

## **Crise Aérea, Regulação e Política de Transporte<sup>1</sup>**

José Tavares de Araujo Jr.

### **1. Introdução**

Os desafios da regulação em setores de infra-estrutura foram discutidos no *XVII Fórum Nacional* (Velloso 2005). Dois pontos foram esclarecidos naquela oportunidade. O primeiro foi o de que, há quase 20 anos, o Brasil vem atravessando uma longa transição entre dois estilos de intervenção do Estado na economia, que ainda não foi concluída em alguns setores importantes, como transporte rodoviário e aéreo, energia e portos. A atual crise aérea deve ser examinada à luz deste contexto de reforma inacabada, que tem gerado riscos e retardado decisões de investimento em distintas atividades estratégicas para o crescimento econômico. Embora as situações vigentes em outros setores não tenham a dramaticidade da crise aérea, os danos causados ao país em virtude de falhas na regulação são elevados em determinados segmentos da infra-estrutura da economia. No setor de rodovias, por exemplo, as licitações estiveram paralisadas durante o primeiro governo do Presidente Lula devido a indefinições do marco regulatório. No setor de portos, o mesmo tipo de falha criou oportunidades para condutas anti-competitivas por parte das empresas concessionárias dos terminais portuários (Tavares, 2005). Na área de combustíveis, onde operam cerca de 35 mil postos de gasolina e mais de 70 mil revendedores de GLP, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) dispunha, até agosto de 2006, de apenas 50 fiscais (Tavares, 2006).

O segundo ponto dizia respeito à distinção entre atribuições privativas do governo e aquelas restritas à regulação econômica. No plano teórico, esta distribuição de papéis pode ser definida facilmente: cabe ao governo decidir sobre os usos alternativos dos recursos da sociedade e compete às autoridades reguladoras monitorar a conduta das empresas que atuam nos setores de infra-estrutura a partir de critérios gerais definidos em lei. Embora simples de enunciar, a implantação destas duas normas no Brasil tem sido particularmente tumultuada em algumas áreas, como bem ilustra o caso do transporte aéreo, que discutiremos a seguir.

### **2. A evolução do marco regulatório na década de 1990<sup>2</sup>**

As alterações promovidas pelo governo brasileiro durante os anos 90 na regulação dos serviços de aviação comercial foram estimuladas pelos ganhos de eficiência e de reduções nos preços de passagens aéreas obtidos pelos Estados Unidos e outros países industrializados na década anterior, após a liberalização de seus respectivos mercados domésticos. As linhas gerais da reforma foram fixadas em 1991, durante a 5ª Conferência Nacional de Aviação Comercial (CONAC). Nos anos seguintes, um conjunto de providências tornou possível a gradual transformação das condições de concorrência no setor. As medidas incluíram: (a) abolição dos controles de preços; (b) simplificação dos trâmites para a autorização de novas linhas ou alteração das linhas existentes; (c) eliminação da segmentação do mercado

---

<sup>1</sup> Este texto foi apresentado na sessão extraordinária do *Fórum Nacional* sobre a crise aérea, realizada no Rio de Janeiro em 2 de agosto de 2007.

<sup>2</sup> Esta seção baseia-se em Tavares (2005).

doméstico em rotas regionais e nacionais, que não podiam ser exploradas por uma mesma empresa; e (d) facilitação do processo de entrada de novas empresas no mercado. Um indicador dos benefícios advindos destas medidas é o fluxo de passageiros/km, que passou de 11,8 milhões em 1992 para 20,5 milhões em 2000, registrando uma taxa de crescimento anual de cerca de 9% (Guimarães e Salgado, 2003).

