



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

PABLO GEORGES CÍCERO FRAGA LEURQUIN

**OS IMPACTOS DA REGULAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL NA INTEGRAÇÃO
INTER-REGIONAL DO BRASIL**

**BELO HORIZONTE
2013**

PABLO GEORGES CÍCERO FRAGA LEURQUIN

**OS IMPACTOS DA REGULAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL NA INTEGRAÇÃO
INTER-REGIONAL DO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Desenvolvimento e Mercado no contexto da sociedade globalizada.

Orientador: Fabiano Teodoro de Rezende Lara.

Belo Horizonte
2013



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito

Dissertação intitulada “*Os impactos da regulação da aviação civil na integração inter-regional do Brasil*”, de autoria do mestrando **Pablo Georges Cícero Fraga Leurquin**, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Fabiano Teodoro de Rezende Lara - Orientador
Universidade Federal de Minas Gerais

Profa. Dra. Amanda Flávio de Oliveira
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo
Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro

Belo Horizonte, _____ de _____ de 2013.

Aos meus avós,
Maria Eulália de Sousa Fraga (*in memoriam*)
e José Almeida Fraga,
pelo carinho, presença e ensinamentos.

AGRADECIMENTOS

Durante os quase dois anos de Mestrado, diversos desafios me foram lançados e, sem dúvidas, um dos maiores deles foi elaborar a Dissertação. Por esse motivo, agradeço a todos que me incentivaram a estudar; contribuíram em amenizar minhas saudades; e ajudaram a superar os obstáculos do cotidiano.

A minha mãe, Eulália Leurquin, por ter me ensinado a beleza de sonhar e a firmeza de ter coragem para alcançar os objetivos. Ao meu pai, Eric Leurquin, que me fez compreender que todo tombo, na verdade, é um passo de dança. A minha irmã, Chloé Leurquin, que sempre me alivia o coração com sua sensibilidade e palavras doces. As minhas tias, Conceição Fraga e Lúcia Santos, por quem tenho gratidão e apreço que não se traduzem em palavras. Aos meus tios, João Maria Fraga, Sérgio Fraga e George Santos, exemplos de caráter e hombridade.

Ao Prof. Dr. Fabiano Teodoro de Rezende Lara, pela orientação segura, por sempre me passar a confiança necessária, mas, especialmente, pela fiel amizade.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais que, direto ou indiretamente, contribuíram na minha formação. Em particular, agradeço à Profa. Dra. Amanda Flávio de Oliveira, ao Prof. Dr. João Bosco Leopoldino da Fonseca, ao Prof. Dr. Leandro Novais e Silva, ao Prof. Dr. Ricardo Henrique Carvalho Salgado e ao Prof. Dr. Renato César Cardoso, pois desempenharam papel fundamental para as minhas reflexões acadêmicas, especialmente, durante as disciplinas ministradas.

Ao Prof. Dr. Didier Boden, por ter me acolhido com prestatividade na condição de pesquisador convidado do *Département d'Étude des Relations Privées Internationales* (DERPI) na *Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*.

A João Paulo Araújo, Adamo Alves e Guilherme Figueiredo, pelo convívio diário, apoio constante e amizade inquestionável. A Raoni Bielschowsky, pelas discussões (acadêmicas ou não), pelos conselhos e pelas palavras de conforto, essenciais nessa trajetória. À Maria Clara Santos, Tayara Lemos e Gláucia Delboni, pelo inesquecível carinho fraternal. A todos os amigos que fiz em Belo Horizonte, em especial, Marcelo Giacomini, Isaac Netto, Pedro Nicoli, Marcelo Ramos, Fábio Queiroz, Mariana Avelar, Mariana Souza, Iaçanã Lopes, Sandrelise Chaves, André Rozembaum, Henrique Souza, Paulo César, Gabriel Lago e Bruno Vieira.

A todos meus amigos que caminham ao meu lado, desde a minha formação inicial, aqui representados por Haroldo Varela, Pedro Feitoza, Renata Oliveira, Mariana Felipe, Natália Alves, Yuri Barros, Marino Azevedo, Gabriela Spaniol, Juliana Santa Cruz, Sayonara Silva, Daniel Dantas e Renato Martins, pela fidelidade e constante presença, mesmo na distância.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), pelo financiamento da minha pesquisa, o que me oportunizou dedicação exclusiva aos estudos.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo principal avaliar os impactos das mudanças regulatórias no Mercado de Aviação Civil, em especial, no tocante à integração inter-regional do Brasil. A análise dos dados foi ancorada na Teoria da Regulação Econômica Brasileira; na Nova Economia Institucional; e na Economia Regional. Nesse contexto teórico, a Regulação Econômica no Brasil é compreendida como um instrumento estatal que deve garantir que a prestação do serviço público ocorra em conformidade ao conceito de “serviço adequado” trazido pelo art. 6º, § 1º, da Lei de 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Portanto, partindo-se do art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil, com especial destaque aos incisos II e III, compreende-se que o modelo de Desenvolvimento Econômico, adotado constitucionalmente, põe em evidência a necessidade de redução das desigualdades regionais. Sendo assim, por motivos históricos e econômicos, a aviação civil assume protagonismo no referido paradigma de desenvolvimento do país. A pesquisa é de cunho interdisciplinar, envolvendo, especialmente, conhecimentos jurídicos e econômicos. As análises dos dados são feitas na perspectiva quantitativa e qualitativa, oriundas de diversas fontes, em especial, documentos legais e anuários sobre o Mercado de Aviação Civil brasileiro, elaborados pelo Departamento de Aviação Civil e, em seguida, pela Agência Nacional de Aviação Civil. A hipótese principal do trabalho é a de que “o Estado regula o mercado de aviação civil para garantir o serviço adequado”. A análise de dados não possibilitou negar a hipótese principal e ainda evidenciou duas constatações, a importância de uma política que desfaça os gargalos da infraestrutura aeroportuária; e a remodelação da atuação estatal, que antes era de natureza regulatória e passa a ser de ordem concorrencial.

RÉSUMÉ

Cette recherche a pour principal objectif celui d'évaluer les impacts des changements régulateurs sur le marché de l'aviation civile, en particulier, dans ce qui concerne l'intégration inter-régionale du Brésil. L'analyse des données s'est basée sur la théorie de la régulation économique brésilienne; sur la nouvelle économie brésilienne; et sur l'économie régionale. Dans ce contexte théorique, la régulation économique au Brésil est comprise comme étant un instrument de l'État qui doit garantir le bon fonctionnement du service public suivant l'article 6^o, § 1^o, de la Loi de 8.987, du 13 février 1995. Par conséquent, en partant de l'article 3 de la constitution de la République fédérale du Brésil, et tout spécialement aux alinéas II et III, nous comprenons que le modèle de développement économique, adopté constitutionnellement, met en évidence la nécessité de réduire les inégalités régionales. Ainsi, pour des motifs historiques et économiques, l'aviation civile assume une position de protagoniste au paradigme en question du développement du pays. La recherche a une marque interdisciplinaire, qui regroupe spécialement les connaissances juridiques et économiques. Les analyses des données sont faites dans une perspective quantitative et qualitative, provenant de diverses sources, en particulier, de documents légaux et d'annuaires sur le marché de l'aviation civile brésilienne, élaborés par le département de l'aviation civile puis par l'agence nationale de l'aviation civile. La principale hypothèse du travail est que "l'État régule le marché de l'aviation civile pour garantir le service approprié". L'analyse des données n'a pu réfuter l'hypothèse principale et a permis la mise en évidence de deux constatations: l'importance d'une politique qui annule les limitations de l'infrastructure des aéroports, et le remodelage de la représentation de l'État, qui avait auparavant un rôle régulateur et qui est dorénavant d'ordre concurrentiel.

LISTA DE ABREVIATURAS

AAI – Autoridades Administrativas Independentes
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
AED – Análise Econômica do Direito
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CENIPA – Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos
CERNAI – Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional
CBA – Código Brasileiro de Aeronáutica
COMGAP - Comando-Geral de Apoio
CONAC – Conferências Nacionais de Aviação Comercial
CTA – Centro Técnico de Aviação
DAC – Departamento de Aviação Civil
DECEA – Departamento de Controle do Espaço Aéreo
DEPED – Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial
FNAC – Fundo Nacional de Aviação Civil
IFI – Instituto de Fomento e Coordenação Industrial
INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PND – Programa Nacional de Desestatização
SAC – Secretaria de Aviação Civil
SEAE – Secretaria de Acompanhamento Econômico
SBDC – Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SPIC - Serviços Públicos de Gestão Industrial e Comercial
SIPAER - Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos
SITAR – Sistema Integrado de Aviação Civil
TDLC – Tribunal de Defesa da Livre Concorrência do Chile
VARIG – Viação Aérea Riograndense
VASP – Viação Aérea de São Paulo

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da quantidade de ligações de origem na região Norte durante os anos de 1993 a 2008	85
Gráfico 2 - Evolução da quantidade de ligações de origem na região Sudeste durante os anos de 1993 a 2008.....	87
Gráfico 3 - Evolução da quantidade de ligações de origem na região Centro-Oeste durante os anos de 1993 a 2008.....	90
Gráfico 4 - Evolução da quantidade de ligações de origem na região Nordeste durante os anos de 1993 a 2008.....	93
Gráfico 5 - Evolução da quantidade de ligações de origem na região Sul durante os anos de 1993 a 2008.....	95

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS	10
1 – MARCO LEGAL DA REGULAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL	15
1.1 Amparo constitucional da regulação da aviação civil	16
1.2 O transporte aéreo como serviço público	21
1.3 Breve histórico da regulação da aviação civil no Brasil	25
1.4 Estrutura regulatória dos transportes aéreos no Brasil	31
2 – TEORIAS DA REGULAÇÃO ECONÔMICA: POR UMA PERSPECTIVA BRASILEIRA.....	39
2.1 A Regulação Econômica nos Estados Unidos da América do Norte.....	41
2.2 A Regulação Econômica na França	49
2.3 A Regulação Econômica no Brasil	58
3 – METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS DADOS	68
3.1 A Análise Econômica do Direito como método no estudo do Direito Econômico	68
3.2 Procedimento da Análise de dados	77
4 – A REGULAÇÃO DO MERCADO AÉREO BRASILEIRO E A INTEGRAÇÃO INTER-REGIONAL	80
4.1 A regulação pós 1993 e os impactos na Integração Inter-regional	81
4.2 O mercado de <i>slots</i> , a infraestrutura aeroportuária e o modelo de concessões	98
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
REFERÊNCIAS	120
ANEXOS	

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A pesquisa trata da posição que o Estado deve assumir no Desenvolvimento Econômico do Brasil. Para alcançar maior profundidade nas reflexões, fez-se necessário escolher um setor específico da economia que ilustrasse as dificuldades e desafios contemporâneos da intervenção do Estado na Economia. Nesse contexto, o setor da aviação civil configurou-se como relevante por ser um dos focos de inúmeras mudanças que acabam expondo revisões de antigos paradigmas. Dentre as mudanças, destacam-se duas.

Por um lado, percebeu-se que havia uma postura mais intervencionista estatal, com a criação da Secretaria de Aviação Civil, que tem status de Ministério e que vincula a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO. Com isso, houve uma flexibilização no modelo de autonomia das Agências Reguladoras, trazendo a Administração Direta para mais perto da elaboração e aplicação de políticas econômicas ligadas ao setor aéreo.

Por outro lado, com a constatação da saturação da infraestrutura aeroportuária e a chegada dos grandes eventos, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, o Governo Federal concedeu quatro aeroportos. O primeiro deles foi o de São Gonçalo do Amarante/RN, os outros três foram os Brasília/DF, Campinas/SP e Guarulhos/SP. Até as concessões mencionadas, todos os principais aeroportos brasileiros eram administrados pela INFRAERO.

Dessa maneira, o setor da aviação civil brasileiro apresenta uma situação deveras complexa e põe em suposto conflito uma tendência intervencionista e outra desregulamentadora¹. Essa nova peculiaridade da política econômica setorial contribui para entender o fato da Regulação da Aviação Civil ser um assunto que tem inspirado inúmeras investigações acadêmicas no Brasil. O objeto de pesquisa ganha especial relevo para estudiosos do Direito Econômico, pois essa área da Ciência Jurídica se

¹ Otero (2001, p. 37) reconhece como sinônimos os termos desregulação e desregulamentação. Entretanto, nesse estudo optou-se estabelecer uma diferença semântica entre essas expressões, concordando com o entendimento de Leopoldino da Fonseca (2010). De acordo com essa visão, a desregulação é compreendida como o processo de extinção da intervenção do Estado em um determinado mercado. A desregulamentação, por sua vez, parte da premissa da existência da regulação do Estado, que vai variar de acordo com a variável do mercado que sofre interferência do Estado. Para ilustrar, pode-se utilizar o exemplo do mercado de aviação civil que, desde a Primeira Rodada de Liberalização, passou por um processo de desregulamentação de preço e competição entre empresas, sem, entretanto, deixar de ser um setor regulado, como se vê na área de segurança, tráfego aéreo e infraestrutura, temas esses que serão melhor abordados nos próximos capítulos.

propõe a estudar a normatização de políticas econômicas. Nesse sentido, a Regulação da Aviação Civil mostra-se como uma temática protagonista para entender as relações entre Estado e Economia no Brasil.

Além desses motivos, pesquisar a Regulação da Aviação Civil se justifica por ser um setor estratégico para o Desenvolvimento Econômico do país. Isso se dá pelo fato de o Brasil ser um país de extensão continental, sendo de 8.515.767,049 km², o total da área do território². Assim, para integrar os 26 estados federados e um Distrito Federal, que se desmembram em 5.570 municípios, é imprescindível uma rede de transportes que comporte a dimensão territorial do Brasil. Essa necessidade se agrava ao se verificar que existe profunda diferença social e econômica entre as suas regiões brasileiras. Isso se dá pelo fato de a povoação do território nacional ter se concentrado especialmente no litoral, desdobramento do modelo de colonização português.

No início da colonização, dada a importância da produção de cana de açúcar, o Nordeste era o polo econômico. Entretanto, com o desenvolvimento da extração mineral, da produção de café e leite e a posterior industrialização de cidades do Sudeste e Sul, houve uma concentração populacional e econômica nas cidades dessas regiões. Esse fenômeno econômico motivou, durante o final do Império e o início da República, o investimento nas estradas de ferro, que posteriormente foram abandonadas. Em síntese, com o passar do tempo, constatou-se no Brasil uma progressiva concentração industrial e populacional no Sudeste e Sul.

Nessa conjuntura, estudar a Aviação Civil é ainda mais importante porque o Estado brasileiro historicamente não investiu suficientemente no transporte ferroviário, que é um dos meios mais adequados de transporte para países da dimensão do Brasil.

Nesse sentido, estudar a Regulação da Aviação Civil é refletir sobre o modelo de desenvolvimento econômico do país. Por isso, é questionar o papel do Estado na efetivação dos Objetivos Fundamentais da República, dispostos no art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil. Sendo assim, é também pensar formas de diminuir as desigualdades econômicas e sociais das regiões do Brasil.

Imbuído nesse contexto, O objetivo geral do presente estudo é analisar “Os Impactos da Regulação da Aviação Civil na Integração Inter-regional do Brasil”. Para isso, cinco objetivos específicos foram definidos: i) Analisar o marco legal da aviação civil no Brasil; ii) Elucidar qual são as perspectivas da Teoria da Regulação Econômica

² IBGE. **Área Territorial Brasileira.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm>.

no Brasil; iii) Compreender a Análise Econômica do Direito como Método do Direito Econômico; iv) Verificar quais são os impactos das mudanças regulatórias após 1993 na Integração Inter-regional do Brasil; e v) Avaliar o contexto da infraestrutura aeroportuária e suas influências para a Integração Inter-regional do Brasil.

Para alcançar os objetivos traçados, foi realizada uma pesquisa interdisciplinar, através de reflexões jurídicas e econômicas sobre o objeto de estudo. Ela se ancora em dados quantitativos e qualitativos, pois eles foram apresentados e interpretados. Para isso, utilizam-se os seguintes documentos, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Constituição da República Francesa do 4 de outubro de 1958; Tratado da Comunidade Europeia; Relatórios oficiais do Conselho de Estado e da Assembleia Nacional da França; Legislação infraconstitucional brasileira e francesa; Portarias e Regulamentos da Administração Direta e Indireta do Brasil; Decisões e pareceres de órgãos administrativos como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e a Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE; Documentos e Relatórios produzidos por órgãos governamentais como ANAC, INFRAERO, Departamento de Aviação Civil - DAC; Sites oficiais do Governo Brasileiro, em especial da ANAC e INFRAERO; Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA; Literatura acadêmica especializada tanto do Direito, quanto da Economia.

Com base nessas fontes, a pesquisa possibilitou ainda identificar algumas inquietudes, que não se incluem no objeto específico estudado, dentre elas: Qual é o impacto isolado da Regulação Econômica no Mercado de Aviação Civil brasileiro? Qual é a quantidade ideal de aeroportos concedidos? Com a política de concessão da infraestrutura aeroportuária, como o Estado brasileiro deverá se portar diante de uma possível competição entre os aeroportos? Entretanto, como tais inquietações não compõem exatamente o objeto dessa investigação, elas se restringem a pistas para futuras pesquisas.

Nesse contexto, para melhor apresentar a pesquisa, a Dissertação está dividida em quatro capítulos: 1) Marco legal da Regulação da Aviação Civil; 2) Teorias da Regulação Econômica: a perspectiva brasileira; 3) Metodologia da análise de dados; 4) A Regulação do Mercado Aéreo Brasileiro e a Integração Inter-regional.

No primeiro capítulo, foram abordados os aspectos constitucionais e infraconstitucionais da relação entre Aviação Civil e Integração Inter-regional do Brasil. Além disso, foi compreendido o contexto jurídico da normatização desse meio de transporte, que é considerado como um serviço público. Em outro momento foi

elucidado o histórico da Regulação da Aviação Civil no Brasil e o contexto atual da estrutura regulatória do setor. Para isso, utilizaram-se, principalmente, os autores Oliveira (2009c); Lara (2010); Silva (2007); Malagutti (2001); Barat (2007); Estorino (2009); Bandeira de Mello (2008).

No segundo capítulo, as Teorias da Regulação Econômica Norteamericana e Francesa foram apresentadas. A intenção foi utilizar uma dessas duas perspectivas para compreender a realidade brasileira. Entretanto, com o andamento da pesquisa percebeu-se que a adoção de uma dessas duas tradições para analisar a realidade brasileira, iria prejudicar a profundidade das reflexões. Isso decorre do fato de que, para entender a realidade brasileira, faz-se necessário uma teoria que leve em consideração as características econômicas, jurídica e culturais do país. Por esse motivo, fez-se necessário delinear a perspectiva da Teoria da Regulação Econômica Brasileira, considerando as peculiaridades próprias do país. Para alcançar esse objetivo, ancorou-se, fundamentalmente, nos autores Posner (2004); Stigler (2004); Peltzman (2004); Viscusi; Harrington Jr.; Vernon (2005); Frison-Roche (2000); Charles (2001); Marais (2004); e Ragazzo (2011).

O terceiro capítulo tem duas dimensões. Na primeira, apresentou-se a Análise Substancial como caminho necessário no estudo do Direito Econômico, pois possibilita a compreensão real dos impactos da normatização de políticas econômicas. Nesse contexto, a Análise Econômica do Direito foi compreendida como uma metodologia que viabiliza uma interface com a Análise Substancial, fundamentando uma visão interdisciplinar do objeto de estudo. Na segunda dimensão foi explicado o procedimento de análise de dados, destacando a fonte coletada, a natureza da pesquisa e a maneira que eles foram apresentados e interpretados. Para alcançar esses objetivos, sobretudo, utilizou-se dos seguintes autores, Farjat (1982); Lara (2008); Suer (2001); Salama (2010); Posner (1992); Esteves (2010); Ragazzo (2011).

No quarto e último capítulo, foi realizada a análise de dados, com base no quadro teórico e metodológico que se construiu ao longo do trabalho, considerando toda a fundamentação jurídica. Ele é dividido em duas seções, na primeira houve a avaliação dos impactos regulatórios pós 1993 na quantidade de ligações realizadas entre as regiões do Brasil. Para melhor visibilidade dos dados, foram elaborados gráficos, a partir dos anuários do DAC e da ANAC, que representam essas variações ao longo do ano.

A segunda seção é destinada à avaliação do contexto da infraestrutura aeroportuária no Brasil e os seus impactos na Integração Inter-regional do Brasil. Para

essa análise, foram englobadas as questões da regulação de *slots* e o recente pacote de concessões de aeroportos à iniciativa privada. Para esse capítulo, foram utilizados, principalmente, os estudos de Salgado, Vassallo e Oliveira (2010); Oliveira (2007), Oliveira (2009a, 2009b e 2009c); Bettini e Oliveira (2009a e 2009b); Silva (2009); Matthews e Menaz (2003); Fiuza e Pioner (2009); Bentacor e Rendeiro (1999).

1- MARCO LEGAL DA REGULAÇÃO DA AVIAÇÃO CIVIL

Ao estudar a relação entre Economia e Direito é importante compreender o contexto institucional em que o objeto de estudo se encontra³. Institucional, nessa perspectiva, assume a carga semântica proposta pela Nova Economia Institucional, ou seja, diz respeito às “regras do jogo” (SALAMA, 2011, p. 7). Existem instituições formais, as leis, a jurisprudência, a política, burocracia, e as informais, que são os costumes e tradições (WILLIAMSON, 2000, p. 608). As instituições, nessa acepção, têm como objetivo restringir o processo decisório dos agentes.

De acordo com Coase (1998, p. 72), o termo Nova Economia Institucional foi proposto por Williamson⁴. Segundo este autor, trata-se de um movimento crítico à corrente dessa área do saber que analisa os fenômenos de forma limitada à microeconomia, considerando-se apenas o sistema de preços na ordenação da Economia.

Nessa abordagem do fenômeno econômico, propõe-se uma ligação entre Economia, Direito e Administração de forma a compreender os problemas postos de maneira interdisciplinar. Nesse contexto, alguns conceitos são pertinentes a essa teoria. Inicialmente, pontuam-se os custos de transação, também denominados de custos do funcionamento do sistema econômico na transferência de bens. Ao tratar da valorização deles, Williamson (2009, p. 19) estabelece uma relação importante que merece destaque. Ele diz que os custos de transação estão para Economia, assim como o atrito está para o sistema da física. Outros conceitos também são avaliados, tais como os direitos de propriedade, que determinam o uso dos recursos; de instituições; e a performance econômica, que seria a resultante econômica da dinâmica da inter-relação desses conceitos.

Conforme elucida North (2003, p. 1), as instituições existem para reduzir as incertezas do mundo. Assim, estudar os impactos delas na economia é fundamental para que a análise do objeto de estudo não fique alheia aos fenômenos exógenos que condicionam e interferem o funcionamento de uma determinada atividade empresarial.

³ O termo “institucional”, de acordo com a Nova Economia Institucional, assume o significado de conjunto de normas constitucionais, legais, jurisprudenciais, políticas, morais, religiosas as quais as organizações são submetidas. Reconhece-se, entretanto, a sedimentada Teoria Institucionalista do Direito, seja na sua concepção clássica com Santi Romano e Maurice Hauriou, seja na sua versão mais recente com Ota Weinberger e Neil MacCornick.

⁴ Apesar disso, boa parte da doutrina identifica a primeira utilização desse termo no artigo “The nature of the firm” de Ronald Coase (1937).

Dessa maneira, existe a clara preocupação em elencar todos os documentos legais que envolvem o presente objeto de estudo, bem como analisar instituições que se propõem regular o setor aéreo brasileiro. Com base nesse posicionamento, optou-se por contextualizar legalmente, neste capítulo, a regulação do transporte aéreo do Brasil. Inicialmente, estabelece-se o amparo constitucional do tema, analisando a ordem econômica constitucional, sob a perspectiva do Direito Econômico. Em seguida, identifica-se a natureza do serviço de transporte aéreo, ressaltando a sua importância para a Integração Inter-regional.

Na sequência, apresenta-se um estudo diacrônico da regulação da aviação civil no Brasil, que será útil para entender o atual panorama institucional do setor. Essa abordagem será essencial para compreender a posterior análise de dados, pois servirá como paradigma para entender a evolução das formas com que o Estado interviu no mercado em questão. Por fim, identificam-se os elementos que compõem o contexto institucional do processo regulatório do transporte aéreo, analisando a legislação que normatiza o setor e os órgãos estatais na regulação do referido modal.

1.1 - Amparo constitucional da regulação da aviação civil

A Constituição Econômica é considerada por Leopoldino da Fonseca (2010, p. 66) como o conjunto de normas jurídicas hierarquicamente superiores que disciplinam a relação entre Direito e Economia. O objetivo central da Constituição Econômica é consagrar institucionalmente um determinado sistema econômico. Grau (2010, p. 80), ao tratar desse conjunto de normas, apresenta uma diferença entre sistema econômico e regime econômico. Segundo ele, o sistema econômico é o complexo coerente de instituições jurídicas e sociais que define o modo de produção e a forma de repartição do produto econômico em uma determinada sociedade. Enquanto que regime econômico é o sistema econômico com suas especificidades culturais.

Na visão de Nusdeo (2010, p. 97), o sistema econômico tem três funções, possibilitar critérios coerentes para se tomar as decisões; identificar as formas de se concatenar as decisões; e estabelecer uma maneira de controlar as mesmas, com o objetivo de impedir ou eliminar as decisões que não são adequadas. Este autor se utiliza a expressão “sistema econômico” como sinônimo de regime econômico, apesar de reconhecer que alguns autores fazem distinção entre as duas.

Sobre o termo “Constituição Econômica”, devido à possibilidade de gerar incompreensão, Grau (2010) sugere substituí-lo por Ordem Econômica Constitucional. Fundamentalmente, essa observação se calca no fato do constituinte não ter obedecido à técnica ideal legislativa do art. 170, que dispõe, “que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios (...)”.

Para Grau (2010), o constituinte deveria ter acrescentado que, no art. 170, a palavra “deve ser” fundada, objetivando a separação entre ordem econômica posta pela Constituição da ordem econômica “real”. As observações do autor se desdobram em outras três, inicialmente, elucida que existem disposições que se encontram esparsas, para além do título “VII - Da Ordem Econômica e Financeira”. Em seguida, ele afirma a necessidade de se estabelecer a diferença entre ordem econômica formal e material⁵. Por fim, ressalta a falta de uniformidade ao longo de todo o texto constitucional, havendo momentos em que há referência ao “mundo do ser” (art. 170 da Constituição Federal) e ao mundo do “dever ser” (§5º do art. 173).

