



**Tema 2. Regulação Econômica**

**2º Lugar**

**Rogério Soares Dantas dos Santos**

**Uma Análise Econômico-Institucional do Mercado de Transporte Aéreo Doméstico de Passageiros no Brasil: falhas de governo ou falhas de mercado?.**

## **VI PRÊMIO SEAE - 2011**

### **Tema 2: Regulação Econômica**

**Uma Análise Econômico-Institucional do Mercado de Transporte Aéreo Doméstico de Passageiros no Brasil:  
falhas de governo ou falhas de mercado?**

## RESUMO

Após o processo de desregulamentação do Mercado de Transporte Aéreo de Passageiros, em 1989, o governo brasileiro declarou entender que estaria ocorrendo concorrência predatória no setor. Isso o teria levado a retornar, em 2003, ao modelo que havia sido substituído. Este trabalho procura demonstrar que faltou uma reflexão aprofundada sobre os verdadeiros problemas que levaram à concentração. Na tentativa de identificar os principais fatores limitadores do crescimento sustentado do setor, procurou-se fazer uma crônica do ocorrido argumentando que o equivocado diagnóstico de um problema levou ao agravamento dos problemas identificados. Este trabalho foca fatores que privam a liberdade de entrada, atentando ao fato de que não significa relaxar qualquer restrição, muito menos de presumir que um número maior de empresas é preferível a um número menor. Assim, buscou-se mostrar como o sistema de distribuição de *slots*, por um lado é capaz de reproduzir alguns efeitos da contestabilidade, mas por outro possibilita a prática de concorrência predatória. O trabalho mostra como a regulamentação estatal impede uma salutar concorrência entre as empresas do setor, na medida em que torna desnecessária a ação deliberada das incumbentes para evitar que sua posição seja contestada.

Palavras chave: Transporte aéreo, contestabilidade, Teoria da Escolha Pública

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>2. REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 A Necessidade de Regulação.....</b>	<b>8</b>
<b>2.1.1 Regulação a partir de uma visão mais ampla .....</b>	<b>10</b>
<b>2.2 Regulação x Monopólio .....</b>	<b>16</b>
<b>2.3 Teoria Política Positiva da Regulação .....</b>	<b>18</b>
<b>2.4 Teoria da Escolha Pública .....</b>	<b>19</b>
<b>2.5 Teoria da Captura .....</b>	<b>21</b>
<b>2.6 A influência da Regulação no comportamento do setor de Transporte Aéreo de Passageiros no Brasil.....</b>	<b>23</b>
<b>3. COMPORTAMENTO DO SETOR DE TRANSPORTE AÉREO DE PASSAGEIROS NO BRASIL .....</b>	<b>25</b>
<b>3.1 Mercados Contestáveis.....</b>	<b>29</b>
<b>3.1.1 O Transporte Aéreo como Mercado Contestável .....</b>	<b>32</b>
<b>3.2 Concorrência Predatória .....</b>	<b>35</b>
<b>3.2.1 Prática predatória no setor de Transporte Aéreo no Brasil.....</b>	<b>38</b>
<b>3.2.1.1 Sistema de distribuição de “slots” x Prática de concorrência predatória .....</b>	<b>42</b>
<b>4. POSSÍVEIS ENTRAVES AO DESENVOLVIMENTO DO SETOR .....</b>	<b>47</b>
<b>4.1 A Infraestrutura Aeroportuária .....</b>	<b>48</b>
<b>4.2 Fornecimento de Combustível.....</b>	<b>50</b>
<b>4.2.1 Tributação sobre o combustível .....</b>	<b>52</b>
<b>4.3 Restrição ao capital estrangeiro .....</b>	<b>53</b>
<b>4.4 O Sistema de Controle de Tráfego Aéreo (infraestrutura aeronáutica) .....</b>	<b>56</b>
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>59</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>63</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O setor de Transporte Aéreo é marcado por períodos alternados de forte regulamentação e desregulamentação por parte dos governos<sup>1</sup>. Algumas vezes, as mudanças são efetuadas por solicitação das próprias empresas que atuam no mercado, sempre com o ostensivo intuito de buscar o melhor desenvolvimento do setor.

Observa-se que as justificativas, tanto das empresas como dos governos, são sempre as mesmas, seja para uma maior intervenção ou para que o mercado possa desenvolver-se através de seus próprios movimentos.

No final da década de 1970, os norte-americanos pareciam ter chegado a uma solução definitiva com a desregulamentação do setor, através do “Airline Deregulation Act”<sup>2</sup>, que, no curto prazo, aumentou a concorrência, provocando a queda das tarifas e popularizando o transporte aéreo, além de permitir que empresas que operavam com o conceito “low cost, low fare”<sup>3</sup>, que tinham sua operação restrita a um determinado Estado, pudessem expandir suas rotas para todo o país. Porém, com o passar do tempo, notou-se um grande número de falências no setor, o que acabou levando a uma concentração.

---

<sup>1</sup> Oliveira (2008) destaca duas grandes reformas regulatórias ao longo dos últimos 35 anos, a primeira entre o final dos anos 1960 e início dos anos 1970, que introduziu a competição controlada, e a segunda no início da década de 1990, que abriu a era do “livre mercado”.

<sup>2</sup> Decreto de desregulamentação do transporte aéreo norte-americano assinado em 24 de outubro de 1978.

<sup>3</sup> Este modelo consiste basicamente na busca por custos baixos, através de padronização e melhor aproveitamento de aeronaves, operação em horários e aeroportos alternativos e simplicidade no serviço de bordo, com isso tendo-se a possibilidade de oferecer uma tarifa mais baixa.

No Brasil, esse processo teve, em 1989, uma tímida, porém importante iniciativa, quando o Departamento de Aviação Civil – DAC<sup>4</sup>, após anos determinando o valor das tarifas de transporte de passageiros, colocou em prática uma política de flexibilização de preços. Para isso, passou a adotar uma faixa de variação do preço (-25% a +10%) em relação a uma tarifa básica estabelecida.

Após esta primeira iniciativa no sentido de desregulamentação, as tendências liberalizantes observadas em outros países despertaram nos atores do setor as necessidades de se adequarem à nova realidade. Para isso, tentando evitar os problemas pelos quais passou o mercado norte-americano, o então Ministério da Aeronáutica realiza, no final de 1991, a V Conferência Nacional de Aviação Comercial – V CONAC<sup>5</sup>, que, como resultado, gerou as diretrizes que orientaram o DAC no processo gradual e progressivo de flexibilização da regulamentação existente, permitindo a entrada de novas empresas no setor, dando liberdade para a definição das tarifas e possibilitando, assim, a concorrência no setor.

Dez anos após o início da desregulamentação no País, observou-se queda nas tarifas, com conseqüente aumento na quantidade demandada, porém houve expansão ainda maior no número de assentos oferecidos. Esse aumento da oferta foi classificado como “excesso de capacidade” pelo Governo.

---

<sup>4</sup> Órgão do então Ministério da Aeronáutica, responsável pela regulamentação do setor.

<sup>5</sup> Conferência surgida na década de 1960, pela união entre as empresas aéreas e o Governo, com o intuito de gerar deliberações, conclusões e recomendações visando à recuperação do setor.

As empresas, que estavam acostumadas a operar em um ambiente de “competição controlada”<sup>6</sup>, dão sinais de que não estão preparadas para atuar no novo cenário, principalmente devido à entrada da GOL no mercado, que trouxe como “novidade” o conceito “low cost, low fare”.

Tendo em vista as dificuldades que as empresas do setor passaram a viver, devido à nova situação de concorrência, o Governo, alegando necessidade de evitar uma competição corrosiva, volta, em 2003, através das Portarias nº 243/GC5, de 13 de março, e nº 731/GC5, de 31 de julho, do Comando da Aeronáutica, a interferir mais diretamente no setor, sendo esta interferência complementada, em 2004, pela Portaria nº 447/DGAC, de 13 de maio, que prevê o monitoramento prévio das tarifas.

Essa iniciativa do Governo tem sido alvo de vários estudos buscando apontar fatores que podem estar dificultando um desenvolvimento sustentável do setor, bem como propor soluções para esses problemas<sup>7</sup>. No entanto, o que não se tem levado em consideração é que mais importante que um mercado com um número elevado de participantes, nesse caso empresas aéreas, é a liberdade de entrada e a contestabilidade, pois assim, ao mesmo tempo em que as tarifas seriam as mais baixas, a participação de “empresas aventureiras” seria inibida.

Além disso, os problemas têm sido vistos, muitas vezes, de maneira isolada, levando a entender que a solução de um deles poderia garantir o tão esperado

---

<sup>6</sup> Em 1975 o Governo limita o número de empresas aéreas que podem atuar no país, além de criar dois tipos de empresas, as regionais e as “nacionais”, determinando a região de operação de cada uma, sendo que as nacionais não poderiam concorrer com as regionais e vice-versa.

<sup>7</sup> Ver Oliveira (2007) e Salgado (2008).

desenvolvimento do setor, quando na verdade poder-se-ia ter, com algumas combinações, um agravamento da situação, o que, até certo ponto, ocorreu quando se optou pela Re-regulamentação.

Desta forma, esse trabalho busca identificar, à luz dos fatores limitadores da liberdade de entrada, alguns dos principais problemas que dificultam o desenvolvimento sustentável<sup>8</sup> do setor de transporte aéreo de passageiros no Brasil. Para isso, tem como suposições que a concentração inicial do setor após a desregulamentação é um ajuste seletivo, em que as empresas menos eficientes saem do mercado, e que a desregulamentação com o intuito de se obter um mercado menos concentrado, em que o maior número de participantes possa existir em um ambiente de concorrência no qual os passageiros possam ser beneficiados, pode estar tendo seus efeitos anulados, principalmente, pelos monopólios estatais (de fato) referentes ao fornecimento de combustíveis e à infraestrutura aeroportuário-aeronáutica, bem como pela restrição de participação de capital estrangeiro a 20% da empresa de transporte aéreo.

---

<sup>8</sup> De modo resumido e incompleto, e em antecipação a uma posição que será defendida no trabalho, entendemos como desenvolvimento sustentável o crescimento pautado pelo planejamento empresarial embasado em regras que não privilegiem resultados, mas a legitimidade do processo que lhes dá origem.



## 2. REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Neste capítulo será abordado o papel da Regulação no desenvolvimento, apontando-se para a questão “falhas de governo”, com o intuito de evidenciar os possíveis pontos que, por parte do governo, podem estar influenciando o desenvolvimento do setor. É sabido, no entanto, que as falhas de governo estão relacionadas a “trade-offs” oriundos da busca de um bem-estar social.

Compreender adequadamente o conceito de falhas de governo não é tarefa tão simples como o estudo das falhas de mercado: enquanto o último se fundamenta em uma discussão dos obstáculos à consecução de um ótimo de Pareto pelo mercado (utilizando como ferramenta a análise de equilíbrio parcial ou geral, já solidamente estabelecidas na tradição da teoria econômica), a análise de falhas de governo obviamente não pode recorrer ao mesmo tipo de suporte teórico-analítico, pelo simples fato de que a atuação do governo não é orientada por profit-seeking. (FIANI, 1998, p.13)

O fato de que a Regulação pode vir a gerar “trade-offs” põe o governo em uma situação de definição do como, do quando e de onde deve atuar, sempre levando em consideração o que deseja atingir com sua interferência no mercado, mas sem descuidar das possíveis diferenças entre o pretendido e o promovido.

Um ponto que se deve observar é que nem sempre fica claro para os demais atores qual o real objetivo que levou a determinado posicionamento por parte do órgão regulador (governo). Muitas vezes a sociedade destaca algum efeito “negativo” em uma ação (regra/regulamento) como uma falha que não prevista por quem a implementou.

No entanto, existe a possibilidade de se tratar de uma visão restrita por parte de quem faz esse tipo de crítica, uma vez que se pode estar assumindo que existe um “mal maior” sendo combatido. Por isso, torna-se complexa a definição de uma possível falha de governo. Contudo, existem situações que devem ser analisadas com o intuito de minimizar a dificuldade de compreensão daquilo que possa ter levado o órgão regulador (governo) a tomar determinadas medidas, objetivando, a princípio, o desenvolvimento de um mercado.

## 2.1 A Necessidade de Regulação

Quando Adam Smith disse que o bem-estar da sociedade seria alcançado através das atitudes egoístas dos comerciantes ou mercadores, levados por uma “mão invisível” a promover algo que nunca fora de seus interesses, ele apontava para a não intervenção do governo no comércio.

Porém, em muitas situações, com o intuito de se garantir a disponibilização de serviços ou benefícios ao maior número de cidadãos possível, ou por uma demanda econômica e estratégica, existe a necessidade da implementação de políticas públicas que buscam complementar as ações privadas destacadas por Adam Smith.

As políticas públicas em muitas situações são operacionalizadas através da regulação de determinado setor. Motta e Salgado (2005) destacam que uma ação regulatória concentra-se em três pontos básicos, quais sejam: preço, qualidade e

condições de entrada e saída. O grande desafio é o de definir o limite em que as diretrizes do processo de regulação passam a interferir na concorrência e dificultá-la.

Além disso, para muitos, em um país que se encontra em fase de desenvolvimento, existe uma inadequação da rede de serviços/infraestrutura, com determinadas regiões, principalmente as mais afastadas dos grandes centros, sujeitas a uma carência maior. Conseqüentemente, nesses pontos existiria uma necessidade mais forte de “intervenção” buscando o bem-estar social.

(...) Um marco regulatório normalmente possui diversos objetivos – geralmente relacionados a investimentos, tarifas módicas, universalização, qualidade e diversidade dos serviços -, que, além de não necessariamente serem compatíveis entre si, podem também não ser compatíveis com a concorrência.