As diretrizes da 5ª CONAC estavam baseadas numa visão sobre o papel da regulação no setor de transporte aéreo que implicava, além das providências acima, a transformação do Departamento de Aviação Civil (DAC) do Ministério da Defesa em agência reguladora independente, conforme previsto no P.L. 3846-B, de 2000, cuja tramitação no Congresso Nacional durou mais de cinco anos<sup>3</sup>. De acordo com esta visão, transporte aéreo é um serviço público organizado sob a forma de indústria de rede, onde a responsabilidade do órgão regulador é definir e fiscalizar as condições de acesso aos dois componentes da rede: as rotas e os aeroportos. Cabe à iniciativa privada lidar com os demais aspectos da competição neste mercado: os ciclos econômicos, a entrada de novos competidores, os custos dos insumos, as inovações tecnológicas e as mudanças de hábitos dos consumidores. Ademais, as funções da regulação não apenas independem das políticas governamentais para o setor, mas são indispensáveis para reduzir os custos e assegurar a efetividade daquelas políticas. Daí resulta a importância da criação da ANAC, que tornou possível distinguir as ações de governo das normas de concorrência neste setor.

Por exemplo, o compartilhamento de rotas (*codesharing*) é um instrumento de competição que, no passado recente, se tornou crucial para a sobrevivência das empresas aéreas, não só porque reduz custos operacionais, mas também porque amplia as opções de transporte oferecidas pelas companhias. Entretanto, dependendo da geografia do país, das disparidades regionais da demanda por transporte aéreo e da oferta de vôos em cada rota, uma operação de *codesharing* tanto pode beneficiar os consumidores quanto servir apenas à colusão entre competidores. A experiência internacional tem mostrado que, quase sempre, o compartilhamento de rotas complementares é pró-competitivo, enquanto que os ganhos de bem estar tendem a ser negativos em rotas superpostas (National Research Council, 1999). Assim, cabe à agência reguladora editar normas gerais sobre estas operações e examiná-las caso a caso.

Por serem recursos essenciais, as condições de acesso aos aeroportos podem se converter em objeto de práticas abusivas no setor de transporte aéreo. Ao enfrentar seus competidores nas rotas regionais, as empresas nacionais dispõem de instrumentos equivalentes àqueles usados por firmas verticalizadas em outras indústrias de rede. Assim, estas empresas podem expandir sua participação nas rotas regionais através de economias de escopo advindas de um desenho eficiente de suas rotas nacionais, mas também podem conseguir o mesmo resultado bloqueando o acesso das empresas regionais aos aeroportos das grandes cidades. Tais expedientes podem ser aplicados com facilidade em aeroportos congestionados quando a regulação é deficiente. Portanto, cabem à agência reguladora dois papéis: (a) alertar o governo sobre potenciais pontos de estrangulamento na infra-estrutura nacional de aeroportos; (b) estabelecer normas de funcionamento desta infra-estrutura que, respeitados os riscos ambientais e de segurança, permitam maximizar da eficiência da malha

---

<sup>3</sup> A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) foi criada pela Lei nº. 11.182/05, de 27 de setembro de 2005.

de transporte aéreo do país.

Entretanto, a malha mais eficiente do ponto de vista das empresas não é necessariamente aquela que atende aos objetivos do governo, cujas políticas de desenvolvimento regional, turismo e comércio exterior podem requerer subsídios temporários a rotas aéreas pouco rentáveis. Por exemplo, um dos obstáculos às intenções de fortalecer os vínculos econômicos do Brasil com os demais países da América do Sul reside no círculo vicioso entre a precariedade do sistema de transporte na região e a escassez de demanda por vôos mais freqüentes entre as capitais destes países. Obstáculos similares ocorrem em pólos potenciais de atração turística em localidades remotas. Contudo, é importante notar que o volume de subsídios e o tempo de maturação das eventuais políticas de fomento a rotas pouco rentáveis poderão ser minimizados se o marco regulatório nacional tiver cumprido sua função de promover malhas aéreas eficientes.

Outra função dos marcos regulatórios com as características referidas acima é contrabalancear as distorções provocadas pelo atual estado das regras multilaterais sobre os serviços de aviação comercial. Na maioria dos países, as reformas liberalizantes das duas últimas décadas estiveram restritas às fronteiras nacionais, já que os mercados domésticos continuaram fechados à concorrência de empresas estrangeiras, e os vôos internacionais são regulados por tratados bilaterais.<sup>4</sup> Não obstante os compromissos retóricos de alguns governos em prol de políticas de “céus abertos”, este tema ainda não foi incluído formalmente na agenda de negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC).