Portanto, devido à preocupação com a distinção entre ordem econômica real e a constitucional, se aceita a nomenclatura proposta por Grau (2010). Assim definido, será utilizado o termo Ordem Econômica Constitucional, para remeter à definição do sistema econômico, por entender que a Constituição tem que ser compreendida como um todo uno e o termo Constituição Econômica pode levar ao erro de imaginar diversas Constituições, dentre elas a econômica.

Igualmente importante, é tratar da opção feita no tocante à Ordem Econômica Constitucional de 1988. Inicialmente, destaca-se que a busca pela definição do sistema econômico passa, apesar de não ter seu campo hermenêutico limitado ao “Título VIII – Da Ordem Econômica e Financeira”, obrigatoriamente, por esse Título.

Ocorre que no art. 170, *caput*, o constituinte estabeleceu que a ordem econômica *deverá ser* fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Ao tratar a livre-iniciativa como fundamento da ordem econômica e trazer como princípios da

⁵ Ordem econômica em seu aspecto material faz referência ao modo de ser empírico da mesma, ou seja, como a realidade do mundo do ser. Já a ordem econômica formal remete a uma ideia de conjunto de normas jurídicas, antecipadamente descritas, ou seja, mundo do dever-ser. (GRAU, 2010. P - 66)

mesma a propriedade privada e livre concorrência, entende-se que o sistema adotado na Constituição de 1988 é o Capitalismo (GRAU, 2010, p. 311).

Entretanto, levando-se em consideração os demais princípios constitucionais, compreende-se que a Ordem Econômica Constitucional não propõe um sistema de capitalismo liberal clássico, pois estabelece os princípios de função social da propriedade, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais. Além disso, ela prevê institutos de intervenção direta e indireta, dispostos nos artigos 173 e 174 da Constituição Federal. Dessa forma, resta clara a adoção por um regime de Capitalismo de bem-estar, como afirma Grau (2010, p. 315).

Ante o exposto, parte-se para a análise dos Objetivos Fundamentais da República, art. 3º, são eles: “I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem estar de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

De acordo com Bercovici (2008, p.162), o artigo em questão tem a importância de reconhecer o contraste entre a realidade social e a necessidade de superá-la, devendo o mesmo nortear toda a relação entre Estado brasileiro e a economia.

Isto posto, dois incisos do art. 3º têm destaque especial no estudo da relação entre desenvolvimento, aviação civil e integração inter-regional, quais sejam: “III - garantir o desenvolvimento nacional; e IV - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.”

O conteúdo do inciso II (garantir o desenvolvimento nacional) é um tema profundamente debatido, em especial, na doutrina jurídica e econômica. Pontua-se que a busca pela garantia do desenvolvimento tem que tomar proporção ampla, estando em consonância com os demais objetivos da República. Portanto, é inviável a pretensão de alcançar um objetivo em detrimento de outro.

Assim, compreende-se que a garantia do desenvolvimento nacional é abrangida pelo desenvolvimento tanto dos mercados quanto dos cidadãos. Dessa compreensão surgem, portanto, dois conceitos, a saber, o do direito do desenvolvimento e o do direito ao desenvolvimento (LARA, 2010, p. 14). O primeiro está relacionado ao desenvolvimento no mercado, enquanto que o segundo está relacionado ao direito de acesso dos cidadãos aos benefícios trazidos pelo primeiro. Nesse sentido, as duas

facetar do termo desenvolvimento devem ser entendidas de maneira uníssona, quando vislumbrada como um objetivo da República. Portanto, apesar da existência de embates jurídicos e econômicos, entende-se que a análise do desenvolvimento deve-se ancorar em uma unidade.

Compreendido o contexto da relação entre direito e desenvolvimento nas suas duas acepções, parte-se para analisar o art. 3º, III, da Constituição Federal. Ao estabelecer que “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” é um objetivo fundamental da República, o constituinte deixa evidente a preocupação com as diferenças socioeconômicas das regiões do Brasil. Elas surgem da difusão desigual do processo de crescimento no conjunto do espaço econômico nacional. Nesse contexto, destaca-se a importância de retomar reflexões sobre a Economia Regional no intuito de trazer perspectivas para a concretização dessa norma constitucional.

A Economia Regional se preocupa em investigar a diferença espacial das relações entre áreas de um sistema nacional de regiões, de maneira a enfrentar uma realidade de recursos escassos, que são desigualmente distribuídos no espaço e imperfeitamente móveis. Com o intuito de contrapor a visão clássica da economia, o fator “espaço” assume relevante papel nessa proposta de análise. Em sua pesquisa “Economia Regional: Conceito e Fundamentos”, tratando do fator “espaço”, Souza (1981, p. 6) identifica três maneiras de avaliar as implicações econômicas da dimensão espacial.

A primeira é denominada de linear. Ela descreve o espaço como atrito no fluxo de bens, serviços e fatores entre dois pontos fixos. Esse atrito espacial é medido pelos custos de transporte, que dificulta a interação espacial, reduzindo os fluxos. Assim, o objetivo da Economia Regional consistiria em amenizar o atrito entre dois pontos, que são medidos pelos custos de transporte.

A segunda maneira de avaliação é locacional. Esta dá condições de estudar os fatores de localização dos agentes econômicos, buscando maximizar os lucros no espaço. Possibilita ao estudioso explicar o motivo das atividades se situarem em certos lugares específicos em detrimento de outros.

A terceira forma de avaliação é a macroeconomia regional, que possibilita analisar as relações entre regiões e a economia nacional. Apesar da relevância das duas últimas maneiras de avaliar as implicações econômicas da dimensão espacial, o foco no presente estudo é a primeira.

A avaliação linear da Economia Regional interessa mais esse estudo, pois deixa em evidência a importância do transporte aéreo como forma de mitigar o referido atrito na circulação de bens e de pessoas de maneira a projetar uma concreta integração entre as regiões econômicas do país.

No que diz respeito às normas constitucionais que dispõem sobre a integração do território brasileiro, ressalta-se o “Título III – Da Organização do Estado”, Capítulo II, que dispõe sobre a União, em específico o art. 21, IX, da Constituição Federal, que confere à União a competência para a elaboração de planos nacionais e regionais para ordenar o território e desenvolver economicamente e socialmente o país.

Ainda no mesmo Título, agora no “Capítulo VII – Da administração pública”, existe a previsão do art. 43 no sentido de identificar a União como ente que poderá articular a sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social com o fim de desenvolvê-la e reduzir suas desigualdades regionais. Esse dispositivo justificou a criação da Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA, por via da Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, bem como da Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE, pela Medida Provisória nº 2.156-5 de 24 de agosto de 2001.

A última referência do texto constitucional que é pertinente para esse estudo acerca da integração regional do Brasil, encontra-se no “Título VIII – Da ordem econômica e financeira”, art. 170, VII. Neste artigo, reitera-se a importância da redução das desigualdades regionais e sociais como princípio da ordem econômica constitucional.

Retoma-se o entendimento de que a integração econômica entre as regiões do país é impossível sem uma rede de transportes adequada. Assim, a cobertura do transporte aéreo ao longo do território nacional é imprescindível dada à extensão continental do Brasil e a um contexto de concentração do crescimento econômico nos estados do sul e sudeste do país.

Diante disso, cabe ressaltar que o termo “integração nacional” muitas vezes é utilizado como sinônimo de integração econômica entre as regiões do país. Entretanto, de acordo com o autor Oliveira (2009c, p. 76), o termo “integração nacional” não possui embasamento teórico entre os especialistas em economia regional e urbana. Na realidade, ele foi um termo que foi amplamente utilizado pelos governos militares e a literatura científica sobre o assunto não adota essa terminologia. Entende-se que o termo “integração nacional” remete a uma unidade econômica irreal. Portanto, no presente

estudo, utilizar-se-á o termo Integração Inter-regional, por ser tecnicamente mais adequado, pois se entende que ele melhor traduz o interesse da diminuição das diferenças econômicas e sociais entre as regiões, sem, entretanto, desconsiderar as suas especificidades.

Dessa maneira, compreende-se que promover a Integração Inter-regional do Brasil deve ser tratada como uma política pública com fundamentos constitucionais. Nesse contexto, o transporte aéreo deve ser visto como um modal imprescindível na concretização do art. 3º, III, da Constituição Federal. Ante a importância do transporte aéreo para o modelo de desenvolvimento adotado pelo constituinte, faz-se imperioso compreender o setor como um serviço público, para assim estabelecer o regime legal da sua prestação.

1.2 - O transporte aéreo como serviço público

O presente objeto de estudo e a forma como ele foi abordado fazem essa pesquisa se localizar no domínio do Direito Econômico. Entretanto, faz-se necessário utilizar a teoria do serviço público, eminentemente desenvolvida no Direito Administrativo, para analisar melhor a presente temática. Na visão de Bandeira de Mello (2009), o serviço público é toda atividade cuja prestação tem finalidade material de satisfazer a coletividade em geral, apesar de ser fruível na individualidade de cada administrado. Essa prestação é assumida pelo Estado ou por outra entidade que faça as suas vezes, sob regime de Direito Público, que se institui em defesa dos interesses considerados públicos no sistema normativo.

Alinhado a esse conceito, o Estado brasileiro considera a prestação de alguns serviços como públicos pelo fato de compreender que os mesmos possuem relevância singular para a coletividade em geral, de maneira a impedir que fiquem a cargo única e exclusivamente da iniciativa privada.

Importante aspecto desse conceito é que a caracterização do serviço como público passa obrigatoriamente pela apreensão, a partir do ordenamento jurídico, dessa condição. Em outras palavras, o legislador deverá ter disciplinado constitucionalmente ou infraconstitucionalmente a matéria.

Ao tratar do assunto, o constituinte de 1988 determinou expressamente um conjunto de serviços públicos de alçada do poder federal. Logo, serão obrigatoriamente considerados serviços públicos, quando voltados à satisfação da coletividade em geral.

De acordo com o art. 21, “c”, da Constituição Federal, compete à União a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária⁶.

Ainda nesse contexto, ressalta-se que, de acordo com o art. 22, I, compete privativamente à União legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.

Conclui-se, portanto, que conforme disposto constitucionalmente, a “navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária” são serviços considerados públicos. Dessa maneira, atribui-se, aos mesmos, relevância para a coletividade geral, que se justifica por ser um setor estratégico na Integração Inter-regional do país.

De acordo com a doutrina de Bandeira de Mello (2008), a Constituição confere quatro espécies de tratamento aos serviços públicos: a) serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado; b) serviços de prestação obrigatória do Estado em que é também obrigatória outorgar em concessão a terceiros; c) serviços de prestação obrigatória pelo Estado, mas sem exclusividade; e d) serviços de prestação não obrigatória pelo Estado, mas não os prestando é obrigado a promover-lhes a prestação, tendo, pois que outorgá-los em concessão ou permissão.

Os serviços de prestação obrigatória são aqueles que só podem ser prestados pelo próprio Estado, ou seja, não devem ser prestados por concessão permissão ou autorização. No ordenamento jurídico, apenas dois se enquadram nessa perspectiva, a saber, o serviço postal e correio aéreo nacional, de acordo com o art. 21, X, da Constituição Federal.

Já os serviços que o Estado tem obrigação de prestar e obrigação de conceder, permitir ou autorizar são os de radiodifusão sonora ou de sons e imagens. Essa estrutura decorre do art. 223 da Constituição que determina o princípio da complementaridade dos sistemas privados nessa matéria (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 677).

No que tange aos serviços que o Estado tem obrigação de prestar, mas sem exclusividade, encontram-se educação, saúde, previdência social, assistência social, radiodifusão sonora e de sons e imagens. Nessa categoria, o Estado não pode permitir que os mesmos fiquem a cargo exclusivamente de terceiros.

Por fim, de acordo com a tipologia apresentada por Bandeira de Mello (2008), os “serviços de prestação não obrigatória pelo Estado, mas não os prestando é obrigado a

⁶ Apesar de determinar a natureza de público a alguns serviços, o rol constitucional não é exaustivo, mesmo porque muitos serviços públicos são de alçada exclusiva dos demais entes federativos, bem como outros serão concorrentes entre os mesmos (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p – 659).

promover-lhes a prestação, tendo, pois, que outorgá-los em concessão ou permissão”, que estão arrolados no art. 21, XI e XII, da Constituição são os que importam para o presente estudo. Poderá o Estado então prestar o serviço por si mesmo, mediante administração indireta ou direta ou transferir seu desempenho a entidade privada, por via de concessão ou permissão. Nessa conjuntura, enquadra-se a “navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária”.

Para complementar essa lógica, importa recorrer ao art. 175 da Constituição, que dispõe sobre algumas regras de concessão e permissão que deverão ser levadas em consideração na sistemática adotada pelo constituinte.

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

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

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

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

No contexto apresentado pela Constituição, caberá ao Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, a prestação de serviços públicos. Deve também proferir lei que normatize o regime das empresas concessionárias e permissionárias, bem como os direitos dos usuários, política tarifária e os padrões de manutenção da prestação adequada do referido serviço.

Dessa forma, condizente com essa estrutura, o art. 174 da Constituição Federal dispõe sobre o modelo de intervenção indireta do Estado na Economia, *in verbis*:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º - As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

Na compreensão do art. 174, pode-se concluir que o Estado poderá atuar na condição de agente normativo e regulador da atividade econômica, especialmente quando a mesma tiver natureza de serviço público, exercendo, de acordo com a lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

Essa intervenção indireta do Estado na economia brasileira encontra-se em conformidade com o movimento deflagrado com o questionamento do paradigma do Estado Social, cuja característica importante era identificar o Estado como o principal ou até mesmo o único provedor de serviços públicos. Após a fase de crescimento da Administração Pública, houve uma reformulação da relação entre o poder público e a iniciativa privada na prestação de serviços públicos. Isso decorreu das experiências do pós-guerra, de novas perspectivas de interação entre esses poderes e das novas demandas dos cidadãos. Nesse contexto, os anseios por maior eficiência na prestação do serviço público e a sobrecarga da Administração levaram à revalorização do setor privado.

Para Estorninho (2009), existe outro espírito na relação entre a Administração e os particulares. No Estado Absoluto os particulares eram tratados como súditos, no Estado liberal eram tratados como cidadão e no Estado social, como usuário de serviços públicos. Na atualidade, os particulares são vistos como consumidores ou clientes da Administração que é gestora ou garantidora da prestação dos serviços.

O desdobramento imediato dessa conjuntura foi materializado no surgimento de uma gama de novas experiências de interação entre poder público e privado. No entanto, o Direito Administrativo clássico não se mostra adequado a explicar, compreender e normatizar essa nova e complexa realidade que se mostrava, caracterizando uma verdadeira crise do Direito Administrativo tradicional (ESTORNINHO, 2009, p. 92).

O fenômeno da regulação é fruto dessa nova dinâmica entre poder público e privado e merece atenção especial dos juristas e economistas. Entretanto, a ótica do Direito Administrativo clássico não oferece as ferramentas adequadas para compreender e normatizar essa nova dinâmica complexa, fazendo-se necessário recorrer ao Direito Econômico para entender essa conjuntura dentro do contexto de política econômica.

Isto posto, evidencia-se o fenômeno da regulação do setor aéreo, nosso objeto de estudo. Dessa maneira, para ser compreendido o desenho atual da regulação desse setor, faz-se necessário retomar o histórico brasileiro da relação Estado e o Mercado de Aviação Civil.

1.3 - Breve histórico da regulação da aviação civil no Brasil

Nessa seção estão sendo exploradas as fases da regulação da aviação civil no Brasil, buscando compreender os aspectos mais pertinentes para o entendimento do atual panorama institucional. Para isso, utiliza-se como base a divisão proposta por Oliveira (2009c), completando-a, quando necessário, com visões de outros autores.

Malagutti (2001, p. 1) afirma que a aviação civil no Brasil é iniciada na década de 1920. De acordo com este autor, no dia 22 de abril de 1932, foi criado, pelo então presidente Getúlio Vargas, o Departamento de Aviação Civil (DAC), subordinado ao Ministério de Viação e Obras Públicas. Entretanto, apenas na década de 1940 é que há real impulso no setor com as aeronaves americanas excedentes da guerra. Para Silva (2007, p. 179), devido à precariedade dos transportes rodoviários e à dificuldade de acesso a pontos longínquos do país, já nessa época, o transporte aéreo assumiu relevante papel na integração e desenvolvimento do Brasil, devido a suas características geográficas.

Em 1941, foi implementada uma gestão centralizada, sob égide do Ministério da Aeronáutica, em que havia os seguintes órgãos, o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA); a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) e demais administradoras; Departamento de Aviação Civil (DAC); Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional (CERNAI); Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA); Instituto de Fomento e Coordenação Industrial (IFI); e Centro Técnico de Aviação (CTA).

Em função da desorganização econômica do setor, da oferta inicial exagerada em descompasso com a demanda por serviços aéreos, dos desequilíbrios financeiros na década de 1950, houve uma onda de fusões e de falências. Na década de 1960, foi instaurada uma crise no setor, devido à forte crise econômica, fruto de um ambiente político e econômico instável, de custos de manutenção e da forte concorrência instaurada. A situação agravou-se pelo desenvolvimento do transporte rodoviário, o que gerou, segundo Oliveira (2009c, p.82) a preocupação do Estado em regular o setor.

Essa nova preocupação deu origem a um processo que alterou o curso da intervenção no mercado aéreo. Percebe-se que a regulação nessa ocasião passou a ter o objetivo primordial de garantir, ao investidor e dono de empresa, a manutenção de suas atividades econômicas, especialmente por reconhecer na aviação civil importância fundamental para o desenvolvimento do país.

Nesse contexto, a pressão política exercida pelas empresas de aviação civil, que buscavam chamar atenção das autoridades com relação ao risco que a conjuntura apresentava à manutenção da prestação de serviço, foi bastante intensa. Ao visar à sistematização dessa relação entre empresas e Estado, na negociação da regulação proferida pelo DAC, foram organizadas reuniões denominadas Conferências Nacionais de Aviação Comercial (CONAC).

Como resultado das três CONACs, realizadas nos anos 1961, 1963 e 1968, chegou-se a conclusão de que havia necessidade de instaurar política de estímulo à fusão de empresas. O objetivo, na visão de Malagutti (2001, p. 5) foi de reduzir as empresas ao número de duas na exploração de transporte aéreo internacional e de três domésticos.

Com o quadro explicado, começa-se a se construir um mercado estruturado de aviação civil no Brasil. Nesse ínterim, de acordo com Alessandro Oliveira, a regulação da aviação civil passou por cinco grandes períodos, a saber: Período de Regulação Estrita (1968-1985); Período de Regulação Enfraquecida (1986-1992); Primeira Rodada de Liberalização (1993-1997); Segunda Rodada de Liberalização (1998-2001); Quase Desregulação (2001-2002); Rerregulação (2003-2004); Retomada da Desregulação com Redesenho Institucional (2005- 2011).

No primeiro período (1968-1985), marcado por uma forte regulação, constatou-se uma forte intervenção do Estado. Durante esse período foi instaurado o Sistema Integrado de Aviação Civil (SITAR), que era composto por cinco empresas regionais e quatro nacionais. As empresas regionais não concorriam entre si, pois o Brasil havia sido dividido em cinco regiões e cada uma das empresas ficou responsável por uma das regiões. Enquanto as regionais faziam voos de alimentação, as nacionais faziam ligações “tronco”. Segundo Oliveira (2009c, p. 83), nesse período, os preços e as frequências de voo eram determinados pelas autoridades e não era possível a entrada de novas companhias aéreas.

Fica evidente que, durante esse período, era grande a intervenção do governo no setor aéreo, pois além de criar monopólios para cada empresa regional, impedia a

entrada de novas empresas. Com o Decreto 72.898, de 9 de outubro de 1973, completou-se o regime de competição controlada proposto, pois o mesmo concedeu às empresas de transporte aéreo Viação Aérea Riograndense S.A. (VARIG), Viação Aérea São Paulo S.A. (VASP), Serviços Aéreos Cruzeiro do Sul S.A. e Transbrasil S.A. Linhas Aéreas, o direito de executar serviço aéreo de transporte regular de passageiro, carga e mala postal durante quinze anos.

Em meados da década de 1980, com o fim do sonho de se estruturar, planejar e fomentar de maneira sistemática e global, o desenvolvimento econômico, e, por via de consequência, o desenvolvimento do transporte aéreo no Brasil, passou-se a segunda etapa evolutiva da regulação do setor, a denominada regulação com política de estabilização ativa (1986-1992).

Em 1986, foi realizada a IV CONAC, entretanto a conferência não trouxe grandes mudanças à política vigente. Malagutti (2001, p. 6) afirma que, além disso, o Governo passou a abandonar gradualmente o regime de indexação da economia e a fixação de preços. Durante esse período, a regulação foi perdendo força, pois o controle de preços acabou, ficando totalmente a cargo dos gestores da economia, dada a postura desmedida do Estado em questões setoriais, que ficou a cargo dos gestores da economia.

Entretanto, as seguidas mudanças de plano econômico tiveram forte impacto nas tarifas e lucratividade dos setores de infraestrutura, inclusive o aéreo. Denomina-se esse período de regulação com política de estabilização ativa, justamente pelo desgaste das políticas industriais vigentes e pela forte intervenção nos reajustes tarifários. Essa iniciativa acabou se desdobrando em prejuízos ainda hoje contestados judicialmente (OLIVEIRA, 2009c, p. 87).

Constata-se que esse período foi marcado pelo início da flexibilização do fenômeno da regulação no setor, ou seja, diminuição da interferência do Estado na aviação civil. Outro fato relevante dessa época foi a criação do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986.

A década de 1990 é reconhecidamente o período de liberalização econômica brasileira, que afetou diversos setores, inclusive a aviação civil. A fase que durou de 1993 a 1997 foi denominada de liberalização com política de estabilização inativa. O processo de desregulamentação do setor foi implementado em três etapas, 1992, 1998 e 2001, trajetória similar aos “pacotes” de liberalização europeia.

A V CONAC, realizada em 1991, deu início a Primeira Rodada de Liberalização, pois a partir dela, os monopólios regionais do SITAR, que já estavam

distorcidos devido à competição entre as companhias, foram definitivamente abolidos pela portaria 075/GM5, de 6 de fevereiro de 1992 e Portarias 686 e 690/GM5, de 15 de setembro de 1992. A partir desse momento, a política do SITAR de quatro companhias nacionais e cinco regionais foi extinta, permitindo e estimulando a entrada de novas companhias aéreas. O resultado da Primeira Rodada de Liberalização foi a entrada de empresas como Pantanal, Tavaj, Meta, Rico, dentre outras, sendo algumas advindas de empresas de táxi aéreo. Apesar dessa nova política, Oliveira (2009c) frisa que a ligação entre as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília continuou sendo monopolista, o que no futuro foi denominado como “Linhas Aéreas Especiais”.

Dessa feita, o acontecimento mais marcante dessa época foi o fim oficial do SITAR, de maneira a incentivar a concorrência entre as empresas prestadoras de serviços de transporte aéreo. Além disso, devido à desnecessidade das instituições macroeconômicas interferirem fortemente no mercado, o período foi considerado como de política de controle de estabilização inativa.

Para dar sequência ao fortalecimento da concorrência no setor, as autoridades de aviação removeram dois importantes controles de competição que ainda vigoravam no setor, as bandas tarifárias e a exclusividade do direito de as regionais operarem as linhas aéreas especiais. Essa foi a Segunda Rodada de Liberalização, Portarias 986 e 988/DGAC, de 18 de dezembro de 1997, Portaria 05/GM5, de 9 de janeiro de 1998 e Portaria 701/DGAC, de 30 de dezembro de 1998, que se desdobraram no primeiro grande surto de competitividade desde o início da desregulamentação.

Entretanto, devido à economia na época passar por um aumento coletivo de preços, o Ministério da Fazenda em 1999 optou por cercar a precificação da indústria quanto aos reajustes. Na ótica de Oliveira (2009c, p. 90), a limitação das estratégias das empresas foi decorrência dessa política, haja vista a implantação do controle dos reajustes dos preços, sendo necessária a autorização prévia do DAC e do Ministério da Fazenda. Esse contexto justifica a denominação do período de “liberalização com restrição de política de estabilização”.

Os primeiros anos da década de 2000 foram marcados por um processo de quase desregulamentação (2001-2002), cujo objetivo maior era a liberdade tarifária. Em 2001, o DAC permitiu que a remoção da restrição regulatória macroeconômica fosse extinta de maneira a ficar livre do controle dos planos de estabilização. As portarias 672/DGAC, de 16 de abril de 2001 e 1.213/DGAC, de 16 de agosto de 2001 foram as responsáveis pela total liberalização dos preços. Esse fato coincidiu com a permissão de

entrada de novas empresas e de pedidos de novas linhas, frequências de voos e aviões. Esse fenômeno foi denominado de terceira rodada de liberalizações, cuja maior consequência foi a entrada da Gol no mercado brasileiro, em janeiro de 2001.

Entre 2003 e 2004, houve um período denominado de Rerregulação, em que o regulador implementou procedimentos de intervenção no mercado em resposta à crise nas empresas TAM e Varig e ao processo falimentar instaurado pela TransBrasil e Vasp. De acordo com Oliveira:

Denominamos esse período de “Rerregulação”, uma fase onde pedidos de importação de novas aeronaves, novas linhas e mesmo de entrada de novas companhias aéreas, voltaram a exigir estudos de viabilidade econômica prévia, configurando-se uma situação semelhante ao do período regulatório típico; a grande diferença, nesse caso, foi que não houve interferência na precificação das companhias aéreas, ou seja, não houve Rerregulação tarifária. (OLIVEIRA, 2009c, p. 96)

O grande objetivo dessa política era oferecer mecanismos para impedir o aprofundamento da crise que se instaurava devido a um ambiente de concorrência predatória e de necessidade de fortalecimento dos agentes envolvidos.

Frisa-se que até o momento, a estrutura de regulação da aviação civil se organizava da seguinte maneira, o Conselho de Aviação Civil (CONAC), vinculado à administração direta; a INFRAERO, vinculada ao Ministro da defesa; do Comando Aeronáutico se desdobravam alguns órgãos, o Centro de Investigação e prevenção de acidentes (CENIPA), a Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional (CERNAI); o DEPENDS EDUCAÇÃO, competente para avaliar fatores humanos ergonômicos; Comando-Geral de Apoio (COMGAP); Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA); Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DEPED); e Departamento de Aviação Civil (DAC), que era competente para fiscalizar as operações, a manutenção, a licença, o registro, a facilitação e segurança de serviços aéreos.