No caso brasileiro, em particular, o desafio é freqüentemente conciliar a concorrência com duas outras realidades. Em um país em desenvolvimento – onde ainda são grandes as disparidades regionais e sociais e onde a taxa de crescimento da população ainda é relativamente alta – existe: a) uma necessidade de forte expansão das redes físicas dos setores de infra-estrutura; e b) uma pressão muito forte pela utilização de subsídios cruzados para garantir o acesso de uma parcela maior da população a essas redes físicas. (TOKESHI, 2007, p.37)

É usual a argumentação no sentido de que a regulação se faz necessária a partir do momento em que determinado(s) ator(es), seja pela assimetria de informação, seja pela limitação de concorrência (monopólio natural), ou ainda por uma possível falta de definição nas regras de operação do mercado, encontre(m)-se em desvantagem. Dessa forma, não existiria como objetivo a “proteção” de um determinado ator de forma isolada, e sim, uma busca por um mercado eficiente, com a maximização do bem-estar social.

A necessidade de um marco regulatório não seria apenas para proteger o usuário do serviço de concessão. Regulação significa assegurar também a estabilidade das regras de operação de mercado para os concessionários desses direitos. (MOTTA e SALGADO, 2005, p. 5)

No entanto, volta-se à questão de que “trade-offs” não podem ser evitados. Daí o problema de alocação de esforços a setores que podem, à vista de outros atores, não serem os mais necessitados ou estrategicamente mais importantes. Contudo, o regulador os elege, para que recebam suas atenções, supostamente levando em consideração a tentativa de maximização do bem-estar social.

Segundo Stigler (1971), há, nesse sentido, outras questões que devem ser consideradas por quem deseja entender a Economia da regulação, tais como quem receberá os benefícios e como a regulação se dará, entre outras.

Na visão benevolente da atuação governamental, a busca do bem-estar social, através das correções do que seriam falhas de mercado, é a principal motivadora da atuação do Governo como Regulador. Essa atuação, em muitas das vezes, assume a necessidade de se conviver com “trade-offs” que serão criticados, principalmente, pelos atores que sofrerão diretamente os efeitos “negativos” da regulação.

### 2.1.1 Regulação a partir de uma visão mais ampla

A regulação consiste na determinação por parte do governo de regras que direcionam o comportamento privado em sentido ou medida que não os estabelecidos pela “mão invisível” de Adam Smith. Para isso, é necessário o desenvolvimento de Políticas Públicas que eventualmente transcendam o estabelecimento de um marco regulatório sem o qual, como mencionado, o mercado não pode funcionar.

(...) o sistema legal definido pelo governo estabelece a maioria das regras do jogo para o funcionamento do sistema de mercado. Regulamentando preços, o uso da

terra, da água e do ar, além das relações trabalhistas e práticas de comércio, o governo exerce um impacto determinante sobre todas as operações em uma economia. (CARVALHO, 2008, p.174)

No entanto, ocorre que a regulação interfere diretamente na eficiência econômica<sup>9</sup>, podendo reduzi-la devido a distorções causadas muitas vezes por influência de “lobby”. Ao regulamentar determinado setor, sob a influência de algum grupo, o governo pode acabar por reduzir a concorrência e gerar privilégio na exploração de determinado segmento.

Os lobistas competem por recursos financeiros para os programas que eles representam, por regulamentações favoráveis e por uma legislação que favoreça os grupos de interesse que eles defendem – incluindo tanto grupos do setor privado quanto clientes de governo. (CARVALHO, 2008, p.176)

Uma regulação “contaminada” por algum grupo de influência pode gerar um poder de mercado para determinados atores. Esse “dedo na balança” afeta diretamente a concorrência em qualquer setor da economia.

Contudo, a “mão invisível” de Adam Smith pode ter sua ação limitada/prejudicada por alguns fatores, como os enumerados por Carvalho et al. (2008): ausência de competição, externalidades, bens públicos e compradores mal-informados.

Stigler (1971) destaca que o governo possui quatro principais meios de promover suas políticas, quais sejam: subsídio, controle de entrada (de novos concorrentes), interferência nos bens substitutos/complementares e o controle de preço.

---

<sup>9</sup> North (2006) destaca que o desempenho econômico é função das instituições e de sua evolução. Para Carvalho (2008), eficiência econômica significa que para qualquer nível de esforço, deseja-se obter o benefício mais elevado possível.

A ação do governo pode ocorrer através da regulação de mais de um meio, buscando-se um resultado mais rápido e eficiente.

Porém, cabe ressaltar que qualquer interferência do governo no mercado pode alterar os excedentes do produtor e do consumidor<sup>10</sup>, e com essa situação surge a dúvida quanto à eficiência econômica definida como a maximização dos excedentes de consumidores e produtores, pois o ganho de determinados atores pode ser menor que a perda dos demais.

Esse resultado negativo (interpretação normativa que se aplica à sociedade como um todo) denomina-se “peso morto”, inclusive quando se trata de uma perda líquida proveniente de uma ação governamental que busca beneficiar determinados atores. A visão focada por parte do governo em beneficiar apenas um segmento acaba por distorcer o fluxo normal dos excedentes.

A intervenção governamental geralmente resulta em um peso morto; mesmo que os excedentes do consumidor e do produtor sejam ponderados igualmente, existirá uma perda líquida decorrente das políticas governamentais que desloca o excedente de um grupo para o outro. Em alguns casos, esse peso morto será pequeno, porém em outros (...) ele poderá ser grande. O peso morto é uma forma de ineficiência econômica que deve ser levada em consideração quando políticas são elaboradas e implementadas. (PINDYCK e RUBINFELD, 2002, p. 319)

A previsão de subsídios, em alguma regulação, normalmente gera um peso morto no mercado como um todo, uma vez que os “benefícios” pretendidos não conseguem ser maiores que as perdas para os demais atores.

---

<sup>10</sup> Excedente do consumidor é a diferença entre o valor que o consumidor está disposto a pagar por um determinado bem, e o valor efetivamente pago. Por sua vez, o Excedente do produtor é a diferença entre o preço de venda do bem e o seu custo marginal.

Quando o governo cria um imposto ou um subsídio, o preço geralmente não reflete elevação ou queda igual ao valor total do imposto ou subsídio. A incidência de um imposto ou de um subsídio é normalmente compartilhada por produtores e consumidores. A fração que cada um acabará pagando dependerá das elasticidades da oferta e da demanda. (PINDYCK e RUBINFELD, 2002, p. 319)

O efeito no mercado gerado por uma política de controle de preços é bem parecido com o efeito da criação do subsídio em relação à possibilidade da ocorrência de peso morto, uma vez que, quando se reduz o preço (através de regulamentação), o número de consumidores que pode pagar pelo bem afetado aumenta, mas, devido à redução de preço, cai o interesse de alguns produtores de ofertarem o bem, o que resulta em um número menor de consumidores atendidos do que aquele que se tinha com o preço de mercado (excesso de demanda). Nesse caso, podem diminuir tanto o excedente total quanto o próprio excedente do consumidor.

Se os políticos dão maior valor ao excedente do consumidor do que ao excedente do produtor, podemos concluir que o peso morto ocasionado pelo controle de preços não tem muita influência sobre a política governamental. Entretanto, se a curva da demanda for muito inelástica, o controle de preços pode resultar até mesmo em uma perda líquida de excedente de consumidor. (PINDYCK e RUBINFELD, 2002, p. 290)

Por outro lado, quando se tem um aumento de preço (através de regulamentação), o número de produtores interessados em ofertar o bem afetado aumenta; contudo, o número de consumidores dispostos a pagar o preço estipulado diminui, gerando a possibilidade de excesso de oferta, exceto pelo ajuste na produção.

(...) embora os produtores estejam dispostos a produzir mais a esse preço mais elevado, os consumidores então adquirirão menos. Se presumirmos que os produtores produzem apenas o que pode ser vendido, o nível de produção do mercado cai e, novamente, existirá um perda líquida excedente total. (PINDYCK e RUBINFELD, 2002, p. 292)

Dessa forma, a tentativa de se incentivar o desenvolvimento de um determinado setor através do controle de preços ou da criação de subsídios, em vista da dificuldade de se conseguir um preço que traga um aumento no bem-estar da sociedade como um todo, se torna mais prejudicial do que a ausência de algum tipo de regulação nesse sentido.

A outra maneira pela qual se pode gerar um poder de mercado é através da criação de barreiras à entrada. Ou seja, havendo qualquer impedimento a quem queira ofertar determinado produto ou serviço, mais fortalecida se encontrará a empresa estabelecida (incumbente).

As barreiras à entrada, conforme destacado por Fagundes e Pondé (1998), podem ser classificadas em quatro tipos básicos, quais sejam: diferenciação de produto, presença de vantagens absolutas de custo, presença de economia de escala e investimentos iniciais elevados. No entanto, Ross (2003) destaca as “barreiras regulatórias à entrada impostas pelos governos”, que, intencionalmente ou não, interferem na promoção da concorrência<sup>11</sup>.

Tais barreiras regulatórias podem acabar por promover ou manter monopólios ou oligopólios que em princípio não ocorreriam, pois, conforme destacado por Basso e Silva (2000), “A regulamentação pode ainda levar à ocorrência de outros problemas, como conluio, corrupção e perpetuação dos monopólios em condições artificiais, pela adoção de barreiras ao ingresso de novas firmas ao mercado.”

---

<sup>11</sup> Cabe ressaltar ainda as barreiras técnicas e a barreira de infraestrutura.



O papel do governo, através da regulação, é sem dúvida de vital importância para o desenvolvimento do mercado, sobretudo tendo como instrumental o próprio poder coercivo que lhe é peculiar. Contudo, como destacado por Carvalho et al. (2008), “o governo deve evitar a imposição de licenças, impostos discriminatórios, controle de preços, tarifas, cotas e outras restrições à entrada ou ao comércio, uma vez que os produtores por si só descobrirão que é muito difícil limitar a entrada de novos competidores”.

Porém, uma vez que não se consiga evitar esse tipo de interferência, caberia identificar quais os motivos que levariam à opção por um modelo regulatório que, mesmo que indiretamente (não sendo seu objetivo declarado), culminam na concentração do mercado, limitando a oferta.

Essa identificação faz-se necessária uma vez que o governo tem o poder de modificar a estrutura de mercado de forma coercitiva, podendo, em muitas situações, ir de encontro ao movimento natural do desenvolvimento do mercado.

The state – the machinery and power of the state – is a potential resource or threat to every industry in the society. With its power to prohibit or compel, to take or give money, the state can and does selectively help or hurt a vast number of industries. (...) The central tasks of the theory of economic regulation are to explain who will receive the benefits or burdens of regulation, what form regulation will take, and the effects of regulation upon the allocation of resources. (STIGLER, 1971, p.3)

De uma forma geral, acredita-se que as falhas de mercado justificam a atuação do governo como regulador, uma vez que, conforme destacado por Bregman (2006), a presença destas impede o ótimo social, pois cada agente busca otimizar sua utilidade, tendo como reflexo uma alocação ineficiente de recursos.

No entanto, a atuação governamental também pode sofrer de inadequações que devem ser levadas em consideração quer na elaboração da política de regulamentação quer na própria decisão sobre se esta traz benefícios líquidos.

## 2.2 Regulação x Monopólio

Os setores de transporte, energia, portos, telecomunicações e saneamento são cruciais para sustentar a taxa de crescimento econômico de longo prazo<sup>12</sup>, como destacado por Araújo Jr. (2005). Além disso, possuem a característica de serem estruturados em rede, devido ao alto grau de interdependência entre seus segmentos, o que permite uma exploração de economia de escopo, escala e densidade. As economias provenientes da estrutura em rede podem se tornar uma barreira à entrada de novos participantes, uma vez que a empresa estabelecida, por já ter recuperado os custos de implementação, consegue, como resultado, um produto com um preço menor que uma possível entrante. Este fato merece a atenção dos órgãos reguladores, para que não se instale um monopólio devido a essas vantagens.

Tais peculiaridades da indústria de rede implicam três desafios às políticas públicas. O primeiro é o de gerar volumes agregados de investimentos – inclusive em pesquisa e desenvolvimento – coerentes com as necessidades da economia. O segundo é o de assegurar as condições institucionais compatíveis com a formação de configurações eficientes em cada setor, permitindo assim o uso racional dos recursos da sociedade. O terceiro é o de impedir condutas empresariais contrárias ao interesse público. Ademais, este tipo de indústria em geral não comporta a tradicional dicotomia 'intervenção estatal versus livre mercado', mas apenas distintas modalidades de intervenção para lidar com estes três desafios. (ARAÚJO Jr., 2005, p.2)

A possibilidade de instalação de um monopólio faz com que o governo, objetivando proteger o consumidor, passe a adotar uma regulação mais efetiva, seja

---

<sup>12</sup> Destacamos também, como base de sustentação de taxa de crescimento econômico de longo prazo, a educação e a saúde.

alterando o ambiente econômico, ou mesmo criando empresas estatais para atuar no setor.

Do ponto de vista econômico, a necessidade de implementação de um marco regulatório está associada à indústria caracterizada como monopólio natural – na qual o suprimento do mercado, através da produção de uma única firma, permite minimizar o custo do bem ou serviço produzido. A constatação de tal configuração implica um desafio para a política pública: preservar a maior eficiência propiciada pela existência de um único produtor e, ao mesmo tempo, impedir que esse monopolista exerça afetivamente seu poder monopólico. Esse desafio tem sido, tradicionalmente, enfrentado por meio de intervenção direta do Estado em tais indústrias, seja pela constituição de empresa estatal que assume o papel de monopolista, seja pela implementação de mecanismos de regulação econômica. (GUIMARÃES e SALGADO, 2003, p.1)

No entanto, Carvalho et al. (2008) destaca que mesmo que a regulamentação governamental demonstre uma capacidade para melhorar os resultados do mercado, esta interferência costuma ser uma solução longe da ideal.

A dificuldade encontrada, segundo Carvalho et al. (2008), é devida à ausência de controle sobre três fatores: (a) Informação (falta de informação) – não há como saber exatamente a composição de uma planilha de custos de determinada empresa, bem como precisar suas curvas de demanda, (b) Mudança no custo – na verdade, pode-se remeter ao item anterior, uma vez que se volta ao problema de não saber ou não ter como perceber a redução do custo ao longo do tempo, e por isso a empresa não teria incentivo em refletir no preço esta redução, (c) Influência de interesses especiais – aqui se encontra diretamente o problema de lobby – a possibilidade de apoio político, ou mesmo financeiro, pode fazer com que o regulador tenda a beneficiar determinados atores.

