

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO**

**A DESREGULAMENTAÇÃO DO SETOR DE AVIAÇÃO CIVIL:  
EXPERIÊNCIA AMERICANA E LIÇÕES PARA O BRASIL**

**Willy Otto Jordan Neto**

**Nº de matrícula: 9314651**

**Orientadora: Marina Figueira de Mello**

**Julho de 1998**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO**

**A DESREGULAMENTAÇÃO DO SETOR DE AVIAÇÃO CIVIL:  
EXPERIÊNCIA AMERICANA E LIÇÕES PARA O BRASIL**



**Willy Otto Jordan Neto**  
Nº de matrícula: 9314651

**Orientadora: Marina Figueira de Mello**

**Julho de 1998**

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

Este trabalho é dedicado aos meus avós maternos, Wanda e Jorge Oscar de Mello Flôres, que foram os responsáveis pela minha educação, servindo de exemplo e inspiração. Gostaria de agradecer também à professora Marina Figueira de Mello, minha orientadora, pela extrema atenção e paciência que me dedicou ao longo deste período, assim como por sua participação, que além de ter sido de fundamental importância para a conclusão desta monografia, transformou este trabalho em um prazer.

## ÍNDICE

I. Introdução	página 5
II. O problema da regulação	página 10
III. A desregulamentação da aviação civil nos EUA	página 20
Os anos de regulação	página 20
A desregulamentação da indústria de aviação	página 26
Os efeitos da desregulamentação	página 30
IV. Conclusão: Lições para o caso brasileiro	página 36
V. Bibliografia	página 47

## I. INTRODUÇÃO

No momento em que o Brasil, em meio a um dos maiores programas de privatização do mundo, discute de que forma regular setores estratégicos da economia que estão passando às mãos da iniciativa privada, o setor de aviação civil, em particular, atravessa situação oposta, ou seja, vê colocada em pauta a sua desregulamentação. Este setor, que sempre esteve, no país, majoritariamente em poder da iniciativa privada (a grande exceção até o início desta década era a Vasp), foi objeto de rígida regulamentação por parte do DAC (Departamento de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica). As regras até agora em vigor foram responsáveis pela criação de um sistema duramente criticado pelos consumidores de serviços aéreos, por favorecer amplamente o cartel das três grandes empresas com atuação a nível nacional que, protegidas da competição, exerciam mecanismos de coordenação de preços e tinham pouco estímulo a ganhar eficiência. Isto ocorria porque estas empresas dispuseram, até aqui, de reservas de mercado, através do sistema de concessão de linhas controlado pelo DAC, e de preços, por intermédio do rígido controle de tarifas e mesmo de descontos.

Estas normas, apesar de explicitamente prejudicar os consumidores, que pagavam mais caro, não foram capazes de tornar as empresas economicamente saudáveis. Pelo contrário, são bastante conhecidos os graves problemas financeiros das três principais companhias aéreas brasileiras, pela ordem Varig, Vasp e Transbrasil.

A primeira delas, até o início desta década contava com o privilégio de ser a única empresa brasileira designada para rotas internacionais. Com a perda desta proteção, aliada à revisão de alguns acordos bilaterais de tráfego aéreo, notadamente o do Brasil com os Estados Unidos, que permitiu a entrada no país de novas empresas estrangeiras, como American, United, Delta e Continental (o Brasil se tornou o único país do mundo, ao lado da Inglaterra, onde estão presentes estas que são as quatro maiores empresas americanas do setor), a Varig mergulhou em seríssimas dificuldades, tendo inclusive que diminuir de tamanho, devolvendo diversos aviões arrendados sob a forma de leasing. Sua dívida total já atinge assustadores US\$2,4 bilhões, o que significa um custo financeiro praticamente insuportável.

A Vasp, por sua vez, que fora saneada antes da privatização pelo governo do estado de São Paulo, em 1991, envolveu-se em toda sorte de complicação desde então. Em primeiro lugar, a empresa lançou-se em uma guerra de preços contra suas concorrentes quando o país ainda enfrentava os efeitos recessivos do Plano Collor. Seu objetivo era, provavelmente, levar sua concorrente mais fraca, a Transbrasil, à falência, para ampliar sua fatia do mercado. Para levar esta estratégia adiante, supostamente contava com o favorecimento político do Governo Federal, como denunciou o então presidente da Petrobras, Luiz Octávio da Motta Veiga, quando demitido. Segundo ele, sua saída devia-se à sua recusa em firmar com a Vasp um acordo camarada de fornecimento de combustíveis, atendendo a ordens de seus superiores. Como a tática agressiva rendeu à Vasp apenas vultosos prejuízos, além de recuar tanto na concessão de descontos como na oferta de assentos, que fora em muito ampliada, a empresa está, hoje em dia, altamente endividada. Curiosamente, seus últimos resultados têm sido positivos, ao mesmo tempo em que a companhia acumula cobranças de impostos atrasados na justiça.

Por fim, a Transbrasil é, dentre as três, aquela que se encontra em pior situação, tendo escapado da insolvência graças apenas ao empréstimo de recursos por instituições

estatais, que são as únicas que ainda lhe dão crédito. Embora a empresa tenha ganho recentemente, em última instância, uma ação judicial no valor de US\$ 300 milhões que movia contra o Governo Federal, este recebimento é incerto e não aplaca os boatos recorrentes de que a empresa estaria sendo vendida. A ação se refere ao ressarcimento de perdas ocasionadas pelo congelamento de tarifas nos anos '80. Como as empresas aéreas são concessionárias de serviço público, têm garantido por lei o direito de cobrar tarifas que cubram seus custos operacionais, condição que não se verificou no período em litígio, sobre o qual, inclusive, as demais empresas possuem causas semelhantes, embora em estágio menos adiantado de tramitação.

Nos últimos anos, contudo, um segmento da aviação foi capaz de prosperar. Trata-se da aviação regional que, com a flexibilização da regulação desde o início da década, manteve privilégios como a exclusividade de operação nos aeroportos centrais, ao mesmo tempo em que derrubava restrições, como a proibição de realizar vôos entre capitais. Nesta situação, especialmente notável foi o crescimento da TAM, que já registrou e começou a operar uma empresa de atuação a nível nacional, para concorrer com as três empresas citadas anteriormente, inclusive nas rotas internacionais. Como se verá no último capítulo deste trabalho, este fato novo é de enorme importância para a reviravolta que o setor está vivendo. Destacado também no mercado regional é o desempenho da Rio Sul, subsidiária da Varig para este segmento.

Pelo exposto, passou-se a acreditar que a livre concorrência, representada por uma política de "céus abertos", seria bem melhor sucedida na tarefa de criar um setor eficiente de aviação no Brasil, eliminando as distorções que acabamos de listar. Neste ponto, devemos esclarecer que uma política de "céus abertos", ao contrário do que muitos pensam e vem sendo, inclusive, freqüentemente noticiado pela imprensa, não significa abrir o mercado nacional à operação de firmas estrangeiras. Este tipo de liberdade, na aviação comercial, não existe em nenhum mercado relevante no mundo, só

encontrando algum paralelo na abertura, a partir do próximo ano, de todos os mercados domésticos dos países da União Européia a empresas de países membros daquela União. Desta forma, por exemplo, será possível no futuro voar entre Madrid e Barcelona pela Lufthansa. Este tipo de arranjo, no entanto, se deve primordialmente à peculiaridade das regras que estabeleceram a União Européia, transformando-a, para muitos efeitos, em algo parecido com um único Estado federativo, e não a considerações meramente sobre a livre concorrência na aviação comercial. Naquele continente, como resultado desta medida, espera-se uma grande onda de fusões e aquisições, que deverá reduzir para quatro ou cinco grandes empresas o total de participantes no mercado de aviação comercial. Quando nos referimos a uma política de “céus abertos” no mercado doméstico, portanto, estamos falando em desregulamentação e livre concorrência entre empresas nacionais, como definido em lei, em cuja participação societária o capital estrangeiro não exceda os limites fixados no Código de Aeronáutica, de forma semelhante ao que ocorre em países como os Estados Unidos.

Seguindo este caminho, o governo criou um grupo de trabalho, coordenado pelo Ministro-Chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, com a função de estabelecer um novo modelo para o setor, desmilitarizando o DAC, reduzindo seu campo de influência, assim como seu poder de intervenção, e transformando-o em uma agência reguladora nos moldes das recém criadas Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). De acordo com o projeto, caberia à Força Aérea Brasileira apenas a parte de controle do tráfego aéreo e investigação de acidentes. O principal exemplo a ser seguido é o americano, onde após quarenta anos de regulação, com resultados semelhantes aos que se verificavam no Brasil antes da flexibilização que já vem sendo implementada, a desregulamentação promovida a partir de 1978 fez com que, após um período inicial onde uma série de dificuldades levou as empresas a amargar vultosos prejuízos, levando

inclusive à falência de algumas das maiores delas, o setor acabasse chegando a soluções para se tornar economicamente mais saudável.

Estas soluções passaram, como se verá adiante, por um notável processo de concentração, motivado por uma série de características intrínsecas à aviação, como elevada necessidade de capital e créditos, larga infra-estrutura requerida para as operações e a própria capacidade instalada dos aeroportos, que muitas vezes dificulta a atuação de um número maior de empresas, mas que não resultou no surgimento de um oligopólio ou de qualquer outro sistema de coordenação de preços. Passaram também pela compreensão de que, em um setor regulamentado, onde os preços são dados, as empresas concorrem em qualidade dos serviços, atendimento, etc... Com a desregulamentação, o principal diferencial entre os participantes do mercado passa a ser o preço. Desta forma, verificou-se, entre outras coisas, o surgimento do sistema de "hubs", ou aeroportos que servem como centros de distribuição de linhas, que é econômica e operacionalmente mais vantajoso para as empresas, embora menos conveniente aos passageiros, que muitas vezes são obrigados a fazer conexões fora do caminho natural.