### **3. Os retrocessos do período 2003–2005**

A divisão de papéis entre regulação e políticas governamentais seria um resultado natural das medidas implementadas na década de 90 sob o amparo das diretrizes da 5ª CONAC. Entretanto, o processo de reforma foi interrompido em 2003 através de portarias do Comando da Aeronáutica e do DAC que restabeleceram alguns dos controles que vigoravam até o final dos anos 80, como as restrições à importação de aeronaves, barreiras à entrada de novas empresas no setor, tentativas de “adequar” a oferta de vôos às avaliações do DAC sobre o comportamento da demanda, e intervenções seletivas nas políticas comerciais das empresas.<sup>5</sup> A fonte inspiradora destas portarias era a crença de que a concorrência predatória é o principal problema que impede o desenvolvimento de empresas aéreas sólidas no Brasil.

Concorrência predatória é um tema amplamente debatido na literatura sobre organização industrial. A resenha de Ordover e Saloner (1989), por exemplo, contém mais de 150 títulos publicados nas décadas de 70 e 80, que discutem o assunto sob várias perspectivas

<sup>4</sup> Nos Estados Unidos, por exemplo, a participação estrangeira no capital votante das empresas domésticas é limitada a 25%. O mercado local, que dobrou de tamanho nos últimos 20 anos, transportou 600 milhões de passageiros e gerou 530 mil empregos em 1998, é reservado às empresas nacionais, que só podem empregar estrangeiros em suas linhas internacionais. Além disso, o Fly America Act lhes assegura a reserva adicional do transporte de cargas e de passageiros custeado com recursos públicos. Por fim, através do regime de acordos bilaterais, as empresas americanas controlam atualmente cerca de 50% do mercado internacional de passageiros e 43% dos fretes internacionais (Tavares, 2000, pp.165-204).

<sup>5</sup> Ver Portarias nos. 243/GC5, 731/GC5, e 447/DGAC, editadas em 2003 e 2004.

e com distintos graus de sofisticação. Mas não é preciso consultar aqueles estudos para concluir que tal conduta é insustentável no setor de transporte aéreo.<sup>6</sup> Basta lembrar que nos cem anos da história internacional do direito antitruste houve apenas um caso de preços predatórios neste setor, e que resultou na absolvição do réu. Em 1999, a Divisão Antitruste do Departamento de Justiça dos Estados Unidos abriu um processo contra a American Airlines, acusando-a de tentar monopolizar o aeroporto de Dallas, através de uma política de preços que iria eliminar seus competidores em quatro rotas regionais que usavam aquele aeroporto. Entretanto, a American conseguiu demonstrar que estava explorando suas economias de escopo de forma eficiente, e transferindo parte dos ganhos aos consumidores. Os danos causados aos competidores regionais eram apenas uma consequência inevitável do processo de competição ([www.usdoj.gov/atr/cases.html](http://www.usdoj.gov/atr/cases.html)).

Ao lado das portarias do DAC, outro fator que influenciou na interrupção do processo de mudanças iniciado em 1991 foi a atitude benevolente do governo federal em relação ao conjunto de iniciativas implementadas no período 2003–2005 para evitar a falência da Varig. Tais iniciativas incluíram o projeto de fusão Varig–TAM, que ocupou a atenção dos órgãos de defesa da concorrência durante cerca de dois anos, e o acordo de *codesharing* em rotas superpostas firmado pelas duas empresas em fevereiro de 2003, que foi suspenso no início de 2005, por determinação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Por um lado, o projeto de fusão baseava-se no pressuposto de que as portarias do DAC seriam duradouras, e que, através daquelas portarias, a empresa resultante da fusão teria o monopólio das rotas internacionais, além de uma posição dominante no mercado doméstico. Por outro lado, o acordo de *codesharing* elevou artificialmente a lucratividade das duas empresas em 2003 e 2004.