Dessa forma, a atuação do regulador torna-se muito mais difícil, pois pode, devido principalmente a informações imprecisas, criar ou manter uma situação de

monopólio. Sendo que essa situação, uma vez causada por meio de regulação, torna-se muito mais difícil de ser contornada, cabendo apenas a uma nova regulação desfazer tal situação.

Observe-se que a busca por mudanças no marco regulatório que visem desfazer uma perda de competitividade, em um determinado mercado, oriunda de regulação, não se trata de um contra-senso, uma vez que o processo de desregulamentação é uma política econômica conduzida pelo governo.

Ao contrário do que o termo sugere, a desregulamentação não é sinônimo de ausência de regulamentação. Ao contrário, o processo de dismantelamento das estruturas de mercados verticalizadas e monopolistas tem reservado um papel central para as tarefas de regulação. Desse modo, a desregulamentação deve ser entendida como uma política econômica, conduzida pelos governos, visando a remoção de barreiras à entrada. Dessa forma, objetiva-se introduzir pressões competitivas nas indústrias de infra-estrutura com o intuito de incrementar a eficiência econômica. (PINTO JR. e FIANI, 2002, p.534)

### 2.3 Teoria Política Positiva da Regulação

No Brasil, a necessidade de Regulação tornou-se prioridade a partir do movimento de desestatização iniciado na década de 1990. Até então, os monopólios naturais ou oligopólios estavam nas mãos do Governo.

Dessa forma, como destacado por Mueller (2001), havia um desinteresse por parte dos economistas brasileiros da área de Organização Industrial por essa questão.

A Teoria Política Positiva da Regulação busca identificar custos de transação, que impedem as mudanças em favor de opções melhores.

Grande parte da Teoria Política Positiva da Regulação, portanto, se dedica a explicar por que determinadas situações são observadas na prática quando há óbvias maneiras melhores de organizar aquela situação. Isto envolve descobrir a fonte da restrição que está gerando o custo de transação e mostrar como isto afeta as escolhas dos agentes. Quase sempre isto requer explicitamente incorporar na análise as instituições políticas envolvidas na prática. (MUELLER, 2001, p.10)

As conseqüências distributivas advindas de uma política adotada para se corrigir alguma falha de mercado, ou mesmo da própria falha, são objetos da Teoria Política Positiva da Regulação, uma vez que a Regulação adotada não consegue abranger (no sentido de trazer o bem-estar) todos os agentes envolvidos. No entanto, como destacado por Mueller (2001), a teoria prevê que os agentes agirão para impedir, redirecionar ou proteger a política de acordo com a forma que ela os afeta.

Apesar de diferir quanto às premissas comportamentais básicas, a TPPR tem alguns elementos em comum com a literatura mais geral. Em particular ambas colocam grande ênfase no papel das instituições políticas na determinação de políticas regulatórias. O arcabouço teórico da TPPR é a Nova Economia Institucional, que se concentra no papel das instituições políticas e econômicas em resolver os problemas de agência, coordenação e contratos. (RODRIGUES, 2003, p.6)

## 2.4 Teoria da Escolha Pública

O surgimento do “welfare state”<sup>13</sup>, logo após o final da Segunda Grande Guerra, deu uma maior importância à Teoria da Escolha Pública (Public Choice), que consiste no questionamento sobre a relação entre o interesse comum (social) e o real comportamento dos políticos.

O grande apontamento é de que os políticos não conseguem se desvencilhar de seus interesses particulares em prol de um desenvolvimento social, sendo que a “defesa” do interesse particular está presente nas decisões políticas.

---

<sup>13</sup> O Estado voltado para a promoção de uma concepção de bem-estar social que envolve a aplicação direta de recursos públicos e mesmo a indução de atividade privada.

O argumento básico é que, seja no mercado, seja na política, os indivíduos comportam-se da mesma maneira, movidos pelas mesmas motivações, ou seja, são maximizadores do interesse próprio. É um erro, segundo essa leitura, supor que as políticas públicas são conduzidas por motivações alheias ao interesse pessoal daqueles envolvidos – políticos, burocratas, lobistas – em nome de alguma entidade abstrata da dimensão do interesse público (SALGADO, 2003, p.8)

Uma vez defendendo os interesses particulares, os políticos prefeririam o bem-estar social a uma necessidade própria, que por muitas vezes trata-se da sua manutenção no cargo. Alves e Moreira (2004) destacam que existe a necessidade de se questionar a própria ação do Governo e da Administração Pública, tendo em vista que é razoável supor que indivíduos não se transformam radicalmente quando passam a atuar na “esfera governativa ou burocrática”.

Os políticos e os empresários algumas vezes pagarão o preço (perda de apoio de sua clientela) de fazer o que julgam certo; mas, em geral, espera-se que os políticos maximizem o seu próprio bem-estar, medido pelas perspectivas de sua reeleição. (TULLOCK et al., 2005, p.18)

Contudo, não se pode partir para a conclusão de que o mercado deve sempre se desenvolver por suas próprias forças, uma vez que custos de transação<sup>14</sup> podem inibir o desenvolvimento econômico, diminuindo o bem-estar social. E nesse caso, Tullock et al. (2005) destacam que: “(...) o governo torna-se um substituto do mercado, reduzindo os custos de transação, em áreas em que os custos de transação são altos”.

O papel do governo neste caso é o de eliminar ou diminuir os custos de transação em determinado setor. No entanto, há que se observar que a própria atuação estatal gera custos, devido ao processo de implementação da regulação. E esses

---

<sup>14</sup> North (2006) define custos de transação como “aqueles a que estão sujeitas todas as operações de um sistema econômico”.

custos aparecem em forma de externalidades negativas, que por sua vez podem vir a ser maiores que as geradas pela não interferência governamental.

Não temos nenhuma razão para acreditar que, mesmo que na presença de fenômenos de externalidades e bens públicos que pudessem levar-nos a considerar a possibilidade de intervenção estatal, o Governo possa alcançar soluções mais eficientes e justas do que o mercado. (ALVES e MOREIRA, 2004, p.59)

A Teoria da Escolha Pública alerta, então, para o comportamento dos políticos no que diz respeito à busca do bem-estar social, levando em consideração que eles dificilmente colocarão de lado seus próprios interesses na busca de uma prosperidade econômica em um ambiente harmônico.

Quando a estrutura de uma regra política harmoniza o interesse próprio dos indivíduos (eleitores, políticos e burocratas) com o bem-estar geral, o governo promoverá prosperidade econômica. No entanto, se as regras falham em promover tal harmonia, uma alocação de recursos, fundada no sistema político, nos levará tanto ao desperdício de recursos quanto a conflitos entre os cidadãos. O desafio que enfrentamos é o de desenvolver instituições de política que sejam consistentes com eficiência econômica e prosperidade. (CARVALHO et al., 2008, p. 229)

## 2.5 Teoria da Captura

A percepção por parte de determinados atores de que a regulação não funcionaria apenas para proteger o consumidor deu origem à Teoria da Captura. Bregman (2006) destaca que George Stigler inovou ao se propor a integrar a análise da economia à do comportamento político. Essa inovação se dá no momento em que se destaca que “os políticos não utilizariam seu poder para promover o bem comum, mas seriam, como todos os agentes, maximizadores de uma função utilidade”.

Isto deu origem a uma nova teoria da regulação. Stigler desviou a atenção dos economistas do problema da determinação de que preço deveria ser praticado para minimizar L para a questão da determinação do preço no contexto da luta pela renda R. Ele dá importância ao poder de criação de rendas por parte dos reguladores. Desenvolve a chamada teoria da “captura” da regulação em que empresas, que supostamente eram reguladas, passam a controlar as agências reguladoras. (PEREIRA, 1999, p.19)

A teoria desenvolvida por Stigler (1971) está baseada no controle da regulação pela indústria, como forma de se beneficiar. “A central thesis of this paper is that, as a rule, regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit.”

A “captura” se daria a partir do momento em que o regulador, por não ter condições de obter informações precisas sobre os regulados, busca tais informações com os próprios. E por sua vez, os regulados não têm estímulos para apresentar informações precisas, seja para não se expor a concorrentes, seja mesmo para obter uma regulamentação mais favorável, que não comprometa seus lucros.

O regulado tem um conhecimento profundo de suas atividades, etapas de produção e estrutura de custos, enquanto o regulador não possui essas informações. Isto significa que as decisões tomadas pelo regulador muitas vezes se subordinam ao conjunto de informações fornecidas pelos regulados. (PINTO JR. e PIRES, 2000, p.2)

Essa assimetria de informação leva o regulador, conforme destacado por Carvalho et al. (2008) a, eventualmente, refletir as visões dos homens de negócios e os interesses dos trabalhadores da indústria que elas devem regular, fazendo assim com que a regulamentação atenda aos interesses dos regulados em detrimento dos interesses dos consumidores.

Logo a regulamentação serviria, segundo os postulantes da teoria, mais aos interesses dos produtores do que ao interesse dos consumidores, os quais, em princípio, estariam tentando proteger-se ao regulamentar a atividade. Os produtores “capturariam” os que deveriam mandar (o governo, geralmente através de seus órgãos regulamentadores) e passaria, ele, a mandar e a se aproveitar da situação. (BASSO e SILVA, 2000, p.12)

No entanto, a Teoria da Captura sofre críticas quanto à forma que se utiliza para evidenciar como as empresas operacionalizam a captura. Além do que, enfatiza os resultados e não os procedimentos. E não leva em consideração que outros atores



também podem exercer influência e pressão no processo regulatório, conforme destacado por Salgado (1997).

A 'Teoria da Captura' dá ênfase aos resultados dos processos e não aos procedimentos. A maneira como os interesses especiais capturam as agências é deixada de lado, numa autêntica interpretação do tipo "caixa-preta". A teoria é, portanto, vulnerável à crítica de que, se forem mudados os procedimentos envolvidos na regulação econômica, os resultados da ação podem vir a ser outros. (SALGADO, 1997, p.88)

## 2.6 A influência da Regulação no comportamento do setor de Transporte Aéreo de Passageiros no Brasil

Conforme destacado por Lima (2006) as teorias fundamentadas na hipótese do interesse público referem-se à regulação como procedimento de defesa do interesse geral contra as imperfeições do mercado, tendo como uma das principais contribuições das teorias econômicas de regulação a descrição e discussão das características do próprio mercado, destacando-se a assimetria de informações dos agentes econômicos.

As imperfeições dos mercados são tidas como justificativas para a atuação do governo sob forma de regulação. Entretanto, os problemas, em muitos casos, de falta de isenção dos políticos, no que diz respeito aos interesses dos atores do mercado (setor) em questão, trazem custos muito altos, que podem até mesmo perpetuar as imperfeições que se busca resolver.

Assim, pode-se dizer que a regulação é necessária para proteger tanto os usuários quanto os investidores. Contudo, implica custos diretos como administração e observância da lei, e indiretos, como a assimetria de informações (as empresas reguladas têm sempre mais informações que os órgãos regulatórios) e a captura regulatória. (VILLELA e MACIEL, 1999. P. 8)

Nesse sentido, a Teoria da Escolha Pública, que questiona o real comportamento dos políticos na defesa do interesse social, e a Teoria da Captura, que, no mesmo espírito, aponta para o problema da assimetria de informação que pode acabar por

alinhar os interesses de reguladores e regulados, sinalizam as possíveis conseqüências da regulação em um determinado mercado.

Cabe ressaltar que, conforme destacado por Filho (2005), nos setores em que economias de escala e de escopo, assim como barreiras à entrada (promovidas por “sunk costs”), são predominantes (características encontradas nos setores de infraestrutura), uma regulação inadequada gera custos (e preços) excessivos e nível insuficiente de investimentos.

O setor de Transporte Aéreo de Passageiro no Brasil vem contestando, há certo tempo, por exemplo, a regulação que diz respeito à participação de capital externo em empresas aéreas, pois a limitação a 20% do capital votante estaria dificultando a captação de recursos que poderiam alavancar o crescimento do mercado. Além disso, existem as questões referentes à infraestrutura aeroportuária e aeronáutica, que também, por força de regulação, são monopólios estatais, e, no entanto, não conseguem acompanhar o crescimento do setor, causando sérios gargalos.

Dessa forma, faz-se necessária uma análise do comportamento do setor, com o intuito de se obter informações que possam indicar a presença dos problemas apontados pelas teorias baseadas na hipótese de que a atuação do estado seria pautada pela busca do interesse público.

### 3. COMPORTAMENTO DO SETOR DE TRANSPORTE AÉREO DE PASSAGEIROS NO BRASIL

Neste capítulo será abordado o comportamento do setor de transporte aéreo, apontando-se para a questão “falhas de mercado”, com o intuito de evidenciar os possíveis pontos que, por parte do mercado, podem estar influenciando o desenvolvimento do setor.

As empresas que operam em um mercado oligopolista baseiam suas estratégias de preço e oferta em função do comportamento de seus concorrentes. “Cada empresa faz o melhor que pode em função daquilo que fazem seus concorrentes”. Com esta definição, John Nash, em 1951, explicou o comportamento das empresas em um mercado oligopolístico.

Another type of strategic behavior involves raising rival's costs. All the models of oligopoly predict that a firm's profit depends on its costs relative those of its rivals. If a firm can costlessly raise its rival's costs relative to its own, it can increase its profit at the expense of its rivals. In order to affect a rival's cost, a firm must usually start with some market (or political) power. (CARLTON e PERLOFF, 1989, p.417)

Antes da entrada em operação da GOL, que trouxe o conceito “low cost, low fare”, o mercado brasileiro estava em equilíbrio, pois as estruturas de custos das empresas eram bastante parecidas, conforme a planilha que se segue, composta por dados retirados dos Anuários Estatísticos do Transporte Aéreo dos anos de 1999, 2000, 2001 e 2002, publicados pelo então DAC<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Para esse comparativo, foram utilizados os valores publicados referentes ao custo ( em Real) por assento por quilômetro voado (Ass/Km).

<i>Empresa</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
TAM	0,1002	0,1134	0,1388	0,1674
TRANSBRASIL	0,0987	0,1010	0,1217	*
VARIG	0,1191	0,1347	0,1591	0,1687
VASP	0,1010	0,1167	0,1681	0,1688
GOL	**	**	0,1081	0,1255
<b>INDÚSTRIA</b>	<b>0,1154</b>	<b>0,1297</b>	<b>0,1566</b>	<b>0,1712</b>

\* A Transbrasil encerra suas operações no ano de 2001.