Pelo exposto, o tema a ser tratado torna-se de elevada importância não apenas pelo fato de ser esta uma questão atualmente em evidência para um importante setor da economia brasileira, mas também pela constatação de que esta experiência do setor aéreo, na qual um sistema de regulação equivocado acabou gerando resultados indesejáveis aos quais se seguiu o desejo da desregulamentação, pode acabar se repetindo, futuramente, naqueles setores que hoje estão sendo regulamentados.

## II. O PROBLEMA DA REGULAÇÃO

O atingimento dos objetivos desejáveis de eficiência econômica não seria um problema para as autoridades governamentais caso em todos os mercados houvesse concorrência perfeita, como é provável que ocorra em mercados com um grande número de pequenas empresas. Ao se deparar com este tipo de estrutura, as firmas maximizadoras de lucros consideram os preços como dados e ofertam a quantidade de produto na qual o custo marginal iguala o preço. Isto ocorre porque, até este ponto, os lucros da firma são crescentes, uma vez que sua participação no mercado é pequena o suficiente para que, por maior que seja o aumento em sua produção, ainda assim esta não será capaz de influenciar o preço de equilíbrio do produto. Este comportamento gera uma alocação eficiente de recursos, na qual a sociedade atinge seu produto potencial.

No entanto, existem mercados onde, geralmente por razões relativas a economias de escala na produção, existe apenas uma firma produzindo. A firma monopolista, cujo comportamento é análogo ao de um cartel (pequeno número de empresas participantes de um mercado que coordenam suas ações de forma a atuar como uma só), dificilmente tomará os preços como dados, sendo capaz de identificar sua influência sobre eles. Desta forma, o monopolista poderá escolher o preço do produto, vendendo a quantidade que o mercado for capaz de suportar. A maximização dos lucros implicará agora em uma escolha ótima que iguale o custo marginal à receita marginal. Este resultado nada

mais é do que uma generalização da condição de maximização em concorrência perfeita, uma vez que, neste caso específico, a receita marginal é exatamente o preço de mercado, que não se altera à medida que a firma produz mais.

No caso do monopólio, entretanto, o preço de mercado será invariavelmente superior ao custo marginal. Considerando uma curva de demanda negativamente inclinada, o produto gerado em um mercado com estrutura monopolista será menor. Pesando os benefícios líquidos às firmas e prejuízos aos consumidores decorrentes desta estrutura de mercado, chegar-se-á à conclusão de que o estabelecimento de um monopolista em determinado mercado gera uma alocação ineficiente de recursos, sendo os malefícios pela ineficiência causados à sociedade iguais ao peso morto ocasionado pela redução do produto. O peso morto é igual à diminuição dos excedentes dos consumidores e do produtor que não é apropriada pelo produtor.

“Vale a pena considerar a razão desta ineficiência. O nível de produto eficiente é aquele em que a disposição para pagar por uma unidade extra do produto seja exatamente igual ao custo de produzi-la. Uma firma competitiva faz esta comparação. Mas um monopolista também observa o efeito de aumentar o produto sobre a receita recebida das unidades **intramarginais**, e essas unidades intramarginais nada têm a ver com eficiência. Um monopolista estaria sempre pronto a vender uma unidade adicional a um preço mais baixo do que está então vendendo, se não fosse preciso reduzir o preço de todas as unidades intramarginais atualmente à venda.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Varian, H.R. *Microeconomia Princípios Básicos*. 2ª edição americana, Rio de Janeiro, RJ, Editora Campus, 1994.

Em casos como este, é possível que existam políticas econômicas, de iniciativa do poder público, capazes de levar a uma diminuição das perdas sociais decorrentes da existência de um monopolista. Estas políticas visam, na maioria dos casos, a fazer com que o monopolista assuma um comportamento mais próximo ao de uma firma em concorrência perfeita, o que significa levar a produção até o ponto em que o custo marginal seja igual à demanda ou ao preço.

Por outro lado, existem alguns mercados nos quais a questão da regulação se coloca de forma ainda mais complexa. Devido a uma tecnologia de produção que apresente custos fixos elevados e custos variáveis comparativamente muito baixos, a existência de um monopólio é geralmente natural nestes mercados, mas neles não é possível regular o comportamento da indústria de forma a levar os preços ao nível de eficiência. Isto ocorre porque, nestes casos, o ponto mínimo da curva de custo médio da firma monopolista está à direita da curva de demanda, o que faz com que as curvas de demanda e de custo marginal se encontrem abaixo da curva de custo médio. Desta forma, ao menos nestes casos, a implementação de políticas reguladoras que procurem igualar o preço ao custo marginal levará as firmas ao prejuízo.

A atuação do Estado diante dos monopólios tem-se dado basicamente de duas maneiras: diretamente, participando dos mercados que são monopólios naturais através de empresas estatais, ou indiretamente, regulando a atuação da iniciativa privada nestes setores. Ultimamente, por razões que tangem à limitação da capacidade de endividamento do setor público, aos rendimentos marginais decrescentes da produção impostos pela quantidade fixa do fator capacidade de gerenciamento, à indesejável tomada de decisões políticas em negócios ligados ao Estado e à própria predominância de incentivos microeconômicos em empresas privadas, a segunda alternativa tem estado mais em voga.

Nota-se, portanto, que foi pensando nos monopólios que surgiu o problema da regulação, embora esta possa se fazer necessária em mercados onde ainda não existe um monopolista, mas nos quais deseja-se evitar que, diante de custos fixos elevados e largas economias de escala, os participantes empreendam um processo de concorrência predatória ao qual apenas as empresas com maior capacidade de suportar prejuízos sobrevivam, tornando-se monopolistas no final. É neste último caso que se encontra, particularmente, o setor de aviação civil do qual tratamos neste trabalho. Para ele, por mais paradoxal que pareça, todo tipo de regulação teve como resultado, no Brasil e nos Estados Unidos, a inibição da livre concorrência entre as empresas.

Este tipo de acontecimento é devido ao complicado jogo no qual se envolvem reguladores e firmas quando do estabelecimento de uma política regulatória. Se esta política pode ser revista, como geralmente é o caso, após ou mesmo durante a vigência dos contratos de concessão, esta possibilidade é capaz de, muitas vezes, distorcer o sistema de incentivos planejado inicialmente. Desta forma, a fixação dos preços praticados em função de um *mark-up* induz à elevação dos custos por parte das firmas, de maneira a evitar que os preços caiam em um segundo período. Por outro lado, preços fixados em níveis que os reguladores acreditassem ser os que prevaleceriam em mercados eficientes levariam a resultados ainda piores, uma vez que as firmas escolheriam a quantidade a ser ofertada de forma a maximizar seus lucros, provavelmente deixando de atender aos mercados menos rentáveis.

Como existe assimetria de informações, de modo a impedir que os reguladores saibam exatamente quais são os possíveis lances das firmas em resposta às suas jogadas, representadas pelo estabelecimento de políticas regulatórias, portanto, os resultados da implementação de diversas normas acabam sendo, freqüentemente, bem distantes daqueles que eram esperados pelos reguladores. De maneira geral, por possuírem algum poder de mercado, as firmas estarão sempre em um jogo no qual elas estarão tentando,

de alguma forma, utilizar este poder em benefício da maximização dos seus lucros. Contra elas, os reguladores estarão invariavelmente jogando em favor da maximização do bem-estar social e do funcionamento eficiente do mercado, procurando eliminar as maneiras pelas quais as firmas poderiam distorcer os resultados esperados com as políticas regulatórias implementadas. Esta questão será percebida de forma mais clara no próximo capítulo, onde as quatro fases da regulação da aviação civil americana mostram como sucessivas políticas foram mal-sucedidas em estimar corretamente a reação das firmas e, conseqüentemente, fazer com que o mercado funcionasse de maneira eficiente.

Procuraremos investigar, a partir deste ponto, quais as razões que impedem que exista concorrência perfeita no mercado de aviação comercial, fazendo com que, debaixo exclusivamente dos incentivos de mercado, a competição entre as empresas provoque resultados indesejáveis.

Em seus primórdios, a aviação civil foi um mercado naturalmente competitivo. Desta forma, as iniciativas reguladoras tiveram como objetivo inicial, ao invés de inibir as ações dos participantes do mercado, catalizar o crescimento das empresas aéreas. Tomando como exemplo o caso americano, o que será feito de forma mais detalhada no próximo capítulo, verificar-se-á que a regulação serviu, durante cerca de 40 anos, aos interesses das companhias aéreas, preservando uma estrutura de oferta monopolística em seu mercado.

Como foi discutido anteriormente, a fixação de tarifas deslocou a batalha entre as empresas do campo dos preços para o terreno mais seguro da qualidade dos serviços. Em decorrência deste fato, os custos das firmas sofreram sensíveis aumentos. Após décadas neste ambiente, muitos dos empresários do setor passaram a ter uma visão míope de seu mercado. Assim sendo, se eles quisessem estimar uma equação de regressão na qual a demanda pelos seus serviços fosse explicada por diversos

parâmetros, certamente nesta regressão as estimativas estariam exagerando os coeficientes de algumas pequenas cortesias que são oferecidas aos usuários de transportes aéreos e sub-estimando o impacto das tarifas praticadas como variável explicativa do regressando. Veremos em etapas posteriores que foi exatamente este tipo de visão que levou algumas empresas a incorrer em dramáticos prejuízos quando da desregulamentação.