As consequências daquele cenário protecionista são hoje conhecidas. Além de restringir os investimentos na infra-estrutura aeroportuária e postergar desnecessariamente a criação da ANAC, as medidas vigentes no período 2003–2005 geraram grandes distorções na malha do transporte aéreo nacional, cujo traço mais significativo foi a transformação do aeroporto de Congonhas no principal *hub* doméstico, e a concomitante subutilização de outros aeroportos, como Confins, Galeão, Guarulhos e Viracopos.

#### **4. Conclusão**

Após a nomeação do ministro Nelson Jobim para a pasta da Defesa, o governo tem gerado expectativas otimistas quanto à superação da crise aérea que estava latente desde o final de 2002. Contudo, apesar da determinação do novo ministro em recuperar o tempo perdido, as perspectivas de desenvolvimento do setor continuarão incertas enquanto não for resolvida a principal questão abordada nas seções anteriores, que é a delimitação das funções do governo, da agência reguladora e da autoridade antitruste, sob o amparo do atual marco

---

<sup>6</sup> Como explicou Willig (1998), para que uma estratégia predatória seja racional, o mercado precisa reunir três características. Primeiro, que o grau de concentração, após a eliminação dos competidores, seja tal que os lucros monopolistas compensem os prejuízos incorridos durante a fase de guerra de preços. Segundo, que as barreiras à entrada sejam capazes de proteger o predador contra competidores potenciais, atraídos pelos lucros extraordinários naquele mercado. Terceiro, que as firmas eliminadas não consigam retornar ao mercado após a elevação dos preços.

regulatório. De fato, as recentes declarações<sup>7</sup> do ministro sobre a ausência de regras para lidar com tarifas aéreas abusivas, bem como as medidas tomadas para racionalizar a malha aérea, indicam que a solução para aquela questão provavelmente não ocorrerá no futuro próximo.

As normas para coibir condutas abusivas por parte das empresas aéreas estão definidas na Lei nº. 8884/94, e o CADE já demonstrou que está apto a aplicar aquelas normas com rigor, conforme vimos no caso do *codesharing* Varig–TAM. Uma eventual tentativa de restabelecer controles de preços neste setor, além de ser contraproducente, afetaria a credibilidade da autoridade antitruste. Por outro lado, as medidas anunciadas pelo ministro em 02.08.07, visando racionalizar a malha aérea, atestam que a ANAC ainda não está preparada para cumprir suas funções. Como vimos na seção 2, uma das principais responsabilidades da agência reguladora é justamente a de manter a eficiência da malha. Assim, o desafio que o governo enfrenta neste momento não é apenas o de superar a crise aérea, mas o de encerrar o ciclo de reformas iniciado na década passada. Para tanto, é indispensável concluir a instalação da ANAC e respeitar as atribuições do CADE.

### Referências

- Guimarães, E.A., e Salgado, L.H. 2003. “*A Regulação do Mercado de Aviação Civil no Brasil*”, **Notas Técnicas No. 2**, IPEA, Rio de Janeiro.
- National Research Council. 1999. **Entry and Competition in the U.S. Airline Industry: Issues and Opportunities**, Especial Report 255, Transportation Research Board, Washington, D.C.
- Ordover, J., e Saloner, G. 1989. “*Predation, Monopolization and Antitrust*”, in Schmalensee e Willig (orgs.), **Handbook of Industrial Organization**, North-Holland, pp. 537-596.
- Reis Velloso, J.P. (org.). 2005. **O Desafio da China e da Índia: A Resposta do Brasil**, José Olympio Editora, Rio de Janeiro.
- Tavares de Araujo, J. 2000. **Poder de Mercado e Competitividade Internacional**, Editora Expressão e Cultura, Rio de Janeiro.
- Tavares de Araujo, J. 2005. “*Regulação e Concorrência em Setores de Infra-estrutura*”, in Reis Velloso, J.P. (org.), pp. 442-472.
- Tavares de Araujo, J. 2006. “*A Regulação do Setor de GLP no Brasil*”, **Revista de Direito da Concorrência**, No. 10, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Brasília
- Willig, R. 1998. “*Economic Effects of Antidumping Policy*”, **Brookings Trade Forum**, The Brookings Institution, Washington, D.C.

---

<sup>7</sup> Ver O Globo, 03.08.07, página 3.