Em 2005, há a retomada da desregulação com um novo desenho institucional, que foi inaugurado com a criação da Agência Nacional de Aviação Civil, pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005. A nova agência veio substituir o Departamento de Aviação Civil, que tinha, como já elucidado, caráter militar e era inserido na administração direta, diferente da nova realidade. A partir dessa data, a estrutura ficou da seguinte maneira: o CONAC; a INFRAERO, que se vincula ao Ministro da Defesa; o

Centro de Investigação e Prevenção de acidentes (CENIPA), que se vincula, junto com o DECEA - que controla o tráfego aéreo ao comando da aeronáutica- e a ANAC (que concentrou todas as atribuições dos órgãos extintos), ao Ministro da Defesa. Entende-se que a criação da ANAC objetivou uma forma autônoma de gestão, decorrente da adoção do modelo de agências reguladoras. Entretanto, Barat (2007, p. 27) afirma que o controle do espaço aéreo realizado pelo DECEA, bem como a prevenção e investigação de acidentes aeronáuticos, competência da CENIPA, continuaram sob a responsabilidade do Comando da Aeronáutica.

Em 2011, foi formulado um novo desenho institucional, pois foi criada a Secretaria de Aviação Civil (SAC), através da Medida Provisória nº 527, de 18 de março de 2011. O objetivo dessa mudança foi desvincular do Ministério da Defesa a titularidade de coordenação, formulação e supervisão da política do setor aéreo no Brasil. A SAC passou a ter “status” de Ministério e conferiu caráter mais civil à questão da aviação, centralizando as operações, sendo a INFRAERO e a ANAC vinculadas à mesma. De acordo com o Relatório anual de 2011 da INFRAERO:

A importância da aviação civil brasileira para o nosso desenvolvimento foi demonstrada pela decisão governamental de criar um ministério próprio para gerenciar o setor, vinculado à Presidência da República, a Secretaria de Aviação Civil (SAC/PR), ao qual se vinculou igualmente a INFRAERO e a Anac. Com a criação da SAC/PR, em março de 2011, o Governo Federal inaugurou um novo momento, não só para a nossa atividade, a aeroportuária, como também para a aviação civil como um todo. Instituída, inicialmente, por meio de uma medida provisória (MP nº 527/2011), a SAC/PR foi formalizada em agosto, após a publicação da Lei nº 12.462. (EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA, 2011, p. 6)

O novo desenho institucional foi formulado há pouco tempo não sendo possível traçar desdobramentos imediatos da mudança. Entretanto, destaca-se que coincide com um movimento de fusão de empresas do mercado aéreo na América Latina e com pacotes de concessão para aeroportos por todo o Brasil. Claramente, a intenção do governo é interferir diretamente, já que se trata de órgão da administração direta, na política econômica direcionada à aviação civil, ainda mais que a Lei que instituiu a Secretaria de Aviação Civil a colocou em hierarquia superior à ANAC e EMBRAER.

Ante esse breve resgate histórico, passa-se para a análise da atual conjuntura institucional da regulação dos transportes aéreos, evidenciando os documentos legais, os

órgãos e suas competências. O objetivo é entender quais instrumentos legislativos normatizam a relação entre o Estado e o Mercado de Aviação Civil, buscando compreender, por via de consequência, a atuação dos órgãos competentes.

1.4 - Estrutura regulatória dos transportes aéreos no Brasil

Após compreender a evolução da regulação do setor aéreo no Brasil, parte-se para a análise do quadro institucional atual. De antemão, faz-se necessário o levantamento de todos os diplomas legais que normatizam o setor, a saber, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986; o Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002; o Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078 de setembro de 1990; Lei das concessões, Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; Lei da ANAC, Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005; Lei da Secretaria de Aviação Civil (SAC), Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011; Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011; Decreto de regulamentação da ANAC, Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006; e Resoluções da Diretoria colegiada da ANAC.

No que tange ao aspecto constitucional, as relações com o tema já foram definidas em seção correspondente⁷. O Código Civil (CC) e o Código do Consumidor (CDC) não serão contemplados nas análises por não se relacionarem diretamente com o objeto de estudo em questão. Entretanto, cabe elucidar que estes documentos legais irão normatizar especialmente as relações de responsabilidade civil, art. 389 e seguintes do CC e art. 20 e seguintes do CDC e tanto na relação entre empresas, quanto na relação entre empresas e seus clientes, no transporte de pessoas e de cargas.

No entanto, o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) merece maior atenção. Ele foi implementado em 19 de dezembro de 1986 e normatiza, dentre outros aspectos o espaço aéreo para fins aeronáuticos, a infraestrutura aeronáutica, a tripulação, a prestação dos serviços aéreos e alguns aspectos da responsabilidade civil. De acordo com seu art. 175, os serviços aéreos públicos englobam tanto os serviços aéreos públicos, como os serviços de transporte aéreo público de passageiro, carga ou mala postal, regular ou não regular, doméstico ou internacional.

Frisa-se que a relação jurídica entre a União e o empresário prestador de serviço de aviação civil pauta-se pelo código em questão. Além dele, incidem as condições da

⁷ Ver seção 1.1 que trata sobre o quadro constitucional da regulação da aviação civil.

relativa concessão que serão reguladas pelo relativo edital e pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995⁸. Já no que tange à relação jurídica estabelecida entre empresa e o consumidor, além do CBA, também incidirá o Código de Defesa do consumidor.

A Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC)⁹, é aplicada nos casos de prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, calcando-se pelos ditames da liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão do abuso do poder econômico. Atualmente, o SBDC é composto pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda.

O CADE é constituído pelo Tribunal Administrativo de Defesa da Concorrência, que é o fórum formal de deliberação e decisão dos seis conselheiros e presidente do tribunal; a Superintendência-Geral, órgão que funciona como uma primeira instância do Tribunal, cuja principal função é a fiscalização e investigação das atividades anticoncorrenciais; e o Departamento de Estudos Econômicos, que é o órgão destinado a munir o Sistema com pareceres e estudos específicos relacionados aos assuntos que estão sendo avaliados.

A função do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência é cada vez mais pertinente ao Mercado de Aviação Civil. Isso se agravou a partir do processo de liberalização do mercado, possibilitando a livre competição entre as empresas prestadoras de serviço aéreo. Ou seja, a partir do momento em que a regulação econômica não se preocupa com a entrada e saída de empresas no mercado, nem com a fixação do preço, passa-se à autoridade antitruste a responsabilidade de acompanhar possíveis infrações à ordem econômica como também avaliar as possíveis fusões entre empresas.

Nesse sentido, a fusão entre as empresas LAN Airlines S.A. e a TAM Linhas Aéreas S.A.¹⁰ é importante para compreender a atual conjuntura do Mercado de Aviação Civil do Chile e do Brasil, bem como de outros países especialmente na América

⁸ Não se propõe nesse trabalho traçar maiores considerações acerca do regime geral de concessões, buscase apenas identificar o documento legal que normatiza a questão.

⁹ Sobre a relação entre o Direito da concorrência e o Poder Judiciário no Brasil, ler: DE OLIVEIRA, Amanda Flávio. Direito da Concorrência no Brasil: um novo espaço de ativismo judicial? **Revista da Faculdade de Direito**. V. 46. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

¹⁰ Para maiores reflexões sobre os principais aspectos das decisões brasileira e chilena da fusão LAN e TAM ler o artigo LEURQUIN, Pablo; LARA, Fabiano Teodoro de Rezende. **Competition in the airline industry in south america: economic analysis based on the study of a merger case**. Disponível em: <<http://www.side-isle.it/ocs2/index.php/SIDE/SIDE2012/paper/view/967>>.

Latina. Esse ato de concentração gerou a maior empresa de aviação da América Latina estando no padrão competitivo de outras empresas internacionais. Essa fusão foi avaliada tanto pelo CADE¹¹, quanto pelo Tribunal de Defesa da Livre Concorrência do Chile (TDLC)¹².

Em síntese, a aprovação foi concedida pelos dois órgãos com algumas condições impostas às empresas, especialmente em *slots*¹³ de Santiago a São Paulo e Santiago a Rio de Janeiro, que foram os mercados relevantes que iriam sofrer aumento substancial no índice de concentração¹⁴. Além disso, outra condição é a restrição na participação das duas empresas em alianças globais, devendo as mesmas optarem pela Star Alliance ou pela Oneworld.

Além do caso da fusão LAN e TAM alguns outros foram submetidos ao crivo do CADE, o que ressalta a importância do órgão antitruste no Mercado de Aviação Civil no Brasil. Foi o caso, dentre outros, da autorização da celebração de acordos de compartilhamento de voos da Varig pela Ibéria Linhas Aéreas da Espanha S/A e Delta Airlines¹⁵ e o Acordo de Preservação de Reversibilidade de Operação (APRO) referente à compra da Webjet pela Gol, que tramita no CADE¹⁶.

Compreendido o papel crescente da autoridade antitruste no Mercado de Aviação Civil no Brasil, passa-se à questão da criação da Secretaria de Aviação Civil. A SAC pretende conferir natureza civil à regulação do setor, além disso, concentrar competências até então esparsas, bem como conferir ao órgão hierarquia com relação à ANAC e a INFRAERO.

De acordo com o regimento interno da SAC, anexo I do Decreto n° 7.476, de 10 de maio de 2012, compete à mesma formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de Aviação Civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil; formular e implementar o planejamento estratégico do setor, definindo

¹¹ O caso foi julgado pelo CADE, ainda sob a égide da Lei n° 8.884, de 11 de junho de 1994, em sede de Ato de concentração n° 08012.009497/2010-84.

¹² O Tribunal de Defesa de La Libre Competencia do Chile julgou a fusão da LAN e TAM na Resolución n° 37/2011 do Procedimiento no Contencioso n° 388.

¹³ “Horário estabelecido para uma aeronave realizar uma operação de partida em um aeroporto coordenado” Art. 2º, IV, da Resolução n° 2 do Anexo à Resolução n° 2, de 3 de julho de 2006, da ANAC.

¹⁴ Existem diversos índices que medem a concentração da estrutura de um determinado mercado, o índice Herfindahl-Hirshman (HHI), que foi utilizado pelo Tribunal de Defesa da Concorrência do Chile, leva em consideração informações sobre faturamento, capacidade instalada ou vendas de todas, e não apenas dos líderes, empresas. (SCHMIDT; LIMA, 2002. P. 4) Com este índice, sempre haverá uma variação positiva do mesmo. Existe duas formas de se ilustrar esse índice, no caso em comento fui utilizada a variação de 0 a 1, sendo um o máximo de concentração do mercado.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/Default.aspx?ca7e8c9d77ac43c055e275c196ba>>.

¹⁶ Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2011/10/acordo-com-o-cade-suspende-fusao-entre-gol-e-webjet.html>>

prioridades dos programas de investimentos; elaborar e aprovar os planos de outorgas para exploração da infraestrutura aeroportuária, ouvida a Agência Nacional de Aviação Civil; coordenar os órgãos e entidades do sistema de aviação civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa; formular, implementar, avaliar e monitorar as políticas do setor de aviação civil, promovendo a concorrência, de forma a assegurar a prestação adequada dos serviços, a modicidade de tarifas e a agregação de novos usuários ao modal de transporte aéreo; atribuir a infraestrutura aeroportuária a ser implantada, administrada, operada e explorada pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO; e coordenar e acompanhar os assuntos referentes à aviação civil, às infraestruturas aeroportuária e à aeronáutica civil que necessitem de posicionamento do Brasil junto aos organismos internacionais, respeitadas as competências legais dos demais órgãos e entidades.

A Secretaria de Aviação Civil organiza-se nos seguintes órgãos: o órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil, o gabinete e a secretaria executiva; órgãos específicos singulares, Secretaria de Política Regulatória de aviação civil, Secretaria de aeroportos e Secretaria de Navegação Aérea Civil; unidades descentralizadas, Escritório de Representação no Rio de Janeiro; e entidades vinculadas, a ANAC e a INFRAERO.

Cabe ao Gabinete, dentre outras competências, assistir o Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil em sua representação política e social, ocupar-se das relações públicas e do preparo e despacho de seu expediente pessoal; providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados pelo Congresso Nacional, pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público; apoiar a participação do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil em órgãos colegiados.

Já à Secretaria-Executiva cabe assessorar o Ministro de Estado Chefe, no âmbito de sua competência; exercer a coordenação superior das ações governamentais e das medidas referentes às áreas de atuação da Secretaria de Aviação Civil; assessorar o Ministro de Estado Chefe quanto à interação com a ANAC, a INFRAERO e outros órgãos e entidades da Administração Pública, direta e indireta; coordenar a articulação da Secretaria de Aviação Civil com os demais órgãos do governo federal para a condução das políticas e programas nas áreas afetas a políticas nacionais e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de aviação civil; e exercer as atividades de Secretaria-Executiva do Conselho de Aviação Civil.

À Secretaria de Política Regulatória de Aviação Civil compete assessorar o Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil na coordenação e supervisão dos órgãos e das entidades responsáveis pela regulação e fiscalização das atividades de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil; formular, coordenar e supervisionar políticas de regulação econômica dos serviços aéreos e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil; submeter à aprovação do Ministro de Estado Chefe os planos de outorgas para a exploração da infraestrutura aeroportuária, ouvida a ANAC; acompanhar o mercado e formular políticas públicas que incentivem a eficiência econômica, a competição, a prestação adequada dos serviços aéreos domésticos e internacionais e o desenvolvimento da aviação civil, em consonância com a Política Nacional de Aviação Civil - PNAC; acompanhar a implementação da PNAC e propor sua atualização nos assuntos de sua competência; e propor políticas e diretrizes para o desenvolvimento do mercado comum sul-americano de transporte aéreo.

A Secretaria de Aeroportos fica responsável por assessorar o Ministro de Estado Chefe na coordenação e supervisão dos órgãos e das entidades responsáveis pela gestão da infraestrutura aeroportuária; formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento e gestão da infraestrutura aeroportuária; elaborar o plano plurianual de investimentos em infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, em conjunto com a Secretaria de Navegação Aérea Civil; e implementar políticas de desenvolvimento e aplicação de tecnologias que aumentem a eficiência da infraestrutura aeroportuária.

No que tange à Secretaria de Navegação Aérea Civil, cabe-lhe assessorar o Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil na coordenação e supervisão dos órgãos e das entidades responsáveis pela gestão, regulação e fiscalização da infraestrutura aeronáutica civil; formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento, planejamento e gestão da infraestrutura aeronáutica civil, em coordenação, no que couber, com o Ministério da Defesa; propor políticas e diretrizes visando à segurança da navegação aérea civil, em coordenação, no que couber, com o Ministério da Defesa; e assessorar o Ministro de Estado Chefe na proposição ao Presidente da República de declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à construção, manutenção e expansão da infraestrutura aeronáutica civil.

O Escritório de Representação no estado de Rio de Janeiro fica incumbido de assistir o Ministro nas ações desenvolvidas pela Secretaria de Aviação Civil. Ao avaliar o quadro de competências dos órgãos que compõe a SAC, confirma-se a tentativa do

governo em implementar um sistema mais centralizado de regulação, colocando o então modelo de agência reguladora em um patamar de importância secundária em comparação ao atual contexto. Entretanto, a ANAC continua tendo a sua importância na dinâmica regulatória da aviação civil, passa-se agora à análise de suas competências e atribuições.

A Agência Nacional de Aviação Civil, como já afirmado, foi instituída pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005. Trata-se de autarquia especial integrante da Administração Pública Federal indireta, vinculada a Secretaria de Aviação Civil. Cabe à ANAC, de acordo com o art. 3º do referido documento legal, observar e implementar as orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo governo federal, especialmente no que se refere: à representação do Brasil em convenções, acordos, tratados e atos de transporte aéreo internacional com outros países ou organizações internacionais de aviação civil; ao estabelecimento do modelo de concessão de infraestrutura aeroportuária, a ser submetido ao Presidente da República; à outorga de serviços aéreos; à suplementação de recursos para aeroportos de interesse estratégico, econômico ou turístico; e à aplicabilidade do instituto da concessão ou da permissão na exploração comercial de serviços aéreos.

Compete ainda à ANAC, em consonância com o art. 7º, dentre outros quesitos, implementar, em sua esfera de atuação, a política de aviação civil; realizar estudos, estabelecer normas, promover a implementação das normas e recomendações internacionais de aviação civil, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil; promover, junto aos órgãos competentes, o cumprimento dos atos internacionais sobre aviação civil ratificados pela República Federativa do Brasil; regular as condições e a designação de empresa aérea brasileira para operar no exterior; regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil; regular e fiscalizar a outorga de serviços aéreos; conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos; e regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos.

Conforme já elucidado, essa análise institucional dos órgãos e documentos legais que norteiam e executam a intervenção do Estado nesse setor, é essencial para a compreensão da complexidade que o tema apresenta. Para dar continuidade, foram abordadas algumas peculiaridades da organização da Agência Nacional de Aviação Civil, EMBRAER, SIPAER e DECEA.

O Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, que regulamenta a estrutura organizacional da ANAC, aprovou o Regulamento, os Quadros Demonstrativos dos Cargos Efetivos e Comissionados, o Quadro-Resumo dos Custos de Cargos Comissionados, o Quadro das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança – Oficiais-Generais e Oficiais e o Quadro das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função – Graduados, da ANAC.

A Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) foi criada pela Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972. A INFRAERO é empresa pública, vinculada à Secretaria de Aviação Civil. A mesma tem como finalidade, de acordo com o art. 2º da Lei, implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída pela Secretaria de Aviação Civil. Compete ainda a ela superintender técnica, operacional e administrativamente as unidades da infraestrutura aeroportuária; criar agências, escritórios ou dependência em todo o território nacional; gerir a participação acionária do Governo Federal nas suas empresas subsidiárias; promover a constituição de subsidiárias para gerir unidades de infraestrutura aeroportuária cuja complexidade exigir administração descentralizada; e promover e coordenar junto aos órgãos competentes as medidas necessárias para instalação e permanência dos serviços de segurança, polícia, alfândega e saúde nos aeroportos internacionais, supervisionando-as e controlando-as para que sejam fielmente executadas.

Nesse contexto, destaca-se o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA), que foi criado pelo Decreto nº 69.565 de 1971. Porém, foi com o Decreto nº 87.249, de 07 de junho de 1982 que foi criado o Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER). Ele tem a finalidade de planejar, orientar, coordenar, controlar e executar as atividades de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos.

Por fim, resta citar o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), que foi criado pelo Decreto nº 3.954, de 5 de outubro de 2001, que tem por finalidade, de acordo com o art. 2º do referido documento, planejar, implantar, integrar, normatizar,

coordenar e fiscalizar as atividades de controle do espaço aéreo brasileiro, de telecomunicações aeronáuticas e de informática.

Em seguida, será desenvolvido o marco teórico utilizado neste trabalho bem como os caminhos metodológicos utilizados para realizar a avaliação dos dados coletados, dados estes, que contribuirão para elucidação dos impactos da regulação da aviação civil no Brasil na Integração Inter-regional do país. Além disso, no capítulo seguinte serão abordados os caminhos percorridos pela pesquisa, bem como o processo de coleta dos dados, que ocorreu fundamentalmente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Constituição da República Francesa do 4 de outubro de 1958; Tratado da Comunidade Europeia; Relatórios oficiais do Conselho de Estado e da Assembleia Nacional da França; Legislação infraconstitucional brasileira e francesa; Portarias e Regulamentos da Administração Direta e Indireta do Brasil; Decisões e pareceres de órgãos administrativos como o CADE e a SEAE; Documentos e Relatórios produzidos por órgãos governamentais como ANAC, EMBRAER, DAC; Sites oficiais do Governo Brasileiro, em especial da ANAC e EMBRAER; Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA; Literatura acadêmica especializada tanto da Economia, quanto do Direito.

2 - TEORIAS DA REGULAÇÃO ECONÔMICA: POR UMA PERSPECTIVA BRASILEIRA.

Após compreender o marco legal da Aviação Civil no Direito brasileiro, no presente capítulo, desenvolve-se o quadro teórico sobre regulação. Inicialmente, ele é construído a partir das matrizes norte americana e francesa. Entretanto, na medida em que a pesquisa tomou seu curso e foi-se tendo mais propriedade dos dados coletados, percebeu-se que a ancoragem em uma das duas tradições não seria suficiente para dar conta da análise de dados em função dos objetivos e das questões desta pesquisa. Ademais, a tentativa de encaixotar a realidade brasileira em uma das tradições poderia mascarar os resultados do estudo e promover uma perda qualitativa na interpretação dos dados. Há algumas peculiaridades brasileiras que impedem uma opção na sua totalidade por um marco teórico de alguma dessas duas tradições.

Sendo assim, optou-se por identificar fundamentos da regulação econômica brasileira. Para isso, levou-se em consideração a tradição jurídica brasileira e as experiências norte-americanas e francesas. O objetivo maior desse capítulo é apresentar essa construção.

Nessa perspectiva, acredita-se que expor os aspectos relevantes das principais teorias americanas da regulação justifica-se pelo fato de os norte-americanos terem desenvolvido bastante os estudos nessa área. Trata-se de um fenômeno já cristalizado na sua doutrina e jurisprudência. Para isso, toma-se como perspectiva Posner (2004); Stigler (2004); Peltzman (2004); e Viscusi; Harrington Jr.; Vernon (2005).

Sendo assim, na primeira seção, apresenta-se um conceito de regulação e a partir dele foram desenvolvidas três vertentes teóricas, a análise normativa como teoria positiva, a teoria da captura e a teoria econômica da regulação. A estratégia discursiva se justifica pelo desenvolvimento apresentado na doutrina americana sobre o assunto, sendo possível identificar com exatidão os grupos teóricos, colocá-los em confrontação e apresentar uma síntese da parte que interessa a essa pesquisa sobre o debate americano.

Na segunda seção, a concepção francesa de regulação é contemplada com o objetivo de trazer as reflexões dos juristas sobre o processo de resignificação do conceito de concorrência na prestação de serviços públicos. Frisa-se que a tradição francesa é essencialmente administrativista e legalista, tal qual a do Brasil, mesmo

porque, ela é uma das principais matrizes do Direito Administrativo brasileiro. Nesse sentido, reforça-se a importância de avaliar os progressos doutrinários franceses sobre o assunto.

Para discorrer sobre as teorias da Regulação Econômica nos EUA foram utilizados os autores já mencionados, entretanto para apresentar o debate francês ressalta-se que, inicialmente, privilegiou-se a reconstrução histórica dos fundamentos do Direito Administrativo na França. Em seguida, foram apresentadas diversas posições e estudos sobre as novas perspectivas na intervenção do Estado na Economia. Os autores que fundamentaram essas reflexões foram Frison-Roche (2000); Charles (2001); Marais (2004); e Guillien; Vincent (2010).

Entretanto, essas reflexões não se limitam ao ambiente acadêmico. Pelo contrário, existe uma participação efetiva de instituições como o *Conseil d'État*, que formulou um Relatório Público no ano de 2001 sobre as Autoridades Administrativas Independentes¹⁷ - AAI, e a Assembleia Nacional que apresentou em 2010, outro relatório sobre o mesmo objeto. Na presente abordagem, utilizou-se o Relatório da Assembleia Nacional por acreditar que as reflexões apresentadas englobam as do relatório de 2001 e ainda apresentam novas contribuições. Nesse sentido, foram compreendidos os esforços dos juristas franceses na adequação da nova cultura de intervenção econômica - de origem no Direito Comunitário - e de seus novos modelos institucionais à tradição jurídica francesa.

A última seção é destinada às perspectivas brasileiras de regulação. Conforme se elucidou, a dicotomia apresentada não foi suficiente para nortear a análise dos dados. Isso ocorre pelo fato da utilização de uma teoria calcada na experiência de outros países, não ser suficiente para explicar fenômenos jurídicos no Brasil. Ou seja, não é possível utilizar na íntegra a Teoria Econômica da Regulação, pois ela se calca em fundamentos não aplicáveis no ordenamento jurídico pátrio. Bem como não é possível usar unicamente as conclusões da experiência francesa, porque no Brasil o fenômeno da regulação é mais institucionalizado juridicamente, sendo, inclusive, previsto na Ordem Econômica Constitucional.

Por esses motivos, as perspectivas brasileiras da regulação econômica foram apresentadas a partir da cultura jurídica do país e levando-se em consideração conclusões da doutrina pátria, em especial, aquelas de postas por Binenbojm (2008);

¹⁷ As autoridades Administrativas Independentes (AAI) são instituições equivalentes às Agências Reguladoras no Brasil.

Ragazzo (2011). Entretanto, os aprofundamentos sobre as discussões americanas e francesas permitiram uma reflexão revisitada do fenômeno. A avaliação dessas tradições confere a essa pesquisa uma avaliação diferenciada de demais trabalhos sobre o assunto.

2.1 A Regulação Econômica nos Estados Unidos da América do Norte.

De acordo com Viscusi, Harrington Jr., Vernon (2005, p. 357), a regulação econômica é compreendida como fenômeno pelo qual o Estado, através de normas, restringe as escolhas dos agentes econômicos utilizando seu poder de coerção. Quando um determinado mercado é afetado por normas de regulação, o desempenho da indústria em termos de eficiência alocativa e produtiva é determinado ao mesmo tempo pelo mercado e por processos administrativos. Normalmente, essas restrições ocorrem por três instrumentos: controle do preço dos produtos, da quantidade de produtos e da entrada ou saída de empresas em um determinado mercado.

O controle de preço é a fixação de um valor mínimo ou máximo do produto ou da prestação de um serviço. Por exemplo, ele pode ocorrer na determinação de um preço máximo, quando se regula um monopólio natural¹⁸, ou de estabelecer um preço mínimo para a venda de produtos, quando determinada empresa pratica preços predatórios. Em consonância com Viscusi, Harrington Jr., Vernon (2005), a regulação do preço pode trazer malefícios à prestação do serviço pela empresa, pois, devido ao lucro da empresa ser determinado por diversos fatores, inclusive pelo preço do produto vendido, a agência reguladora pode ter dificuldades na velocidade de readequar os preços do produto oferecido de acordo com as novas condições de demanda ou custo. A diferença entre o tempo de mudança de preço regulado e de um preço que não se regula pode gerar um aumento ou uma diminuição não natural dos lucros.

¹⁸ “O monopólio natural corresponde, na maioria das vezes, a uma atividade na qual os custos de produção fixos, representados, sobretudo pela maquinaria, instalações e base territorial são desproporcionalmente elevados, em relação aos custos variáveis, correspondentes principalmente a matérias-primas, energia e mão de obra. E aí, os custos unitários de uma única empresa – em determinado nível absorvível pelo mercado – são decrescentes à medida que sua produção aumenta, seguindo essa tendência até alcançar toda a sua produção destinada a atender aquele mercado. Seus custos em regime de monopólio são assim inferiores àqueles em que incorreriam várias empresas, individualmente, num mercado competitivo, pois a alta proporção dos custos fixos exige a produção em grande escala, e o mercado somente absorve a oferta de uma empresa naquele nível de produção. Seriam pois **as próprias condições estruturais-tecnológicas desses setores a impedirem a sua organização em regime de concorrência.**” (NUSDEO, 2010, p. 274).