No entanto, foi após a queda do sistema que regulava o mercado de transportes aéreos que se pôde observar, com maior nitidez, as imperfeições a ele inerentes. O primeiro grupo de obstáculos à concorrência está ligado à existência de fortes barreiras à entrada de novos participantes. Podemos citar, entre elas, o fato de que os principais aeroportos tornaram-se de tal forma congestionados que a operação de novas empresas, ou mesmo o aumento da oferta por parte das já existentes, ficaram bloqueados.

Além disso, outro fator que merece especial atenção é o da discriminação de preços. Embora em alguns casos esta discriminação possa ser saudável à concorrência, em muitos ela é extremamente prejudicial. Novos participantes do mercado, com escala ainda pequena e dispendo de poucas linhas, devem estar preparados para enfrentar reduções drásticas nos preços de suas linhas por parte das grandes companhias já estabelecidas, o que torna praticamente impossível a sobrevivência dos novos participantes.

Por fim, a mais recente das barreiras à entrada é a inauguração de grandes alianças entre participantes de vários mercados, que pode impor sérias dificuldades àqueles que se virem excluídos destas alianças. Com sistemas de reservas e programas de milhagem unificados, determinados vôos sendo compartilhados através da implementação do “code-sharing”, com o qual um mesmo vôo recebe a bandeira de duas ou mais empresas, e outras práticas decorrentes da formação das alianças, na verdade o que ocorre é que os participantes de uma associação como esta acabam se tornando, para

muitos efeitos, uma única empresa gigantesca, o que agrava em muito os problemas de escala enfrentados por novos participantes. Neste item, pode-se dizer que o Brasil é “pioneiro” através da constituição da Ponte Aérea, cartel das três grandes empresas aéreas nacionais que impediu por muitos anos o surgimento de concorrentes na rota mais lucrativa do mercado doméstico brasileiro.

O outro grupo de obstáculos à concorrência está ligado à própria estrutura de oferta e demanda do mercado de aviação. A demanda permite outras formas de discriminação de preços, além da diferenciação por rotas citada acima. A primeira delas é a discriminação de tarifas entre passageiros de uma mesma rota.

Os maiores clientes, notadamente executivos viajando a serviço de grandes corporações, possuem demanda inelástica, sendo, por isso, “premiados” com tarifas mais altas. Os melhores preços são conseguidos por passageiros com outro perfil, cuja identificação procura-se fazer através da imposição de condições para a concessão de descontos que excluam os passageiros de negócios. Sendo assim, é comum o estabelecimento de tarifas reduzidas por faixas etárias, beneficiando jovens e idosos, assim como para os passageiros de vôos noturnos, cujas demandas o discriminador estima serem mais elásticas.

Da mesma forma, aqueles que reservam seus lugares com grande antecedência, facilitando o planejamento operacional das companhias aéreas, e aqueles que entram no vôo minutos antes do embarque, ocupando lugares que, de outra forma, ficariam certamente vazios, acabam conseguindo tarifas mais baixas. Este tipo de prática discriminadora foi facilitado, recentemente, pelo desenvolvimento de sofisticados sistemas de computadores que fornecem tarifas diferenciadas já no momento da reserva e, como se verá adiante, contribuem para que se procure operar sempre com as aeronaves cheias, uma vez que os custos adicionais por passageiro são reduzidos.

Outro ponto no qual diferenças entre as elasticidades das demandas são normalmente identificadas é aquele que separa o mercado doméstico do internacional. Surge então uma nova forma de discriminação de preços, que é a diferenciação entre passageiros viajando em sentidos opostos de uma mesma rota. Neste sentido, o fato de que uma empresa possa se defrontar com estruturas de concorrência totalmente diversas nos dois mercados, sendo, por exemplo, monopolista no mercado interno de seu país e enfrentando acirrada concorrência de companhias estrangeiras em suas rotas internacionais, pouco importa para a determinação da política de preços a ser praticada em cada mercado, quando se trata de vôos internacionais. Neste caso, é a diferença entre as elasticidades das demandas no mercado doméstico e estrangeiro que se torna, em última instância, determinante. Como consequência, é bastante comum que um brasileiro, por exemplo, que pretenda viajar do Rio de Janeiro para Nova York e voltar, não tenha acesso às mesmas tarifas reduzidas que um americano conseguiria, comprando a mesma passagem a partir de Nova York.

Pelo lado da oferta, existem outras características que dificultam a concorrência. A pesada estrutura de custos da aviação levou ao desaparecimento das pequenas empresas que surgiram após a desregulamentação americana, mantendo o alto grau de concentração do mercado e arrefecendo os ânimos dos competidores. A análise destes custos é complicada pelo fato de que aproximadamente metade das despesas é indireta, referindo-se aos custos de vendas, serviços aos passageiros, operações de terra etc...

Estas despesas indiretas são mais altas do que em qualquer outra forma de transporte por diversos fatores, tais como o emprego de uma tecnologia que requer um aparato mais elaborado à sua volta, o uso de sistemas sofisticados de reservas para obter uma maior taxa de ocupação das aeronaves, a competição a nível dos serviços e a necessidade, quase incontornável, de vultosos financiamentos. Dois comentários se fazem necessários sobre estes custos indiretos. Em primeiro lugar, eles introduzem um

importante elemento de economias de escala no ramo da aviação. Além disso, na presença de mecanismos de regulação de preços, a ênfase da competição no serviço implica em significativos incrementos na despesa.

Em relação aos custos diretos, encontramos outro significativo aspecto que também aponta para economias de escala. Trata-se da presença de custos marginais menores à medida que aumenta o tamanho das aeronaves utilizadas. Isto se deve às economias de combustível, assim como de trabalho na tripulação e nas áreas de suporte, todos eles medidos por passageiro, que se obtém à medida que o tamanho do aparelho utilizado aumenta. Desta forma, segundo dados do fabricante, o custo por assento em um Boeing 747, que é a maior aeronave comercial em operação, é menor do que o de qualquer outra aeronave. Com isto, empresas que consigam fatias maiores de mercado, podendo empregar aviões de maior porte em suas rotas, tendem a ganhar em lucratividade.

Existem ainda aspectos nos quais a atuação governamental contribui para a melhoria das condições de concorrência pelo lado da oferta, basicamente abatendo custos fixos que são fortes limitadores de escala. Um deles é o fato de que a quase totalidade dos terminais aeroportuários em operação no mundo foi construída com recursos governamentais, permitindo às companhias aéreas que aluguem áreas de atendimento e de estocagem de carga ou material de manutenção, assim como vagas para o estacionamento das aeronaves, na medida das suas necessidades variáveis. Em adição, como os recursos provenientes destes aluguéis são capazes de fazer a operação dos aeroportos rentável apenas em um pequeno número deles, notadamente os mais movimentados, há que se considerar que esta atividade costuma ser fortemente subsidiada pelos governos, contribuindo, de certa forma, para a lucratividade da aviação comercial.

Outra contribuição que os governos dão para a redução dos custos fixos das empresas aéreas é o fornecimento gratuito de serviços como controle de tráfego e monitoramento do espaço aéreo. A cobrança de taxas nestas atividades já foi proposta diversas vezes, mas é dificultada pelo fato de que as empresas aéreas não são as únicas usuárias deste tipo de serviço, estando na companhia da aviação militar, das companhias de táxi aéreo e até mesmo daqueles que praticam a aviação como hobby.

Por fim, ao analisar-se os empecilhos à concorrência pelo lado da oferta de transportes aéreos, deve-se notar que a minimização de custos levada às últimas conseqüências não é desejável na aviação civil, uma vez que o serviço em pequenas localidades pode muitas vezes não ser lucrativo, mas acaba gerando externalidades positivas em outros setores. Em adição, existe a questão da segurança, cuja oferta gostaríamos que fosse regulada, mesmo que em níveis economicamente ineficientes.

### III. A DESREGULAMENTAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL NOS EUA

- **Os anos de regulação**

O Ato de Aeronáutica Civil foi promulgado pelo Congresso americano em 1938, criando a Comissão de Aeronáutica Civil (*Civil Aeronautics Board-CAB*) com os seguintes poderes:

1. Controlar a entrada de novos participantes na indústria, assim como a entrada dos participantes existentes em rotas novas ou já existentes.
2. Controlar a saída de determinado participante de um serviço para determinado ponto ou em determinada rota.
3. Regular as tarifas, com base no provisionamento de taxas de retorno adotadas a partir do “Ato Inter-Estadual de Comércio”.
4. Estabelecer subsídios diretos para as companhias aéreas.
5. Controlar os acordos entre as empresas transportadoras, prevenindo o desrespeito às leis anti-truste.
6. Investigar práticas danosas ou injustas de comércio ou competição.
7. Eximir as empresas de certas provisões do Ato.

Originalmente, o ato dava à CAB autoridade também sobre a segurança. Duas décadas mais tarde, no entanto, o Congresso separou a regulação de segurança da regulação econômica no Ato Federal de Aviação de 1958.

As origens do sistema doméstico de rotas remontam aos anos '20, quando as rotas transcontinentais dos correios, assim como as rotas Norte-Sul nas costas Leste e Oeste, foram divididas entre as empresas precursoras de American, United, TWA e Eastern.

Desta forma, a diretriz estava na prestação de serviços paralelos, ao invés de estimular a competição direta entre os participantes. A CAB jamais desenvolveu qualquer consideração compreensível sobre como este sistema de rotas poderia ser racionalizado ou flexibilizado de forma a se adaptar às mudanças da tecnologia aeronáutica ou da demanda de mercado.

