de serem reguladas por marcos regulatórios, como má administração corporativa, como foi o caso da Varig e da VASP, e dificuldades de financiamento e investimento, como foi com a Transbrasil e com a VASP, além da falta de capacidade de competir com firmas mais eficientes, como ocorreu com a entrada da GOL em 2001, são todas variáveis que devem ser levadas em conta antes de culpar excesso de capacidade e práticas anticompetitivas como as principais causadoras de crise no setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAM, Ila M. Semenick; SICKLES Robin C. Time Series Analysis of Deregulatory and Dynamics and Technical Efficiency: The Case of the U.S. Airline Industry. **International Economic Review**. v. 41, nº 1, 2000, p. 203-218.

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. Externalidades In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (org). **Economia do Setor Público no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus. 2004. p. 16-33.

ANDRADE, Thompson Almeida. A Crise da Varig e o uso do *codeshare*. SALGADO, Lucia Helena; SEROA DA MOTTA, Ronaldo. (editores). **Regulação e Concorrência no Brasil: Governança, Incentivos e Eficiência**. Rio de Janeiro. IPEA, 2007. Cap 7 p. 165-174.

BARRIONUEVO Arthur Filho; LUCINDA Cláudio Ribeiro. Teoria da Regulação ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (org). **Economia do Setor Público no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus. 2004. p. 47-71.

BORENSTEIN, Severin; ROSE, Nancy L. **How Airlines Markets Work... or Do They? Regulatory Reform in the Airline Industry**. National Bureau of Economic Research Working Papers Series. nº 13452, Cambridge 2007.

BUSTO, André; TUROLLA, Frederico; OLIVEIRA, Alessandro Vinícius Marques. **Modelagem dos Impactos da Política de Flexibilização na Competição da Companhias Aéreas Brasileiras**. Documento de Trabalho N. 004 – Acervo Científico do Núcleo de Estudos em Competição e Regulação do Transporte Aéreo (NECTAR). São José dos Campos, 2005. Disponível em <http://www.ita.br/~nectar>. Acesso em: 10 mai. 2008

DEARDEN, Stephen J. H. Air Transport Regulation in the Europe Union. **European Business Review**. v. 94 nº 5 1994, p. 15-19.

DENNIS, Nigel. End of the free lunch? The responses of traditional European airlines to the low-cost carrier threat. **Journal of Air Transport Management**, V. 13 2007 p. 311-321.

DOMANICO, Fabio. The European Airline Industry: Law and Economics of Low Cost Carriers. **European Journal of Law and Economics**. v.23, 2007, p. 199-221.

EVANGELHO, Fabio; HUSE, Cristian; LINHARES, Alexandre. Market entry of a low cost airline and impacts on the Brazilian business travelers. **Journal of Air Transportation Management**, v. 11 p. 99-105, 2005.

GIUSEPE, F.D.M., ROCHA, C.H., BARROS, A.P.B.G., Concentração na indústria de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. BRASILEIRO, A.,

JÚNIOR, W.K. (org) **Panorama Nacional da Pesquisa em Transportes 2004**. ANPET. V.2 .Rio de janeiro, 2004.

GOOD, David H.; RÖLLER, Lars-Hendrik; SICKLES, Robin C. US Airline Deregulation: Implications for European Transport. **The Economic Journal**, 1993 v. 103, nº 419 p. 1028-1041.

GUIA PARA ANÁLISE ECONÔMICA DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO, 1999. Encontrado no sítio www.seae.gov.br. Acesso em: 04 jun. 2008.

GUIA PARA ANÁLISE ECONÔMICA DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO HORIZONTAL, 2001. Encontrado no sítio www.mj.gov.br. Acesso em: 04 ago. 2008.

GUIA PRÁTICO DO CADE: A DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO BRASIL. 3ª edição revista, ampliada e bilíngüe. São Paulo, 2007. Encontrado no sítio www.cade.gov.br. Acesso em: 04 jun. 2008.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto; SALGADO, Lucia Helena. **A Regulação do Mercado de Aviação Civil no Brasil**. Nota Técnica. IPEA, 2003.

JARACH, David. Future Scenarios for the European Airline Industry : A Marketing-Based Perspective. **Journal of Air Transportation**, v. 02, p. 23-38, 2004.

MORELL, Peter, Airlines within airlines: An analysis of US network airline responses to Low Cost Carriers. **Journal of Air Transport Management**. V. 11 2005 p. 303-312.