O controle de quantidade do produto ou serviço oferecido acontece quando o Estado estabelece um valor máximo ou mínimo de produção. Já o controle de entrada e saída ocorre quando se impede ou se facilita o surgimento de novas empresas em um determinado mercado ou se dificulta a saída de competidores. Essa preocupação ocorre normalmente na regulação de serviços públicos. As barreiras à entrada acontecem quando já existem empresas reguladas prestando aquele determinado serviço. O controle de saída ocorre quando um determinado serviço ou produto oferecido não é prestado ou oferecido de maneira ampla, como se é desejado pelos consumidores, pelo mercado, devendo o Estado garantir a sua existência.

Em consonância com Viscusi, Harrington Jr., Vernon (2005, p. 361), outras variáveis podem ser reguladas, como a qualidade, por exemplo. Entretanto, fazer a regulação da qualidade pode impor ao agente regulador um custo muito alto na implantação desse controle, sendo, portanto, uma técnica evitada pelo Estado.

A doutrina da Regulação nos Estados Unidos da América do Norte é apresentada sob três perspectivas, isto é, a Análise Normativa como Teoria Positiva, a Teoria da Captura e a Teoria Econômica da Regulação.

A primeira perspectiva das teorias de regulação norte americana a ser apresentada é a Análise Normativa como Teoria Positiva. Ela tem como fundamento a intervenção do Estado na economia, quando a concorrência não consegue, por si só, gerar o máximo de bem estar possível. Posner (2004, p. 50) a chama de Teoria de Interesse Público e trata-a como um legado da geração anterior de economistas para a atual geração de advogados. Afirma o autor que, de acordo com essa teoria, a regulação seria criada para responder a uma demanda pública por correção de práticas de mercados ineficientes ou não equitativas.

Nesse contexto, vale ressaltar que Nusdeo (2010, p. 139) compreende as falhas de mercado, ou seja, as imperfeições ou inoperacionalidades do mercado como os motivos para a intervenção estatal. Essa visão é consequência da superação da concepção de que o mercado é sempre capaz de levar às situações que gerem mais bem estar, sem interferência do Estado. Essa compreensão se desdobrou da maior intervenção estatal na Economia norteamericana, especialmente, com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, um dos principais motivos da crise 1929. Assim, cumpre destacar que as falhas de mercado dividem-se em quatro, nos bens públicos, nas externalidades, nos mercados não competitivos e nas assimetrias de informação.

Os bens públicos, em uma acepção econômica, são considerados como aqueles que podem ser consumidos por todos, independentemente de terem gastado recursos ou não para obtê-los. Exemplo de um bem público seria a segurança nacional, pois independente de um grupo de pessoa arcar com os custos ou não, a coletividade inteira irá utilizar desse benefício. Nesse sentido, para Ragazzo (2011, p. 21), as características do bem público é que o mesmo sempre será rival e não excludente, fazendo com que seja avaliado pelo consumidor a um preço menor que o real, sendo necessário haver intervenção estatal para corrigir essa falha.

As externalidades, por sua vez, são as interferências positivas ou negativas, causadas por um terceiro, originando uma discrepância entre as estruturas de custo e benefício privadas e sociais. Quando se constata a existência de uma externalidade, o mercado não consegue alocar de maneira ótima os recursos de forma a não gerar o máximo de bem-estar possível, necessitando-se, então, de regulação.

Já no que diz respeito à existência de mercados não competitivos, ou seja, os casos de monopólio natural (que já foram conceituados acima) e nas situações em que os mercados estão cartelizados, o que levaria aos efeitos similares ao monopólio. Nessas ocasiões, existe a tendência do aumento do excedente do produtor, equivalente à diminuição do excedente do consumidor, que tem como origem a fixação do preço monopolista. Essa situação gera a chamada perda de peso morto, sinalizando haver diminuição no bem-estar social. Por esse motivo, existiria a necessidade do Estado intervir no intuito de evitar essa retração no bem-estar social.

A outra natureza de falhas de mercados seria a decorrente da ausência de informações necessárias ao consumidor e ao agente regulador. Essa restrição os impedem de tomar decisões mais eficientes, gerando problemas de oportunismo na fase pré-contratual, por exemplo.

Compreendido esses fundamentos para a intervenção estatal, retomam-se as críticas. De acordo com Posner (2004), dois pressupostos caracterizaram o pensamento sobre política econômica entre a declaração do *Intersatate Commerce Act* em 1887 até a fundação do *Journal of Law and Economics*, em 1958: os mercados são extremamente frágeis e estão altamente passíveis a funcionar ineficientemente; e que a regulação não tem custos.

A teoria denominada de Análise Normativa como Teoria Positiva utiliza-se, portanto, de artifícios da análise normativa para gerar uma teoria positiva. Dessa forma,

compreende que a regulação é utilizada em resposta à demanda pública de correção das falhas de mercado ou correção de práticas indesejadas.

De acordo com Posner (2004), alguns autores criticam essa maneira de compreender a regulação econômica pelo fato de ela partir de um pressuposto que não obrigatoriamente fora verificado, que a regulação sempre corrige de maneira adequada as falhas de mercado. Além disso, as evidências empíricas, que inclusive fundamentaram as teorias que serão abordadas a seguir, levam a crer que a existência da regulação não está vinculada obrigatoriamente a existência de falhas de mercado. Na visão desse autor:

Se esta teoria da regulação estivesse correta, encontraríamos principalmente regulação imposta aos mercados altamente concentrados (onde o perigo de monopólio é maior) e aos mercados que geram externalidades positivas e negativas. Mas, não é isso que encontramos. Aproximadamente, quinze anos de pesquisas teóricas e empíricas, conduzidas principalmente por economistas, demonstraram que a regulação não está necessariamente relacionada à presença de externalidades, ou ineficiências, ou estruturas monopolistas de mercado. (POSNER, 2004, p. 51)

Para contrapor a esses apontamentos trazidos por Posner (2004), os defensores da teoria do interesse público indicam que a má administração seria a responsável pelo desempenho frustrante do processo regulatório e que deve se corrigir com o desenvolvimento e amadurecimento da sociedade. Entretanto, ele indica que essa argumentação não se sustenta, pois não se avalia que as consequências socialmente indesejadas da Regulação são desejadas por grupos influentes na legislação que estabelece o sistema regulatório. Além disso, muito dos argumentos, no sentido de comprovar a ineficiência da Regulação para o alcance do interesse público, provam, na verdade, a eficiência da Regulação para fins privados.

Além disso, Posner (2004) defende que a Regulação não promove o interesse público por dois motivos. Inicialmente, pelo fato de as agências serem incapazes de realizar todas as tarefas atribuídas às mesmas, esperar-se-ia que elas falhem ou que distorçam um funcionamento eficiente dos mercados. O segundo ponto, é o alto custo para fiscalizar efetivamente o desempenho das agências pelo Legislativo. Isso se explica porque o Legislativo cria uma agência reguladora quando tem o interesse em um determinado assunto. Entretanto, com o passar do tempo, outras problemáticas vão

surgindo, então o Legislativo fica incapacitado de dedicar atenção para supervisionar todas as agências anteriormente criadas. De acordo com o referido autor:

Um problema sério com qualquer versão da teoria do interesse público é que a teoria não define qualquer intercâmbio ou mecanismo pelo qual uma concepção de interesse público é traduzida em ação legislativa. Na teoria dos mercados, explica-se como os esforços dos indivíduos para promover seus próprios interesses através de transações geram uma alocação eficiente de recursos. Não existe articulação similar de como a opinião pública sobre quais políticas legislativas ou providências poderiam maximizar o bem-estar social é traduzida em ação legislativa. (POSNER, 2004, p. 55)

A segunda perspectiva sobre a Regulação Econômica norte americana a ser apresentada é a denominada a Teoria da Captura. Ela contrapõe a primeira e se baseia na premissa de que a regulação sempre ocorrerá em favor da empresa regulada. Um dos problemas dessa teoria é não oferecer as ferramentas necessárias para explicar o porquê da captura justamente pelas empresas e não pelos outros grupos de interesse que são envolvidos pela regulação. Outro questionamento relevante é sobre a sua incapacidade de explicar o fato de a regulação nem sempre trazer maiores lucros às empresas. Além disso, ela apresenta dificuldade de explicar o fenômeno da desregulação que diversos setores sofreram nos EUA depois da intensa regulação destes.

A última teoria americana apresentada é a teoria econômica da regulação, formulada especialmente por Stigler, em seu artigo *Theory of Economic Regulation* de 1971. Para somar às conclusões dessa pesquisa, serão também contempladas as contribuições de Peltzman, no seu trabalho *The economic theory of regulation after a decade of deregulation* de 1989. Este trabalho versa sobre a aplicabilidade da teoria da regulação após o período de desregulação vivido nos EUA.

Basicamente, Stigler (2004) se propõe a analisar o fenômeno da regulação identificando quem será beneficiado por ela ou quem sofrerá os ônus da mesma. Para isso, ele se utilizará da lógica de mercado, para explicar o fenômeno, ou seja, ele aplicará a regra de oferta e demanda para entender a regulação. Interessante ressaltar que essa teoria parte da premissa da legalização do *lobby* que fundamenta toda a atividade política americana.

De acordo com Stigler (2004), o Estado pode assumir relevante papel como fonte de recursos ou ameaças à atividade econômica, devido ao seu poder normativo, podendo ajudar ou prejudicar um grande número de indústrias. Um avanço dessa teoria

é constatado pelo fato de ela aceitar que, apesar da regulação ser um fenômeno geralmente concebido para beneficiar uma determinada indústria, existem situações em que os efeitos são onerosos às indústrias reguladas. Entretanto, elas seriam excepcionais e seriam explicadas pela teoria da regulação adquirida.

Outro importante avanço desta teoria é considerar a regulação como um fenômeno jurídico, econômico, mas também, político. Nesse sentido, Stigler (2004, p. 25) põe em evidência evoluções do campo da ciência política e busca racionalizar o sistema político. Este é o ponto alto de suas premissas. Nesse sentido, ele concebe os sistemas políticos como racionalmente planejados e aplicados, que servem como instrumentos para a realização de interesse e desejos de membros da sociedade. De acordo com Stigler, uma questão importante que norteia a reflexão do fenômeno da Regulação Econômica, por parte dos teóricos da Teoria Econômica da Regulação, é de como um grupo de pessoas ou de indústrias consegue utilizar o Estado para seus propósitos ou então é escolhida pelo Estado para ser usada?

Para alcançar o seu objetivo, Stigler divide seu artigo em duas partes, uma destinada a tratar dos benefícios que um Estado pode proporcionar a uma indústria e outro sobre os custos de se obter regulação. Ele entende o poder de coagir como a característica fundamental do Estado frente aos demais cidadãos. Sendo assim, põe em evidência uma das suas maiores prerrogativas, a tributação. Isso o torna capaz de movimentar recursos, alterar e influenciar decisões econômicas. São justamente essas potencialidades do Estado que interessam uma indústria quando a mesma busca aumentar seus lucros. O autor explica as quatro políticas regulatórias que uma indústria pode desejar: realizar subvenção direta em dinheiro, controlar as entradas, afetar grupo de substitutos dos produtos e, por fim, fixar preços.

Na segunda etapa do artigo, Stigler (2004) começa a desenvolver a diferença entre a decisão política e a decisão econômica. De acordo com o exposto no trabalho, o mercado acumularia interesses econômicos de maneira a prever o curso futuro e os investimentos ocorrem de acordo com sua previsão. Isto posto, uma decisão econômica não é universal e não ocorre no mesmo momento, enquanto que a política, obrigatoriamente, deve ser universal. Isso ocorre porque ela não pode excluir nenhum cidadão, mesmo os desinteressados. Além disso, tem que ocorrer simultaneamente sob pena de eivar o processo decisório.

Dentro desse contexto, Stigler (2004) trabalha com a lógica dos partidos, assumindo ser o objetivo central dos partidos a manutenção do poder, ou seja, garantir a

reeleição e as eventuais rendas de gabinete. Por esse motivo, de acordo com o autor, “Se votar contra uma política econômica que prejudicaria a sociedade pudesse garantir a reeleição, com certeza o representante votaria sempre nesse sentido” (STIGLER, 2004, p. 35). Portanto, caso o representante negue essa lógica, haverá um movimento governamental ou empresarial para a eleição de representante mais complacente. Entretanto, o autor afirma que essa conclusão não significa que as indústrias terão sempre o que querem, mas sim que o representante e seu partido sempre buscam a forma de angariar a maior coalizão de interesses duráveis dos eleitores.

Nesse perspectiva, de acordo com Stigler (2004), a indústria que tem como objetivo obter vantagens com a regulação deverá se dirigir ao partido, que seria o revendedor apropriado na lógica econômica. Isso se justifica pelo fato de as mudanças legislativas, tais como as regulatórias, serem aplicadas pelos vencedores das eleições. Como consequência desse entendimento, os partidos políticos teriam função essencial no processo de regulação, pois são as instituições que detêm a legitimidade de disputas eleitorais. Sendo assim, o estágio final desse processo político de mobilização de interesses teria como fim a vitória eleitoral, da mesma forma que o processo de produção de uma mercadoria tem como fim a comercialização dela.

Compreendida a organização desse “mercado” político, uma outra observação sobre ele é pertinente. O seu tamanho fixo, estabelecido pelo sistema eleitoral, faz os custos de obter regulação aumentarem em velocidade menor que o tamanho da indústria. Consequentemente, segundo Stigler (2004, p. 37), setores representativos com maior facilidade de mobilização, como por exemplo, grandes indústrias, tem maior facilidade de ter seus interesses representados.

Ante o exposto, a conclusão trazida pelo autor é que existe um mercado de regulação com demanda e oferta, que precisa ser analisado sob a luz do processo político e dos custos de uma indústria obter regulação.

Na ótica de Peltzman (2004, p. 82), com a década de 1970, foi deflagrado nos EUA intenso processo de desregulação, influência direta das mudanças políticas bem como por preocupações com a inflação e por uma certa descrença na eficácia da intervenção estatal. Com isso, com o seu artigo “A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação”, ele procurou verificar a aplicabilidade da Teoria Econômica da Regulação nessa nova dinâmica de intervenção estatal. Em outras palavras, ele avaliou se os apontamentos trazidos por Stigler (2004) continuavam aplicáveis. As reflexões de Peltzman (2004) são muito importantes para esse trabalho,

pois o movimento de desregulação ocorreu em vários países do mundo, especialmente no Brasil. Dessa maneira, as observações trazidas pelo autor são relevantes para a compreensão do fenômeno da regulação no Brasil.

Vale dizer que a desregulação ocorreu em diversos outros países democráticos e está vinculado a uma diminuição da intervenção direta do Estado na Economia. No Brasil, por exemplo, é aprofundado especialmente com os Programas Nacionais de Desestatização e todas as privatizações que ocorreram na década de 1990.

Por esses motivos, serão abordados os principais aspectos do trabalho de Peltzman (2004). O autor trás três conclusões essenciais da teoria em questão: os grupos compactos tem mais facilidade de se beneficiar da regulação do que grupos grandes e difusos, fator que beneficia os produtores aos consumidores; a política regulatória visará manter distribuição ótima dos recursos entre os membros do grupo apoiador; e o processo regulatório será sensível a perdas de bem-estar, pois os benefícios políticos oriundos da regulação são decorrentes da sua capacidade de distribuir riqueza.

A teoria econômica da regulação, após o período de desregulação, dá maior ênfase às questões relativas à política de coalizões. Ou seja, a busca por equalizar as pressões políticas passa a ser ainda mais fundamental. Isto posto, caso a desregulação seja uma opção política viável e haja interesse nisso, ela não será descartada. De acordo com esse autor:

Quando os benefícios trazidos pela desregulação tornam-se grandes em relação às perdas por ela impostas, a probabilidade de que medidas nesse sentido sejam adotadas aumenta. Essa situação torna-se mais provável quando a própria regulação gera ineficiências, caso em que desregular visando a mitigar essas ineficiências pode gerar benefícios. (PELTZMAN, 2004, p. 120)

Assim, para avaliar se a desregulação seria a consequência previsível em um mercado regulado, com base na Teoria Econômica da Regulação, faz-se necessário procurar alguma forma de dissipação de riqueza sobre a qual o equilíbrio político é baseado. Isso posto, no caso de haver pouca riqueza a se distribuir, a teoria em questão é incapaz de explicar racionalmente a continuidade da regulação.

Na visão de Peltzman (2004), o desafio inicial da Teoria Econômica foi fornecer a base para entender o comportamento das agências reguladoras. Ele acabou oferecendo parâmetros interessantes para a análise do assunto, contribuindo também para verificar as forças que atuam sobre os alicerces institucionais da regulação. Entretanto, ainda carece realizar uma análise completa dos escopos e das formas dessas instituições.

De acordo com Posner (2004, p. 74), nenhuma dessas três teorias é suficientemente precisa para a verificação empírica, pois não articulam um procedimento de verificação para a sua confirmação ou refutação. Apesar disso, esperar-se-ia o sucesso da Teoria Econômica da Regulação, pelo fato de aplicar o pressuposto geral da economia à atividade política e pela compreensão do comportamento humano como uma resposta de seres racionais individualistas ao meio ambiente.

Conforme elucidado, os autores apresentam um paradoxo da Teoria Econômica da Regulação, qual seja, apesar de ter como o principal argumento a constatação empírica dos motivos de se iniciar e de se manter uma intervenção governamental em uma determinada indústria, os autores que a formularam não conseguem produzir um parâmetro de aplicação da teoria para sua aprovação ou reprovação.

Entretanto, essa constatação não desvaloriza a referida teoria. Ela confere importantes ferramentas e preocupações para os estudiosos do Direito Econômico para verificar os interesses que se traduzem com a regulação econômica. Compreendido esse ponto, passa-se à análise do debate francês. Inclusive, este é bastante influenciado pelas experiências e teorias norte americanas.

2.2 A Regulação Econômica na França.

Entender o debate sobre regulação econômica na França exige resgatar alguns aspectos sobre o Direito Administrativo da República Francesa. Ele começa a ser desenvolvido com a Revolução Francesa, em especial, através do Decreto de 22 de dezembro de 1789. A norma, que ainda se encontra em vigor dispõe sobre a constituição das assembleias primárias e as assembleias administrativas. Nos primeiros artigos desse documento, foi estabelecida a estrutura administrativa do reino, definindo que o mesmo seria dividido em departamentos e os mesmos compostos por distritos. Além disso, durante todo o Decreto vão sendo estabelecidas algumas regras da relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A maior relevância desse dispositivo legal em questão é a autonomia que se confere ao Direito Administrativo face às demais áreas jurídicas. Ela ocorre com a declaração de inconstitucionalidade de qualquer julgamento por Tribunal Comum dos casos da atividade pública. De acordo com o §6º, da *Instruction sur la formation des assemblées représentatives et des corps administratifs, Loi du 22 décembre 1789*:

Todo ato dos tribunais e das cortes de justiça tendendo a contraria ou suspender o movimento da administração será inconstitucional, permanecerão sem efeito, e não deverá para os órgãos administrativos na execução de suas operações¹⁹.

Esse dispositivo se justifica pelo crédito que os revolucionários davam ao Poder Legislativo, mas também pela descrença no Poder Judiciário, já que este mantinha relação embrionária com o *Ancien Regime*. Ainda sobre o assunto, o art. 10, do Título II – Dos juízes em geral, da Lei de 16 e 24 de agosto de 1790, dispõe sobre a organização judiciária:

Os tribunais não poderão tomar diretamente ou indiretamente qualquer parte no exercício do poder legislativo, nem impedir ou suspender a execução dos decretos dos órgãos legislativos, sancionados pelo Rei, sob pena de abuso de autoridade²⁰.

Isto posto, delineia-se um dos principais fundamentos do Direito Administrativo francês, o culto ao princípio da legalidade. Afinal, o mesmo tinha como objetivo garantir aos franceses a racionalização, com base na filosofia liberal e iluminista, da relação entre a administração e os cidadãos. Esse processo de racionalização da vida pública tinha como ponto máximo a atividade legislativa, concebida pelos verdadeiros representantes do povo – o Poder Legislativo.

De acordo com Burdeau (1995, p. 66), apenas com a *Constitution du 22 frimaire de l'an VII* (Constituição da República Francesa de 1799), foi criado o *Conséil d'Etat*. Segundo o autor, esse órgão foi criado para atender os anseios de Napoleão por um corpo técnico que servisse para esclarecer e assegurar a efetividade do seu poder. Nesse sentido, a Constituição da República Francesa de 1799, em seus artigos 52 e 53, dispõe:

52. Sob a direção dos cônsules, o Conselho de Estado é encarregado de redigir os projetos de lei e de regulamentos da administração pública, e de resolver as dificuldades que surgirem em matérias administrativas. 53. É dentre os membros do Conselho de Estado que serão sempre escolhido os oradores encarregados de portar a palavra em nome do Governo diante do corpo legislativo. Esses oradores

¹⁹ Tradução livre de: *Tout acte des tribunaux et des cours de justice tendant à contrarier ou à suspendre le mouvement de l'administration étant inconstitutionnel, demeurera sans effet, et ne devra pas arrêter les corps administratifs dans l'exécution de leurs opérations.*

²⁰ Tradução livre de: *Les tribunaux ne pourront prendre directement ou indirectement aucune part à l'exercice du pouvoir législatif, ni empêcher ou suspendre l'exécution des décrets du corps législatif, sanctionnés par le Roi, à peine de forfaiture.*

nunca serão enviados em número maior de três para a defesa de um mesmo projeto de lei²¹.

Com a criação do *Conséil d'Etat*, consagrou-se o modelo de jurisdição administrativa apartada da jurisdição comum. Essa dualidade jurisdicional é traço característico da cultura jurídica francesa e confere aos conselheiros do *Conséil d'Etat* importante papel na dinâmica democrática.

Outro fundamento do Direito Administrativo francês é a intervenção pública direta na prestação de serviços públicos. O surgimento da preocupação com a organização do serviço público se deu com a progressiva separação entre a gestão dos bens da coroa e os serviços direcionados ao povo, sendo estes últimos de caráter mais político e social. Sobre o assunto, frisa-se que os correios, organizados em 1664, com objetivo de facilitar a comunicação entre a realeza e os políticos locais, são considerados como a primeira categoria de serviços públicos. Inclusive, de acordo com Marais (2004, p. 74), já no século XVI, os correios foram unificados na condição de monopólio.

A estratégia de prestação de serviço público através de monopólios estatais marcou bastante a história econômica francesa. Na realidade, de acordo com Charles (2001, p. 129), a concepção de serviço público econômico foi essencial para o desenvolvimento do capitalismo francês, pois tinha como objetivo garantir o funcionamento de certas atividades essenciais que não conseguiam ser adequadamente prestadas pela iniciativa privada.

Nesse sentido, os reflexos da instauração da República na França na economia, por um lado são desdobramentos dos fundamentos liberais, que se apoiam em uma lógica mercantil, mas por outro, tem significativa influência socialista, ao passo que intervém diretamente na economia.

Essa postura intervencionista do Estado francês é aprofundada durante o Século XX, especialmente com a reconstrução do país após a Segunda Guerra Mundial. A partir dessa experiência intervencionista de empresas públicas, especialmente, durante os chamados *Trente Glorieuses* (1950-1980), foi desenvolvida a concepção de “serviço

²¹ Tradução livre do original: 52. *Sous la direction des consuls, Le conseil d'etat est chargé de rédiger les projets de lois et les réglemens d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative.*

53. *C'est parmi les membres du conseil d'etat que sont toujours pris les orateurs chargés de porter la parole au nom du Gouvernement devant le corps législatif. Ces orateurs ne sont jamais envoyés au nombre de plus de trois pour la défense d'un même projet de loi.*

público à francesa”. Em síntese, trata-se da combinação de um monopólio legal, competência nacional para as grandes redes coletivas e empresa pública regida por normas obrigatoriamente de Direito Público.

Se a prestação de serviços públicos na França é marcada pela presença de um Estado fortemente interventor, desde o princípio da República, nos EUA o caminho não foi o mesmo. Devido a uma profunda tradição liberal, nos EUA, a prestação de serviços coletivos foi, desde o início, promovida pela iniciativa privada. Apenas no meio do século XIX, é que o poder público começa a intervir na gestão desses serviços. Essa diferença entre tradições permitiu a construção de sistemas administrativos muito diferentes.

Compreendidos os fundamentos tradicionais da administração francesa, chega-se a um ponto crucial dessa seção. A influência da defesa da concorrência no Direito Administrativo francês. Ou seja, a reformulação contemporânea da defesa da concorrência revolucionou o modelo tradicional da administração francesa. O novo conteúdo semântico da defesa da concorrência provém do Direito Comunitário, sendo assim um desdobramento de um movimento exógeno à tradição jurídica francesa. Apesar disso, o conceito de concorrência já era conhecido no ordenamento jurídico francês. Ele estava ligado ao princípio de liberdade do comércio e da indústria.

Conforme elucida Marais (2004, p. 119), houve significativas mudanças semânticas desse princípio ao longo dos anos. Inicialmente, a jurisprudência realizava uma interpretação construtiva da Lei *Le Chapelier* de 2-17 de março de 1791 de março, no sentido de legitimar a interferência direta do poder público, no fornecimento de bens e serviços, ressalvadas as disposições legislativas, quando houvesse real carência da iniciativa privada.

Em seguida, com a crise do final da Primeira Guerra Mundial, a jurisprudência aceitou uma maior intervenção pública, resultante dos decretos *Pointcaré* de 5 de novembro de 1926 e de 28 de dezembro de 1926, que autorizaram as coletividades locais a criar os Serviços Públicos de gestão industrial e comercial (SPIC)²². Com isso, a jurisprudência passou a entender que a intervenção pública era subordinada a dois critérios cumulativos: a) circunstâncias excepcionais, de acordo com as particularidades

²² Os serviços públicos na França podem ser de natureza administrativa (SPA) ou de natureza industrial e comercial. Essa tipologia serve para determinar se serão aplicadas as regras de direito público ou de direito privado. (MARAIS, 2004, p. 119).

do tempo e do lugar; e b) interesse público, que remete à concepção de interesse geral requerida para a identificação de um serviço público.

Conforme evidenciado, apesar do conceito de concorrência já pertencer ao ordenamento jurídico francês, houve uma profunda alteração no direito administrativo francês, com a decisão *Million et Marais*. Esse caso marcou a equivalência do Direito Comunitário ao Direito pátrio, especialmente no pertinente às questões concorrenciais no direito interno francês, de modo a confirmar a progressiva aplicação direta do ordenamento jurídico comunitário.