Isto foi consequência, em primeiro lugar, da rígida regulamentação de rotas sob o Ato, que fez com que a concessão de rotas tivesse que ser estudada caso a caso, muitas vezes tendo-se que ouvir muitas partes interessadas, o que freqüentemente levava anos de demora. Além disso, a Comissão não podia interferir nos horários das companhias aéreas ou no equipamento utilizado, de forma que, em última análise, não era capaz de regular a capacidade ofertada. Esta limitação, por sua vez, pode ter sido responsável pelo fato de que, controlando apenas algumas das variáveis econômicas envolvidas na indústria de aviação, mas não todas, os reguladores acabaram vendo muitas de suas políticas gerar efeitos diferentes dos desejados.

A questão da entrada de novos participantes no mercado era tratada apenas como um elemento no processo de escolha para a distribuição de rotas. Este processo considerava principalmente a oferta de serviços sem escalas ou pioneiros em determinada rota. As necessidades financeiras das empresas também eram levadas em conta, o que fazia com que companhias em dificuldades freqüentemente conseguissem novas rotas. A CAB não costumava considerar variáveis do tipo benefícios à concorrência gerados pela entrada de novos participantes no mercado, mas voltava suas atenções para os méritos dos concorrentes.

Desta forma, uma companhia aérea que ainda não estivesse em operação ficava em desvantagem perante as que já estivessem, uma vez que não podia oferecer nada mais do que promessas de bons serviços e tarifas reduzidas, além de não contar com uma malha que oferecesse oportunidades de conexão. Por isso, sua entrada, quando possível, acabava se dando invariavelmente em rotas de pequeno interesse econômico, como aconteceu após a Segunda Guerra, quando foram criadas pequenas companhias regionais para servir, com subsídio do governo, a pequenas comunidades. Por causa dos subsídios que recebiam, no entanto, estas empresas eram explicitamente proibidas de oferecer serviços em rotas já exploradas pelas companhias nacionais.

A política de concessão de rotas também dificultava a entrada dos participantes já existentes em novas rotas. Isto acontecia, em primeiro lugar, porque o processo de concessão era longo e complexo, o que limitava o número de pedidos que a comissão aceitava para analisar. Além disso, o candidato deveria provar que seu pleito atendia aos interesses do público, o que incluía não prejudicar a outras empresas. Assim sendo, a CAB só permitia a competição em rotas onde a lucratividade não fosse ser prejudicada, isto é, nas quais a demanda estivesse crescendo rapidamente. Por fim, era uma política extra-oficial da comissão limitar o número de empresas operando em qualquer mercado. Como na maioria dos mercados o número de companhias em operação era o que a CAB considerava ideal, estes se tornavam fechados a participantes adicionais.

Um bom exemplo da tendência da comissão de dificultar a competição foram os primeiros anos da década de '70, quando a capacidade ofertada havia aumentado significativamente e a rentabilidade no mercado declinara. Nesta época, a CAB agiu ativamente no sentido de restringir a competição, criando uma "moratória" de rotas, o que significou suspender por um período as novas concessões, e garantindo imunidade das leis anti-truste para oito empresas que entraram em acordo para reduzir a oferta em dezoito rotas.

Este tipo de política foi responsável, durante o período de regulação, por uma substancial concentração no mercado de vôos domésticos. Das dezesseis empresas aéreas de porte grande que operavam em 1938, onze delas ainda detinham, quarenta anos mais tarde, 87% do mercado. As quatro maiores empresas, United, American, TWA e Eastern, que dominavam a indústria em '38, prosseguiram sendo as líderes do ramo em '78.

A regulação de preços pela CAB viveu quatro fases distintas. Antes da Segunda Guerra, as tarifas aéreas não levavam em consideração taxas de retorno, sendo fixadas, por convenção, em valor igual ao cobrado na primeira classe dos trens. Como inicialmente as aeronaves não eram capazes de cumprir longos percursos, além de serem bastante lentas, as economias obtidas em vôos de longa distância não se verificavam, o que fazia com que estes preços não estivessem, provavelmente, muito desajustados.

Em seguida, a partir de '42, a comissão passou a aprovar aumentos, sem que, no entanto, estes fossem guiados por qualquer parâmetro formal. A introdução, nesta época, de aeronaves como o Douglas DC-6 e o Lockheed Constellation, foi responsável por significativas reduções de custos. No princípio, as tarifas não caíram de forma a refletir os ganhos tecnológicos, mas, em seguida, surgiram pequenas empresas oferecendo serviços em classe econômica, com preços entre 30 e 35% inferiores às tarifas de primeira classe até então existentes. Embora estas empresas tenham pleiteado concessões de rotas regulares, a CAB não lhes deu o direito de explorar sua invenção, embora seu sucesso tenha forçado as grandes empresas a aderir ao serviço no início dos anos '50. No final da década, começaram a surgir vôos noturnos promocionais, mas, até então, as reduções de preços estavam restritas à introdução de novas classes ou tecnologias mais baratas, ao invés de ajustar as tarifas existentes.

Na terceira fase, desencadeada pela “*Investigação Geral de Tarifas de Passageiros*” de 1960, a comissão estabeleceu tarifas que levassem a uma taxa de retorno médio de 10,5% sobre o capital, baseado nos custos operacionais então em vigor. Uma revolução tecnológica ainda mais dramática, no entanto, ocorreu com a introdução dos aviões a jato, que derrubaram os custos e melhoraram muito a conveniência do transporte aéreo. A CAB falhou em obrigar as empresas a realinhar seus preços, embora tenha ampliado as possibilidades de descontos. Surgiram as tarifas diferenciadas para jovens e excursões. Estes descontos foram responsáveis por uma redução no valor da tarifa média, embora este declínio não tenha acompanhado os ganhos obtidos. Para se ter uma idéia, segundo Elizabeth Bailey em “*Deregulating the Airlines*”, os custos por assento caíram 21% entre '60 e '69, enquanto os preços foram reduzidos em apenas 7% no mesmo período.

A crescente disparidade entre custos e tarifas incentivou a competição fora dos preços. Esta começou com a introdução de novos vôos, oferecendo horários mais convenientes, o que diminuiu a proporção de assentos ocupados nas aeronaves. Esta tendência era verificada com maior frequência nos vôos de longa distância, onde as economias eram maiores. Em certas rotas de curta distância, chegavam a existir tarifas inferiores aos custos, que faziam com que as empresas regulassem sua oferta em níveis bem inferiores à demanda. Desta forma, como observaram no início da década de '70 os economistas Douglas e Miller, ao tentar igualar os preços aos custos, a CAB acabou fazendo com que os custos se ajustassem aos preços.

A recessão do início dos anos '70 pegou as empresas de aviação com excesso de oferta e grande número de encomendas à indústria aeronáutica. As companhias acreditavam que a tendência de crescimento verificada no período pós-guerra poderia se manter. Pegas desprevenidas, as empresas recorreram à CAB por aumentos de tarifas e restrições aos descontos, no que foram atendidas. Este procedimento gerou grande

descontentamento no Congresso, que questionou a falta de critério na política de fixação de tarifas.

Por fim, veio então a quarta fase, seguindo os resultados da *“Investigação de Tarifas de Passagens Domésticas”*, realizada em '74 e que foi a primeira análise sistemática feita pela CAB de sua política de preços. A comissão autorizou retornos de 12% ao ano, tendo em vista os custos médios dos insumos da indústria e a taxa média de ocupação das aeronaves, além de ter padronizado os procedimentos contábeis. Ao atrelar as tarifas aos custos, no entanto, a CAB desestimulou a eficiência, uma vez que a competição fora dos preços, com serviços diferenciados e maior oferta, que diminuía a taxa média de ocupação, servia para prevenir reduções de tarifas. Além disso, ao estabelecer que o custo de um passageiro viajando com desconto era igual ao de outro que pagasse a tarifa cheia, a nova regulamentação fez com que praticamente desaparecessem as promoções.

Em todas estas fases, a preocupação da comissão foi em assegurar bons padrões de rentabilidade para a indústria como um todo, em detrimento de verificar as relações entre tarifas e custos em mercados particulares. Somente na última regulação a CAB fez distinção entre rotas, embora tenha considerado como único fator de diferenciação a distância. Em momento algum foram considerados serviços em horários alternativos. Da mesma maneira, outras formas de desconto foram desencorajadas, uma vez que as empresas eram obrigadas a demonstrar a rentabilidade da introdução dos descontos. A disparidade resultante entre preços e custos cresceu ao longo dos anos de regulação, à medida que novas tecnologias aeronáuticas foram sendo introduzidas. Paralelamente, cresceu a competição extra-preços entre as empresas, o que as afastou do caminho da eficiência.

Deve-se notar, no entanto, que apesar dos enganos da CAB, a aviação comercial cresceu rapidamente durante os quase quarenta anos de regulação. Este crescimento foi

basicamente impulsionado pelos avanços tecnológicos que reduziram custos e aumentaram a conveniência das viagens de avião. Ao longo da primeira onda de crescimento, entre o final dos anos '40 e os anos '50, desencadeada pela introdução dos turboélices de longo alcance, assim como durante a segunda onda, ocasionada pela inauguração da era dos jatos, nos anos '60, a Comissão encorajou as empresas a expandir seus serviços até atingir a todas as cidades de tamanho razoável nos Estados Unidos. Como resultado, o movimento de passageiros cresceu, entre 1949 e 1969, a uma taxa média superior a 14% ao ano. Em adição, neste período de vinte anos, as tarifas caíram significativamente em termos reais. Segundo o *"FTC Quarterly Financial Report"*, a tarifa média caiu 2% em termos nominais no período, enquanto o Índice de Preços ao Consumidor aumentou em 50%.