\*\* A GOL inicia suas operações somente em 2001 e com um custo (Ass/Km) mais baixo que a média da Indústria em 1999.

O novo conceito operacional, que reduzia significativamente o preço das tarifas, trouxe a necessidade de um novo equilíbrio, acirrando a concorrência, da mesma forma que ocorreu nos mercados norte-americano e europeu, quando de sua implementação.

Low-Cost Carriers entry into a market typically results in sharp drops in average fares, since LCCs are able to leverage their lower cost structure into substantially lower fares. Transportation Research Board (1999), for example, analyzed routes which Southwest entered between 1990 and 1998 and found that on average, prices fell by 54%. (ITO e LEE, 2003, p.4)

A busca por este novo equilíbrio pode ter sido, em parte, responsável pela atual concentração do setor. No equilíbrio de Nash todos os jogadores envolvidos agem em função das ações esperadas de seus concorrentes, visando maximizar seu resultado.

No mercado oligopolista (...) uma empresa determina seu preço ou seu volume com base, pelo menos em parte, em considerações estratégicas relativas ao comportamento de seus concorrentes. Ao mesmo tempo, as decisões dos concorrentes dependerão das decisões tomadas pela própria empresa. (PINDYCK e RUBINFELD, 2002, p.428)

Ao invés de abordar o novo equilíbrio como consequência de uma nova realidade, o Governo classificou a concentração ocorrida, após a entrada da Gol, como

resultado de concorrência predatória, e resolveu voltar a controlar a oferta através da exigência de uma prévia autorização a novos entrantes e até mesmo da compra de novas aeronaves por empresas já existentes. Como destacado por Oliveira (2007) “(...) seguindo novas orientações de política setorial, o regulador voltou a implementar alguns procedimentos de interferência econômica no mercado, objetivando controlar o que foi chamado de ‘excesso de capacidade’ e o acirramento da ‘competição ruinosa’ no mercado”.

As novas restrições impostas pelas portarias do Comando da Aeronáutica nº 243/GC5 e nº 731/GC5 de 2003 levaram em consideração, entre outros, a “situação econômica das empresas existentes, principalmente quanto a compromissos assumidos”, bem como a “real necessidade do requerente” no que se diz respeito à aquisição de novas aeronaves.

Entretanto, o que se observa no setor de transporte aéreo é que, devido à característica de alta perecibilidade do produto ofertado<sup>16</sup> é perfeitamente aceitável que em determinadas circunstâncias as empresas possam vir a cobrar tarifas mais baixas que seu custo total médio, aproximando-se do custo marginal.

Uma vez que uma empresa aérea estabeleça o seu horário, os seus custos sensíveis ao voo e os custos gerais passarão a ser fixos (...) Isso quer dizer que a empresa aérea estará em uma posição melhor vendendo uma poltrona por um preço baixo – próximo do custo marginal mas bem abaixo do custo total médio – do que simplesmente não vendendo essa poltrona. (BESANKO, 2006, p.226)

---

<sup>16</sup> As empresas aéreas oferecem assentos em voos pré-agendados, os quais, independentemente de sua lotação, devem ser cumpridos. Dessa forma, uma vez realizado esse voo, os produtos ofertados (assentos) que não foram consumidos são perdidos.

A utilização do custo marginal para estabelecer o valor das tarifas tem origem na década de 1960, nos Estados Unidos da América, quando a Continental Airlines, contrariando a política de todas as outras empresas, abandona o custo total médio para o cálculo de suas tarifas, assim, podendo utilizar, para fins de cálculo de viabilidade de um voo, uma taxa de ocupação de assentos de 50%.

Continental Airlines was doing something that seemed like a horrible mistake. All other airlines at the time were following a simple rule: They would only offer a flight if, on average, 65 percent of the seats could be filled with paying passengers, since only then could the flight break even.(...) There was, indeed, a serious mistake being made—but by the other airlines, not Continental. This mistake should by now be familiar to you: using average cost instead of marginal cost to make decisions. (HALL e LIEBERMAN, 2002, p.210)

Dessa forma, no Brasil, esse comportamento, além de funcionar como uma ferramenta de marketing, busca amenizar os problemas causados pelo sistema de concessão de horários<sup>17</sup>, o qual não permite que as empresas, uma vez autorizadas a ofertar um determinado voo, modifiquem sua frequência, ou mesmo o seu horário.

Neste sentido, destacamos duas características principais que podem influenciar diretamente o comportamento competitivo deste mercado: a) estrutura oligopolística, b) alta perecibilidade do produto.

Contudo, o comportamento gerado sob influência dessas características é tido pelo governo como forma de competição predatória. E reagindo a essa percepção, adota-se o modelo de regulação mais efetiva, com o intuito de evitar uma concentração

---

<sup>16</sup> O direito que uma empresa possui de decolar ou pousar em um determinado aeroporto é formalizado por um documento denominado HOTRAN (Horário de Transporte).

do mercado. No entanto, o que ocorre é a criação de barreiras à entrada, que dificultam/impedem a atuação de novos participantes, afetando a contestabilidade do mercado.

### 3.1 Mercados Contestáveis

A Teoria dos Mercados Contestáveis evidencia a importância da concorrência potencial. Costa (1995) destaca que ela surgiu como uma metodologia unificada de organização industrial aplicável a todas as estruturas de mercado, complementando a Teoria da Concorrência Perfeita, uma vez que abrange situações em que há economias de escala e empresas de multiprodutos.

The contestable markets hypothesis contends that potential competition may be more important than actual competition and that even a completely monopolized market may perform as if it were perfectly competitive structure. (WALDMAN E JENSEN, 1998, p.124)

Em um mercado em que não há barreiras à entrada, e nem custos de saída (sunk costs), a ausência de lucros econômicos ocorre mesmo em uma situação de oligopólio, ou até mesmo de monopólio, pois a presença desses atrairia novos concorrentes. Dessa forma, evidencia-se a contestabilidade do mercado, uma vez que, apenas por existir a possibilidade de entrada, adota-se um comportamento competitivo.

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 determinado mercado. (FAGUNDES e PONDÉ, 1998, p.12)

O acesso às mesmas tecnologias, e a ausência de barreiras à entrada e custos de saída permitem uma ação denominada “hit-and-run”, que consiste na entrada de uma nova firma, atraída pelo lucro econômico, e sua saída do mercado antes que as firmas já estabelecidas pudessem realizar algum movimento em função dessa nova entrada.

Dado que não existem perdas pelo início ou encerramento de um negócio, o que assegura a realização do lucro é a liberdade de entrada e saída, ou o que se denominou de entrada do tipo hit-and-run. Isto força então as firmas estabelecidas a cobrarem um preço que seja igual ao custo médio, para que o equilíbrio de mercado seja mantido. (COSTA, 1995, p.4)

Contudo, a Teoria dos Mercados Contestáveis sofre algumas críticas em função de sua real aplicabilidade. O artigo, de 1982, “Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure”, de W.J. Baumol, J.C. Panzar e R.D. Willig, tido como clássico, foi “rebatido” em dois momentos distintos por Schwartz e Reynolds (1983) e Martin Weitzman (1983), fazendo com que seus autores, respeitando tais críticas, publicassem uma resposta. Nessa resposta, Baumol et al. absorvem as críticas indicando que as mesmas enriquecem sua teoria.

We will show here that, rather than destroying the theory, the insights of these able commentators enrich the analysis and open new areas for pertinent research. (BAUMOL et al., 1983, p.491)

Os três pontos que mereceram a atenção dos autores continuam sendo alvos de debates. Um deles é quanto à real possibilidade de se adotar a ação “hit-and-run”, uma vez que, segundo Vickers e Yarrow (apud BASSO e SILVA, 2000) “há um número de mercados e submercados onde a ameaça de entrada simplesmente não existe e não pode ser criada”. Outro ponto é em relação à ausência de custos de saída, pois não se



admite desprezar o mínimo de investimento que não se possa recuperar, tendo-o como perda na retirada da empresa do mercado.

O terceiro ponto é um questionamento quanto à rapidez de entrada de uma nova firma ser superior à reação das empresas estabelecidas quanto ao ajuste do preço (FARINA, apud BASSO e SILVA, 2000). Nesse caso, Baumol rebate com a alegação de que não é necessária uma entrada e saída instantânea, sendo suficiente um tempo em que a empresa entrante não seja ameaçada por retaliação por parte da incumbente.

To produce its results, even the limiting case of perfect contestability does not require entry and exit to be instantaneous. Rather, it is sufficient that the process be rapid enough so that the entrant does not find his investment vulnerable to a retaliatory response by the incumbent. (BAUMOL et al., 1983, p.493)

No entanto, a Teoria de Baumol prevê que a eficiência da estrutura industrial é uma condição para a contestabilidade do mercado. Sendo assim, encontra-se uma restrição/condição para que se possa aplicar tal teoria.

Costa (1995) destaca que “para que uma estrutura industrial seja eficiente é preciso que sua configuração apresente duas características: seja factível e sustentável”. Será factível quando a oferta do setor cobrir a demanda e, ao mesmo tempo, todas as empresas tiverem seus custos cobertos. Por outro lado, será sustentável quando não houver possibilidade de alteração de preços por parte das empresas incumbentes em função das entrantes, uma vez que o preço, neste caso, é igual ao custo marginal.

Por isso, Costa (1995) afirma que “para que uma configuração industrial factível seja consistente com o equilíbrio em um mercado contestável, ela não deve oferecer qualquer oportunidade de entrada lucrativa. Ou seja, ela deve ser sustentável”.

Quando se diz que a Teoria dos Mercados Contestáveis complementa a Teoria da Concorrência Perfeita, destaca-se, principalmente, a compatibilidade com os retornos crescentes de escala e com a estrutura oligopolizada, situações que anteriormente eram tidas como impeditivas para que os preços praticados em determinados mercados fossem livres de lucros econômicos. Dessa forma, praticam-se preços com lucro econômico igual a zero, mesmo em situações de oligopólio, ou até mesmo de monopólio, apenas pela possibilidade de entrada de novos concorrentes.

Ao contrário de uma estrutura em concorrência perfeita, um mercado contestável é compatível com retornos crescentes de escala, interdependência de processos decisórios das firmas e estruturas de mercados oligopolizadas. (CATERMOL, 2004, p.137)

### 3.1.1 O Transporte Aéreo como Mercado Contestável

Uma das características de um mercado contestável é a ausência de “sunk costs”. A princípio, estes estariam fortemente presentes na indústria de transporte aéreo, uma vez que as aeronaves são um ativo de altíssimo valor. No entanto, a mobilidade do principal ativo das empresas de transporte aéreo (as aeronaves) traz a possibilidade de alocação destes de acordo com a demanda do momento, podendo-se deslocá-los para atender determinadas regiões, que devido à sazonalidade, tenham sua demanda aumentada. Além disso, a possibilidade de arrendamento desse ativo também contribui para a eliminação dessa barreira à entrada.

Thus, there is no reason, a priori, to expect that economies of scale should lead to substantial barriers to entry in the airline industry because airline capital costs, while substantial, are not sunk cost. ... The major portion (i.e., aircraft) can be "recovered" from any particular market at little or no cost. Such factor mobility makes for easy potential entry and exit in such markets. (BAILEY and PANZAR, apud MARTIN, 2000, p.30)

Essa característica foi fortemente utilizada no surgimento da Teoria de Mercados Contestáveis para classificar o mercado de transporte aéreo como tal, conforme destacado por Martin (2000): "The early contestability literature used passenger airline travel as the flagship example of contestable market."

No entanto, a experiência norte-americana na desregulamentação do setor, que fora apoiada no princípio da contestabilidade do mercado, ao se deparar com uma situação de oligopólio (pós-desregulamentação), trouxe à tona o questionamento sobre a "característica contestável" do mercado. A partir dessa nova percepção, tem-se, então, o transporte aéreo não mais como um mercado perfeitamente contestável.

The US airline industry was deregulated in no small measure following arguments that it was naturally contestable. It is now generally admitted that this judgment was incorrect, and the deregulated US airline industry is well on its way to evolving into a concentrated oligopoly. (MARTIN, 2000, p. 43)

No Brasil, mais de 80% da infraestrutura aeroportuária está sob a responsabilidade da INFRAERO<sup>18</sup>. Contudo, o que se observa é uma, aparente, inadequada política de investimentos, que leva à situação de que, em determinados aeroportos (principalmente os localizados nos grandes centros, que estão sob sua administração), a capacidade operacional não é suficiente para atender a demanda por horários.

---

<sup>18</sup> Empresa estatal criada pela lei nº 5.862, de dezembro de 1972, com a finalidade de implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária, conforme o art. 2º.

Desta forma, a falta de infraestrutura aeroportuária se torna uma barreira à entrada, uma vez que mesmo existindo demanda por voos, empresas interessadas em supri-la não conseguem entrar no mercado devido à falta de capacidade operacional do aeroporto.

Para resolver o problema da impossibilidade de expansão de capacidade operacional de aeroportos congestionados, o governo estabeleceu a necessidade de se ter uma autorização prévia para as operações. Desta forma, passou-se a adotar a concessão de “slots” que, conforme a resolução nº 2 de 2006 da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, trata-se de horário estabelecido para uma aeronave realizar uma operação de chegada ou de partida.

Contudo, quando uma empresa consegue a autorização para operar em determinado horário (slot), ela mantém esse voo mesmo que por ventura a taxa de ocupação dele possa ser muito baixa, pois a legislação prevê que uma vez concedido o direito de operar determinado “slot”, a empresa passa a ter a obrigação de manter uma frequência mínima, sob pena de perder a concessão, que uma vez perdida, não há garantias de se retomar a operação naquele aeroporto, ou ao menos naquele horário.

Esse comportamento, de manutenção de capacidade ociosa, conforme destacado por Ferreira e Oliveira (2006), é devido à ausência de regras claras e peremptórias, por parte dos órgãos regulatórios competentes, sobre a distribuição e disponibilização de infraestrutura.