MORRISON, William G.; GILLEN, David. Regulation, Competition and Network Evolution in Aviation. **Journal of Air Transport Management**. v. II 2005 p. 161-174.

MUELLER, BERNARDO. Regulação, Informação e Política: Uma Resenha da Teoria Política Positiva da Regulação. **Revista Brasileira de Economia de Empresas**, 2001. Disponível no sítio www.angelfire.com/ky2/mueller/resenha1.pdf. Acesso em: 16/ abr. 2008.

OLIVEIRA, Alessandro Vinícius Marques. **Regulação da oferta no Transporte Aéreo: Do Comportamento de Operadoras em Mercados Liberalizados aos Atritos que Emergem da Interface Público-Privado**. Documento Trabalho nº 024 – *Acervo Científico do Núcleo de Estudos em Competição e Regulação do Transporte Aéreo (NECTAR)*. São José dos Campos, SP 2007. Disponível em www.nectar.ita.br. Acesso em: 15 jan. 2008.

OLIVEIRA, Alessandro Vinícius Marques. **A Experiência Brasileira na Desregulamentação do Transporte Aéreo: Um Balanço e Propositura de Diretrizes para Novas Políticas**. Documento de Trabalho, 03 SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico. Ministério da Fazenda, Brasília 2007. Disponível em www.seae.fazenda.gov.br. Acesso em: 27 fev. 2008.

OLIVEIRA, Alessandro Vinícius Marques. Performance dos Reguladores e eficácia do regulador: Uma Avaliação das Políticas Regulatórias do Transporte Aéreo e dos Desafios para o Futuro. SALGADO, Lucia Helena; SEROA DA MOTTA, Ronaldo. (editores). **Regulação e Concorrência no Brasil: Governança, Incentivos e Eficiência**. Rio de Janeiro. IPEA, 2007. Cap 6 p. 133-164.

OLIVEIRA, Alessandro Vinícius Marques. **Reforma Regulatória e Bem-Estar no Transporte Aéreo Brasileiro: E Se a Flexibilização dos Anos 1990 Não Tivessem Ocorrido?** – 3º lugar no Prêmio SEAE de Monografias em Defesa da Concorrência em Regulação Econômica. Brasília, DF 2006. Disponível em www.seae.fazenda.gov.br. Acesso em: 14 out. 2007.

Parecer nº 008 /COGDC-DF/SEAE/MF referente ao acordo comercial técnico-operacional e econômico-financeiro de disponibilização recíproca de assentos entre as empresas Transbrasil S/A Linhas Aéreas e TAM – Companhia de Investimentos em Transporte de 19 de janeiro de 2001. Disponível no site www.seae.gov.br. Acesso em: 12 mai. 2008.

Parecer nº 061912005/DF/COGDC-DF/SEAE/MF referente à Averiguação Preliminar nº 08001.006298/2004-33 que trata sobre a denúncia feita DAC sobre a promoção Viagem por 50 da Gol linhas aéreas]. Disponível no site www.seae.gov.br. Acesso em: 12 mai. 2008.

POSSAS, Mario, FAGUNDES, Jorge, PONDÉ, João Luís. Defesa da Concorrência e Regulação. **Revista de Direito Econômico**. Janeiro/Julho nº27 1998. Disponível no site www.ie.ufrj.br/grc/publicacoes.php. Acesso em: 20 mai. 2008.

RODRIGUES, Rodrigo Augusto. **O mercado da aviação civil doméstica no Brasil: o processo de desregulação comparado com a experiência norte-americana, sob o enfoque da teoria política positiva da regulação**. Brasília, DF. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, 2003. p. 162.

RODRIGUES, Rodrigo Augusto. Aviação comercial no Brasil: a necessidade de um novo marco regulatório. **República**. p. 9-37. 2004.

SWAN, William. Misunderstandings about airline growth. **Journal of Air Transport Management**. v. 13, p. 3-8, 2007.

TUROLLA, Frederico Araújo; LOVADINE Débora; OLIVEIRA, Alessandro Vinícius Marques. Competição, colusão e antitruste: estimação da conduta competitiva de companhias aéreas. **Revista Brasileira de Economia**. v. 60, nº 4, p. 425-459, 2006.

VARIAN, Hal R. Monopólio. **Microeconomia – Princípios Básicos**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Campus. 2003. p. 449-469.