- **A desregulamentação da Indústria de Aviação**

Havia substancial suporte empírico para a visão de que a performance da indústria de aviação sob a regulação era deficiente. A maior evidência neste sentido era o desempenho das pequenas empresas de aviação local "intra-estadual", que operavam fora das normas da CAB e ofereciam aos consumidores preços substancialmente menores, ao mesmo tempo em que mantinham alta lucratividade.

A CAB não tinha jurisdição sobre o transporte local dentro de um estado, desde que este transporte pudesse ser efetuado sem sobrevoar águas internacionais ou o território de outros estados. Com isto, deu-se margem ao surgimento de algumas pequenas empresas que foram muito bem-sucedidas.

Na Califórnia, a Pacific Southwest Airlines (PSA) se tornou a maior empresa local naquele estado controlando, em 1962, 28% do tráfego entre Los Angeles e São Francisco. Sua participação neste trecho, no ano anterior, fora de apenas 13%. As tarifas

oferecidas eram inferiores à metade do preço cobrado pelas empresas credenciadas pela CAB. Seu rápido crescimento motivou uma reação das empresas nacionais que, em '62, obtiveram autorização da CAB para reduzir suas tarifas em vôos dentro da Califórnia. Mesmo assim, até o final dos anos '70, os bilhetes para vôos dentro da Califórnia comprados em outros estados ainda eram bem mais caros do que aqueles adquiridos no próprio estado. A experiência californiana serviu também para mostrar que a demanda respondia substancialmente a reduções de preços. O tráfego na rota Los Angeles - São Francisco cresceu de 1,5 milhão de passageiros em 1960 para 3,2 milhões em 1965, um aumento de 117% em cinco anos.

No Texas, uma experiência semelhante à californiana teve lugar. Após quatro anos de batalhas judiciais, a mesma Southwest conseguiu, em meados de 1971, iniciar serviços entre Dallas, Houston e San Antonio. Com vôos partindo de aeroportos próximos aos centros das cidades de Dallas e Houston, tarifas reduzidas em horários fora do pico e um grande número de frequências, que acarretou em ganhos de produtividade, a empresa conseguiu conquistar uma bela fatia do mercado. Apesar dos preços mais baixos, empresas como a Southwest e a Air California apresentavam taxas de retorno superiores às das grandes companhias nacionais, embora isto tenha deixado de ser verdade para a Southwest em meados da década de '70, devido principalmente a decisões equivocadas de investimento, principalmente em sua subsidiária do ramo de hotéis.

Apesar de ter sua ineficiência diagnosticada pelos economistas no princípio dos anos '70, a regulação resistiu até que forças políticas se unissem em torno da sua revisão. Em 1974, com o início do governo de Gerald Ford, a preocupação com a alta do nível de preços fez com que se criasse uma "Comissão Nacional de Reformas Regulatórias", com o objetivo de, ao reduzir a regulação, ser capaz de cortar custos e, desta forma, diminuir os preços praticados. O senador Edward Kennedy formou um

grupo para investigar a regulação econômica desenvolvida pelas agências federais e a CAB foi escolhida como primeiro alvo das reformas regulatórias, uma vez que já havia um número considerável de estudos que facilitavam a análise do caso do setor de aviação.

O próximo passo significativo no sentido da desregulação foi seu endosso pelo presidente Jimmy Carter, que nomeou para a presidência da CAB o economista Alfred Kahn. Apesar de ter a apoio de vários grupos no governo, a reforma enfrentava a oposição da maior parte da indústria, incluindo as dez maiores empresas nacionais, embora a United já estivesse considerando rever a sua posição, e oito das dez transportadoras regionais. As principais opositoras eram as empresas que se encontravam em situação financeira delicada, como TWA, Eastern e American, que temiam o acirramento da concorrência em suas rotas mais rentáveis. As empresas regionais tinham medo de ser expulsas de suas rotas com maior densidade de tráfego pelas grandes companhias nacionais, enquanto poderiam perder suas rotas em mercados menores para as pequenas empresas locais. A favor da reforma, estavam a Pan American e as companhias de transporte intra-estadual como a Southwest e a Hughes Airwest.

As partes envolvidas definiam suas posições contra ou a favor da reforma de acordo com aquilo que julgavam ser capazes de ganhar ou perder. Desta forma, os sindicatos de trabalhadores se opunham à desregulação, temendo que, pelo menos em princípio, as novas empresas entrando no mercado fossem contratar empregados que não fossem sindicalizados, derrubando os salários. Além disso, elas acreditavam que o aumento da concorrência diminuiria a segurança no emprego, uma vez que, sob a regulação, a CAB era obrigada a impedir que as empresas fossem à falência. Da mesma forma, bancos e companhias de seguros temiam que a concorrência aumentasse os riscos de inadimplência em contratos e empréstimos.

Na primavera de 1977, houve aproximadamente duas semanas de audiências no Congresso, nas quais as grandes empresas, pela primeira vez, racharam. A United Airlines, então responsável por 22% do tráfego aéreo doméstico, passou a defender a reforma, o que impediu que a associação da indústria firmasse posição contra a desregulação. Neste ano, já sob a presidência de Alfred Kahn, a CAB desregulou tudo o que era possível administrativamente, e passou a considerar a oferta de preços baixos uma variável na concessão de novas rotas. Em 1978, apesar da crescente taxa de inflação na economia como um todo, as tarifas aéreas caíram pela primeira vez desde 1966, ao mesmo tempo em que o movimento crescia à sua maior taxa em mais de dez anos. Este conjunto de resultados tornou o ambiente favorável à votação da nova legislação

O projeto de desregulamentação foi aprovado pelo Senado em 19 de abril de 1978, por 83 votos a 9. Na sua passagem pela Câmara, o texto recebeu uma emenda do deputado Elliot Levitas extinguindo a CAB. A aprovação naquela casa se deu em 21 de setembro por maioria ainda mais esmagadora, 363 votos a favor e 8 contra. Em 28 de outubro do mesmo ano, o presidente Jimmy Carter assinou o Ato de Desregulamentação das Empresas Aéreas (*Airline Deregulation Act - ADA*), transformando-o em lei.

O ADA estabelecia o relaxamento gradual da regulação da CAB, com extinção total de sua autoridade sobre as rotas em 31 de dezembro de 1981, e sobre as tarifas em 1º de janeiro de 1983. Em 1º de janeiro de 1985, a CAB deveria deixar de existir. Nesta data, as tarefas remanescentes de negociação internacional de acordos passariam ao Departamento de Transportes. A forma de atuação da CAB após a aprovação do Ato, no entanto, tornou as mudanças muito mais rápidas do que se previra. Sob a nova presidência de Marvin Cohen, a liberalização das concessões fez com que, apenas um ano depois da entrada em vigor do Ato, as companhias aéreas fossem capazes de voar para praticamente qualquer lugar que desejassem. A entrada de novos participantes no

mercado também começou a ocorrer, embora a política de fixação de tarifas tenha tido que se manter conservadora devido aos preços dos combustíveis terem praticamente dobrado entre o final de 1979 e o início de 1980.

- **Efeitos da desregulamentação**

Diversos acontecimentos impactaram de forma negativa, ao longo do ano de 1979, os resultados das companhias aéreas. A United Airlines, maior empresa do país, enfrentou uma greve de 58 dias. As aeronaves DC-10, após um grave acidente no início do ano, tiveram que ficar um período fora de operação, até que uma falha de projeto fosse detectada. Esta paralização prejudicou um número considerável de empresas. Todavia, a mais significativa ocorrência foi o aumento dos preços dos combustíveis, que mais do que dobraram. Após um período inicial de alguns meses no qual demoraram a responder aos aumentos de custos, as empresas aumentaram os preços. Acontece que a combinação de preços em alta com economia em recessão fez com que a demanda despencasse. Neste sentido, pode-se acreditar que a flexibilização de preços e rotas foi de grande ajuda para que as empresas enfrentassem o período de lucros declinantes.

Duas estratégias de preços tornaram-se comuns após a desregulamentação. A primeira delas foi o estabelecimento de uma ampla variedade de descontos restritos a tipos especiais de passageiros. Desta forma, esta prática não diferia em muito dos descontos oferecidos nos anos '60 ao segmento do mercado com maior elasticidade-preço. Deve-se notar, no entanto, que o número de assentos com desconto passou a ser limitado por voo, fazendo com que os passageiros viajando com tarifas reduzidas fossem direcionados para horários ou rotas de menor procura. A segunda estratégia, adotada basicamente por novas participantes do mercado, foi reduzir de forma irrestrita os preços para níveis inferiores aos das tarifas com desconto até então encontradas.

Devido à “guerra de preços”, as tarifas subiram mais lentamente que os custos em 1979. No ano seguinte, houve recuperação das perdas para que, em 1981, os preços voltassem a cair, tendo se estabilizado após a recuperação econômica de 1983. A queda das tarifas médias em períodos recessivos refletiu o estabelecimento de preços excepcionalmente baixos por novos participantes do mercado, que tiveram que ser adotados pelas grandes empresas. Em adição, deve-se levar em conta o surgimento de empresas, com qualidade inferior de serviços, especializadas em vôos baratos em rotas de pequena e média distância. Uma última razão para o declínio dos preços foi o excesso de oferta ocasionado pela flexibilização das normas. Com liberdade de entrar e sair dos mercados, as companhias aéreas puderam otimizar o aproveitamento de seu equipamento, aumentando a disponibilidade dos aviões.