Tavares (1999) ressalta que “a infraestrutura aeroportuária e o mecanismo de alocação de “slots” e “gates” representam, em todas as regiões que passaram ou passam por processos de desregulamentação, um importante “bottle-neck”, inibindo parte da concorrência que derivaria desse processo.”

Com isso, a falta de infraestrutura aeroportuária e a forma pela qual se tentou resolver esse problema (através da concessão de “slots”) diminuem a contestabilidade do mercado de transporte aéreo no Brasil, uma vez que restringem a participação de entrantes a apenas 20% da capacidade disponível nos aeroportos (congestionados), garantindo que as empresas incumbentes “detenham” 4/5 dos horários disponíveis para operação (oferta de voos), conforme incisos I e II do artigo 3º do anexo à Resolução nº 2 de 3 de julho de 2006 da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC.

### 3.2 Concorrência Predatória

A concorrência predatória tem o intuito de tirar do mercado os concorrentes ou evitar a entrada destes, e é operacionalizada através da adoção de preços abaixo do custo variável médio. Esse procedimento é adotado quando se vislumbra a possibilidade de, após a saída dos concorrentes, passar a adotar preços de monopólio, que compensariam as perdas iniciais por praticar preços “insustentáveis”.

Our broad definition of predation is any action an incumbent firm undertakes that sacrifices its own current profits in order to reduce its rival's profits and thereby either constrain entry or induce exit. This strategic effect could operate by altering the rival's cash flows, its perceptions of market conditions, or its beliefs about the incumbent's likely future actions. (GENESOVE e MULLIN, 1997, p.3)

No entanto, em um mercado em que não há barreiras à entrada, essa estratégia será frustrada, uma vez que a “presença” de lucros econômicos, quando se praticam preços de monopólio, atrai novas empresas para o setor, podendo também proporcionar a volta das que foram prejudicadas anteriormente.

É improvável que o preço predatório tenha sucesso se tentativas de recuperar perdas de uma guerra de preço forem frustradas pela entrada de novas empresas (ou mesmo ao retorno ao mercado das empresas prejudicadas). (ROSS, 2003, p. 218)

Deve ser observado também que o que caracterizaria uma concorrência predatória seria a retirada de empresas eficientes do mercado. Como num processo competitivo é natural que empresas ineficientes saiam do mercado, tendo-se um ajuste seletivo, devem-se avaliar melhor as condições das empresas supostamente prejudicadas, antes de se concluir pela presença de uma ação predatória.

A prática de concorrência predatória requer por parte da empresa uma disponibilidade financeira bastante elevada, uma vez que durante esse processo, estaria arcando com sucessivos prejuízos, na expectativa de que os demais concorrentes não suportassem um preço abaixo do custo variável médio. Além disso, corre-se o risco de que, dependendo do mercado em questão, os próprios concorrentes, percebendo a intenção de prática predatória, decidam permanecer no mercado, aguardando a regularização do preço.

The theory of rational predation says that you cut prices now to raise them later even more, and that the discounted stream of profits is expected to be positive. If the victim knows this is a predatory campaign, it knows the low prices cannot persist. It will pay victims to stick it out. (McGEE, 1988, p. 201)

Também é necessário que haja uma considerável capacidade ociosa por parte da empresa que vier a adotar esse procedimento, visto que, de nada adiantaria “investir” recursos para tirar concorrentes do mercado, se não se tem a capacidade de aumento na produção para ocupar o espaço deixado pelas empresas que não resistiram à ação predatória.

Outra possibilidade é que uma guerra de preços pode trazer um benefício ao consumidor, que tem a sua disposição o produto com preço menor. O que deve ser observado, entretanto, é se os preços praticados estão eliminando empresas menos eficientes (ou ineficientes), ou se realmente estão sendo predatórios e eliminando também as empresas eficientes e tornando-se uma barreira à entrada de novos concorrentes.

Normal competition helps consumers, but can be hard on competitors, especially those that are less efficient. Quite normal competition grinds down, kills off, and gobbles up less efficient competitors, dispersing their assets to other firms and other fields. It is a mistake, therefore, to diagnose competition as predatory just because firms have been bruised, or even ruined utterly. And, it is clear, lower prices benefit consumers. (McGEE, 1988, p. 201)

Além disso, deve ser levado em consideração também o acesso à informação e o histórico do comportamento das próprias empresas incumbentes, pois, conforme destacado por Besanko (2006), uma vez que o comportamento predatório pode ser previsto pelas empresas entrantes, estas não se intimidariam, tornando a prática de preços predatórios irracional. Pois, sabendo-se que tais preços seriam mantidos por um determinado período de tempo, bastaria aguardar a mudança desse comportamento, podendo até se beneficiar, seja estocando produto (se for o caso), seja aproveitando o

“preço baixo”, ou ainda realizando novos contratos com o intuito de se prevenir contra perdas futuras.

Finally, if future contracts can be made, or if commodities can be stored, a predator's life will be especially hard. In the first case, a victim can contract ahead to supply goods for less than the predator hopes to charge in the future. In the second, customers (and victims!) can stock up on cheap goods during the price war. (McGEE, 1988, p. 202)

Dessa forma, tem-se que a prática de preços predatórios pode ser considerada como uma estratégia bastante perigosa por parte de quem a adota, uma vez que, além de incorrer em um custo muito elevado, o próprio setor pode se beneficiar desse comportamento, a partir do momento que consiga prevê-lo, ou mesmo que acredite que esse comportamento não permanecerá por muito tempo, transformando-se em uma disputa insensata, em que o maior prejudicado é quem a iniciou.

Sacrifice -- behavior that would be irrational without its exclusionary effect -- is logically neither necessary nor sufficient for harm to competition. It could yet be a useful test, but only because of some (still unexplored) empirical correlation, not as a matter of economic logic. (EDLIN e FARRELL, 2002, p. 31)

### 3.2.1 Prática predatória no setor de Transporte Aéreo no Brasil

A idéia de prática predatória no setor de transporte aéreo no Brasil surgiu com a entrada em operação da GOL em 2001. No entanto, o que ocorria, naquele momento, era a entrada em operação de um conceito operacional inédito no mercado brasileiro, que devido a um controle efetivo, e eficiente, nos custos, bem como um bom



gerenciamento de resultados (yield management)<sup>19</sup> conseguiu-se oferecer tarifas bem mais baixas do que as praticadas pelas empresas estabelecidas (incumbentes).

Neste contexto, a GOL foi acusada, pelo então Departamento de Aviação Civil (DAC), ao lançar em 2004 uma promoção denominada “Viaje por R\$ 50,00”, de prática de preços predatórios. Essa acusação foi formalizada em nota técnica remetida à Secretaria de Direito Econômico (Nota Técnica SPL/PL3/2004).

Após a suspensão da promoção, no entanto, a GOL recebeu parecer favorável da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE/MF), sob a justificativa de que a prática de preços promocionais não compromete a concorrência, e que nesse caso específico, não havia por parte da acusada suficiente poder de mercado para que pudesse vir a causar a saída de alguma concorrente.

Como bem ressaltado pela SEAE/MF, a lei reconhece a licitude de preços promocionais, ainda que inferiores ao custo de produção da empresa. Basta verificar que o inciso XVIII do art. 21 dessa Lei estabelece que é ilícito o ato de vender injustificadamente mercadoria abaixo do preço de custo. Dessa forma, a própria lei de defesa da concorrência deixa claro que a empresa poderia até mesmo vender abaixo do custo de produção, desde que haja uma justificativa lícita para essa venda e que inexistam os efeitos dispostos nos incisos I a IV do seu art. 20, a saber: (i) limitação da livre concorrência, (ii) dominação do mercado relevante, (iii) o aumento arbitrário de lucros e/ou (iv) o exercício abusivo de sua posição dominante. (CUEVA, 2006, p. 3)

Levando-se em consideração a mudança que o novo conceito trazia ao mercado, era de se esperar esse tipo de reação das empresas incumbentes. Contudo, em dezembro de 2005, a Webjet Linhas Aéreas, empresa que entrara em operação em julho daquele mesmo ano, trazendo também como bandeira operacional o conceito “low

---

<sup>19</sup> Cueva (2006) destaca que “No setor aéreo, o objetivo dessa ferramenta seria alocar determinados assentos para determinada classe de pessoas, a um certo preço de tarifa, de modo a maximizar o lucro da empresa.”

cost, low fare”, acusa a TAM e a GOL de práticas anticoncorrenciais, através de uma representação junto ao Ministério da Justiça (na Secretaria de Desenvolvimento Econômico).

Esta nova acusação de prática predatória somente faz sentido devido ao fato de que a estratégia de concorrência no setor estava voltada para o excesso de oferta, pois a empresa que levanta a hipótese de estar sendo prejudicada por atitudes anticoncorrenciais, a Webjet, adota a bandeira “low cost, low fare”.

Essa distorção, no sentido de que empresas de baixo custo acusam empresas tradicionais incumbentes<sup>20</sup> de práticas predatórias, torna-se mais visível quando se tem em mente que nos poucos casos em que práticas predatórias tornam-se rentáveis, é devido ao fato de que as entrantes não sabem ao certo sobre os custos daquelas, e por isso não há como prever os preços pós-entrada.

Teóricos de jogos identificaram condições básicas sob as quais ações predatórias podem ser lucrativas. Em geral, empresas que estão entrando devem estar incertas sobre algumas características da empresa dominante ou o nível de demanda do mercado (...) A empresa dominante quer que a entrante acredite que o preço pós-entrada serão baixos (...) Se a empresa dominante se sai melhor escolhendo um alto preço pós-entrada, a entrante saberá disso e não será impedida de entrar. (BESANKO, 2006, p. 320)

O contra-senso está exatamente no fato de que, nesse caso, a empresa entrante é quem praticaria o preço menor possível, uma vez que adota a característica “low cost, low fare”, ou seja, supunha-se que as incumbentes não conseguiriam manter o mesmo nível de preço.

---

<sup>20</sup> A GOL, apesar de ter entrado no mercado levantando a bandeira *low cost, low fare*, hoje pratica preços compatíveis com os da TAM, tida como empresa tradicional.

Evidencia-se assim que a possibilidade de prática predatória no setor de transporte de passageiros no Brasil está diretamente relacionada à infraestrutura aeroportuária, uma vez que devido à forma com que são distribuídos os “slots”, existe a possibilidade de se praticar concorrência através da oferta, principalmente nas capitais mais importantes do país, onde há grande concentração de voos.

O acesso aos mercados lucrativos constituídos pelos aeroportos congestionados pode ser fator crucial de distinção entre o sucesso e o fracasso de entrada de uma nova empresa no mercado. (OLIVEIRA, 2009, p. 43)

Ou seja, o sistema de concessão de “slots”, que teria sido desenvolvido para resolver um problema de falta de infra-estrutura, pode se tornar, em alguns casos, uma barreira à entrada de novas empresas. Nesse sentido, Oliveira (2009) destaca que “Alocar slots em aeroportos congestionados é o mesmo que distribuir direitos de exercício de poder de mercado para as empresas”.

Com essa vantagem as empresas incumbentes conseguem operacionalizar uma política de preços que afete diretamente a empresa entrante, apoiadas na estratégia de manter excesso de oferta.

De fato, a posse de um número relativamente insignificante de pares de slots em um aeroporto movimentado pode não ser suficiente para uma empresa participar do mercado. Com pouquíssimos voos em um aeroporto eslotado, a empresa torna-se mais fragilizada ante a concorrência das incumbentes, que podem reduzir preços e estrangulá-la, antes mesmo que possa ser analisada e caracterizada a eventual conduta anticompetitiva pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC. (DALCOLMO e GUARANYS, 2006, p. 13)

### 3.2.1.1 Sistema de distribuição de “slots” x Prática de concorrência predatória

A alocação de “slots”, regulamentada pela Resolução nº 2, de julho de 2006, da ANAC, é realizada através de sorteio entre as empresas interessadas em operar em um aeroporto congestionado. Para esse sorteio, faz-se uma distinção entre grupo de empresas incumbentes, que já operam ao menos três “slots” naquele aeroporto, e grupo de empresas entrantes, que ainda não atuam, ou possuem até três “slots” naquele aeroporto.

Esta distinção se deve ao fato de que 4/5 (quatro quintos) dos horários disponíveis são reservados a empresas que já atuam no respectivo aeroporto, e 1/5 (um quinto) às empresas entrantes (incisos I e II do artigo 3º do anexo da Resolução nº 2 de 2006 da ANAC). Além disso, as empresas incumbentes têm prioridade (escolhem primeiro) na distribuição.

Esse modelo de distribuição de slot viabiliza a concorrência através da oferta, uma vez que possibilita às empresas incumbentes a ocupação de um determinado horário pelo simples fato de não permitir uma participação maior de empresas entrantes.

Apenas esta forma de distribuição já caracterizaria uma possibilidade de prática predatória, uma vez que, claramente, as incumbentes levam uma grande vantagem nesse critério. De fato, conforme destacado por Ferreira e Oliveira (2006), “As

estratégias predatórias podem se tornar possíveis, com o uso indevido de diversos elementos que auferem vantagens às incumbentes.”

Contudo, na concorrência através da oferta, as empresas incumbentes ocupam uma quantidade de horários que resulta na diminuição da taxa de ocupação de seus próprios voos, ou seja, para evitar que uma nova empresa entre na disputa por passageiros em seus horários, elas optam por concorrer com elas mesmas. Porém, esse comportamento reflete a contestabilidade/competição por “slots”. O problema da predação surge quando essas empresas passam a explorar horários (“slots”) que à princípio nenhuma outra desejaria operar, devido à baixa taxa de ocupação, que não cobre os custos do voo, mas que, no entanto, permitiria, a uma nova empresa, o acesso ao aeroporto ou a mudança de condição: de entrante para incumbente.

Tomemos como exemplo (em uma situação simplificada) uma alocação de vinte “slots” em um aeroporto congestionado em um grande centro. Para essa distribuição, foram habilitadas quatro empresas incumbentes e duas empresas entrantes.