Com a decisão do referido caso, houve um movimento jurisprudencial de controle da atividade administrativa, com fundamento no princípio da concorrência²³. Uma das mudanças substanciais na atividade jurisdicional administrativa foi a utilização de conceitos econômicos para o julgamento dos casos, em especial, das compreensões sobre posição dominante e infraestruturas essenciais. Além disso, destaca-se ainda a aplicação dos princípios dispostos no Tratado da Comunidade Européia: não-discriminação e igualdade de tratamento (art. 12); liberdade de circulação de mercadorias (art. 28); liberdade de circulação de pessoas (art. 43); e livre prestação de serviços (art. 49).

A nova compreensão do princípio da concorrência choca diretamente com o bloco de legalidade que orienta a atividade administrativa francesa, causando uma reflexão profunda no paradigma político que fundamenta inúmeras instituições. Isso se dá especialmente pelo que Marais (2004, p. 181) denominou de *marchéisation* - em tradução literal seria a “mercadificação” - da atividade humana de atividades e relações humanas até então alheias à esfera de mercado. Esse movimento causa impacto direto na centralização do aparelho administrativo que decorria do princípio de unicidade e coerência do Estado, fundamentais na tradição francesa.

Um dos pontos mais altos dessa reformulação da atividade administrativa na França é a incorporação do fenômeno da Regulação. Conforme Frison-Roche (200, p. 52) elucida, o termo *régulation* não existia no dicionário francês, trata-se de um anglicismo, considerado muitas vezes – tanto pela direita, quanto pela esquerda – uma transposição inapropriada do termo americano *regulation*, o que marca, para alguns, a adoção de um sistema ideologicamente dominante.

²³ Não é pretensão desse estudo aprofundar nos aspectos procedimentais da aplicação do princípio da concorrência, nem compreender os pormenores da organização institucional dessa aplicação na França. Entretanto, para obter mais informações sobre esses aspectos, pesquisar em MARAIS, Bertrand. **Droit public de la régulation économique**. Paris : Presses de Sciences Po/Dalloz, 2004. P – 151 e seguintes.

Por outro lado, existe a preocupação recorrente na doutrina francesa de conceituar o referido fenômeno. Normalmente, a doutrina costuma retomar a concepção trazida por Frison-Roche para conceituar a regulação, *in verbis*:

Tem-se recorrentemente dificuldade em apreender a regulação na sua unidade, pois essa noção é dividida entre setores, atores e discursos diferentes. Pode-se, contudo, definir-la como um conjunto de técnicas articuladas entre elas para organizar ou manter os equilíbrios econômicos em setores que não têm, no momento ou por sua natureza, a força e os recursos de os produzir por eles mesmos²⁴.(FRISON-ROCHE, 2000, p. 49)

Além da visão suprarreferida, importa trazer o conceito de *régulation* de acordo com o Dicionário de termos jurídicos, de 2010, da Dalloz.

Com intuito de evitar que a privatização de certos serviços públicos industriais ou comerciais, ou de certas empresas públicas, assegurando a satisfação de necessidades coletivas essenciais – por exemplo em matéria de energia, de telecomunicações – não risque de entregar essas atividades às *âleas* de uma concorrência desordenada, ou para garantir o respeito de certos princípios ou liberdades fundamentais – por exemplo em matéria audiovisual – o Estado estabeleceu um enquadramento legal em que o seu funcionamento foi confiado, para garantir imparcialidade e a flexibilidade, às autoridades administrativas independentes, especializadas por atividade²⁵. (GUILLIEN; VICENT, 2010, p. 615)

Percebe-se que o fenômeno da Regulação, para os franceses, tem íntima relação com o movimento de privatização, com a prestação de serviço público, com as Autoridades Administrativas Independentes (AAI) e com os princípios da imparcialidade e flexibilidade normativa. A doutrina preocupa-se em construir o conceito de regulação a partir da manutenção do equilíbrio econômico, concebendo a regulação como um conjunto de ferramentas estatais para mantê-lo nos casos em que ele

²⁴ Tradução livre do original: On a souvent des difficultés à saisir La régulation dans son unité, tant cette notion est éclatée entre secteurs, intervenants et discours différents. On peut cependant la définir comme un ensemble de technique articulées entre elles pour organiser ou maintenir des équilibres économiques dans des secteurs qui n'ont pas, par l'instant ou de par leur nature, la force et les ressources de les produire eux-même.

²⁵ Tradução livre do original: Afin d'éviter que la privatisation de certains services publics industriels ou commerciaux, ou de certaines entreprises publiques, assurant la satisfaction de besoins collectifs essentiels – par exemple en matière d'énergie, de télécommunications – ne risque de livrer ces activités aux aléas d'une concurrence désordonnée, ou pour garantir le respect de certains principes ou libertés fondamentaux – par exemple en matière audiovisuelle – l'État a mis en place un encadrement juridique dont la mise en oeuvre a été confiée, pour en garantir l'impartialité et la souplesse, à des autorités administratives indépendantes, spécialisées par activité.

não é obtido pelo próprio mercado. A regulação, nessa perspectiva, teria um objetivo claro a ser alcançado pelo Estado: garantir a satisfação das necessidades coletivas essenciais, buscando evitar os impactos negativos das incertezas do mercado.

Nesse diapasão, serão abordados alguns aspectos sobre a criação das Autoridades Administrativas Independentes, na França, o que seria equivalente, no Brasil, às Agências Reguladoras. A multiplicação das AAI, decorrente da preocupação com o equilíbrio econômico, atrelada à demanda por maior especificidade na relação entre o Estado e os diversos mercados, causou um forte impacto na cultura administrativa vigente. De tal maneira que a Assembleia Nacional em 2010²⁶ realizou estudos profundos sobre o tema. Os resultados desses estudos estão sendo apresentados nesta pesquisa no intuito de mostrar a real dimensão da multiplicação das AAI.

A necessidade de criação das Autoridades Administrativas Independentes - atualmente somam mais de 40 - surge como reflexo da adoção das diretivas da Comunidade Europeia e representa uma reformulação na relação entre o poder público e o mercado. Sendo assim, a hierarquia do Direito Administrativo legalista dá espaço a uma Administração descentralizada, especializada e produtora de normas mais maleáveis (*soft law*).

Por um lado, a antiga intervenção francesa na economia caracterizava-se por uma forte presença dos debates na Assembleia Nacional e em outros órgãos como o Conseil d'Etat. Por outro lado, o modelo de Autoridades Administrativas Independentes caracteriza-se por uma maior independência face aos demais órgãos e ministérios, aos moldes americanos.

Além dessa independência, em grau até então desconhecido da cultura jurídica francesa, as AAI concentram diversas dimensões de poderes. Dentre eles, executivos, ao passo que colocavam em funcionamento políticas públicas; legislativos, pois produzem normas para regular o setor; e também judiciais, já que aplicam punições por descumprimento de suas normas. O poder dado a essas instituições e a falta de controle de suas competências, por parte das instituições francesas, culminaram na tentativa de adequar essa nova realidade aos moldes franceses de administração.

²⁶ O Relatório da Assembleia Nacional, elaborado pelo Comitê de avaliação e controle de políticas públicas, em consonância com o artigo 146-3 do Regimento da Assembleia Nacional da França, avaliou as Autoridades Administrativas Independentes na França. O referido artigo determina que sejam designados dois relatores, sendo um da oposição e o outro da situação. No caso em comento, os relatores escolhidos foram René Dossière, do (*group Union pour un Mouvement Populaire*- o UMP, partido de direita) e Christian Vanneste do (*group Socialiste, radical, citoyen et divers gauche* – O partido Socialista, de esquerda). O grupo de trabalho foi dividido, de acordo com o relatório, paritariamente, entre oposição e situação.

Diante dessa conjuntura, três pontos importantes nortearam a análise realizada pela Assembleia Nacional: i) legitimidade e limites das AAI ; ii) as AAI podem escapar das obrigações financeiras impostas às administração do Estado e seus operadores?; iii) Como garantir a independência das autoridades, evitando a criação de um quarto poder?

Pelo fato de o *Conseil Constitutionnel* nunca ter censurado as criações das AAI, a legitimidade constitucional das criações dessas autoridades foi confirmada pelo referido Conselho. O fundamento das mesmas encontra-se no art. 20 da Constituição Francesa de 4 de outubro de 1958, que dispõe sobre a liberdade do governo para determinar e conduzir a Nação, bem como para dispor a administração e as forças armadas. Ainda sobre a legitimidade, evidencia-se o seguinte trecho do relatório da Assembleia Nacional:

As mais altas jurisdições francesas (Conselho Constitucional, Conselho de Estado, Corte de Cassação) reconheceram a existência da nova categoria jurídica constituída pelas AAI, resultado da vontade do legislador. Assim, o Senhor Jean-marc Sauvé, vice-presidente do Conselho de Estado, tenha declarado no momento do seu depoimento para o Grupo de trabalho: “Essas autoridades desfrutam hoje de uma legitimidade institucional dificilmente contestável. Longe de corresponder a um simples modo, a criação das autoridades administrativas independentes é, ao meu ver, uma verdadeira necessidade. Suas características foram aprovadas pelo juiz, constitucional e administrativo, e sua criação responde às necessidades evidentes de eficiência em certas áreas da ação pública”²⁷. (DOSIÈRE; VANNESTE, 2010, p. 47)

De acordo com o referido Relatório da Assembleia Nacional sobre as Autoridades Administrativas Independentes, Jean-Marc Sauvé, vice-presidente do *Conseil d'État* desde 3 de outubro de 2006, a legitimidade institucional dessas autoridades é incontestável e, além disso, trata-se de uma realidade necessária. Essa postura só vem a confirmar que se trata de um modelo irreversível na democracia francesa. Entretanto, algumas características precisariam se readequar à tradição francesa, especialmente no que tange à reaproximação dessas instituições ao Parlamento. Cumpre informar que, de acordo com o art. 24 da Constituição da

²⁷ Tradução livre do original: Les plus hautes juridictions françaises (Conseil constitutionnel, Conseil d'État, Cour de cassation) ont **reconnu l'existence de la nouvelle catégorie juridique constituée par les AAI**, résultant de la volonté du législateur. Ainsi M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, déclarait lors de son audition par le Groupe de travail : « Ces autorités jouissent aujourd'hui d'une légitimité institutionnelle difficilement contestable. Loin de correspondre à un simple mode, la création des autorités administratives indépendantes relève, selon moi, d'une véritable nécessité. Leurs caractéristiques ont été entérinées par le juge, constitutionnel et administratif, et leur création répond à un besoin évident d'efficacité dans certains domaines de l'action publique. »

República Francesa de 4 de outubro de 1956, o Parlamento é constituído pela Assembleia Nacional, composta pelos deputados e o Senado, formada pelos Senadores.

Ainda no Relatório da Assembleia Nacional, o Vice-Presidente do *Conseil d'État* critica a ausência de controle das instituições francesas sob as AAI. Tal crítica decorre do fato de elas terem chegado ao ponto de, além de cumularem competências que exorbitam a sua própria essência, estarem supostamente cerceando o poder das instituições que as criaram (DOSIÈRE; VANNESTE, 2010, p. 50). Outro aspecto ressaltado no relatório diz respeito ao fato de os Ministérios estarem correndo risco de terem suas competências limitadas devido à aceleração no ritmo de criação de AAI.

Com todas essas reflexões, a comissão que produziu o Relatório da Assembleia Nacional sobre as Autoridades Administrativas Independentes formulou 27 recomendações, divididas em três blocos. No primeiro, encontram-se aquelas cujo objetivo é racionalizar a existência das Autoridades Administrativas Independentes. Dentre elas, destaca-se limitar o poder regulamentar delas; unificar a competência jurisdicional para as ações em desfavor de atos individuais das referidas; reagrupar certas AAI para otimizar os recursos aplicados; e criar uma autoridade para garantir a transparência da vida política.

No segundo grupo de recomendações, busca-se garantir a independência dessas instituições. Foi estabelecido pela comissão que formulou o Relatório da Assembleia Nacional sobre as Autoridades Administrativas Independentes de 2010, que seria necessário garantir uma maior legitimidade na composição dos colegiados; generalizar a presença de um membro do governo nos colegiados (ressalvadas as situações previstas em lei); e preservar a gestão orçamentária.

Por fim, aquelas que visam estabelecer um parâmetro adequado de controle das autoridades. Definiu-se, portanto, que deveriam ser enquadrados juridicamente os limites do poder de sanção delas; garantir a transparência das contas; estabelecer os planos de carreira; apresentar, ao governo e ao parlamento, relatório anual de atividades; e elaborar objetivos e indicadores de performance.

Percebe-se, dessa maneira, que o objetivo com essas recomendações é garantir uma feição mais francesa de Regulação. Essa reformulação deverá levar em consideração as influências positivas trazidas pela experiência norte americana, mas deverá ser moldada aos princípios sedimentados da administração pública francesa. Afinal de contas, conforme fora elucidado no Relatório da Assembleia Nacional, as AAI

conseguiram atingir satisfatoriamente os seus objetivos (DOSIÈRE; VANNESTE, 2010, p. 112).

Apesar de esse modelo significar uma forma nova de administração pública, para a doutrina francesa, essas autoridades não significariam uma espécie de vitória do poder privado sobre o poder público. Assim sendo, ainda que o desenvolvimento deflagrado pelo aumento da quantidade de AAI, fundamenta-se na mediação econômica, permitindo haver negociações e normas de *soft law*, ainda se trata da exposição do mercado a artifícios que limitam a sua liberdade, exprimindo, portanto, um intervencionismo de natureza pública.

Compreendida a realidade francesa e a americana, põe-se em evidência uma dualidade na compreensão do fenômeno da regulação. Por um lado, a tradição americana permite o entendimento que o fenômeno é resultante de conflitos de poder entre grupos econômicos politicamente organizados. Este jogo político geraria um substrato jurídico regulatório, em que o Estado não estaria obrigatoriamente vinculado à preservação do interesse público. Uma das conclusões, decorrentes dessa ideia, seria que o fenômeno da captura não deve ser visto como algo obrigatoriamente maléfico para a atividade estatal.

Por outro lado, tem-se um sistema francês que compreende a captura como algo que deve ser evitado pelas instituições. Na realidade, como já apresentado, essa tradição se funda no interesse público que força o Estado a assumir a Regulação econômica fundada no equilíbrio econômico e na satisfação das necessidades coletivas. Apesar disso, o debate francês não compreende essas problemáticas no paradigma anterior de atividade administrativa, mas sim sob uma remodelação da tradição administrativista.

Diante essa complexidade, questiona-se como os juristas devem compreender o fenômeno da regulação econômica no Brasil. Afinal de contas, lembra-se novamente que, se por um lado foi herdado um Direito Administrativo que sofre muitas influências do francês, por outro lado, as figuras das agências reguladoras e o fenômeno da regulação têm como grande inspiração a tradição americana.

2.3 A Regulação Econômica no Brasil

De acordo com o que já foi exposto, conclui-se que o fenômeno da Regulação Econômica é visto de forma diferente na França e nos Estados Unidos da América. Essas diferenças se expõem com maior clareza com a comparação dos dois conceitos de

Regulação Econômica já trabalhados. Em síntese, na acepção americana, a ideia de Regulação Econômica limita-se à restrição de liberdades da atividade empresarial. Apesar de essa restrição ser de natureza estatal, através do poder de coerção, ancorando-se na Teoria Econômica da Regulação, o substrato regulatório é conduzido de acordo com a atuação dos grupos econômicos politicamente organizados.

Já na compreensão francesa, existe a forte preocupação com os conceitos de equilíbrio econômico e interesse geral, decorrentes da tradição administrativista. Portanto, quando há atuação do Estado, presume-se a preservação de interesses específicos, especialmente quando se trata da regulação de serviços públicos. O desdobramento imediato dessa compreensão é o dimensionamento, diferente do entendimento americano, da pressão dos grupos econômicos politicamente organizados. A atuação deles faria parte da tomada de decisões estatais, mas não seria a motivação determinante na regulação.

Nesse contexto, para compreender melhor o assunto, três reflexões são formuladas: Quais são as semelhanças e diferenças da Regulação Econômica brasileira das tradições mencionadas? Quais são as contribuições do debate nessas duas tradições para a realidade brasileira? Quais são os contornos da Regulação Econômica no Brasil?

Como já se antecipou, compreende-se que a Teoria Econômica da Regulação não pode ser aplicada no Brasil. Isso ocorre especialmente pelo fato de ela ter sido elaborada sob uma perspectiva da *common law*. Ou seja, em uma realidade na qual a jurisprudência apresenta um papel mais relevante do que a legislação. Nesse sentido, apesar de se reconhecer, no Brasil, uma tendência de sincretismo entre as tradições jurídicas, alguns aspectos ainda são bem diferentes quando se compara o ordenamento jurídico americano e o brasileiro. Sendo assim, apesar de uma progressiva reavaliação do papel jurisprudência na dinâmica democrática, aqui no Brasil, as Leis *lato sensu* ainda assumem o papel fundamental do ordenamento jurídico.

Consoante a esse entendimento, na instauração do modelo de agências reguladoras houve, no Brasil, forte debate sobre o grau de independência dessas instituições. Sobre o assunto, Binenbojm (2008, p. 106) discorre que o acentuado grau de autonomia não é suficiente para subverter a hierarquia existente entre atos legislativos e atos administrativos. Em outras palavras, qualquer ato de órgãos ou entidades da Administração Pública brasileira está sujeito ao princípio da legalidade.

Por esses motivos, utilizar uma teoria dos EUA, que se baseia nos costumes políticos e organização jurídica dos EUA, em uma realidade brasileira pode mascarar a

realidade dos fatos. Insistir nessa transposição teórica leva a um reducionismo perigoso, pois não se leva em consideração o papel historicamente conferido às Leis *lato sensu*. Portanto, a teoria utilizada para explicar o fenômeno da Regulação Econômica no Brasil precisa conferir ao marco regulatório o papel que ele tem dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Diante dessas críticas, entende-se que a aplicação dessa teoria em sua totalidade é impedida pela própria natureza do ordenamento jurídico brasileiro. Entretanto, não se pode negar que existem pressões políticas dos setores econômicos politicamente organizados aos órgãos reguladores no sentido de deturpar os objetivos constitucionalmente e legalmente dispostos. É por essa constatação que a Teoria Econômica da Regulação apresenta importantes considerações para a Democracia brasileira. Conforme foi desenvolvido, a Teoria Econômica da Regulação traz reflexões sobre porque se regula e se mantém a regulação em um determinado setor econômico; colabora para identificar quais interesses estão envolvidos naquele setor; e oferece parâmetros para identificar as motivações da opção por um modelo institucional de intervenção do Estado na Economia.

Sendo assim, para o ordenamento jurídico brasileiro, a importância da Teoria Econômica da Regulação é evidenciar os interesses concorrentes e conflitantes da regulação para contribuir no desenho institucional de maneira a permitir que os objetivos traçados legalmente e constitucionalmente sejam alcançados.

Compreendida a relevância da Teoria Econômica da Regulação para o modelo brasileiro, passa-se a averiguar a relação deste com a tradição francesa. Conforme já explicado, a Administração Francesa sofreu algumas alterações com o advento do fenômeno da Regulação Econômica nos moldes contemporâneos. Destaca-se que vários dos desafios vivenciados naquele país também ocorreram no Brasil.

Assim como na França, a história econômica brasileira foi marcada pela criação de empresas públicas para garantir a prestação de serviços essenciais à coletividade, haja vista a incipiência inicial ou desorganização do setor privado. Dessa maneira, a prestação de serviços públicos sempre esteve intimamente ligado com a presença do Estado.

Entretanto, com a redemocratização e a Constituição de 1988 no Brasil, houve uma nova roupagem institucional na prestação de serviços públicos. Como consequência disso e do momento político vivido no Brasil na década de noventa, houve uma série de privatizações e o setor privado, que estava mais organizado, passou

a prestar os serviços até então restritos ao poder público. Atrelado a isso, assim como ocorreu na França, houve a criação de Agências Reguladoras que impuseram um redimensionamento da relação entre Estado e economia. Nesse sentido, cumpre frisar novamente que esse modelo se inspira abertamente na experiência norte-americana e é calcado na independência, na especificidade técnica e rapidez normativa.

Outro ponto interessante na comparação entre os dois países é o que diz respeito às formas de governo. De acordo com o art. 1º da Constituição Francesa, ela é uma República indivisível, laica, democrática e social. Além de outros aspectos, o referido artigo dispõe que a sua organização é descentralizada. Ainda sobre o assunto, dessa vez no Título XII do documento legal em questão, especificamente no art. 74 em diante, o constituinte francês determinou que as coletividades territoriais da República são as comunas, os departamentos, as regiões, as coletividades. Apesar dessa disposição administrativa, a República Francesa, como já elucidado, é baseada no conceito de centralidade administrativa, consubstanciada pelos órgãos que representam a vontade do povo. Frisa-se novamente que essa compreensão foi colocada em xeque com o advento do modelo de Autoridades Administrativas Independentes.

No Brasil, por sua vez, de acordo com o art. 1º da Constituição de 1988, vigora o federalismo. Trata-se de uma república federativa, composta por 27 estados e um Distrito Federal. Apesar disso, Bastos (1999) traz a experiência brasileira como um “federalismo às avessas”. De acordo com o autor, o federalismo surgiu em 1987, nos Estados Unidos da América, com a Convenção da Filadélfia que constituiu as treze ex-colônias inglesas em forma de Estado.

Já no Brasil, apesar de ser constitucionalmente uma federação, a administração pública é marcadamente centralizada na figura da União. Essa característica decorre em muito da preponderância que teve a figura do imperador na formação do Estado brasileiro e da administração pública no país. Além disso, os estados membros surgiram apenas com a proclamação da República, no momento em que se percebeu a necessidade de dividir o território. Sendo assim, dada as peculiaridades históricas brasileiras, que se contrapõem ao modelo original dos EUA, costuma-se nomear a experiência brasileira de “federalismo às avessas”.

Por esses motivos, especialmente no momento da implantação do modelo de agências reguladoras, elas estavam ligadas à União, sendo autarquias federais especiais. Portanto, apesar de ser uma federação, a experiência brasileira se assemelha à francesa também nesse quesito.

Apesar das similaridades com o processo histórico francês, os movimentos foram diferentes em alguns aspectos. Primeiramente, a origem dessa reformulação na França é a aplicação direta das normas comunitárias. Portanto, no início todas as discussões de legitimidade da atividade das AAI foram atreladas à discussão da própria aplicação das normas da União Europeia no ordenamento jurídico francês. Já no Brasil, a legitimidade é decorrente da própria Constituição Federal de 1988, em especial do art. 174 que dispõe sobre os poderes normativos e reguladores do Estado. Assim, percebe-se que a implantação das Agências Reguladoras tem origem normativa diferente.

Outra diferença diz respeito ao controle jurisdicional. Conforme já foi elucidado no capítulo anterior, na França existem duas jurisdições, sendo uma comum e outra administrativa, que é autônoma e especializada, ressaltando a importância do *Conseil d'Etat* para a Administração Pública. Além disso, como foi possível verificar nas recomendações feitas pela Relatório sobre as Autoridades Administrativas Independentes, produzido pela Assembleia Nacional da França, existe uma preocupação neste país para uniformizar as competências jurisdicionais para julgar atos desses órgãos.

Já no Brasil, quando se trata do controle dos atos administrativos das agências reguladoras, a competência jurisdicional não apresenta tanta complexidade, especialmente quando elas são federais, sendo a Justiça Federal a competente para julgar essas demandas. Além disso, como já fora elucidado, no ordenamento brasileiro não existe a separação das jurisdições administrativa e comum. Essas diferenças entre as dinâmicas institucionais na atividade regulatória e seu controle impedem uma aplicação total da teoria francesa na realidade brasileira.

Por esses motivos, faz-se necessário traçar algumas perspectivas importantes para entender como o fenômeno da Regulação Econômica se manifesta no Brasil. Para isso, frisa-se o entendimento de Ragazzo (2011), que identifica três ondas regulatórias que iniciaram com as reformas da administração na década de 1990. Essas ondas seriam uma espécie de agrupamento de reflexões dos juristas brasileiros e elas apresentam diferentes estágios de evolução sobre o ponto em questão. A preocupação em dividir em “ondas” é pertinente pelo fato de identificar pontualmente as características da Regulação Econômica no Brasil, mas especialmente, para compreender os desafios na implantação desse modelo no ordenamento jurídico pátrio.

A primeira onda está relacionada ao processo de desregulação e privatização de empresas públicas, que tem como importante marco a Lei nº 8.031, de 12 de abril de

1990, denominada também de Primeiro Programa Nacional de Desestatização – PND. Ele foi substituído pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, chamado de II Programa Nacional de Desestatização, que se encontra em vigor até os dias atuais. A primeira onda é atrelada também ao processo de implantação do modelo de agências reguladoras. Destaca-se que a primeira agência reguladora em plano federal, com o perfil que se encontra em evidência, foi a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, criada pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, depois disso diversas outras foram criadas endossando e fortalecendo a adoção dessa forma de administrar.

De acordo com Ragazzo (2011, p. 206), apesar de ser um modelo consolidado na realidade brasileira, a primeira onda ainda é criticada por alguns setores da doutrina. Esses questionamentos dizem respeito à autonomia desses órgãos, em especial sobre a possibilidade de revisão executiva de suas decisões. As críticas também apontam incongruências na forma das agências tomarem suas decisões, em especial pela alegação da ausência de metodologia adequada na atividade regulatória.

De acordo com Ragazzo (2011), a segunda onda está relacionada à legitimidade. Ela se vincula especialmente ao fato de os membros das agências não se submeterem às eleições, apesar de agruparem competências dos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa desconfiança, que ocorre de maneira similar ao que ocorre na França, rendeu solução interessante, mas ainda em processo de maturação. Enquanto que na França houve uma preocupação, conforme se percebe no Relatório da Assembleia Nacional, com o controle institucional (especialmente o exercido pelo Congresso Nacional), no Brasil preocupou-se em oferecer mecanismos de canais de participação direta no processo decisório das agências. Esses “canais” são as consultas e audiências públicas, que se fundamentam na participação dos grupos de interesse dos impactos regulatórios na tomada de decisão pela agência.