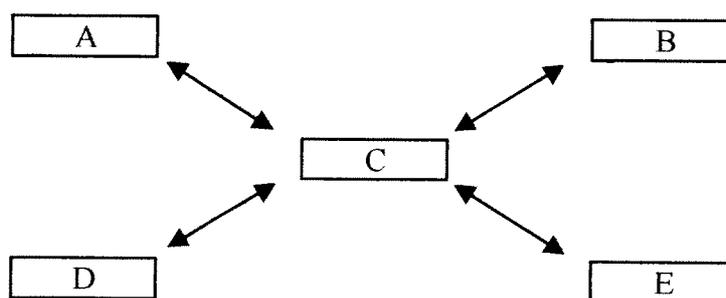
A queda dos preços gerou diversas críticas de que as empresas estariam entrando em um processo de concorrência predatória. Isto não é, todavia, o que as evidências nos mostram. Preços reduzidos em mercados com excesso de oferta parecem bastante racionais do ponto de vista econômico. Além disso, se as empresas estivessem empenhadas em destruir umas às outras, teriam continuado a encomendar equipamentos para ampliar a oferta, mesmo quando o retorno não fosse capaz de cobrir os custos. Não foi o que se verificou no início dos anos '80, quando as encomendas foram suspensas até que um período de recuperação começasse entre 1983 e 1984.

As dificuldades das empresas tornaram-se mais claras em maio de 1982, quando a Braniff Airways, décima maior companhia aérea dos Estados Unidos, foi à falência. A empresa, que fora razoavelmente rentável ao longo da maior parte dos anos '70, expandira agressivamente seus serviços após a aprovação do ADA, inaugurando mais de cinquenta rotas, o que significou um aumento de 60% no número de localidades servidas. Esta expansão, no entanto, provou-se por demais ambiciosa após o aumento dos preços dos combustíveis, que fez com que os prejuízos se acumulassem. Em 1981,

sob nova administração, medidas duras de saneamento foram implementadas, mas já era tarde demais para salvar a companhia.

Ao longo da década de '80, outras grandes empresas tiveram que encerrar suas operações, como a Eastern e a Pan Am. TWA e Continental também passaram por períodos de sérias dificuldades. Estas empresas estavam muito acostumadas a concorrer fora dos preços, que eram dados, e provavelmente subestimaram a necessidade de cortar custos. Resta pouca dúvida, no entanto, de que o acentuado aumento dos preços dos combustíveis, aliado ao período de severa recessão entre 1980 e 1983, teria prejudicado as empresas e reduzido sua rentabilidade em qualquer ambiente regulatório. Não há evidências de que o mercado teria sido significativamente mais rentável neste período se a regulação tivesse estado presente. O que se sabe é que a desregulamentação tornou os preços mais intimamente relacionados aos custos, melhorando a eficiência da indústria. O estabelecimento de descontos discriminatórios fez com que caíssem as tarifas médias praticadas, o que significa um ganho em termos de bem-estar para o mercado.

Uma significativa reestruturação dos sistemas de rotas das grandes empresas se fez sentir após a desregulamentação, com ênfase nas conexões de linhas através do sistema de "hubs". Este sistema consiste, como foi dito anteriormente, em fazer com que determinados aeroportos, geralmente por sua localização estratégica e, dificilmente, pela capacidade de atração de passageiros da cidade na qual se situa, se transformem em centros de distribuição de passageiros, com amplas vantagens econômicas e operacionais para as empresas aéreas. A lógica do sistema é mostrada pelo esquema a seguir:



Se A, B, C, D e E são cidades servidas por uma determinada empresa aérea, esta deveria fazer dez vôos para ligar as cinco cidades em vôos diretos sem escalas. Se a empresa, no entanto, decide fazer de C um “hub”, convencendo os passageiros que viajam entre as cinco cidades a fazer conexão em C, quatro vôos passam a ser suficientes para atender a todas as ligações, como se vê na figura.

A concentração decorrente da implantação do “hub” faz com que as empresas possam aproveitar todos os ganhos de escala relativos aos custos diretos de vôo descritos anteriormente, como aqueles que são decorrentes da utilização de aeronaves com capacidade para um número maior de passageiros. Ao mesmo tempo, o sistema torna mais convenientes as viagens com origem ou destino em locais com concentração muito pequena de tráfego, pois os passageiros nestas rotas, que normalmente já teriam que fazer conexões, passam a fazê-lo de forma melhor planejada, com horários mais convenientes, uma vez que a frequência dos vôos também é aumentada.

A estratégia de concentrar os vôos em determinado aeroporto foi de fundamental importância para o crescimento de algumas empresas após a desregulamentação. O caso mais notável é o da U.S.Air (antiga Allegheny) que, ao fazer de Pittsburgh seu “hub”, deixou de ser uma pequena empresa limitada à região central da costa leste para passar a operar em rotas de longa distância a partir daquela cidade. A Piedmont também foi bastante bem sucedida ao fixar em Charlotte um centro de conexões alternativo a

Atlanta no sudeste americano, tendo verificado, entre 1978 e 1981, um aumento de 125 por cento em seu volume total de tráfego.

A tendência de deslocar vôos para os “hubs”, no entanto, se estendeu a todas as empresas, como demonstra o quadro a seguir. Das catorze maiores empresas americanas, nenhuma possuía vinte por cento de seus vôos concentrados em uma única cidade até 1978. Em 1983, isto já acontecia para dez delas.

Empresa Aérea	Principal Hub em 1983	Porcentagem das partidas domésticas da empresa no Hub		Variação percentual nas partidas do Hub
		1978	1983	
		(2º Trimestre)	(2º Trimestre)	
American	Dallas-Fort Worth	11,2	28,6	155,36
Continental	Houston	12,8	22,9	78,91
Delta	Atlanta	18,3	21,4	16,94
Eastern	Atlanta	18,3	21,0	14,75
Frontier	Denver	18,0	33,8	87,78
Northwest	Minneapolis	16,1	20,7	28,57
Ozark	St. Louis	15,5	35,6	129,68
Pan American	Nova York	12,3	24,0	95,12
Piedmont	Charlotte	3,7	19,6	429,73
Republic	Minneapolis	3,4	7,7	126,47
Trans World	St. Louis	11,9	33,0	177,31
United	Chicago	13,8	18,9	36,96
U.S. Air	Pittsburgh	16,0	23,2	45,00
Western	Salt Lake City	10,3	16,9	64,08

Fonte: "Service Segment Data". Tirado do relatório da CAB ao Congresso sobre a implementação do Ato de Desregulamentação

A entrada de novos participantes, após a desregulamentação, se deu através da expansão das antigas empresas locais, que geralmente optaram por se especializar em determinadas rotas, ao invés de tentar estabelecer uma malha de serviços. Exemplo já citado deste tipo de acontecimento é a atuação da Pacific Southwest Airlines entre Los Angeles e São Francisco. Por causa das barreiras à entrada inerentes ao mercado de aviação, listadas no capítulo II deste trabalho, este movimento não foi muito significativo, tendo sido pequena a perda de fatias de mercado pelas grandes empresas nacionais após 1978. O número de empresas servindo determinada rota, no entanto,

creceu sensivelmente, com maior incremento, como seria esperado, nas rotas de maior volume de tráfego.

#### IV. CONCLUSÃO: LIÇÕES PARA O CASO BRASILEIRO

A década de '90 trouxe mudanças estruturais ao mercado brasileiro de aviação comercial. Até então, havia no país três companhias aéreas com atuação a nível nacional. Nas rotas internacionais, que são reguladas por acordos bilaterais entre os órgãos responsáveis pela aviação comercial nos países envolvidos, sendo a praxe repartir-se meio a meio entre as empresas dos dois países o número total de frequências autorizadas, a Varig era a única empresa nacional designada. Cabia a ela, portanto, a totalidade da cota das empresas brasileiras, ou a metade do número total de frequências. Em adição, era política extra-oficial do governo concentrar suas compras de passagens na Varig. As empresas regionais, embora tendo sua atividade subsidiada pelo governo e sendo autorizadas a cobrar tarifas mais altas, tinham sua atuação bastante restrita, uma vez que não podiam estabelecer linhas entre capitais.

Como consequência desta regulação, além dos problemas de barreiras à entrada e de grandes economias de escala, dos quais tratamos anteriormente, deve-se notar que o nível de concentração no setor tornou-se indesejavelmente elevado. O índice Herfindahl-Hirshman (HHI) de concentração, que é utilizado pelo CADE nos processos de atos de concentração, assim como pela *Federal Trade Commission* americana, calculado para a aviação comercial brasileira, no início dos anos '90, era de 3.800 pontos, em uma escala na qual mercados com HHI acima de 1.800 pontos são considerados altamente concentrados.

Esta estrutura foi sendo progressivamente flexibilizada ao longo da década. Já em 1991, um importante acontecimento chamou a atenção para o estado letárgico em que se encontrava o setor. Com a sua privatização, a Vasp passou das mãos do governo do estado de São Paulo para a propriedade do senhor Wagner Canhedo. Este iniciou uma administração agressiva que, ao mesmo tempo em que rapidamente ampliava a oferta de vôos da empresa, aumentava de forma até então não vista a prática de oferecer tarifas com descontos e pleiteava, de forma mais estridente, autorização para servir em rotas internacionais.