Estes “slots” estão divididos em grupos de horários que possuem as mesmas taxas médias de ocupação de assentos<sup>21</sup>. Desta forma teremos dois grupos de horários com taxa média de ocupação de assentos de 65%, representando oito “slots”, dois grupos de horários com taxa média de ocupação de assentos de 50%, representando quatro “slots”, dois grupos com taxa média de ocupação de assentos de 25%,

---

<sup>21</sup> A importância da taxa de ocupação é devida ao fato de as empresas aéreas operarem em um padrão de custos altos, necessitando capitalização. O fator de ocupação da aeronave, geralmente representado em termos percentuais do número de assentos ocupados em relação à capacidade total da aeronave (GUEDES, 2005, com adaptações)

representando seis “slots”, e um grupo com taxa média de ocupação de assentos de 35%, representando dois “slots”.

Normalmente, às empresas incumbentes somente interessariam os horários com taxa de ocupação média de assentos de 65% e 50% e, quando muito, a de 35%, uma vez que conforme a regra de distribuição, cada empresa teria a possibilidade de ocupar dois horários com 65% de taxa média de ocupação de assentos e um horário com 50%, o que totalizaria doze “slots” dos dezesseis possíveis.

Desta forma, os quatro “slots” que sobram seriam ofertados às entrantes, que por sua vez, agora teriam a opção de horários com taxa média de ocupação de assentos de 35% e 25%. Mais uma vez, tentando ser racional, as entrantes somente escolheriam os horários com maior taxa de ocupação de assento.

Contudo, devido ao privilégio de poder escolher os melhores horários disponíveis, existe o interesse das empresas entrantes se tornarem incumbentes, e isso ocorre a partir do momento em que ela passa a operar o terceiro slot.

Sendo assim, cria-se um valor “artificial” para os “slots” (horários) que apresentam baixas taxas de ocupação de assentos. Pois para as empresas entrantes, eles são a possibilidade de torná-las incumbentes, e para as incumbentes, eles são a forma de deter a entrada de novos concorrentes aos horários de maior taxa de ocupação de assentos.

Para evitar a entrada de mais uma concorrente, as empresas incumbentes, então, teriam que utilizar o número total de horários destinados a elas (4/5), independentemente da sua taxa de ocupação de assentos (que a princípio seria o fator principal para sua escolha).

Na situação hipotética apresentada, o total de “slots” disponibilizados para as incumbentes é de 16, sendo que 12 seriam objeto de concorrência entre as incumbentes, devido às taxas médias de ocupação de assento entre 50 e 65%. Contudo, passa a haver concorrência pela aquisição dos 2 “slots” com taxa média de ocupação de assento de 35%, pois, tendo em vista que é interessante utilizar todos os horários disponíveis (para evitar a entrada de novos concorrentes), dentre os 4 “slots” que normalmente seriam desprezados num contexto de apenas duas incumbentes, esses seriam os mais vantajosos.

Desta forma, o uso dos “slots” com ocupação de 35% refletiria contestabilidade. Embora a literatura não seja clara nesse ponto, pois dá a entender que mesmo o uso desses “slots” representa predação<sup>22</sup>, conquanto as incumbentes não tivessem, normalmente, interesse em explorá-los (posto que competiriam consigo mesmas em medida desnecessária), a prática para deter a entrada, embora exista, fica caracterizada apenas no momento em que as empresas incumbentes passam a ocupar

---

<sup>22</sup> Nesse sentido, destacamos duas passagens da literatura:

“Noutro lado, uma proteção regulatória excessiva ou o abuso do poder concedido de uso dos “slots”, pode resultar em efetiva lesão à competição, ao impedir a entrada de novos concorrentes, com prejuízo aos consumidores.” (SILVA, 2010, p. 62)

“Um recurso essencial usufruído por um conjunto reduzido de incumbentes, sem que haja algum tipo de política regulatória de facilitação do acesso às participantes menores ou à potenciais novas entrantes, tende a gerar um efeito equivalente ao de uma barreira à entrada, com conseqüente incremento do poder de mercado e prejuízo ao bem-estar econômico.” (OLIVEIRA, 2010, p.8)

“slots” (horários) em que as taxas de ocupação não cubram os custos dos voos. Assim, se beneficiariam da restrição imposta pela regulamentação vigente ao deter a entrada de novas empresas, cujo acesso a melhores opções de horário se daria por meio dos “slots” que não interessariam às incumbentes.

Ou seja, o atual sistema de disponibilização de “slots” acaba por possibilitar a prática de concorrência predatória, uma vez que dá condições às empresas incumbentes de deter a entrada de novas empresas em uma determinada faixa de horário, diminuindo, assim, sua contestabilidade.



#### 4. POSSÍVEIS ENTRAVES AO DESENVOLVIMENTO DO SETOR

O histórico do transporte aéreo no Brasil nos demonstra que independentemente do grau de regulação do setor, o mercado acaba em um nível de concentração que não é do interesse nem do governo, e nem dos consumidores, contudo, conforme destacado por Pinto (2008), “Mais importante que o número de empresas que atuam em determinado mercado é a contestabilidade, ou seja, a competição potencial pelo mercado.”

O que se observa é que, conforme destacado por IPEA (2010), “A evolução desse mercado, todavia, vem colidindo com obstáculos e gargalos de ordem institucional, legal, infraestrutural e operacional.” Isso, devido, principalmente, ao fato de que em momento algum cogitou-se quebrar os monopólios estatais sobre a infraestrutura aeroportuária e aeronáutica ou o monopólio, de fato, sobre o fornecimento de querosene de aviação – QAV (combustível das aeronaves).

Estes monopólios nunca foram objeto de “flexibilização” e, no entanto, influenciam diretamente o custo operacional das empresas aéreas.

Outro ponto que nunca foi objeto de flexibilização diz respeito à limitação de participação de capital estrangeiro em empresas aéreas. Essa limitação é de até 20% do capital votante da empresa aérea. Tendo em vista que o Brasil ainda é dependente de investimento externo, essa restrição dificulta a captação de recursos para o setor.

Dessa forma, tem-se que a ausência de flexibilização desses fatores pode estar anulando os efeitos que teriam sido esperados do processo de desregulamentação, uma vez que eles têm influência direta nos custos operacionais, como também na captação de recursos das empresas.

#### 4.1 A Infraestrutura Aeroportuária

O grande número de aeroportos sob a administração da INFRAERO<sup>23</sup> faz com que se tenha um virtual monopólio da infraestrutura aeroportuária no Brasil. Os efeitos dessa concentração são percebidos principalmente no sistema de cobrança de tarifas aeroportuárias, uma vez que não são levados em consideração os horários de maior ou menor demanda, e sim o tempo de utilização dos serviços, o que acaba por elevar os custos de empresas que possam querer operar em horários alternativos (fora de pico).

Atualmente as tarifas aeroportuárias são cobradas em função do tempo de utilização dos serviços, independentemente das condições de oferta e demanda em cada horário. Um sistema que previsse a cobrança de tarifa reduzida para os períodos fora de pico permitiria a entrada de empresas, particularmente aquelas dirigidas a viagens de turismo, sem exigências rígidas de horário, a custos menores. (TAVARES, 1999, p. 11)

Em entrevista à Folha de São Paulo, em 05/09/2005, o executivo-chefe da IATA – International Air Transport Association<sup>24</sup>, Giovanni Bisignani, destacou que 12% dos custos das empresas aéreas são referentes a taxas pagas por utilização dos aeroportos, e que no Brasil, devido ao controle governamental dos mesmos, os valores são mais altos, uma vez que não há possibilidade de concorrência entre aeroportos.

---

<sup>23</sup> Segundo o site da empresa, os 67 aeroportos sob sua administração concentram aproximadamente 97% do movimento do transporte aéreo regular do Brasil.

<sup>24</sup> Entidade que congrega 230 companhias no mundo e representa 93% do tráfego aéreo internacional (IPEA, 2010.).

Em outros países, empresas aéreas, com o intuito de diminuir seus custos operacionais, buscam atuar em aeroportos secundários<sup>25</sup>. Porém, no Brasil, não há esse tipo de aeroporto.

A ausência de aeroportos secundários, além de se apresentar como uma “barreira física”, impossibilita uma importante estratégia para entrantes potenciais, pois a operação a partir desses aeroportos tem o intuito de reduzir os custos operacionais, uma vez que as taxas de utilização da infraestrutura, praticadas nesses tipos de aeroportos, costumam ser menores. Este é um ponto importante no diferencial de custos, e conseqüentemente, na política de preços, de que as empresas entrantes, no Brasil, não dispõem.

Este tipo de aeroporto é utilizado nos EUA e na Europa, principalmente, por empresas entrantes, que para conseguir se estabelecer, precisam oferecer tarifas diferenciadas.

Fiuza e Pioner (2009) destacam que, como a capacidade operacional de um aeroporto possui um alto custo de ajuste no curto prazo, para a entrada em operação de uma nova empresa, em um aeroporto que esteja operando no limite de sua capacidade, seria necessária a redução da oferta de serviço para as empresas incumbentes.

---

<sup>25</sup> Aeroportos secundários são aeroportos que se encontram mais afastados dos grandes centros, possuem um fluxo menor de voos e cobram tarifas menores .

Além do que, segundo IPEA (2010), a degradação da infraestrutura aeroportuária e a descontinuidade de investimento acarretam distorção das malhas aéreas. Isso, por sua vez, leva à concentração da demanda por transporte aéreo nas principais capitais. Sendo assim, uma vez que no Brasil normalmente não há mais de um aeroporto<sup>26</sup> em cada capital<sup>27</sup>, a possibilidade de uma nova empresa atuar em um mercado<sup>28</sup> economicamente viável fica bastante reduzida.

Esse fator, aliado aos problemas na distribuição do combustível de aviação (QAV), que causa uma variação no preço de acordo com a região do país, faz com que haja uma concentração maior de operação das empresas de transporte aéreo nos grandes centros, pois, devido à baixa margem de lucros que existe no setor, torna-se menos provável a viabilidade econômica de uma empresa que opere longe dos grandes centros, pois além de operar com uma taxa de ocupação mais baixa, terá de sustentar um custo maior em relação ao combustível, e, proporcionalmente, às tarifas aeroportuárias.

#### 4.2 Fornecimento de Combustível

O Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias (SNEA) destaca que o monopólio (de fato) no fornecimento de querosene de aviação (QAV), por parte da Petrobrás, e a forte tributação incidente na sua comercialização, elevam

---

<sup>26</sup> Conforme inciso I do art 31 do Código Brasileiro do Ar (Lei 7565/1986), definimos aeroporto como aeródromos públicos, dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas.

<sup>27</sup> As exceções são Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte que contam com aeroportos localizados em suas regiões centrais, que por sua vez operam em seus limites de capacidade.

<sup>28</sup> Nesse caso, utilizando a definição de mercado adotada por Fiúza e Pioner (2009) como: “uma rota entre duas cidades”.

significativamente os custos das empresas, uma vez que o combustível representa cerca de um terço do total de seus custos e despesas. Esses problemas são encarados pelo sindicato como alguns dos principais entraves para o desenvolvimento do setor.

Os critérios de fixação de preços do combustível de aviação vendido no Brasil exigem urgente alteração, pois não têm justificativa lógica e se constituem em pesado ônus para a indústria.

A Petrobrás, que permanece 'de facto' monopolista na produção e na importação deste produto, baseia sua política de preços do combustível de aviação numa fórmula que leva em conta o custo médio ex-refinaria observado no Golfo do México, acrescido de um hipotético custo de importação, que imbuete frete, seguro, provisão de perdas, logística e tancagem. (...). (SNEA, 2006, p 6)

O que ocorre é que o processo de “quebra de monopólio”, implementado pelo governo, de fato não ocorreu, uma vez que, na prática, o preço é determinado pela Petrobrás, que ainda é responsável por mais de 80% da produção de querosene de aviação consumido no país.

(...) considerando que, de acordo com informações da ANP, cerca de **85%** do volume de QAV comercializado no Brasil é produzido pelas refinarias da Petrobras – o volume restante é importado e destina-se, normalmente, aos portos das Regiões Norte e Nordeste do país, observa-se que, na prática, não há concorrência efetiva nesse mercado, ficando com a Petrobras a determinação do nível de preços desse combustível, na condição de monopolista. (PEREIRA, 2003, p. 2)

A grande concentração no setor deve ser entendida como consequência das regras estabelecidas, Uma vez que o acesso para fornecedores de QAV a aeroportos é taxado em 1% da receita de venda, além de ser necessário pagar pela ocupação do espaço usado (aluguel). Estes custos, de acordo com as normas da INFRAERO, não são imputados à Petrobrás, pois o aluguel é definido através de licitação pública, e segundo interpretação da própria operadora, à Petrobras é inexigível a licitação por se tratar de empresa pública.

Dessa forma, qualquer empresa entrante levará clara desvantagem em seu preço de entrada, uma vez que incorre em custos que a empresa incumbente, por força da legislação em vigor, não sofre. Consistentemente, basta ser sabido que a Petrobrás pode reduzir seu preço abaixo dos custos de um entrante, para que as regras tenham o efetivo poder de bloquear a entrada.

(...) vale notar que é extremamente arriscado para uma entrante montar uma nova estrutura de abastecimento paralela à Petrobrás, pois esta pode baixar o preço até um nível que gere prejuízo para a entrante, e isso pelo tempo necessário até que a entrante desista de tolerar prejuízos. (FIUZA e PIONER, 2009, p. 73)

Sendo assim, mais uma vez nota-se a influência direta da infraestrutura aeroportuária nos custos operacionais das empresas aéreas, pois não permite a concorrência na distribuição de combustível, proporcionando à Petrobras custos operacionais mais baixos, o que a permite baixar seu preço quando houver a ameaça de uma empresa entrante no setor.

#### 4.2.1 Tributação sobre o combustível

Outro fator que eleva o custo do combustível (Querosene de Aviação - QAV), dificultando a contestabilidade por parte de empresas com opções limitadas de voos, em muitos aeroportos, é a forma pela qual é feita a sua tributação. Quando o combustível é destinado para uso doméstico, existe a incidência, adicional, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS.

O ICMS, que possui alíquotas diferentes em cada Estado, faz com que as empresas busquem uma alíquota menor, com o intuito de diminuir seus custos. Contudo, conforme destacado pelo SNEA (2006), esse artifício é limitado, pois após se atingir a melhor estratégia de tanqueamento, não há mais possibilidade de redução de gastos alterando a localidade de tanqueamento.