Importante ressaltar que, na visão de Mattos (2004), esses mecanismos de controle democrático da atuação do Estado na economia brasileira podem garantir as condições adequadas de legitimidade das políticas públicas relacionadas às agências reguladoras. Segundo o autor, são importantes ambientes políticos para a discussão e deliberação de políticas públicas. Nesse sentido, no entendimento do referido pesquisador:

Nesse contexto, é possível afirmar que a adoção de mecanismos de consultas públicas e de audiências públicas pode significar um avanço

em termos de accountability do processo decisório sobre políticas setoriais no Brasil. Isso ocorreria na medida em que a “caixa-preta” dos ministérios perde relevância no processo decisório, permitindo que outros grupos de interesse, que não apenas aqueles com acesso privilegiado aos canais de circulação de poder político na relação presidente-Congresso, participem do processo decisório e tenham os seus interesses ouvidos no interior das novas agências. (MATTOS, 2004, p. 4)

Isto posto, compreende-se que as consultas e audiências públicas têm uma importante função para conferir maior legitimidade aos atos das agências reguladoras. Entretanto, apesar de não ser objeto desse estudo, vale lembrar que muitas vezes esses institutos são utilizados para uma legitimação formal que não contribuem realmente para um avanço no *accountability* do processo regulatório²⁸. Dessa maneira, a Teoria Econômica da Regulação pode auxiliar na identificação dos grupos econômicos politicamente organizados e conferir, dentro das necessidades brasileiras, um procedimento que garanta a efetividade da representação dos interesses representados nas consultas e audiências públicas.

Compreendida essas duas ondas regulatórias vividas no Brasil, destaca-se que na atualidade vive-se uma situação crítica no que tange à inflação regulatória. Atualmente, devido à quantidade de agências e pela velocidade de produção das normas, vários autores concordam no sentido de que se faz necessário rever alguns parâmetros e estabelecer alguns limites à produção normativa das agências reguladoras. Isso se dá pela preocupação com a insegurança jurídica e econômica que se deriva de uma quantidade exorbitante de portarias e resoluções.

De acordo com Ragazzo (2011), dois limites devem ser compreendidos, o formal e o material. O primeiro limite relaciona-se com o fato de que qualquer matéria que restrinja a livre iniciativa deve estar sujeita a reserva legal, tanto diretamente quanto indiretamente, já que a lei pode atribuir poderes a outro agente.

O segundo limite apresenta complexidade maior e parte do pressuposto de que existe reconhecimento fático e político da necessidade de intervenção do Estado na economia. Esse reconhecimento passa pelo conceito do princípio da subsidiariedade da intervenção estatal. Ele não deve ser visto como um limite de quantidade de intervenção, ou seja, não deve refletir maior ou menor intervenção. O princípio da subsidiariedade, na visão de Ragazzo (2011), deve ser compreendido como um limite

²⁸ Para aprofundar na temática pesquisar em: FONSECA, Igor Ferraz da.; OLIVEIRA, Marília Silva; REZENDE, Raimor Rodrigues. **Diagnóstico e avaliação das audiências públicas no âmbito do governo federal**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

qualitativo da intervenção estatal de maneira a limitá-la à finalidade expressada pelo interesse público.

Ainda sobre o segundo limite, o passo seguinte, após a compreensão da necessidade concreta de intervenção, é o da aplicação do princípio da proporcionalidade. O exame da proporcionalidade vai ser aplicado na relação entre a medida adotada e o objetivo regulatório apresentado. Esse exame é dividido em três etapas: a adequação que visa impedir a transferência de riqueza desejada por grupos de interesse de maneira a contrapor às finalidades de interesse público específica ao caso; o requisito da necessidade, que visa identificar os meios alternativos menos custosos, vinculando-se a compreensão dos custos dos direitos; por fim, a proporcionalidade em sentido estrito, que se consubstancia na discussão mais concreta sobre eficiência, sendo uma avaliação de custos e benefícios (RAGAZZO, 2011, p. 137).

Após elucidar esses aspectos fundamentais das duas primeiras ondas regulatórias no Brasil, passa-se para a terceira. Conforme Ragazzo (2011), se os primeiros movimentos doutrinários questionaram aspectos institucionais e de legitimidade da regulação, a terceira onda diz respeito à preocupação com os custos e benefícios das regulações editadas.

Em certa medida, é nesse parâmetro de reflexão que a presente pesquisa se encontra. Afinal de contas, o objetivo desse estudo é avaliar os impactos da regulação da aviação civil na Integração Inter-regional do Brasil. Isto posto, parte-se do pressuposto que a Regulação Econômica, nos moldes apresentados, é fenômeno legítimo e institucionalizado.

Todavia, na opinião de Ragazzo (2011), a terceira onda ainda encontra-se em fase preliminar no Brasil, apesar de se tratar de realidade concreta em outros países, além de ser uma orientação sedimentada da OCDE. Sobre a análise de custo e benefício, evidencia-se a compreensão do autor em questão:

Mas o que é a análise de custo e benefício? Existem duas possíveis acepções para a análise de custo e benefício: (i) gênero em que se estabelece um novo paradigma na Administração Pública, por meio do qual um critério padrão de análise substantiva é utilizado para a edição de novas regulações ou para a revisão das atuais; e (ii) espécie de critério padrão, cuja fórmula poderá variar, sendo as mais famosas, as análises de custo e benefício e de custo de efetividade. Obviamente, os padrões (gênero e, conseqüentemente, espécies) estão limitados por mandatos legais específicos e por preceitos constitucionais. (RAGAZZO, 2011, p. 208).

Frisa-se que as análises de custo e benefício têm como objetivo, dentro dos parâmetros de legalidade e constitucionalidade, garantir transparência na intervenção estatal, transformando as noções vagas de interesse público em objetivos precisos e verificáveis. Isto posto, na compreensão de Ragazzo (2011), a utilização de um critério padrão, com reflexões empíricas e econômicas tem como objetivo reduzir as falhas de governo, combater a captura dos órgãos reguladores e concretizar os custos dos direitos como um importante parâmetro de decisão.

Nesse contexto, Ragazzo (2011) apresenta um processo resumido para se atingir a alternativa regulatória mais adequada, sendo ele resumido da seguinte forma: i) identificação do problema e suas causas; ii) esclarecimento e graduação dos objetivos regulatórios; iii) reconhecimento das opções e informações disponíveis; iv) precisão das consequências para cada opção e avaliação de acordo com *standarts* de eficiência e/ou de equidade; e v) seleção da alternativa mais adequada.

Esse procedimento descrito por Ragazzo (2011) é extremamente pertinente para a compreensão da Regulação Econômica como um fenômeno consolidado no Brasil, mas que carece de análises dos setores específicos regulados para a avaliação da qualidade da regulação e, por via de consequência, da qualidade da prestação dos serviços.

Além desses aspectos, quando se trata de regulação de serviços públicos, a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 assume importante papel nesse contexto. Trata-se especialmente do seu Capítulo II, que versa sobre o serviço adequado, conforme dispõe o art. 6º, § 1º “Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

Essas condições que caracterizam o serviço adequado parâmetros essenciais na compreensão dos objetivos almejados com a regulação de qualquer serviço público. Por esse motivo, trata-se de pedra fundamental na compreensão das perspectivas brasileiras de Regulação Econômica, entender que ela tem como fim a prestação adequada do serviço e deverá ser modalizada de acordo com as características específicas do mercado.

Nessa perspectiva, após compreender as diferenças entre os debates norte-americano e francês, a influência deles no ordenamento jurídico brasileiro e as perspectivas brasileiras da Regulação Econômica, passa-se ao capítulo da metodologia de análise de dados. O terceiro capítulo desse estudo foi dedicado à compreensão da

estratégia utilizada nessa pesquisa para avaliar os impactos da regulação no setor aéreo brasileiro na Integração Inter-regional do território pátrio.

3 – METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS DADOS

Após apresentar e interpretar as principais teorias da Regulação Econômica e elucidar as perspectivas brasileiras, desenvolve-se a metodologia da análise de dados. Para isso, este capítulo foi dividido em duas seções. Na primeira, a Análise Econômica do Direito foi compreendida como um método no estudo do Direito Econômico e na segunda, o procedimento da análise de dados.

Compreende-se que a Análise Econômica do Direito não pode ser tida como um método que vai dar respostas definitivas a dilemas normativos. A definição desse pressuposto é essencial para entender que a AED não contém um conjunto de predicados que se desdobram na adoção, por parte de juízes e legisladores, por uma regra tal que vá gerar a solução mais eficiente para o problema analisado. Limitar esse método a essa visão é ignorar os indiscutíveis progressos acadêmicos nas reflexões sobre as relações entre Direito e Economia. Além disso, reduzir a AED a esse tipo de lógica é uma limitação perigosa das conclusões de pesquisas desenvolvidas nessa área, tanto em outros países, como no próprio Brasil. Nesse sentido, é fundamental para o desenvolver desse trabalho, deixar clara a superação da compreensão da Economia como a ciência que servirá para resolver todos os problemas do Direito.

Nessa conjuntura, Coelho (2007, p. 14) evidencia que a preocupação com o método na primeira etapa não está relacionado diretamente ao conjunto de procedimentos, mas sim a uma forma de estudar as relações existentes entre conceitos teóricos e conclusões autorizadas sobre o mundo real.

Na segunda etapa desse capítulo, o procedimento da análise de dados foi apresentado sucintamente, abordando o caminho percorrido para alcançar os objetivos da presente pesquisa. Isto posto, o intuito do segundo momento é compreender não só a estratégia utilizada, mas também as características singulares da proposta da pesquisa em evidência.

3.1 A Análise Econômica do Direito como método no estudo do Direito Econômico²⁹

²⁹ Apesar de algumas reflexões sobre a Análise Econômica como método do Direito Econômico terem sido realizadas com mais profundidade em artigo previamente publicado (VIEIRA, Bruno Fernandes; LEURQUIN, Pablo. **A Análise Econômica como Método do Direito Econômico**. In: Anais do [recurso eletrônico]/XX Congresso Nacional do CONPEDI – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011.), diversos

A *Law and Economics* é um movimento acadêmico americano que surge da reflexão, especialmente por parte dos economistas, sobre os impactos que normas jurídicas têm na economia e sobre como a economia pode oferecer ferramentas para melhorar a aplicação do Direito. Considera-se o artigo *The problem of social cost*, de Ronald Coase, 1960, como um dos principais trabalhos desse movimento.

Um fato pertinente encontrado nesse artigo, conforme frisa Lara (2008, p. 3) é a desconstrução que Ronald Coase faz da teoria defendida por Pigou sobre responsabilidade civil, argumentando que a natureza dos danos civis é sempre recíproca, sendo irrelevante a procura das causas dos mesmos.

Para comprovar que os juízes não apresentavam soluções coerentes e racionais sobre casos similares – todos versando sobre responsabilidade civil, Coase analisou quatro julgados: *Sturges v. Bridgman*; *Cooke v. Forbes*, *Bryant v. Lefever* e *Bass v. Gregory*.³⁰ Importa indicar que, em suas conclusões, o autor afirma que essa falta de parâmetro por parte de juízes gera insegurança jurídica e econômica, pois leva ao cúmulo de ter decisões completamente divergentes para casos similares³¹.

Além disso, no artigo *The problem of social cost* é desenvolvido o Teorema de Coase. De acordo com ele, na hipótese de não existirem custos de transação, o resultado mais eficiente para um conflito jurídico aconteceria independente da alocação de direitos. Apesar disso, pelo fato de o mundo real apresentar custos de transação, a decisão dos sujeitos seria limitada pela alocação de direitos. Nesse sentido, ao tratar do Teorema de Coase, Ragazzo (2011, p. 106) discorre que “a identificação dos custos de transação pode servir para auxiliar a escolha da regra jurídica a ser adotada nos casos concretos.”

O referido artigo influenciou fortemente a pesquisa das relações entre Direito e Economia por todo o mundo, em especial nos Estados Unidos da América. Como prova disso, diversas Escolas sobre Análise Econômica do Direito se desenvolveram ao longo dos anos. Dentre elas, destacam-se a Escola de Chicago, a Nova Economia Institucional,

aspectos expostos no presente trabalho refletem o amadurecimento das leituras e novas constatações sobre o assunto.

³⁰ Não interessa analisar cada caso, pois eles são suficientemente e claramente desenvolvidos no próprio artigo. Para maior compreensão ler COASE, Ronald Harry. *The problem of the social cost*. In: **The firm, the market and the law**. Chicago: The University of Chicago Press, 1992. P – 104 – 114.

³¹ Para aprofundar sobre a teoria de Coase, em especial sobre seu teorema, indica-se a leitura de BEYER, Harald. **Ronald H. Coase y su contribución a la teoría de la economía y del derecho**. Disponível em : http://www.lcuc.cl/documentos_down/estudios_publicos/%2818%29EstudiosPublicosN45,C,1992.pdf

a *Public Choice*, a Análise Econômica Comportamental³². Compreender que existem diversas Escolas é fundamental para alertar que há várias compreensões e modalidades de estudos na AED.

No Brasil, essa corrente doutrinária é denominada normalmente de Análise Econômica do Direito, entretanto, também é chamada de Direito e Economia. A primeira nomenclatura justifica-se pelo fato de esse movimento ter chegado ao Brasil especialmente com o auge da divulgação da célebre e criticada obra de Richard Posner, *Economic Analysis of Law*, de 1973.

No presente estudo houve a opção pelo termo Análise Econômica do Direito. Para justificar essa orientação, importa trazer o conceito que melhor indica a abordagem adotada da AED:

é (...) a aplicação do instrumental analítico e empírico da economia, em especial da microeconomia e da economia do bem-estar social, para se tentar compreender, explicar e prever as implicações fáticas do ordenamento jurídico, bem como da lógica (racionalidade) do próprio ordenamento jurídico. (GICCO, 2010, p. 17).

Conforme elucidado, a Análise Econômica do Direito seria a aplicação de um instrumental analítico e empírico da economia, ou seja, um método para decompor, compreender e prever os desdobramentos fáticos das normas jurídicas.

Apesar do presente estudo não ter como objetivo aprofundar sobre a utilização do termo Análise Econômica do Direito em detrimento do termo Direito e Economia, pretende-se explicar brevemente a opção terminológica, pois relacionada ao uso de um dos termos estão conceitos, concepções, opções teórico-metodológicas e interpretações referendados. A opção terminológica feita se explica pela utilização da AED pela preocupação em decompor as normas jurídicas para compreender melhor seus impactos. Essa seria a justificativa do substantivo análise, que remete à ação de analisar. O termo análise transmite, nesse caso, a ideia de decompor e vincula-se com a tentativa de “compreender, explicar e prever os desdobramentos fáticos (...)”, referidas no conceito apresentado.

³² O presente estudo não se propõe a analisar sucintamente as diferenças entre as escolas, para isso pesquisar em: ESTEVES, Heloisa Borges Bastos. **Economia e Direito: Um diálogo possível?** Tese de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Economia no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010. Ver também: MACKAAY, Ejan. **History of Law and Economics**. Disponível em: <<http://encyclo.findlaw.com/0200book.pdf>>

A análise por sua vez é econômica, pois essa decomposição se dará com a utilização de técnica e linguagem econômica. Portanto, o adjetivo “econômica” qualifica a natureza da análise e demarca a utilização da técnica, especialmente da microeconomia. Entretanto, no presente estudo, utilizou-se também das reflexões da Nova Economia Institucional, buscando ampliar a visão tradicional da microeconomia.

Por último, essa análise econômica precisa de um objeto, no caso o Direito. A identificação do Direito como o foco de investigação demarca a natureza da pesquisa proposta, pois define precisamente o objeto de estudo. A partir do momento que se estabelece o Direito como referência, essa postura exige do pesquisador a compreensão que determinada norma ou conjunto de normas em destaque está localizada dentro de um ordenamento jurídico, fazendo-se necessária a análise de todo esse contexto jurídico para atingir uma maior profundidade de reflexão.

Para corroborar esse entendimento, destaca-se que a utilização do termo “Direito e Economia” para denominar esse método, da maneira concebida nesse estudo, mostrar-se inadequada. A expressão em evidência transmite a ideia de uma junção entre duas áreas de conhecimento asseguradas pela conjunção aditiva “e”. A maneira que se apresenta essa expressão não evidencia o Direito como objeto de estudo. Pelo contrário, expõe uma ideia de relação que pode levar a uma compreensão transdisciplinar das áreas para resolver questões que necessitam de conhecimentos específicos. Por isso, a utilização desse termo foge da intenção do presente estudo que é analisar o Direito, compreendido como o indiscutível conteúdo da pesquisa. Entretanto, essa reflexão é realizada com o auxílio da Economia, que assume um papel de modalizadora adjetivada da análise.

Compreendida a opção terminológica, retoma-se alguns aspectos sobre a AED. Costumeiramente, ela se divide em duas perspectivas, a positiva e a normativa. A primeira tem como objetivo avaliar as repercussões práticas do Direito sobre o mundo real. Já a dimensão normativa se ocupa de analisar de que maneira a justiça se comunica com conceitos de eficiência econômica, maximização de riqueza e maximização de bem-estar. Ao trabalhar esses conceitos em sua obra, Ragazzo dispõe que:

Dentro de uma ótica de análise econômica do Direito, a economia positiva envolve uma descrição prática das regras jurídicas sobre o mundo real (efeitos e consequências econômicas), ao passo que a economia normativa avalia como se comunicam os conceitos de justiça e maximização de riquezas ou eficiências. (RAGAZZO, 2011, p. 86).

Assim, de acordo com o autor, a economia positiva se restringe a uma descrição prática das regras jurídicas. Por outro lado, apesar de reconhecer que parte essencial desta pesquisa encontra-se em uma aceção positiva da AED, não se pretende limitar o estudo a uma simples descrição prática. Conforme será explicado na seção seguinte, a análise dos dados conterà uma perspectiva descritiva, em especial sob uma perspectiva quantitativa, mas também será desenvolvida uma interpretação qualitativa dos dados.

Ao retomar a concepção adotada da Análise Econômica do Direito utilizada nesse estudo, resta explicar os seus fundamentos. O primeiro deles é que, conforme Posner (1992, p. 3) aduz, a Economia tem que ser compreendida como a ciência da decisão racional em um mundo em que os recursos são limitados em relação às necessidades humanas. Nesse sentido, destaca-se a compreensão de Nusdeo:

(...) em qualquer sociedade estabelecem-se relações e instituições destinadas a lhe permitir enfrentar o problema da escassez, vale dizer, a criar um padrão decisório coerente a ser utilizado quando recursos devam ser destinados a um fim qualquer. A atividade econômica é, pois, aquela aplicada na escolha de recursos para o atendimento das necessidades humanas. Em uma palavra: é a administração da escassez. E a Economia, o estudo científico dessa atividade, vale dizer, do comportamento humano e das relações e fenômenos dele decorrentes, que se estabelecem em sociedade permanentemente confrontada com a escassez. (NUSDEO, 2010, p. 28).

Compreender o conceito de Economia é essencial para o entendimento dos demais fundamentos do método em questão, pois, define precisamente a necessidade de se recorrer a essa ciência como maneira de estudar a racionalização da administração da escassez.

O segundo fundamento é a noção de *homo oeconomicus*, que transmite a ideia de que o homem é maximizador racional dos seus próprios interesses. Dessa forma, as pessoas sempre agiriam racionalmente de maneira a aumentar seu próprio bem-estar. Portanto, quando se propõe estudar uma determinada situação com o auxílio da Análise Econômica do Direito em sua modalidade mais tradicional, presume-se que os sujeitos envolvidos são racionais e maximizadores de seu próprio interesse.³³

³³ Apesar da opção metodológica adotada neste estudo, destaca-se a importância dos avanços trazidos pela Economia Comportamental. Essa vertente da economia pretende evidenciar e compreender os processos cognitivos que influenciam a tomada de decisões dos indivíduos para demonstrar que os sujeitos nem sempre são racionais e maximizadores do seu próprio interesse. Sobre a importância dessa teoria, especialmente, para o Direito do consumidor, ver: DE OLIVEIRA, Amanda Flávio; FERREIRA,

Esse fundamento é bastante criticado por diversas Escolas da Análise Econômica do Direito. Elas costumam argumentar com dados da psicologia, da neurociência, da sociologia, dentre outras áreas do saber, que o homem nem sempre será racional. Entretanto, apesar de se reconhecer todos esses avanços, será adotada a noção tradicional de *homo oeconomicus*.

Isso se justifica por necessidade imposta pelo próprio objeto de estudo. Ele é fruto da relação entre dois sujeitos, o Estado, através de suas normas reguladoras e as empresas que atuam no mercado aéreo no Brasil. Isto posto, questiona-se: Pode-se esperar racionalidade na atividade Estatal? E na atividade empresarial? Qual a utilidade disso?

Com relação à primeira pergunta, destaca-se que a racionalidade das normas estatais devem ser presumidas quando elas respeitam as normas constitucionais e infraconstitucionais. Na medida em que a atividade normativa estatal obedece aos parâmetros impostos pelo ordenamento jurídico, pode-se presumir a racionalidade do Estado. No caso específico, a racionalidade das normas em estudo devem passar ao crivo específico do marco regulatório. Por exemplo, se uma determinado decreto ou portaria da ANAC estão de acordo com o marco regulatório da aviação civil no Brasil, pode-se esperar que o Estado esteja agindo dentro da racionalidade esperada.

Compreendida a presunção de racionalidade Estatal, passa-se à análise dos atos das empresas do setor. Na prestação de serviços aéreos, uma série de expertises é exigida das empresas. O Mercado de Aviação Civil no Brasil é extremamente competitivo, isso torna essa atividade empresarial deveras complexa. Por isso, exige-se força tarefa de várias áreas do saber, inclusive economistas, juristas, gestores de empresa e assim por diante. Os atos dessas empresas passam, por exemplo, por estudos econômicos para formação de preço da passagem, estratégias de marketing, acompanhamento das atividades das rivais, relações com o agente regulador, adequação às normas de direito do consumidor, dentre diversas outras expertises. Todas essas decisões são complexas, envolvem diversos especialistas e definitivamente não são tomadas aleatoriamente. Isto posto, apesar de se reconhecer que possam existir decisões que fugir ao padrão, a racionalidade pode ser tomada como regra geral no setor de aviação civil.

A reflexão sobre a utilidade da presunção de racionalidade também merece atenção. Como já foi devidamente contextualizado e apresentado, o presente estudo pretende avaliar os impactos da regulação no mercado aéreo, especialmente no que tange a Integração Inter-regional no Brasil. Por esse motivo, faz-se necessário estabelecer uma linha de causa e consequência entre Estado, especificamente na sua função reguladora, e as empresas do mercado aéreo. Isto posto, para se estabelecer essa relação de causalidade entre os atos dos sujeitos envolvidos, faz-se necessário a presunção que os estímulos não são dados aleatoriamente e também que eles não sejam respondidos aleatoriamente. Caso contrário, se não se partisse da presunção de racionalidade, jamais poder-se-ia traçar uma relação de causa e efeito entre os dois sujeitos envolvidos.

Todavia, apesar da presunção de racionalidade poder ser aplicada no presente estudo, isso não significa dizer que ela deverá ser sempre utilizada. Ou seja, os fundamentos metodológicos devem se adequar ao próprio objeto de estudo e aos objetivos traçados pela pesquisa.

Ao retomar aos aspectos principais da visão apresentada sobre Análise Econômica do Direito, passa-se ao terceiro fundamento. De acordo com ele, a Economia não oferece um guia ético de solução de conflitos jurídicos. A pertinência da Análise Econômica encontra-se em auxiliar a compreensão entre os meios jurídicos adotados e os fins jurídicos almejados. Sobre esse assunto, destaca-se a posição da doutrina:

O problema da pertinência entre meios jurídicos e fins normativos é, então, a chave para se entender por que a economia importa para o profissional e o estudioso do direito. Quando há uma quebra nessa relação, o debate no campo dos valores protegíveis pelo direito entra em curto-circuito. Nesses casos, é preciso apelar para uma ferramenta descritiva do mundo. A partir da análise entre meios jurídicos e fins normativos é possível pensar em vários temas importantes. Esses incluem a justificativa econômica da ação pública, a análise de modo realista dos institutos jurídicos e das instituições burocráticas, e a definição dos papéis úteis para os tribunais dentro dos sistemas modernos de formulação de políticas públicas. A análise econômica pode desempenhar, então, um papel limitado, embora muito importante, no discurso e na prática jurídica. (SALAMA, 2010, p.26).

Assim, a eficiência não pode ser compreendida como critério ético. De acordo com Salama (2010, p. 24), as críticas mais contundentes à Análise Econômica do Direito se devem por Posner ter construído uma teoria moral com base na eficiência,

defendendo que as instituições seriam justas, boas ou desejáveis, se maximizassem a riqueza da sociedade. Entretanto, em 1990, o próprio autor assume que a maximização de riquezas não pode ser o norte para a formulação e aplicação do direito. Em síntese, o conceito de Justiça não se choca com o de eficiência, pois, em momento algum eles devem ser postos em comparação, são dimensões diferentes de análise.

Após elucidar os fundamentos da Análise Econômica do Direito, parte-se para a discussão sobre a importância desse método para o Direito Econômico, a área do conhecimento jurídico que se encontra o presente objeto de estudo. Destaca-se o conceito de Direito Econômico trazido por Albino de Souza:

[Direito Econômico] É o ramo do Direito que tem por objeto a juridicização, ou seja, o tratamento jurídico da política econômica e, por sujeito, o agente que dela participe. Como tal, é o conjunto de normas de conteúdo econômico que assegura a defesa e harmonia dos interesses individuais e coletivos, de acordo com a ideologia adotada na ordem jurídica. (SOUZA, 2003, p. 23).

Portanto, Direito Econômico, em sua acepção metalinguística, é o campo da Ciência Jurídica que estuda a normatização da política econômica, ou seja, a forma como o ordenamento jurídico dispõe a produção e circulação de bens. Por esse motivo, o fenômeno da Regulação Econômica, para se compreendido no contexto de uma política econômica normatizada, deve ser estudado sob a ótica do Direito Econômico.

Por esse motivo, para se avaliar os impactos da Regulação da Aviação Civil na Integração Inter-regional do Brasil, o pesquisador não deve se limitar aos conhecimentos dogmáticos jurídicos. Deve ir além e buscar na economia auxílio para a compreensão da complexidade do objeto de estudo. Foi ancorado nessa proposta de análise interdisciplinar que a pesquisa foi realizada.

Sobre a interdisciplinaridade, reconhece-se que não se trata da simples sobreposição de dois pontos de vista. Pelo contrário, integrar as perspectivas do Direito e da Economia exige o entendimento que essas duas ciências possuem recortes analíticos distintos e que essa proposta apresenta sérios desafios a serem vencidos.

Essa compreensão alinha-se com a doutrina de Farjat (1982, p.728). Esse autor, ao desenvolver seus estudos sobre a metodologia do Direito Econômico, identificou que a análise jurídica formal encontra-se em decadência. Explica o autor que a manutenção de uma análise jurídica formal, baseada no dogmatismo jurídico exagerado, pode levar a

uma negação da evolução e mesmo da revolução dentro das estruturas fundamentais da sociedade.