Deve-se lembrar que, naqueles tempos de altas taxas de inflação, as tarifas de vôos domésticos, cujos aumentos tinham que ser autorizados pelo governo, de acordo com a Lei número 7.565, de 1986, encontravam-se freqüentemente defasadas. Prova disto são os processos que todas as empresas atualmente movem contra o Governo Federal, visando ao ressarcimento dos prejuízos causados pela fixação de tarifas, entre 1986 e 1990, em níveis suficientemente baixos para fazer com que estas empresas tenham operado com margens brutas negativas. As companhias aéreas são concessionárias de serviço público e, como tais, têm direito a tarifas que cubram seus custos operacionais. O processo da Transbrasil já foi julgado em última instância, não cabendo, portanto, mais recurso, e a empresa obteve ganho de causa no valor de US\$300 milhões. Os processos das outras companhias encontram-se em estágios menos adiantados de tramitação. O mesmo tipo de defasagem, todavia, não acontecia com grande parte dos custos das empresas aéreas, que são fixados em dólar. Isto tornava ainda maior a importância de se obter receitas em moeda forte, o que só acontecia nos vôos internacionais.

Não obstante o aparente fracasso da estratégia da Vasp, que teve que recuar em seguida tanto na ampliação da oferta como na redução dos preços, como já tratamos anteriormente, o surgimento de algum nível de concorrência no mercado aguçou o

sentimento de que este era ineficiente, e de que os preços nele praticados poderiam ser substancialmente reduzidos.

Esta percepção encorajou o relaxamento de algumas posições por parte do DAC. A primeira delas foi acabar com o monopólio da Varig em vôos internacionais, para os quais passaram a ser também designadas as demais empresas com atuação a nível nacional, notadamente Vasp e Transbrasil.

Embora a abertura do mercado internacional tenha realmente ajudado à saúde financeira destas empresas, possibilitando-lhes inclusive melhores condições de competir no mercado doméstico, deve-se notar que a concorrência já existia nos vôos internacionais, uma vez que várias das maiores companhias mundiais do setor já estavam presentes no Brasil. Neste mercado, talvez o mais importante acontecimento tenha de fato sido a revisão do acordo bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos, segmento cujo movimento de passageiros se equipara ao existente entre o Brasil e todo o continente europeu.

Esta revisão, além de permitir que Vasp e Transbrasil estabelecessem linhas para os Estados Unidos, possibilitou a entrada no Brasil de United (em substituição à Pan American, após sua falência), American, Delta e Continental, cujo comportamento mais agressivo em relação às suas correspondentes européias foi sentido pelas empresas brasileiras, principalmente a Varig, que perdeu uma parcela considerável do seu faturamento devido à diminuição de sua fatia do mercado Brasil-Estados Unidos.

Em seguida, o DAC continuou flexibilizando sua regulação ao reduzir as limitações impostas à atuação das companhias regionais. A estas foi permitido realizar vôos entre as capitais, o que também era um pleito antigo destas empresas, embora inicialmente com a restrição de que estes vôos não fossem diretos. Desta forma, uma empresa com atuação a nível regional que desejasse oferecer um serviço entre São Paulo e Vitória,

por exemplo, teria que fazê-lo com uma escala em São José dos Campos. Esta limitação foi posteriormente abolida.

A última modificação que descrevemos deu margem ao crescimento da TAM-Transportes Aéreos Marília, que era a líder do mercado brasileiro de aviação regional. A Rio Sul, subsidiária da Varig para este mercado, também alcançou expressivo crescimento, destacando-se como um oásis de lucratividade em meio ao deserto de resultados positivos do grupo ao qual pertence.

A expansão destas empresas foi, em grande parte, fomentada por alguns privilégios que elas conservaram, como a possibilidade de operar nos aeroportos centrais das grandes capitais. Isto fez com que, ao obterem autorização para voar entre capitais, as empresas regionais tenham conseguido, com exceção da Ponte Aérea Rio-São Paulo, exclusividade no mercado de vôos entre capitais a partir dos aeroportos centrais. Estes vôos são muito mais cômodos para os passageiros, especialmente aqueles que possuem escassez de tempo. Acontece que estes passageiros, como vimos anteriormente, são aqueles cujas demandas são mais inelásticas aos preços. Desta forma, as empresas regionais usufruíram, durante alguns anos, do monopólio de um mercado onde os vôos possuem altas taxas de ocupação, mesmo diante da cobrança de tarifas mais elevadas, possibilidade que era aberta pelo fato de as empresas regionais possuírem regulação diferenciada de tarifas.

Sob este ambiente favorável, a Transportes Aéreos Marília (TAM) prosperou a ponto de ambicionar vôos mais altos. O grupo cresceu, em primeiro lugar, com a aquisição da Lineas Aereas Paraguayas (LAP), que passou a chamar-se Transportes Aereos del Mercosur (TAM). Em seguida, o grupo recebeu autorização para inaugurar uma quarta companhia de aviação nacional no Brasil, a Transportes Aéreos Meridionais (TAM), através da qual já recebeu concessões para linhas internacionais. As três empresas possuem o mesmo nome-fantasia e a mesma identidade visual.

Por fim, o DAC acabou, em meados de 1997, com os tetos para os descontos sobre os preços, permitindo que as empresas fixassem suas próprias tarifas da maneira que bem entendessem. Além disso, multiplicou as concessões de novos vôos para todas as companhias. Criou-se, portanto, um ambiente favorável à queda dos preços via acirramento da concorrência. Os resultados começaram a surgir de forma visível em março deste ano.

Coube justamente à TAM iniciar o movimento, reduzindo os preços da Ponte-Aérea Rio-São Paulo, segmento mais lucrativo do mercado nacional, onde a formação de um “pool” entre Varig, Vasp e Transbrasil impedira a concorrência e garantira a estas empresas, por mais de duas décadas, margens líquidas de lucros superiores a 40%, e forçando as demais empresas a segui-la. Os preços baixaram em 27%, tendo os efeitos da queda se estendido, nas semanas seguintes, às outras rotas nobres, como Rio-Brasília e São Paulo-Belo Horizonte. Ao mesmo tempo que os preços caíam, o número de vôos era aumentado em plena baixa temporada. O quadro abaixo mostra alguns exemplos da queda abrupta e repentina das tarifas aéreas entre fevereiro e março de 1998.

<b>Rota</b>	<b>Fevereiro/1998</b>	<b>Março/1998</b>
Rio-São Paulo	158 reais em todas as companhias	119 reais na TAM 115 reais na Rio Sul e no pool Varig, Vasp, Transbrasil
São Paulo-Brasília (*)	294 reais pela TAM e 352 reais pela Rio Sul	184 reais pela Varig e TAM, 186 reais pela Transbrasil e de 106 a 239 reais pela Vasp
São Paulo-Belo Horizonte (*)	248 reais pela TAM e 233 reais pela Rio Sul	135 reais pela Varig, 79 a 177 reais pela Vasp, 135 a 216 reais pela TAM e 134 a 187 reais pela Rio Sul
Curitiba-Salvador	438 reais em todas as companhias	172 reais pela Vasp, 238 reais pela TAM, 276 reais pela Transbrasil, 309 reais pela Varig e 411 reais pela Rio Sul
Rio-Fortaleza	507 reais em todas as companhias	203 reais pela Vasp, 328 reais pela Transbrasil, 354 reais pela Varig e 369 reais pela TAM
São Paulo-Recife	474 reais em todas as companhias	109 reais pela Vasp, 197 reais pela Varig, 263 reais pela TAM, 306 reais pela Transbrasil e 311 reais pela Rio Sul
Belo Horizonte-Porto Alegre	358 reais em todas as companhias	140 reais pela Vasp, 194 reais pela TAM, 224 reais pela Transbrasil, 253 reais pela Varig e 349 reais pela Rio Sul
(*) Vôos entre aeroportos centrais		

Fonte: Revista Veja, edição de 25/03/1998

A disputa de tarifas chegou a se acirrar de tal forma que a Rio Sul anunciou que deixaria de ter tabela de preços, passando a cobrar os preços da TAM menos um real.

Embora tenha havido reduções das “tarifas cheias”, ou seja, tarifas máximas que são cobradas pelas empresas de aviação pelos bilhetes sem restrições, deve-se notar que a maior parte das reduções de preços se deu através do estabelecimento de descontos para os passageiros que aceitassem comprar passagens com restrições. Neste sentido, pelo menos quatro companhias, Rio Sul, TAM, Varig e Vasp, já colocaram em funcionamento sistemas de computadores que permitem oferecer descontos progressivos em todos os vôos dependendo da ocupação de cada avião.

Esta estratégia visa a impedir que os descontos, que em alguns casos chegam a 60% da tarifa cheia, comprometam a rentabilidade das empresas. Com sofisticados programas de informática para gerenciamento de receita, levando em consideração horário, demanda e ausências, e otimização dos custos, as empresas buscam encontrar uma combinação ótima entre tarifas cheias e com desconto. Mesmo assim, é inevitável que o ponto de “break-even” dos vôos, que era estimado em uma ocupação de 65% dos assentos antes da queda dos preços, torne-se mais elevado.