(...) Superpõem-se a este preço ainda impostos e outros gravames, resultando em o nosso combustível internacional ser em média 15% mais caro que em países como Alemanha, Argentina, Chile, Estados Unidos e França, entre outros. O combustível de uso interno é ainda mais caro, devido à incidência de elevadas alíquotas de ICMS, que resultam em preços finais no mínimo 30% maiores que os praticados nos Estados Unidos, por exemplo. (SNEA, 2006, p.6)

A incidência do ICMS na comercialização do QAV faz com que o seu preço varie de R\$1,80 em São Paulo, até R\$3,00 na Amazônia<sup>29</sup>, devido principalmente à diferença de alíquotas entre os Estados. Levando-se em consideração a maior concentração de demanda por transporte aéreo na região Sudeste, e o percentual que o combustível representa nos custos operacionais do transporte aéreo (cerca de 30% como já informado), é de se esperar que poucas empresas se habilitem a oferecer esse serviço nas regiões em que suas margens de lucro sejam menores.

#### 4.3 Restrição ao capital estrangeiro

A grande importância que as companhias aéreas tiveram (têm) no desenvolvimento econômico dos países, aliada à prevalência que teve a proposta da “soberania do espaço aéreo” sobre a proposta de “livre sobrevoo” na convenção de

---

<sup>29</sup> Valor Econômico, 15 de agosto de 2007, p. A14.

Paris (1919), fez nascer o conceito de “empresas de bandeira”, em que as empresas aéreas representavam oficialmente os seus governos (Espírito Santo Jr, 2006).

Contudo, após inúmeras crises vividas pelo setor, esse conceito acabou por perder força em muitos países, fazendo com que os governos passassem à iniciativa privada o controle de suas empresas aéreas. Além disso, conforme destacado por Espírito Santo Jr. e Correia (2006), “Nos últimos anos do século XX, as nações do mundo têm partido incessantemente em busca de uma cada vez maior flexibilização das suas fronteiras, principalmente em termos sócio-econômico-financeiros...”

Porém, o Brasil, apesar de não manter empresa aérea sob o controle estatal, restringe a participação de capital “estrangeiro” a 20% do capital votante das companhias aéreas, indo além, quando também exige “sede no Brasil” e “direção confiada exclusivamente a brasileiros”, conforme artigo 181 do Código Brasileiro de Aeronáutica<sup>30</sup>.

Entretanto, a entrada em operação da empresa Azul, em 2008, tornou-se um fato emblemático, uma vez que, de certa forma, a restrição de participação de capital estrangeiro a 20% do capital votante foi “quebrada”. Sim, pois não há como negar que essa empresa teve como origem a americana JetBlue, que através do empresário David Neelman, de cidadania brasileira e americana, resolveu explorar o transporte aéreo no Brasil.

---

<sup>30</sup> Lei nº 7.565 de 19/12/1986, que junto aos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, regulam o Direito Aeronáutico.



Observe-se então que, não fosse a dupla nacionalidade de David Neelman, o Brasil, disporia de menos uma empresa aérea, evidenciando-se, assim, o efeito de “barreira à entrada” causado, mais uma vez, pela própria legislação, conforme explica Oliveira (2009), para quem a entrada da Azul se deve à “peculiar combinação de experiência na indústria e isenção legal no que se refere à propriedade de empresas aéreas no Brasil: cidadão brasileiro e americano, David Neelman pode contornar os limites de propriedade de capital estabelecidos na legislação.”

Espírito Santo Jr. e Correia (2006) mencionam que países como Austrália, Chile, Nova Zelândia, além de países da União Européia, no que se refere a empresas com operações domésticas, permitem que 100% do capital com direito a voto seja estrangeiro. Isso permite uma maior opção na busca de investidores, seja para abertura de novas empresas, seja para uma possível reestruturação.

Essa regulação conservadora já fora apontada como aspecto negativo ao desenvolvimento do setor de transporte aéreo pelo Bureau of Competition do Canadá, que, naquele país, estabelece limite de participação estrangeira a 25% do capital votante, conforme destacado por Ragazzo (2006).

A restrição de participação de capital estrangeiro a 20% do capital votante das empresas aéreas, praticada no Brasil, é, em comparação a outros países, conservadora, sendo prejudicial ao crescimento do setor, uma vez que, conforme destacado por Pinto (2008), “Sua remoção eliminaria uma importante barreira à entrada

de novas empresas no setor, o que contribuiria para aumentar a contestabilidade do mercado, aumentando a concorrência.”

#### 4.4 O Sistema de Controle de Tráfego Aéreo (infraestrutura aeronáutica)

O Sistema de Controle de Tráfego Aéreo no Brasil<sup>31</sup> também é monopólio estatal, e sofre os mesmos problemas de falta de investimento para acompanhar o crescimento do setor. Como esse Sistema é responsável pela operacionalização/segurança do transporte aéreo, ele acaba por provocar um colapso no setor, quando não consegue acompanhar o desenvolvimento do mercado. Ragazzo (2006) destaca que o Sistema de Controle de Tráfego Aéreo pode importar em verdadeira limitação física do número de companhias que pode competir em uma determinada rota. E no caso brasileiro, temos o agravante de não poder contar com uma infraestrutura aeroportuária que possibilite uma distribuição/descentralização do tráfego aéreo, devido à ausência de aeroportos secundários

É frequente, em muitos grandes aeroportos, o controle do tráfego aéreo atingir níveis críticos. Desta forma, parte do tráfego aéreo passou a ser desviado para aeroportos alternativos ou satélites, para dar vazão aos fluxos crescentes de passageiros. Nova York, por exemplo, depende hoje de três aeroportos principais e três alternativos. Londres, por seu turno, tem quatro principais e dois alternativos. (IPEA, 2010, p. 40).

Conforme destacado por IPEA (2010), o crescimento acelerado da demanda no setor de transporte aéreo de passageiros pressionou não só a infraestrutura aeroportuária, como também a aeronáutica, que por compreender o controle de tráfego

---

<sup>31</sup> “A infra-estrutura aeronáutica é tratada, no CBA (Código Brasileiro de Aeronáutica), como Sistema de Proteção ao Voo, que visa à regularidade, segurança e eficiência do fluxo de tráfego no espaço aéreo, principalmente através do controle do tráfego aéreo”. (PINTO, 2008,p.52,com adaptações)

aéreo, gerou desequilíbrio no setor, culminando, em 2006, no episódio conhecido como “apagão aéreo”.

Nesse episódio, a ação do governo foi a de implementar uma maior interferência nas variáveis de capacidade das empresas aéreas, conforme destacado por Oliveira (2008). Ou seja, o reconhecimento de uma incapacidade de acompanhar o desenvolvimento do mercado, oferecendo uma infraestrutura adequada, teve como solução, por parte do governo, a tentativa de restringir o crescimento do setor.

Desta forma, mesmo que se flexibilize a participação de capital estrangeiro nas empresas aéreas e se consiga desonerar o fornecimento de QAV (retirando os fatores que distorcem o seu preço final), com o intuito de aumentar o número de empresas aéreas, a falta de investimentos para o desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica se torna um gargalo bastante significativo para o desenvolvimento do setor.

Tendo em vista esse problema, de falta de investimento para que o Sistema de Controle de Tráfego Aéreo permita um mais seguro e sustentável crescimento do mercado, Buttler e Poole (1999), baseados em experiências de outros países, defendem a liberalização por parte dos governos do controle desse Sistema, deixando que empresas privadas passem a atuar nesse mercado, com o intuito de, através do investimento privado, manter a infraestrutura com um desenvolvimento compatível com o crescimento da demanda.

In brief, ncarc argued that the atc system needs to be managed and funded like a commercial business: generating its revenues from charges paid directly to it by its users, going into the capital markets to finance long-term capital improvements, and employing streamlined, businesslike procurement methods to adopt new generations of computers, radar, and satellite-based navigation. (BUTTLER and POOLE Jr., 1999, p.47)

Contudo, por maiores investimentos que se possam fazer no Sistema de Controle de Tráfego Aéreo, ainda assim é necessária uma melhor distribuição da malha, através de infraestrutura aeroportuária que permita a descentralização dos voos, pois a concentração excessiva “consome” qualquer ampliação que se possa fazer no Sistema.

Os demais grandes aeroportos estarão congestionados, com pouca expectativa de redução da intensidade dos problemas, apenas pelos avanços da tecnologia de controle do tráfego aéreo – que já caminham para o monitoramento mais avançado por meio da utilização de satélites geoestacionários. (IPEA, 2010, p. 40)

## 5. CONCLUSÃO

O processo de desregulamentação do setor de transporte aéreo de passageiros no Brasil, iniciado no final da década de 1980, culminou, em 2001, na possibilidade de entrada em operação do conceito low cost, low fare, através da empresa GOL, que aumentou a concorrência no setor.

No entanto, em 2003, o governo classifica a saída de algumas empresas aéreas do mercado, bem como a dificuldade em que se encontravam as que ainda permaneciam operando, como efeito de prática de concorrência predatória. Sendo assim, o governo retoma o processo de regulamentação (conhecido como Re-regulamentação), passando a restringir a entrada de novas empresas no setor e controlando a capacidade de ampliação de oferta das empresas incumbentes.

Ao retomar o processo de regulamentação, o governo, no entanto, parece não ter levado em consideração possíveis fatores de impedimento de desenvolvimento que estariam relacionados ao próprio controle estatal, como o monopólio da infraestrutura aeroportuária/aeronáutica, o monopólio na distribuição do querosene de aviação – QAV, e a restrição à participação de 20% do capital votante das empresas aéreas a estrangeiros.

Esses fatores, ignorados no processo de Re-regulamentação, promovem barreiras à entrada de novas empresas no setor, diminuindo a possibilidade de concorrência. Não se tem ao certo um número ideal de empresas que devam operar no

mercado, no entanto, a melhor forma de se obter esse número é através da manutenção da contestabilidade do mercado.

A manutenção do monopólio da infraestrutura aeroportuária por parte do governo (através da INFRAERO) não permite às empresas aéreas buscarem tarifas aeroportuárias mais baixas, devido à falta de concorrência. Além do que, principalmente, nos aeroportos dos grandes centros, não há capacidade operacional suficiente para atender maior número de horários de pousos e decolagens.

A adoção do sistema de distribuição de “slots”, para resolver o problema de falta de capacidade operacional dos aeroportos, está gerando a possibilidade de prática predatória no setor, uma vez que restringe a participação de empresas entrante a 1/5 dos horários disponíveis.

Aliado a isso, está o problema do fornecimento de combustível (QAV), que é outro componente importante na formação dos custos operacionais das empresas, pois representa cerca de 30% do custo fixo de um voo.

O monopólio (de fato) na distribuição pela Petrobras e a forma de tributação (do ICMS) tornam o preço do QAV muito elevado comparativamente a outros países. E tratando-se de um setor cuja margem de lucro é bastante reduzida, torna-se mais difícil a entrada de novas empresas, principalmente levando-se em consideração que às empresas entrantes estariam reservados apenas os horários de operação (“slots”) com baixas taxas de ocupação de assento.

Outra possível forma de se promover a contestabilidade do mercado de transporte aéreo seria a de se permitir uma maior participação de capital estrangeiro nas empresas aéreas, pois a limitação atual, a 20% do capital votante, dificulta a captação de recursos para a entrada de novas empresas no mercado. Esse problema ficou patente com a entrada em operação da empresa Azul, que devido à dupla nacionalidade de seu principal investidor, pode operar no mercado brasileiro.

Contudo, a crise vivida em 2006, conhecida como “apagão aéreo”, evidenciou que o desenvolvimento do mercado de transporte aéreo será limitado pela capacidade do Sistema de Controle de Tráfego Aéreo (infraestrutura aeronáutica). Pois não há como o mercado de transporte aéreo se desenvolver, de forma segura e sustentável, sem que esse Sistema seja capaz de acompanhá-lo, uma vez que esse descompasso se transforma em uma verdadeira limitação física do número de companhias que pode competir em uma determinada rota.

Desta forma, temos que os problemas que podem estar dificultando o desenvolvimento do setor de transporte aéreo de passageiros no Brasil, por criarem barreiras à entrada de novas empresas no setor, diminuindo a contestabilidade do mercado, estão relacionados à infraestrutura aeroportuária/aeronáutica, à limitação de participação de capital estrangeiro nas empresas aéreas e ao fornecimento de combustível (QAV). Destacando-se que todos eles são objeto de regulamentação por parte do governo.

O trabalho não pôde identificar claramente, no modelo de regulamentação adotado, os problemas enumerados na Teoria da Escolha Pública e na Teoria da Captura. Sua possível presença jamais seria admitida abertamente pelos agentes envolvidos. Não há como saber se as diretrizes impostas pelo governo, através da regulamentação adotada, embora equivocadas à luz das considerações levantadas nesta dissertação, foram concebidas sem compreensão das consequências a elas atribuídas ou se esses efeitos foram contemplados, porém considerados justificáveis em função de considerações compatíveis com as previstas por aquelas teorias. Supondo a correção da análise aqui apresentada, a questão passa a ser se, e até que ponto, as autoridades do setor compreendiam os efeitos das medidas adotadas – ou se ao menos tinham interesse pelo tema nos termos aqui discutidos.



## Referências Bibliográficas

ALVES, ANDRÉ AZEVEDO e MOREIRA, JOSÉ MANUEL. **O que é a escolha pública?** Para uma análise econômica da política. Cascais: Principia, Publicações Universitárias e Científicas, janeiro 2004.

ARAÚJO, JOÃO LIZARDO R. H. Modelos de formação de preços na regulação de monopólios. **Econômica**, v3, nº 1, p. 35-66, junho 2001.

ARAÚJO JR., JOSÉ TAVARES DE. Regulação e concorrência em setores de infra-estrutura. **XVII Fórum Nacional China e Índia como desafio e exemplo e a reação do Brasil**. Rio de Janeiro, 2005.

AWH, ROBERT Y. **Microeconomia**: teoria e aplicação, tradução de José Ricardo Brandão Azevedo. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1979.

BASSO, LEONARDO FERNANDO C. e SILVA, MARCELO ROQUE. Reflexões sobre a regulamentação. **Revista de Administração Contemporânea**, v.4, 2000.