A crítica vai além, pois de acordo com ele, a análise unicamente dogmática pode impedir o jurista de constatar divergências e contraposições entre Fatos e Direito, haja vista a restrição de seus métodos a uma concepção estritamente formal. Ele destaca ainda que esse dogmatismo jurídico praticado pode impedir a verificação de outras realidades diferentes do Direito formal. Sobre o assunto:

Mas se a prática jurídica é necessariamente limitada ao quadro formal do Direito positivo, é permitido qualificar de juristas dogmáticos, os juristas que, sobre o plano de pesquisa, se negam a toda comparação entre os fatos e o Direito ou, sobretudo, que negam a reconhecer outras realidades que não a do Direito formal. (FARJAT, 1982, p. 728).

Dessa maneira, devido à complexidade dos fatores que influenciam na regulação da política econômica, para realizar uma análise mais completa sobre a regulação do setor aéreo, faz-se necessário superar o paradigma metodológico dogmático-formal, para, adotando a concepção de Farjat de análise jurídica substancial, alcançar-se visão mais coerente das problemáticas econômicas.

A análise jurídica substancial está intimamente ligada à preocupação com a mutabilidade dos fatos e do Direito. Ela se propõe a ser uma espécie de antídoto ao formalismo muitas vezes dominante. A ideia de substância, de acordo com Sueur, traduz o “esquartejamento” do objeto do estudo.

Esquartejamento significa, aqui, análise dialéctica ou, como escreviam C. Apostolidis e M. Chemillier-Gendreau, restituição do real (jurídico) captado ao mesmo tempo na sua historicidade (o que faz com a regra de direito seja o que é) e na sua singularidade institucional. (SUEUR, 2001, p. 325).

Nesse sentido, não se pretende apenas a descrição pura e simples da realidade avaliada, busca-se uma verdadeira postura de ativismo metodológico, buscando estudar de maneira mais meticulosa possível o objeto em questão. Portanto, a Análise Substancial busca aproximar o mundo do ser e do dever-ser, de acordo com o objeto de

pesquisa, no caso o Direito Econômico que apresenta característica peculiar, a intensa velocidade da mutabilidade do objeto a ser normatizado.³⁴

Assim, Farjat (1982, p. 738) defende que, ao se analisar a normatização de políticas econômicas, é necessária a utilização de um método que busque implantar uma racionalidade econômica na análise dos fatos e das normas, extraindo os dados fornecidos pelo sistema jurídico e aplicando-os a parte do direito positivo que interessa. Dessa forma, a Análise Substancial pode permitir atualizar as incoerências do sistema, e eventualmente, mostrar as vias para uma reconstrução lógica.

Nesse contexto apresentado por Farjat de Análise Substancial, pode-se compreender a importância da Análise Econômica do Direito como um dos métodos de estudo do Direito Econômico.

3.2 Procedimento da Análise de dados

Dentro da perspectiva de Análise Substancial, ancorando-se na Análise Econômica do Direito e da Nova Economia Institucional, foram analisados dados governamentais referentes ao mercado aéreo. Esses documentos eram elaborados pelo Departamento de Aviação Civil³⁵, desde 1972 em forma de relatórios estatísticos anuais sobre a aviação civil no Brasil. A partir criação da Agência Nacional de Aviação Civil, no ano de 2005, eles começaram a ser produzidos pela agência, dando continuidade ao trabalho iniciado pelo Departamento de Aviação Civil.

Quanto à natureza do objeto de estudo, caracteriza-se, portanto, essa pesquisa como essencialmente de natureza documental. Os relatórios, documentos governamentais, são a principal fonte da referida análise. Os dados colhidos por esses relatórios foram organizados em tabelas e gráficos de maneira a auxiliar a análise quantitativa das informações em questão. Destaca-se que, além desses documentos, foram utilizados como dados Portarias, Decretos, Resoluções dentre outras normas de caráter regulatório.

A pesquisa apresenta dados quantitativos, mas destaca-se que foi realizada também a interpretação das informações. Essa opção foi motivada pelo objetivo central

³⁴ Apesar de algumas reflexões sobre a Análise Econômica como método do Direito Econômico terem sido realizadas com mais profundidade em artigo previamente publicado, diversos aspectos expostos no presente trabalho refletem o amadurecimento das leituras e constatações novas perspectivas sobre o assunto.

³⁵ Ver mais sobre a estrutura institucional da regulação da aviação civil no capítulo 1.

do trabalho que é relacionar os impactos da regulação no processo de Integração Inter-regional no Brasil. Para alcançar esse objetivo, foi necessária não somente uma interpretação constitucional e infraconstitucional dos seus fundamentos jurídicos³⁶, mas também uma interpretação dos relatórios anuais do governo sobre o Mercado de Aviação Civil a luz dos movimentos regulatórios do setor.

Isto posto, destaca-se que o próximo capítulo se divide em dois blocos de perguntas: i) Pode-se estabelecer relação entre o modelo regulatório após a “Primeira Rodada de Liberalização” e a Integração Inter-regional do Brasil? ii) De que maneira o pacote de concessão de aeroportos pode reformar a dinâmica atual do Mercado de Aviação Civil?

Na tentativa de responder a primeira pergunta foram avaliados os relatórios feitos a partir da Primeira Rodada de Liberalização, em 1993. Consta nesses documentos um resumo por região, em que são apresentados os dados estatísticos da quantidade de ligações, passageiros, carga e correios foram transportados entre as regiões socioeconômicas do Brasil. Optou-se nesse estudo por focalizar a variação apresentada na quantidade de ligações efetuadas.

A opção pela adoção da quantidade de ligações decorreu pelo fato de ela englobar tanto o transporte de cargas como de passageiros, permitindo uma dimensão mais geral da Integração Inter-regional. Além disso, a utilização do transporte de passageiros como paradigma de Integração Inter-regional é complicada por excluir o transporte de cargas, mas também por uma questão técnica. A partir do anuário de 1997, utiliza-se o PAX para identificar o fluxo de passageiros, diferentemente dos anos anteriores que colocam apenas a quantidade de passageiros. O PAX é um cálculo que permite identificar, através do CPF, o fluxo real de passageiros, baseando-se na quantidade de trechos que a mesma pessoa viajou. Dessa maneira, impede que a mesma pessoa seja contada duas vezes no cálculo do fluxo.

Optou-se também por não utilizar o transporte de cargas como paradigma de Integração Inter-regional, pois as empresas que utilizam esse modal nessa categoria prestam serviços muito específicos e representam um menor impacto do transporte aéreo na economia se comparado com o transporte de passageiros. Sendo assim, optar pelo transporte de cargas em detrimento ao de pessoas representaria uma redução significativa à análise.

³⁶ Temática desenvolvida no primeiro capítulo.

Sendo assim, conforme já se indicou, a pretensão é comparar o quadro evolutivo de transporte de passageiros durante essas épocas com a estrutura regulatória e normas que poderiam causar impactos no Mercado de Aviação Civil. O intuito é compreender se existem impactos e de que natureza seriam eles, positivos ou negativos para a Integração Inter-regional.

O segundo bloco de perguntas versa sobre as perspectivas apresentadas pelo pacote de concessões públicas dos aeroportos ao problema devidamente constatado pela doutrina do estrangulamento da infraestrutura. Para isso compreendido como a ANAC procede com a regulação do mercado de *slots*. Os *slots* são, de acordo com a Resolução nº 2, de 3 de julho de 2006, da ANAC, em seu art. 2º; IV, “o horário estabelecido para uma aeronave realizar uma operação de partida em um aeroporto coordenado”.³⁷ Em seguida, será avaliado o Edital do leilão nº 2/2011 da concessão para ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos internacionais Brasília, Campinas e Guarulhos, buscando com isso, compreender qual a nova dinâmica e seus desdobramentos para o Mercado de Aviação Civil.

Compreendidas as perguntas que nortearam essa pesquisa, bem como os caminhos traçados para se alcançar os objetivos propostos, no capítulo seguinte foi analisado os principais aspectos dos relatórios governamentais sobre o Mercado de Aviação Civil no Brasil.

³⁷ “II - aeroporto coordenado: é aquele onde a expansão de capacidade, a curto prazo, é altamente improvável e a demanda por facilidades excede as possibilidades aeroportuárias, causando saturação em determinadas faixas de horário e durante um período de tempo relevante, implicando em que as tentativas de resolver os problemas por meio de modificações voluntárias de horário normalmente não são bem sucedidas, tendo as empresas que receber a alocação de *slots* para operar no aeroporto.” Art. 2º da Resolução nº 2 do Anexo à Resolução nº 2, de 3 de julho de 2006, da ANAC.

4 – A REGULAÇÃO DO MERCADO AÉREO BRASILEIRO E A INTEGRAÇÃO INTER-REGIONAL

Neste capítulo são avaliados os impactos da Regulação da Aviação Civil na Integração Inter-regional do Brasil. Todavia, devido à grande quantidade de variáveis que influenciam no Mercado de Aviação Civil, analisar os impactos da regulação nele torna-se tarefa demasiadamente complexa. Nesse sentido, antes de dar continuidade à análise, faz-se necessário apresentar algumas peculiaridades das variáveis que influenciam este mercado. De acordo com estudo realizado por Salgado; Vassallo; Oliveira (2010, p. 40), na precificação das empresas do mercado aéreo brasileiro, por exemplo, duas variáveis macroeconômicas são essenciais: o PIB e a taxa de câmbio.

Os autores identificaram que, ao longo do ano, o setor é mais competitivo, enquanto que nos períodos de alta estação, a competição é menos acirrada. O referido estudo identificou também que o setor aéreo é bastante vulnerável a choques cambiais, tendo em vista que boa parte dos custos com combustível, manutenção e *leasing*, está vinculado ao dólar. Assim, um aumento no dólar significa uma tendência de aumento no preço das passagens.

A presente pesquisa possibilitou identificar que, além desses fatores macroeconômicos, outras questões também interferem no Mercado de Aviação Civil. Como exemplo delas, as concentrações ou cooperações entre as empresas. Sobre esse assunto, destaca-se artigo de Ragazzo (2006) sobre o processo de flexibilização e as fusões e os acordos de cooperação no mercado de transporte aéreo de passageiros. O estudo é basicamente dividido em três partes. Na primeira, ele trata das experiências estrangeiras no que tange à evolução do marco regulatório nos seguintes países: EUA, Canadá e México. Na segunda, ele aborda o histórico da regulação da aviação civil no Brasil. Na terceira, a que mais interessa nesse momento, ele avalia de fato o processo de fusões e de contratos de cooperação no mercado de transportes aéreos de passageiros.

Nessa última parte, Ragazzo (2006) identificou alguns pontos positivos de acordos de *Code Share*³⁸ para os usuários. Dentre eles destacam-se, aumento na rede de localidades servidas; integração de programa de fidelidade; possibilidade de redução de preço da passagem nestas ligações; menor complexidade para reservas e *check-in*. Ragazzo (2006, p. 25) apontou também alguns aspectos negativos, dentre eles: redução

³⁸ São acordos entre empresas diferentes que visam compartilhar reciprocamente a disponibilidade de assentos.

da competição por novas linhas; pouca ou nenhuma diferenciação de preços e serviços; redução de competitividade de novas linhas; falta de interesse em explorar novos nichos de mercado; congestionamento no atendimento de reservas e *check-in*.

Nesse diapasão, destaca-se que, apesar da proposta do estudo ser a análise dos impactos das mudanças regulatórias do Mercado de Aviação Civil, entende-se que é necessário percorrer essas outras variáveis destacadas para alcançar uma análise mais profunda.

Sendo assim, no presente capítulo foi realizada a análise de dados em conformidade com a metodologia anteriormente explicada. Para apresentar os dados coletados de maneira mais didática, esse capítulo é dividido em duas seções. A primeira é destinada a avaliar as relações entre as alterações regulatórias existentes da Primeira Rodada de Liberalização e a Integração Inter-regional. Um dos entendimentos principais dessa seção é a compreensão da regulação da infraestrutura como essencial na dinâmica atual do Mercado de Aviação Civil no Brasil. Por isso, na segunda seção são trabalhados os principais aspectos do mercado de *slots* e pacote de concessão de aeroportos para a integração das regiões brasileiras.

4.1 A regulação pós 1993 e os impactos na Integração Inter-regional

Conforme exposto, essa seção tem como objetivo compreender a relação entre as mudanças regulatórias ocorridas após a Primeira Rodada de Liberalização e a quantidade de ligações³⁹ existentes entre as regiões do Brasil. Interessa destacar que, até o anuário de 1999, eram apresentados dois “resumos por região”⁴⁰, um para as empresas regionais e outro para as nacionais. Por esse motivo, para fazer as tabelas dos anos 1993 a 1999 foram somados o total de ligações entre as regiões das empresas regionais e das nacionais. Destaca-se, ainda que, no Anexo A estão dispostas todas as tabelas, elaboradas a partir dos anuários do DAC e da ANAC, que serviram de base para a produção dos gráficos expostos neste capítulo.

A partir do anuário de 2000, os “resumos por região” foram apresentados englobando todas as empresas brasileiras de transporte aéreo regular. Isso decorre do

³⁹ Nesse trabalho, a quantidade de ligações significa a quantidade de voos realizados entre dois pontos. Devido o foco da pesquisa ser a integração inter-regional, as cinco regiões do Brasil, a saber: Nordeste, Norte, Sul, Sudeste e Centro-Oeste, foram utilizadas como os pontos de origem e de destino.

⁴⁰ Seção dos anuários que resume as ligações, quantidade de passageiros, de cargas e correios entre as regiões.

fato das análises terem sido feitas depois da entrada em vigor da Portaria 504/GC5, de 12 de agosto de 1999, que pôs fim à separação entre empresas prestadoras de serviço de transporte regional e as de transporte nacional.

Cumprido ressaltar que a análise dos dados ficou restrita até o ano de 2008. Isso se justifica por dois motivos, primeiramente, pelo fato dos anuários de 2009 e 2010 não apresentarem a quantidade de ligações realizadas entre as regiões, restringindo apenas ao PAX, quantidade de carga e correio transportados. Ou seja, eles não oferecem as informações suficientes para a utilização desses dados nas representações gráficas. O segundo motivo é que os anuários de 2011 e 2012 da ANAC não foram disponibilizados no site da agência, como ocorreu em todos os demais anos. Entretanto, a ANAC disponibilizou relatório de 2011 sobre os aeroportos que será melhor avaliado na seção seguinte.

Por esses motivos, a análise se restringe ao ano de 1993 a 2008. Apesar disso, essas restrições não impediram constatações importantes sobre os impactos da regulação da aviação civil na Integração Inter-regional. Para explicar o porquê da limitação do período avaliado, cumpre frisar que as duas últimas alterações institucionais que tiveram forte impacto no modelo regulatório brasileiro, foram a criação da ANAC, em 2005 e a criação da Secretaria de Aviação Civil, em 2011. Com relação a esta última, ainda não é possível traçar concretamente a natureza do seu impacto no Mercado de Aviação Civil, especialmente na dimensão avaliada nesse estudo. Já no que tange à influência da ANAC, a análise da variação de ligações de 2005 a 2008 entre as regiões é suficiente para oferecer parâmetros para compreender a movimentação ocorrida.

Os gráficos produzidos nesse estudo foram organizados de acordo com a região de origem em duas representações, em colunas (Anexo B) e em linhas (Gráficos de 1 a 5). Ao avaliar os gráficos em linha, percebeu-se que as grandes variações que ocorreram em um determinado ano aconteceram de maneira similar em todas as demais regiões. Todavia, essa alteração da quantidade de ligações ocorreu em graus diferentes, o que indica que certas rotas são mais ou menos sensíveis à regulação. A constatação de alterações em todos os gráficos sinalizam um determinado grau de uniformidade de respostas das empresas aos acontecimentos que geraram essas alterações nos gráficos. Essa uniformidade leva a acreditar que os estímulos têm natureza ou impacto nacional.

Nessa conjuntura, foram levantadas as datas dessas principais variações na quantidade de ligações e as mesmas foram comparadas às alterações regulatórias do

setor. A análise inicia a partir de 1993, quando houve um fortalecimento do movimento de desregulamentação do setor aéreo.

Para começar, lembra-se que a partir de 1993, foi deflagrada a Primeira Rodada de Liberalização decorrente da implementação de algumas Portarias, dentre elas a 075/GM5, de 6 de fevereiro de 1992, que surge com a intenção declarada de dar continuidade à política de flexibilização do setor. Para isso, de acordo com este documento legal, foi estabelecido, pelo seu art. 1º, o regime de tarifas liberadas, com monitoramento, nos serviços de transporte aéreo de passageiros e de cargas. Entretanto, de acordo com o seu art. 2º, o DAC ficou responsável pelo monitoramento das tarifas praticadas pelas empresas, intervindo quando fossem ultrapassados os limites estabelecidos. Além dessa, tem destaque também as Portarias de nº 686 e 690/GM5, de 15 de setembro de 1992, que extinguiram o SITAR.

Oliveira (2007, p. 28) afirma que a abolição do SITAR, modelo de quatro empresas nacionais e as cinco regionais, estimulou a entrada de novas empresas a se lançar no mercado, em especial as de taxi aéreo. A única exceção eram alguns monopólios de regionais nos trechos que ligavam São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília. Essas ligações eram conhecidas como “Vôos Direto ao Centro” e, posteriormente de “Linhas Aéreas Especiais”.

Devido a essa conjuntura, em 1992, com a abolição do SITAR, houve uma onda de entrada de novas empresas no Mercado de Aviação Civil, foi o caso das empresas Pantanal, Meta, Rico, Tavaj, dentre outras. Ao considerar esses dados apresentados, o contexto regulatório explicitado e o Gráfico 01 (p. 85) - que demonstra a evolução da quantidade de ligações de origem na região Norte para as demais, durante os anos de 1993 a 2008 -, percebe-se claramente que houve aumento significativo na quantidade de ligações. Esse panorama indica que pode existir relação entre essas variáveis.

Para compreender melhor essas possíveis relações, apresenta-se um panorama estatístico da quantidade de ligações entre as regiões do Brasil. De acordo com o Gráfico 1, em 1993, do Norte em direção ao Nordeste, foram identificadas 14.340 ligações, já no ano de 1996, um total de 26.593 ligações, quase o dobro. Ainda no mesmo gráfico, agora no tocante às rotas em direção ao Sudeste, pontua-se que elas eram no total de 17.278 e passaram a ser na quantidade de 24.450, em 1996. Já com direção ao Sul, em 1993, somavam 2.369 e em 1996, 3.338. Durante a mesma época, dessa vez em direção ao Centro-Oeste, a variação foi de 15.529 a 30.887. Esses valores

demonstram que o crescimento ocorreu especialmente em direção ao Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste. Já para o Sul o aumento existiu, mas, em menor grau.

Esse aumento ocorreu nas demais regiões do Brasil. Isso pode ser percebido, pelos voos com origem no Nordeste em direção ao Sudeste, por exemplo, que somavam 52.514, no ano de 1993, e em 1996 passaram a totalizar 97.352. Além delas, destaca-se que o total de ligações do Sudeste em direção ao Sul, em 1993 era de 55.725, já em 1996, era de 78.458.

Para continuar exemplificando esse grande aumento, a soma da quantidade de voos com origem na região Sul para o Centro-Oeste, era de 5.016 e passou a ser de 16.998. Já o somatório de quantidade de ligações de origem no Centro-Oeste em direção ao Sudeste em 1993 é de 37.729 e passou a ser em 1996 de 58.791. Essa variação, em menor ou maior grau, foi identificada em todas as regiões, como se pode perceber claramente nos demais gráficos.

O ano de 1997, por sua vez, foi marcado pela modificação nessa tendência expansiva e a quantidade de ligações passou por uma retração significativa. Nele houve diminuição na quantidade de ligações entre as regiões. Novamente, esse movimento é similar em todas as regiões, como se pode perceber ao verificar nos gráficos.

Interessante destacar que essa variação na quantidade de ligações ocorreu na mesma época da deflagração da Segunda Rodada de Liberalização. Nela, os monopólios das denominadas “Linhas especiais”⁴¹ e as bandas tarifárias⁴² foram extintos. Isso ocorreu com a aplicação das Portarias nº 986 e 988, de 18 de dezembro de 1997, e a Portaria nº 05/GM5, de 9 de janeiro de 1998. De acordo com Oliveira (2009c), esse foi o marco do primeiro surto de competitividade do setor desde o início da desregulamentação, desdobramento imediato da maior liberdade conferida ao setor.

⁴¹ “Linhas Especiais” foi o termo que substituiu “Voos Direto ao Centro” e remete a alguns pares de aeroportos que ligavam as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília.

⁴² Bandas tarifárias são os limites de preço a ser cobrado pela prestação de serviço. Trata-se de uma regulação de preço, que vigorou no Brasil, por exemplo, por intermédio da Norma de Serviço Internacional Nº TP – 033, do DAC.

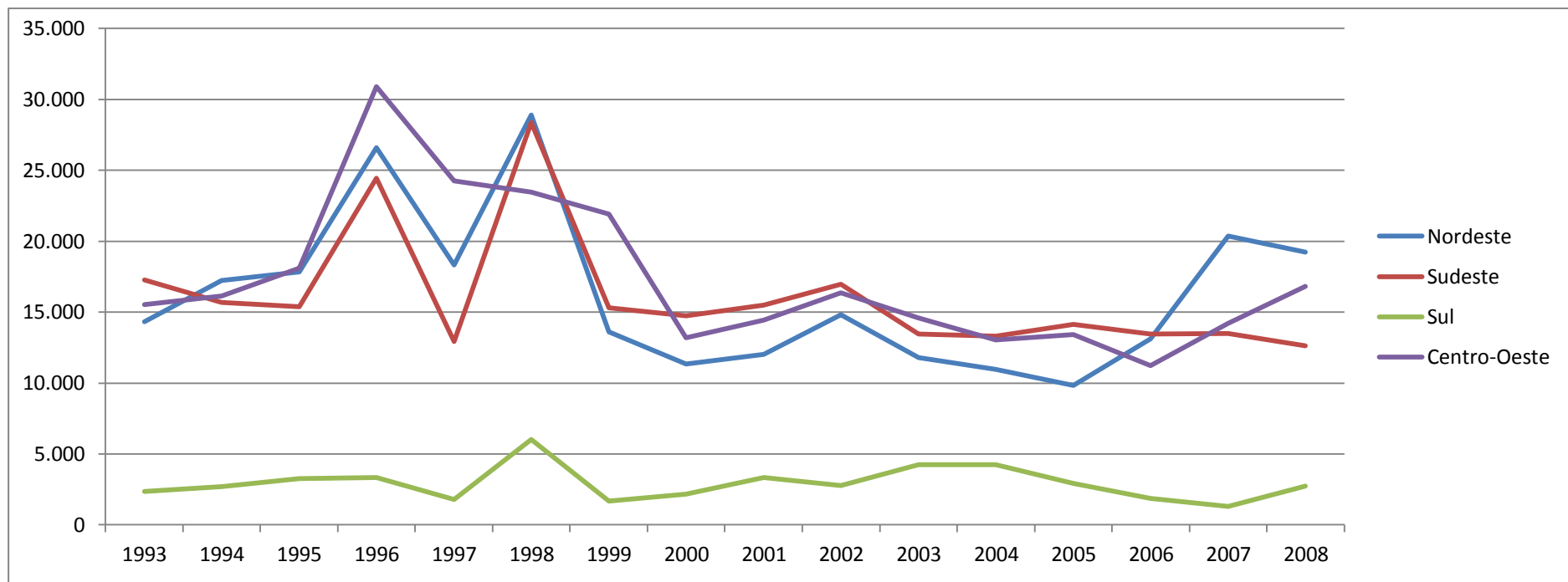


Gráfico 1: Evolução da quantidade de ligações de origem na região Norte durante os anos de 1993 a 2008. Fonte: Relatórios do DAC e da ANAC sobre a aviação civil no Brasil, disponíveis em: <http://www2.anac.gov.br/estatistica/anuarios.asp>

Sobre a Segunda Rodada de Liberalização, consta-se que ela se encontra dentro de um contexto amplo de tentativa de constituição de um mercado com menos intervenção estatal que nos momentos anteriores. Entretanto, não se pode negar que a queda drástica de ligações também influenciou essa reforma regulatória. Em outras palavras, o novo pacote de liberalização pode ser visto também como uma resposta ao decréscimo da quantidade de ligações entre as regiões.

Para ilustrar esse decréscimo, destaca-se o Gráfico 2 (p. 87) que representa a evolução da quantidade de ligações realizadas com origem no Sudeste para as demais regiões, durante os anos de 1993 a 2008. Novamente, esse movimento é similar em todas as regiões, como se pode perceber nos demais gráficos. Essa compreensão se sobressai, entretanto, no Gráfico 1, que demonstra claramente o novo pico de quantidade de ligações no ano de 1998.

Com relação às informações contidas no Gráfico 2⁴³, destaca-se que em 1997 a quantidade de ligações realizadas entre a região Sudeste a Sul, foi de 59.605 e em 2000, de 78.449. Já o total de voos entre o Sudeste e o Centro-Oeste que era de 38.929, passou a ser de 45.889. Da mesma origem, dessa vez para o Nordeste, em 1997 totalizava um número de 57.800, enquanto que em 2000 era de 76.727. Já para o Norte, a variação foi diferente das demais, pois em 1997, o total era 15.764 e passou a ser, em 2000, 13.148.

Sendo assim, excetuando as rotas do Sudeste em direção ao Norte, que teve uma diminuição, ao comparar com as demais regiões, percebe-se que houve crescimento na quantidade de ligações. Nesse contexto, a presente pesquisa permitiu identificar que a quantidade de voo dos trechos com origem no Norte em direção ao Sudeste, que somavam em 1997, 12.922 e passaram ao total de 14.751, em 2000. Apesar da suposta pequena variação, no ano de 1998, chegou-se a um total de 28.381, o que confirma a oscilação oriunda da intensificação da competitividade.

⁴³ Ao comparar com os demais gráficos, percebe-se que é no Gráfico que ilustra a quantidade de ligações provenientes do Sudeste que há maior movimentação. Isso se justifica por diversos motivos, dentre eles, destaca-se a concentração industrial e populacional na região, o fato das principais empresas aéreas eram do eixo sudeste-sul, a concentração do PIB nos referidos estados.