A tendência de discriminação de tarifas, que objetiva trazer para o mercado consumidores com demanda mais elástica aos preços e é análoga à solução encontrada pelo mercado americano de aviação comercial após a desregulamentação, pode ser verificada pelas políticas de preços estabelecidas pelas empresas aéreas brasileiras após o fim da rigidez de preços, como se segue no quadro abaixo:

Empresa	Desconto	Condições
Varig	55% em vôos noturnos para Fortaleza, Recife, Salvador, Brasília e Porto Alegre, e 30% nos demais trechos. 25% para excursões, 30% para passageiros com mais de 60 anos e nos vôos para Manaus e Santarém	Pede-se permanência mínima de três dias e máxima de trinta no destino ou compra do bilhete com onze dias de antecedência. Para o desconto de 55%, o bilhete deve ser pago até 24 horas depois da reserva
Vasp	Todos os vôos possuem sete faixas de preço, com descontos de 10% a 60%. As promoções variam de acordo com a procura pelo trecho, mas em todos os aviões há um mínimo de dez lugares com 60% de abatimento	O bilhete deve ser pago até 72 horas depois da reserva. A alteração de data pode ser feita desde que exista vaga na mesma faixa de desconto da primeira reserva. Caso contrário, paga-se a diferença
Transbrasil	45% para quinze a vinte lugares em todos os vôos. 30% para vôos noturnos entre quinze capitais. 35% para congressos e 40% para pessoas da mesma família viajando juntas	Requer a compra dos bilhetes de ida e volta e uma permanência mínima de três dias e máxima de trinta dias no destino. Para alterar a data da viagem há multa de 25 reais
Rio Sul	Até 45% nos vôos para Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Vitória e Campinas, dependendo da ocupação	Alteração de data só para vôos em que haja lugares com o mesmo desconto. Caso contrário, paga-se a diferença
TAM	Cada vôo possui cinco faixas de preço, com redução de até 50% para os vôos nacionais, partindo do aeroporto de Guarulhos, e até 30% para os vôos regionais, partindo do aeroporto de Congonhas, em São Paulo. Os descontos variam de acordo com a procura pelo trecho	Alteração de data só para vôos em que haja lugares com o mesmo desconto. Caso contrário, paga-se a diferença

Fonte: Revista Veja, edição de 25/03/1998

Com o objetivo de garantir um acesso ainda maior dos consumidores às viagens de avião, o ministro-chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, anunciou que, ainda neste ano, o governo deve enviar ao Congresso o projeto para a criação da Agência Nacional de Transportes, órgão regulador que vai eliminar o DAC na distribuição e fiscalização das linhas aéreas. Este deverá ser o último ato do processo de desregulamentação do setor de aviação comercial no Brasil, equivalente à aprovação, nos Estados Unidos, do Ato de Desregulamentação das Companhias Aéreas (ADA).

Embora reste pouca dúvida de que a desregulamentação efetivamente traz melhorias, em termos de bem-estar, para a sociedade, uma vez que, como demonstramos para os casos americano e brasileiro, a eliminação de mecanismos que obstruam a concorrência e o conseqüente estabelecimento de descontos inequivocamente reduz as tarifas médias praticadas em um mercado onde a demanda possui uma elasticidade-preço bastante elevada (na última década, o número de

passageiros nos Estados Unidos dobrou, enquanto no Brasil a demanda tem-se mantido bastante aquecida após a queda dos preços), caberá ainda à Agência Nacional de Transportes um importante papel no desenho de um mercado competitivo e eficiente para o setor.

Neste ponto, deve-se notar que a determinação precisa das conseqüências de qualquer política regulatória é praticamente impossível. Por esta razão, muitos economistas argumentam que os mercados competitivos são a única maneira de regular, de maneira verdadeiramente eficiente, a atividade econômica. Os desdobramentos da atividade da indústria de aviação comercial depois da desregulamentação claramente confirmam este ponto de vista. Diversas tendências que acabaram se verificando, como principalmente o crescimento das operações nos “hubs”, não foram antecipadas, mas, em retrospectiva, tornam-se facilmente explicáveis.

A regulação, por definição, substitui o julgamento do mercado pelo do regulador. Desde que os analistas do setor foram incapazes de prever como a indústria desregulada se comportaria, o regulador não poderia saber quais os efeitos completos das suas medidas. Além disso, a noção de justiça que permeava as decisões dos reguladores, tanto no Brasil como nos Estados Unidos, muitas vezes levou a uma estrutura de mercado onde todos os participantes saíram prejudicados. Isto ocorreu, por exemplo, ao restringir-se a entrada de empresas regionais no mercado nacional, e vice-versa, o que, ao mesmo tempo em que criava monopólios em cada um dos mercados, limitava as possibilidades de crescimento das empresas.

Embora a regulação tenha se mostrado bem-intencionada, seus efeitos foram, em muitos casos, perversos. Mesmo preferindo vôos sem escalas, os passageiros não parecem dispostos a arcar com os pesados custos deste tipo de alocação. Enquanto há largas economias de escala ao aumentar-se o tamanho das aeronaves, o custo de levar passageiros adicionais nos assentos vazios é quase nulo. Como uma grande parte dos

destinos servidos não comporta vôos diretos, o sistema de “hubs” provou ser a estratégia dominante das empresas após a desregulamentação, em substituição à visão que prioriza os serviços sem escalas que prevaleceu sob o período de regulamentação.

Da discussão desenvolvida até aqui, emergem diversos pontos em comum entre os casos brasileiro e americano. Os avanços tecnológicos, acompanhados pelo rápido crescimento das viagens de avião, fizeram com que as distorções econômicas provocadas pelo sistema regulatório fossem ofuscadas. Mesmo assim, preços rígidos e competição restrita pelo sistema de concessão de rotas despertaram, em ambos os casos, o sentimento de que o mercado era ineficiente e a regulação, ao invés de gerar ganhos de bem-estar ao proteger as empresas, traziam perdas para a sociedade ao estimular a ineficiência.

Nos dois casos, o sentimento de que o mercado era ineficiente foi despertado pela atuação de empresas que, ou operavam à margem do sistema regulatório, ou possuíam regulação diferenciada, notadamente, as companhias de aviação regional. Da mesma forma, o relaxamento das regras levou, em ambos os casos, à passagem de um sistema de preços rígidos ao estabelecimento de descontos discriminatórios que, além de derrubarem as tarifas médias praticadas, tiraram a determinação das tarifas do critério de distâncias, que leva em consideração apenas os custos, e a levaram para o critério baseado nas densidades de tráfego, que considera as iterações entre oferta e demanda.

Interessante é notar que as economias de escala inerentes à indústria, sob um mercado desregulamentado, ao invés de provocar uma onda de fusões e aquisições, fez com que as empresas se associassem em grandes alianças. Desta forma, as vantagens advindas da união de serviços distintos sob um mesmo vôo (sob a forma de vôos em “code-share”, ou compartilhados), de programas de milhagem mais abrangentes, com maior oferta de destinos, e da comunhão dos serviços de terra, acabaram sendo alcançadas através destas associações.

Embora as empresas que se vejam excluídas destes grupos fiquem inequivocamente em desvantagem, esta questão não é preocupante no mercado brasileiro, uma vez que todas as empresas nacionais já se encontram inseridas em grandes alianças internacionais, levando-se em consideração a recente parceria entre a Vasp e a americana Continental. Demonstramos, a seguir, os principais grupos que já estão formados no mercado mundial.

<b>Continente</b>	<b>Aliança A</b>	<b>Aliança B</b>	<b>Aliança C</b>	<b>Aliança D</b>
América do Norte	American Canadian	United Air Canada	Delta	Northwest
Europa	British Airways Deutsche BA TAT Air Liberté	Lufthansa SAS British Midland	Swissair Sabena Austrian	KLM
Ásia	Japan Airlines	Thai	Singapore All Nippon	Japan Air Systems
Oceania	Qantas	-	-	-
América do Sul	TAM	Varig	Transbrasil	-
África	-	South African	-	-

Este tipo de arranjo, que deve evitar que o mercado global acabe concentrado nas mãos de um número de empresas tão pequeno como quatro ou cinco, evitou até aqui que tivessem sido vistos, nos mercados que já foram desregulamentados, quaisquer tipos de mecanismos de coordenação de preços.

No que tange ao caso brasileiro, não obstante o fato de que, na ausência de alguns mecanismos de proteção providos pela regulação, algumas empresas poderão acabar deixando de operar mais facilmente, não se espera, como costumam anunciar alguns defensores destas empresas, que após caírem em um momento inicial, os preços voltem a subir, inclusive para níveis superiores aos de antes da desregulamentação, após o número de participantes do mercado ter sido reduzido. Não é isto que mostra a experiência americana, onde entidades de defesa do consumidor calculam que, como

efeito da desregulamentação, os passageiros tenham economizado cerca de cem bilhões de dólares na compra de bilhetes aéreos entre 1978 e 1990.

Conclui-se, portanto, que a desregulamentação gera benefícios inequívocos, devendo ser levada adiante no Brasil. Um último ponto relevante é notar que a regulação econômica possui objetivos e efeitos completamente distintos da regulação de segurança. Por isso, as duas devem estar completamente dissociadas, encontrando-se a cargo de órgãos distintos, como se estabeleceu nos Estados Unidos desde o Ato Federal de Aviação de 1958. No Brasil, as duas ainda se encontram sob a responsabilidade do DAC, e seria interessante que, ao criar-se a Agência Nacional de Transportes, não fosse perdida a oportunidade de separar-se os dois tipos de regulação.

**BIBLIOGRAFIA**

BAILEY, E.E., GRAHAM, D.R. e KAPLAN, D.P. Deregulating the Airlines. 3ª edição, Cambridge, MA, MIT Press, 1985.

LAFFONT, J.J. e TIROLE, J. A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. 2ª edição, Cambridge, MA, MIT Press, 1994.

MEYER, J.R., PECK, M.J., STENASON, J. e ZWICK, C. The Economics of Competition in the Transportation Industries. 5ª edição, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1976.

SHEPHERD, W.G. Public Policies toward Business. 8ª edição, Boston, MA, Richard D. Irwing, INC., 1991.

SILVA, A. Aeroportos e Desenvolvimento. 1ª edição, Rio de Janeiro, RJ, Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 1991.

SMITH, T.K. Why Air Travel doesn't Work? in Fortune, New York, NY, Time INC., edição de 03/04/1995.

VARIAN, H.R. Microeconomia Princípios Básicos. 2ª edição, Rio de Janeiro, RJ, Editora Campus, 1994.