BAUMOL, WILLIAM J. Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure: Reply. **American Economic Review**, v. 73, p. 491-496, 1983.

BAUMOL, WILLIAM J.; PANZAR, JOHN C.; WILLIG, ROBERT D. **Contestable markets and the theory of industry structure**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc. 1982.

BESANKO, DAVID; DRANOVE, DAVID e SHANLEY, MARK. **Economics of strategy**, 2.ed. New York: John Wiley & Sons, Inc. 2000.

BLAIR, JOHN MALCON. **Economic concentration** – structure, behavior and public policy. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc. 1972.

BNDES, BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Aviação regional brasileira (Modal Aéreo IV), **Informe infra-estrutura**, nº. 50, Rio de Janeiro, novembro de 2002.

BREGMAN, DANIEL. Algumas questões sobre a captura regulatória. Seminário Internacional sobre Reestruturação e regulação do setor de energia elétrica e gás natural. Rio de Janeiro, agosto de 2006.

BRUECKNER, JAN K. e PELS, ERIC. **Institutions, regulation, and the evolution of European air transport**. University of Illinois, julho de 2004.

BUTLER, VIGGO; POOLE Jr, ROBERT W. Airline deregulation: the unfinished revolution. **Regulation**, vol. 22, nº. 1, Spring 1999.

CARLTON, DENNIS W. e PERLOFF, JEFFREY M. **Modern industrial organization**. Scott, Foresman and Company, 1989.

CARVALHO, CAROLINA AVELINO, **Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º 005/2006** COGTL/SEAE/MF, Brasília, agosto de 2006.

CARVALHO, JOSÉ L., et al. **Fundamentos de economia** vol. 1 São Paulo: Cengage Learning, 2008.

CARVALHO, JOSÉ L., et al. **Fundamentos de economia** vol. 2 São Paulo: Cengage Learning, 2008.

CASTRO, NEWTON DE e LAMY, PHILIPPE. **Desregulamentação do setor de transporte: o subsetor transporte aéreo de passageiros**. IPEA – Texto para discussão n.º 319, 1993.

CATERMOL, FABRÍCIO. Inovações e contestabilidade: algumas considerações sobre eficiência econômica. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 11, n.º 22, p. 123-149, dezembro de 2004.

COSTA, ACHYLES BARCELOS DA. **Organização-industrial, mercados contestáveis e política pública**. UFRGS – Texto didático n.º 5, 1995.

CUEVA, RICARDO VILLAS BÔAS. **Averiguação preliminar n.º 08001.006298/2004-03** – CADE – MJ, Brasília, fevereiro de 2006.

DALCOLMO, BRUNO SILVA. **Parecer analítico sobre regras regulatórias n.º 003/COGTL/SEAEF/MF**, Brasília, junho de 2006.

EDLIN, AARON S. e FARREL, JOSEPH. **The American airlines case: a chance to clarify predation policy**, 2002 disponível em <http://works.bepress.com/aaron.edlin/26>, acessado em 23/09/2007.

ESPIRITO SANTO Jr, RESPICIO ANTÔNIO DO. **A integração regional e nacional para quê?** O descaso com o transporte aéreo regional no Brasil – Parte I, setembro de 2006.

Disponível em:

[http://www.institutocepta.org/sec\\_regulamentacao\\_poli/arquivos/arq\\_reg\\_respicio\\_21092006reg.swf](http://www.institutocepta.org/sec_regulamentacao_poli/arquivos/arq_reg_respicio_21092006reg.swf).

ESPÍRITO SANTO Jr, RESPÍCIO ANTÔNIO DO e CORREIA, FÁBIO CARDOSO. O capital estrangeiro nas empresas aéreas brasileiras. **Revista de informação legislativa**, Brasília, ano 43, n.º 171, julho/setembro, 2006.

FAGUNDES, JORGE e PONDÉ, JOÃO LUIZ. Barreiras à entrada e defesa da concorrência: Notas Introdutórias, UFRJ, **Texto para Discussão**, 1998 - disponível em [www.ie.ufrj.br](http://www.ie.ufrj.br), acessado em 13/08/2007.

FERREIRA, NATÁLIA S. e OLIVEIRA, ALESSANDRO V. M. Discussão das abordagens teóricas na investigação de práticas de concorrência predatória no transporte aéreo. **Anais do 12º Encontro de Iniciação Científica e Pós-Graduação do ITA – XII ENCITA/2006**. Instituto Tecnológico da Aeronáutica, São José dos Campos, SP, 2006.

FIANI, RONALDO. Afinal, a quais interesses serve a regulação? **Economia e Sociedade**, v.13, n.2 (23), p.81-105, julho/dezembro2004.

FIANI, RONALDO. **Teoria da regulação econômica**: Estado Atual e Perspectivas Futuras. IE-UFRJ, texto para discussão, 1998.

FIANI, RONALDO. **Teoria dos jogos**: para cursos de administração e economia – 2a.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FILHO, A. B. Intervenção Estatal: Agências Reguladoras e Controle do Poder Econômico. In: LEVY, Evely; DRAGO, Pedro Aníbal. **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP, 2005.

GENESOVE, DAVID e MULLIN, W. Predation and its rate of return: The Sugar Industry, 1887-1914. **NBER Working Papers**, 1997 disponível em: <http://papers.nber.org/papers/w6032> , acessado em 23/09/2007.

GUEDES, CLAUDIANA. **Desregulamentação e trabalho na aviação comercial brasileira (1990-2002)**. Dissertação apresentada ao Instituto de Geociência da UNICAMP. Campinas, SP, 2005.

GUIMARÃES, EDUARDO AUGUSTO e SALGADO, LÚCIA HELENA. A Regulação do mercado de aviação civil no Brasil. **Notas técnicas nº 2**, IPEA, Rio de Janeiro, 2003.

HALL, ROBERT E. e LIEBERMAN, MARC. **Economics**: Principles and Applications. 2a. ed. Thomson South-Western, 2002.

IPEA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Panorama e perspectivas para o transporte aéreo no Brasil e no mundo. **Comunicados do IPEA nº 54**, Rio de Janeiro, maio de 2010.

ITO, H. E LEE, H. Low cost carrier growth in the U.S. airline industry: past, present, and future. **Department of Economics Working Papers** – Brow University, 2003.

KASPER, WOLFGANG e STREIT MANFRED E. **Institutional economics**: social order ad public policy. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc, 1999.

KIRZNER, ISRAEL M. **Competição e atividade empresarial** – tradução de Ana Maria Sarda. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1986.

LENDERMAN, MARA e JANUSZEWSKI, SILKE. **Entry patterns of low-cost Airlines**; Massachusetts Institute of Technology, 2003.

LIMA, CLÓVIS RICARDO MONTENEGRO DE. Informação, democracia e regulação de mercados. Florianópolis: UFSC, **UNirevista**, Vol 1, n 3, julho de 2006.

MANKIW, GREGORY N. **Princípios de microeconomia** – 3a. ed., tradução de Allan Vidigal Hasings. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

MATERA, RAFAEL WALTZ. **O potencial de absorção do mercado brasileiro para os novos jatos regionais de grande porte da EMBRAER**. Dissertação apresentada à COPPE/UFRJ. Rio de Janeiro, RJ, 2006.

McGEE, JOHN S. **Industrial organization**. New Jersey: Prentice-Hall, 1988.

MEDEIROS, MARCELO. A trajetória do welfare state no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990 – **IPEA, Texto para discussão** n° 852, Brasília, dezembro de 2001.

MORRISON, STEVEN e WINSTON, CLIFFORD. **The economic effects of airline deregulation**. Washington, DC: The Brookings Institution, 1986.

MUELLER, BERNARDO. **Regulação, informação e política**: uma resenha da teoria política positiva da regulação. Departamento de Economia – Universidade de Brasília, 2001.

NORTH, DOUGLAS C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico** – 3a. ed, tradução de Elizabete Hart. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2006.

OLIVEIRA, A. V. M. A alocação de slots em aeroportos congestionados e suas conseqüências no poder de mercado das companhias aéreas. **Revista de Literatura dos Transportes**, vol. 4, n. 2, pp. 5-49, 2010.

OLIVEIRA, A. V. M. **A experiência brasileira na desregulamentação do transporte aéreo**: um balanço e proposição de diretrizes para novas políticas – Acervo Científico do Núcleo de Estudos em Competição e Regulação do Transporte Aéreo (NECTAR). São José dos Campos, SP, 2007. Disponível em <http://www.ita.br/~nectar>.

OLIVEIRA, A. V. M. **Regulação da oferta no transporte aéreo: do comportamento de operadoras em mercados liberalizados aos atritos que emergem da interface público-privado** – Acervo Científico do Núcleo de Estudos em Competição e Regulação do Transporte Aéreo (NECTAR). São José dos Campos, SP, 2008. Disponível em <http://www.ita.br/~nectar>.

OLIVEIRA, A. V. M. Estudos dos determinantes dos preços das companhias aéreas no mercado doméstico – ANAC-Agência Nacional de Aviação Civil, Superintendência de Estudos, Pesquisas e Capacitação, série **Estudos Regulatórios**, Rio de Janeiro, RJ, junho de 2009.

OLIVEIRA, A. V. M. e SALGADO, L.H. Reforma regulatória e bem-estar no transporte aéreo brasileiro: e se a flexibilização dos anos 1990 não tivesse ocorrido? **Documento de trabalho** n. 013 – Acervo Científico do Núcleo de Estudos em Competição e Regulação do Transporte Aéreo (NECTAR). São José dos Campos, SP, 2006. Disponível em <http://www.ita.br/~nectar>.

OLIVEIRA, A. V. M. e SALGADO, L.H. **Constituição do marco regulatório para o mercado brasileiro de aviação regional**. Rio de Janeiro, 2008.

PEREIRA, PAULO TRIGO Governabilidade, grupos de pressão e o papel do estado - artigo apresentado no **I Encontro Nacional de Ciência Política**, Fundação Calouste Gulbenkian, dezembro de 1999.

PEREIRA, ROSÂNGELA DE ALMEIDA. Evolução do preço do combustível de aviação – Nota técnica PL3/SPL, Departamento de Aviação Civil, abril de 2003.

PINDYNCK, ROBERT S. e RUBINFELD, DANIEL L. **Microeconomia**. 5a.ed, Tradução e revisão técnica: Professor Eleutério Prado, São Paulo: Prentice Hall, 2002.

PINTO, VICTOR CARVALHO. O marco regulatório da aviação civil: elementos para a reforma do código brasileiro de aeronáutica. Consultoria Legislativa do Senado Federal, **texto para discussão** nº 42, junho de 2008.

PINTO JR, HELDER e FIANI, RONALDO IN KUPFER, DAVID e HASENCLEVER, LIA, organizadores. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**, Rio de Janeiro: Editora Campus, 2002.

PINTO JR, HELDER e PIRES, MELISSA CRISTINA. **Assimetria de informações e problemas regulatórios**. ANP, fevereiro de 2000.

RAGAZZO, CARLOS E. J. O processo de flexibilização e as fusões e os acordos de cooperação no mercado de transporte aéreo de passageiros – **Documento de trabalho** nº 32 SEAE/MF – fevereiro de 2006.

RODRIGUES, RODRIGO **O mercado da aviação doméstica no Brasil: o processo de desregulação comparado com a experiência norte-americana, sob o enfoque da teoria política positiva da regulação** – dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Brasília, 2003.

ROSS, THOMAS IN KHEMANI, R SHYAM, organizador. **Diretrizes para elaboração e implementação de política de defesa da concorrência**, São Paulo: Editora Singular, 2003.

SALGADO, LUCIA HELENA. **A economia política da ação antitruste**. São Paulo: Editora Singular, 1997.

SALGADO, LUCIA HELENA. Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional. IPEA, **Texto para Discussão** nº 941, Rio de Janeiro, 2003.

SALGADO, LUCIA HELENA. Caos aéreo e tragédia dos comuns: falhas de mercado e de governo. IPEA, **Texto para Discussão** nº 1388, Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, FLADEMIR CANDIDO DA. **Uma política de céus abertos para o turismo**. Universidade Estadual de Londrina – 2004.

SILVA, LEANDRO. NOVAIS. O mercado de “slots” e a concessão de aeroportos à iniciativa privada: caminhos possíveis para o setor aéreo. **Revista de Literatura dos Transportes**, vol. 4, n. 1, pp. 49-80, 2010.

SILVA, RUTELLY MARQUES E RAGAZZO, CARLOS E. J. **Parecer nº 06191/2005/DF COGDC/SEAE/MF**, Brasília, agosto de 2005.

SNEA, SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS AEROVIÁRIAS – **Situação e perspectiva do setor aéreo comercial** – fevereiro de 2006.

STIGLER, GEORGE J. – **The theory of economic regulation** – The University of Chicago, 1971. Disponível em: <http://faculty.msb.edu/murphydd/cric/readings/Stigler> , acessado em 11/08/2008.

SCHWARTZ, MARIUS, REYNOLDS, ROBERT J. **Contestable Markets: an uprising in the theory of industry structure: comment**. *American Economic Review*, v.73, nº3, June 1983.

TAVARES, MÁRCIA PRATES. O transporte aéreo doméstico e a lógica da desregulamentação – **Documento de trabalho** n 04 – SEAE, novembro de 1999.

TOKESHI, HÉLCIO IN SALGADO, LÚCIA HELENA E MOTTA, RONALDO SEROA DA, editores. **Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência**, Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

TULLOCK, GORDON et al. **Falhas de governo: uma introdução a teoria da escolha pública**, tradução Roberto Fendt. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005.

VERGARA, SYLVIA CONSTANT. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**, 4a. ed.. São Paulo: Atlas, 2003.

VILLELA, ANÍBAL V. e MACIEL CLÁUDIO S. A regulação do setor de infra-estrutura econômica: Uma comparação internacional, **Texto para discussão** n. 684, Brasília: IPEA 1999.

WALDMAN, DONE E JENSEN, ELIZABETH J. **Industrial organization**: Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 1998.

WEITZMAN, Martin L. Contestable Markets: An uprising in the theory of industry structure: Comment. **American Economic Review**, v.73, nº3, junho de 1983.

<http://www.anac.gov.br>