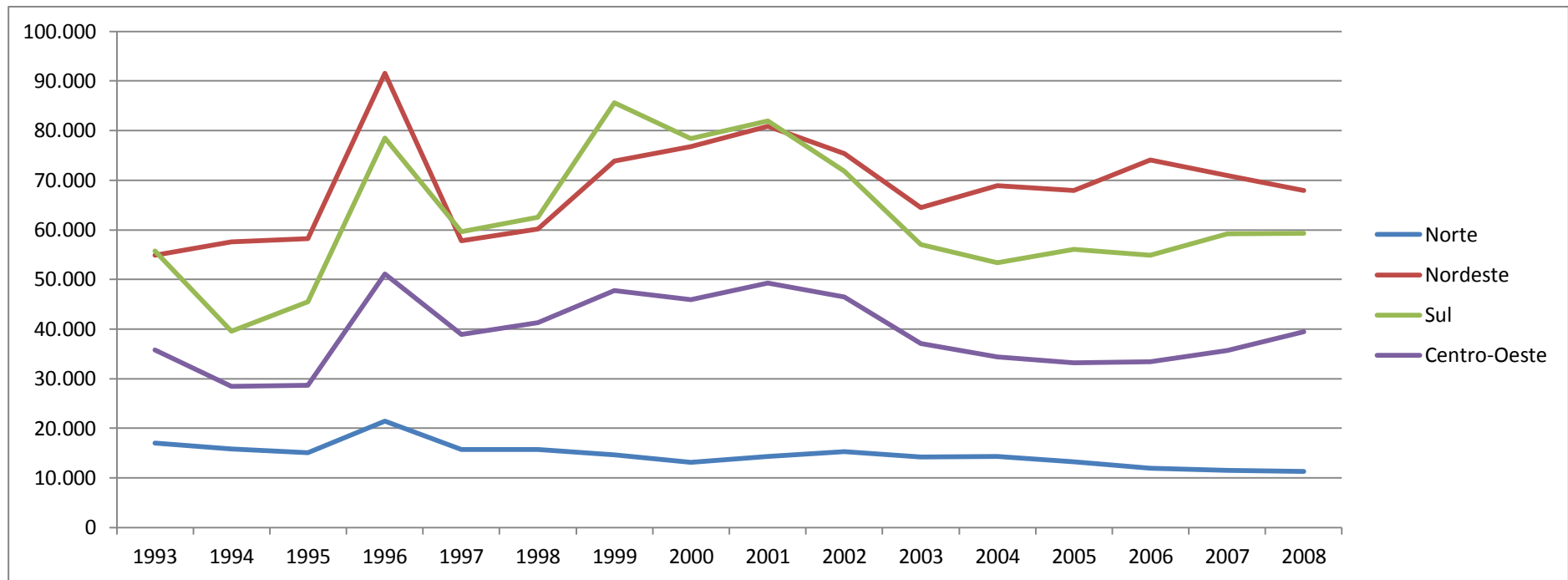


Gráfico 2: Evolução da quantidade de ligações de origem na região Sudeste durante os anos de 1993 a 2008. Fonte: Relatórios do DAC e da ANAC sobre a aviação civil no Brasil, disponíveis em: <http://www2.anac.gov.br/estatistica/anuarios.asp>

A presente pesquisa possibilitou confirmar a compreensão destacada acima, pois a variação ocorrida na quantidade de ligações do Sul ao Nordeste, que, em 1997, era de 5.974 e em 2000 era de 11.479. Como também, o total de voos do Centro-Oeste ao Nordeste, que era de 23.845 e passou a ser 29.300, em 2000. Sendo assim, ao avaliar os impactos da Segunda Rodada de Liberalização, percebe-se que ela surge com objetivo de continuar o movimento regulatório deflagrado em 1993, mas também, em resposta ao decréscimo de demandas constatado em 1997. Isso tudo é desdobramento do que Oliveira (2009c) denominou de primeiro surto de competitividade, que ocorreu nessa época.

Em 2001, iniciou-se a denominada Terceira Rodada de Liberalização. Ela se consolida com a total liberalização dos preços determinada pelas Portarias 672/DGAC, de 16 de abril de 2001 e 1.213/DGAC, de 16 de agosto de 2001. Além da alteração regulatória, é necessário pontuar que a entrada da Gol modificou profundamente o Mercado de Aviação Civil no Brasil. Essa nova empresa viabilizou nova dinâmica no setor aéreo e a sua entrada é desdobramento imediato da consolidação do modelo de liberalização iniciado com a Primeira Rodada de Liberalização.

A Gol iniciou no mercado brasileiro em janeiro de 2001 e foi a primeira empresa na América Latina a explorar o modelo *Low Cost, Low Fare*⁴⁴. Destaca-se que, em pouco mais de quatro anos, ela atingiu taxa de crescimento e nível de *market share* superior à *Southwest Airlines*, que foi a empresa fundadora desse modelo de negócios, há mais de 40 anos.

A própria existência da Gol e seu crescimento acelerado se deu pelas reformas regulatórias liberalizantes no Mercado de Aviação Civil no Brasil. Atrelado a isso, na opinião de Oliveira (2009b, p. 2) a publicidade agressiva, o estímulo de demanda, a saída da *Transbrasil*, o acesso ao Aeroporto Santos Dumont e à Ponte Aérea Rio de Janeiro – São Paulo e os baixos preços, também facilitaram o sucesso da empresa.

Diante dessa conjuntura, para aprofundar a análise dos impactos da Terceira Rodada de Liberalização, destaca-se o Gráfico 3 (p. 90), que representa a evolução da quantidade de ligações de origem na região Centro-Oeste durante os anos de 1993 a

⁴⁴ A tradução literal do termo *low cost, low fare* é baixo custo, baixo preço. Essa tradução já indica a natureza da prestação de serviço das empresas que se propõe a utilizar esse modelo. Para contrapor a compreensão do transporte aéreo como artigo de luxo, empresas americanas “reinventaram” o transporte aéreo de maneira a baratear os custos, visando reduzir os preços da passagem aérea e conquistar parcela de mercado que não era contemplada no modelo anterior.

2008. Como se percebe no gráfico, existe um movimento de queda na quantidade de ligações entre os anos de 2001 a 2002.

No ano de 2001, foram constatados 49.921 voos da região Centro-Oeste em direção ao Sudeste, em 2003, o total foi de 38.709. Em direção à região Nordeste houve 28.137 ligações, em 2001 e 23.842, em 2003. Ainda nesse gráfico, verifica-se que as ligações para o Norte somavam, nos mesmos anos, 15.617 e 14.174, respectivamente. Em direção ao Sul, havia um total de 8.877 voos, em 2001 e 11.890, em 2003. Percebe-se assim, que a quantidade de voos de origem no Centro-Oeste em direção ao Sudeste, Nordeste e Norte sofreram diminuições, enquanto que em direção ao Sul houve um aumento.

Para confirmar essa retração na quantidade de ligações, destaca-se, como se percebe nos Gráficos 1 e 2, que todas as linhas apresentaram crescimento dos anos 2001 a 2002 e diminuição de 2002 a 2003, em maior ou menor grau de acordo com a região. No gráfico 4, que representa a evolução da quantidade de ligações de origem na região Nordeste durante os anos de 1993 a 2008, também houve diminuição na quantidade de voos nos trajetos em direção ao Norte, Sudeste e Centro-Oeste. A somatória dos trechos com destino ao Sul, praticamente não apresentaram variação.

Novamente, apesar de alguns trechos fugirem à regra, o ano de 2003 foi marcado por uma retração na quantidade de ligações feitas entre as regiões. Para Oliveira (2009a, p. 17), essa variação é decorrente de uma competição bastante acirrada entre as empresas e um excesso de capacidade. Além disso, ao analisar a conjuntura das empresas, percebe-se que além da crise nas empresas TAM e Varig, havia também a instauração do processo falimentar pela TransBrasil e Vasp. Por esses motivos, em 2003 iniciou-se o denominado período de Rerregulação.

Nesse período houve significativo freio do movimento de intensa desregulamentação. Esse retorno a uma maior regulação se deu inicialmente através da Portaria 243/GC5, de 13 de março de 2003, que determinou que o DAC deveria adotar medidas para promover a adequação da oferta de transporte aéreo à demanda disponível no mercado. Além disso, de acordo com o art. 2º do referido documento, as empresas teriam de desenvolver planos de racionalização de suas linhas, com a colaboração do DAC. Ainda sobre essa Portaria, destaca-se que a importação de novas aeronaves também deveria, de acordo com o art. 3º, ser submetida à avaliação pelo Departamento de Aviação Civil.

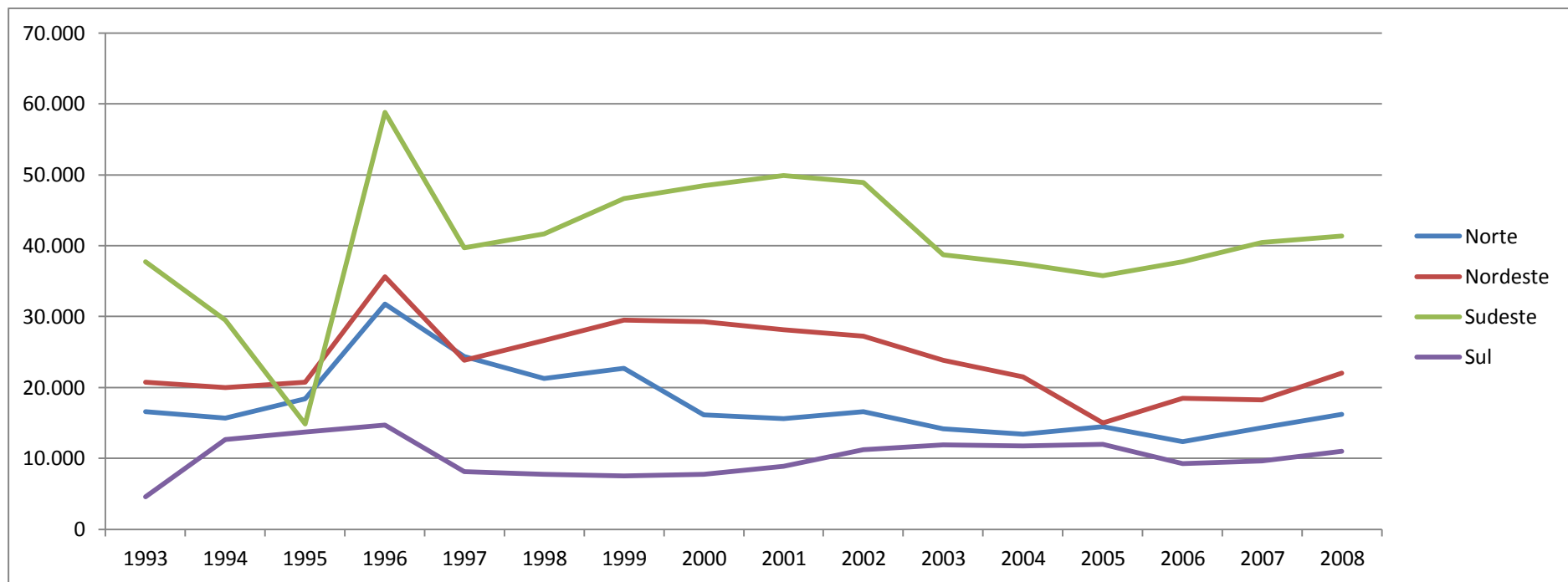


Gráfico 3: Evolução da quantidade de ligações de origem na região Centro-Oeste durante os anos de 1993 a 2008.
Fonte: Relatórios do DAC e da ANAC sobre a aviação civil no Brasil, disponíveis em: <http://www2.anac.gov.br/estatistica/anuarios.asp>

O período de Rerregulação foi marcado também pela Portaria nº 731 de 11 de agosto de 2003. Ela restou em consonância com o dispositivo mencionado acima, ao passo que colocou o DAC como instituição moderadora com a finalidade de impedir competição danosa e irracional, com práticas predatórias.

Como se percebe nos Gráficos 4 (p. 92) e 5 (p. 95), todas as linhas demonstram que a denominada “Rerregulação” é marcada por uma estabilidade na quantidade de ligações entre 2003 e 2004 e uma queda em 2005. No Gráfico 3, a evolução da quantidade de ligações também apresenta a mesma característica, com exceção dos trechos de origem no Centro-Oeste em direção ao Norte, que apresentaram em 2003 uma variação na quantidade de 14.174 e em 2005, de 14.482.

No Gráfico 2, por sua vez, a natureza da variação é equivalente à maioria das demais, ou seja, estabilidade com tendência à diminuição, com especial queda em 2005. Apesar disso, os trechos do Nordeste em direção ao Sudeste apresentaram acréscimo, pois passaram de 64.447, em 2003 a 67.898, em 2005. Já no Gráfico 1, sem considerar os trechos de origem na região norte em direção à região sudeste, que houve aumento, todas as demais rotas sofreram diminuição, confirmando o movimento das demais regiões.

A Gol Linhas aéreas, que cresceu de maneira impressionante no início, passou por um período de retração. Dentre os motivos, Oliveira (2009b, p. 2) identifica a queda dos preços da concorrência; aumento dos custos com a desvalorização cambial de 2002; *code share* Varig-TAM (2003); medidas de Rerregulação adotadas pelo Departamento de Aviação Civil, com congelamento de oferta (2003); e restrições à precificação agressiva (2004).

Sobre o acordo de *code share*⁴⁵, destaca-se que no dia 06 de fevereiro de 2003, a VARIG e a TAM firmaram protocolo de intenções com objetivo de reestruturar a prestação de serviço aéreo. Esse processo se daria inicialmente por meio da disponibilização recíproca de assentos. Essa operação foi apresentada ao CADE no dia 27 de fevereiro de 2003, conforme dispõe a Nota Técnica nº 29/2004/COGDC-DF/SEAE/MF. Esse procedimento culminou na autorização prévia da operação por

⁴⁵ Para se aprofundar nos impactos do acordo de *codeshare* Varig-TAM nos preços do setor, destaca-se o artigo: VASALLO, Moisés. Simulação de fusão com variação de qualidade no produto das firmas: Aplicação para o caso do code-share Varig-TAM. **Revista de Literatura dos Transportes**. Vol. 4, n. 2, 2010. Disponível em: <<http://www.pesquisaemtransportes.net.br/relit/index.php/relit/article/viewArticle/63>>. Acesso em: 14 mar. 2012.

parte do CADE, mediante a celebração de um Acordo de Preservação de Reversibilidade de Operação - APRO.

Sendo assim, com o *codeshare* entre a TAM e a VARIG e com os demais motivos já enumerados, o crescimento da Gol foi freado. Sem dúvidas, essa retração também impactou a quantidade de ligações realizadas.

Sobre este acordo, destaca-se que houve reavaliação do contexto concorrencial que culminou na proibição do mesmo. Isso se deu devido à indefinição das empresas com relação ao modelo de operação, pois elas haviam alterado o modelo previsto inicialmente no APRO. Com isso, de acordo com o Relatório dos Fatos da decisão do Processo Administrativo 08012.004067/2004-28 do CADE, no dia 27 de janeiro de 2004, o CADE solicitou à SEAE que se manifestasse sobre o assunto.

A conclusão da Secretaria de Acompanhamento Econômico (2004, p. 37) foi no sentido de desautorizar a TAM e a VARIG a adotarem política comercial uniforme, devendo tomar decisões quanto ao preço e quantidade da oferta de modo autônomo e independente. Ou seja, devido às empresas terem desrespeitado o APRO, este deveria ser considerado revogado, sendo as empresas impedidas de operar em *codeshare*. Por força desse estudo da SEAE, em 2005, esse acordo foi revogado em sede do Ato de Concentração nº 08012.001291/2003-87, que tramitava no CADE.

Essa dinâmica entre as empresas é essencial para compreender as outras influências na quantidade de ligações realizadas entre as regiões do Brasil, o foco central da presente análise. Nesse sentido, conforme se pode verificar que o período de Rerregulação é marcado por uma estabilidade na quantidade com uma tendência à diminuição na quantidade de ligações. Na realidade, como se percebe nos gráficos, as variações bruscas na quantidade de ligações entre as regiões como ocorriam anteriormente já não são mais constatadas. Pode-se entender, assim, que a partir de meados de 2001, houve uma maior estabilidade na frequência de ligações. Apesar dessa tendência à estabilidade, em 2005 houve uma retração sensível na quantidade de voos. Destaca-se nesse sentido, que esse ano é marcado pela reestruturação do modelo regulatório vigente, retomando o processo de liberalização iniciado em 1993.

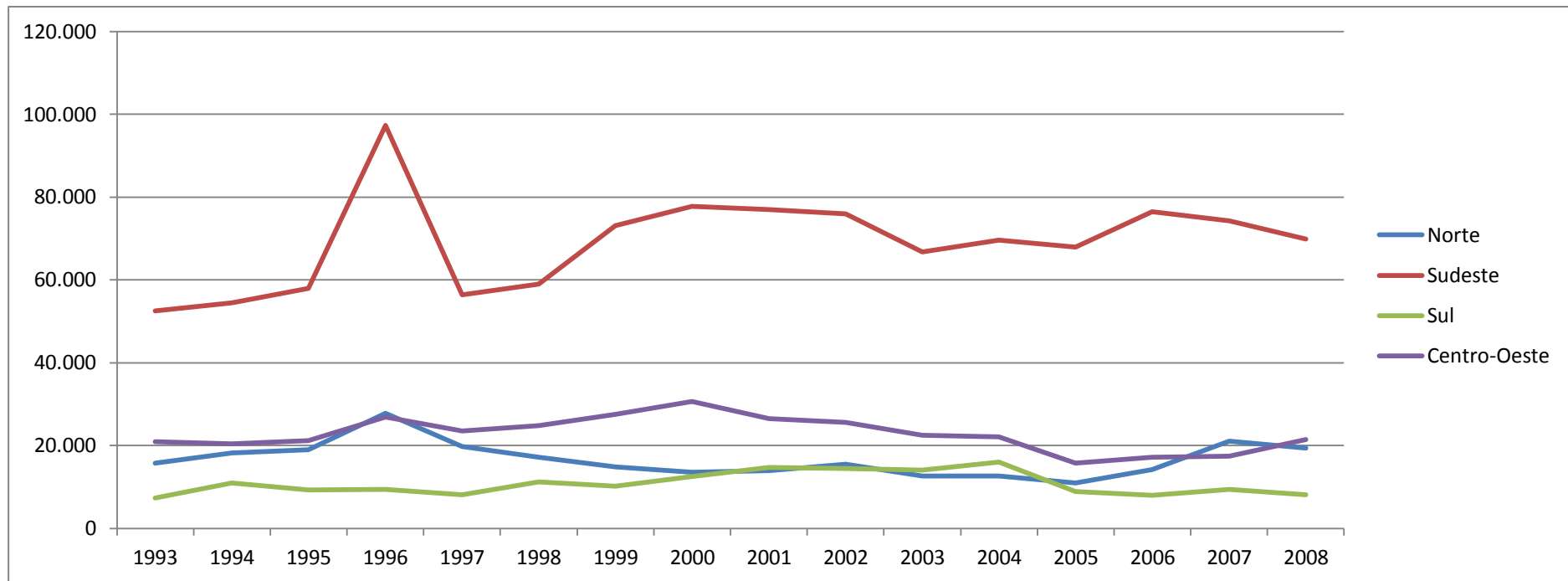


Gráfico 4: Evolução da quantidade de ligações de origem na região Nordeste durante os anos de 1993 a 2008.

Fonte: Relatórios do DAC e da ANAC sobre a aviação civil no Brasil, disponíveis em: <http://www2.anac.gov.br/estatistica/anuarios.asp>

Através da Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005, foi instituída a Agência Nacional de Aviação Civil e deu início ao período de retomada da desregulação com redesenho institucional. Nas disposições finais e transitórias desse documento legal, foi instituído pelo § 1º, do art. 48, o regime de “livre mobilidade”. De acordo com esse parágrafo, “ficou assegurada às empresas concessionárias de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na ANAC, observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequadas pela ANAC”.

Além dessa previsão legal, no Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, em seu art. 10, ficou disposto que caberá à ANAC: “I - assegurar às empresas brasileiras de transporte aéreo regular a exploração de quaisquer linhas aéreas domésticas, observadas, exclusivamente, as condicionantes do sistema de controle do espaço aéreo, a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado”.

Isto posto, o regime de livre mobilidade é a total liberdade na maneira de explorar as linhas aéreas brasileiras, respeitadas o controle do espaço aéreo, capacidade operacional dos aeroportos e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado. Assim, conforme elucida Oliveira (2007, p. 31) cabe às empresas tomar a decisão sobre a sua capacidade produtiva, frequência de voos, e tipo de configuração de assentos das aeronaves.

Como já se antecipou no início do presente capítulo, a análise de dados se restringiu ao ano de 2008. Entretanto, esses três anos, a contar da criação da ANAC, são suficientes para compreender a tendência da variação da quantidade de voos entre as regiões. Sendo assim, destaca-se que nos Gráficos 5 e 3 constata-se a tendência para aumentar a quantidade de ligações para todas as regiões. No Gráfico 1, percebe-se que as rotas de origem no Norte em direção ao Nordeste, Centro-Oeste e Sul, apresentaram aumento na quantidade de ligações. Já os trechos em direção ao Sudeste, apresentaram pequeno declive.

No que tange ao Gráfico 2, percebe-se que os trajetos em direção ao Norte, Sudeste e Centro-Oeste também apresentaram crescimento. Já aqueles em direção ao Sul apresentam pequeno declive. Por último o Gráfico 4, que também confirma o crescimento da quantidade de ligações, especialmente das ligações com origem no Sul em direção ao Norte, Sudeste e Centro-Oeste. As ligações em direção ao Nordeste, por sua vez, eram na quantidade de 9.453, em 2005 e passaram a somar 7.435, em 2008.

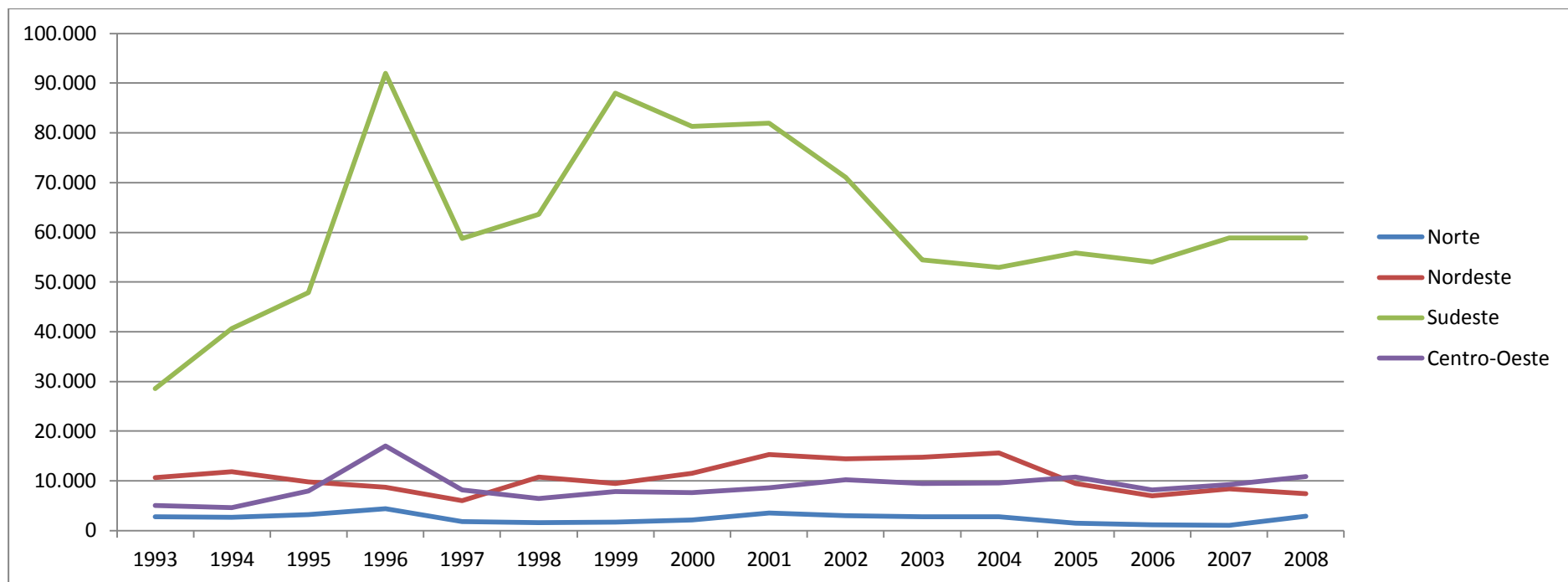


Gráfico 5: Evolução da quantidade de ligações de origem na região Sul durante os anos de 1993 a 2008. Fonte: Relatórios do DAC e da ANAC sobre a aviação civil no Brasil, disponíveis em: <http://www2.anac.gov.br/estatistica/anuarios.asp>

Um dos desdobramentos mais importantes da mudança regulatória de 2005, foi a entrada da empresa Webjet que também operava no conceito *low cost, low fare*, como a Gol. A grande inovação da estratégia de mercado da Webjet era a proposta de operar apenas com vendas próprias, no canal de distribuição da internet, sem envolver, portanto, gastos com agentes de viagem. Além disso, a empresa trabalhou durante um tempo com a tarifa única de R\$ 168,00 em todos trechos. Dessa forma, abriu mão do recurso do *yield management*, estratégia típica no setor de transporte aéreo.

O objetivo do *yield management*, ou o denominado gerenciamento de receitas é conseguir maximizar o lucro na prestação de um serviço em qualquer período. Para isso ele se baseia no processo de decisão de preço de acordo com o gerenciamento da disponibilidade do serviço e gerenciamento de preços. Em outras palavras, com uma técnica de análise de previsão de demanda, os preços são ajustados de acordo com o período para refletirem essas previsões de demandas. Essa estratégia é largamente utilizada em hotéis e poltronas de aviões.

Sendo assim, Bettini; Oliveira (2009b, p. 168) explicam que o *yield management* ou gerenciamento de receitas constitui-se de três pilares fundamentais: a) a diferenciação de produtos, fundamentado-se no escalonamento de tipos de consumidores; b) discriminação de preços, ou seja, ao invés de estabelecer um preço médio único, modula-se o preço de acordo com o consumidor que se quer atingir; e c) controle de estoque de assentos, isto é, a alocação e controle da quantidade de assentos, calcando-se nas previsões de demanda para cada voo, de maneira a estabelecer limites dinâmicos na quantidade de passagens disponíveis a cada segmento do mercado.

Compreendidos os aspectos principais do gerenciamento de receitas, retoma-se o caso da Webjet. Na visão de Oliveira (2009b, p. 6), a estratégia inicial da empresa não durou muito e no mesmo ano teve que cadastrar agentes de viagens, depois de algumas suspensões de suas operações. Destaca-se também que em 2005, através da instauração da Averiguação Preliminar nº 08012.002164/2006-48 do CADE, a Webjet entrou com representação na Secretaria de Defesa Econômica do Ministério da Justiça contra a TAM e GOL, por estarem supostamente praticando condutas anticoncorrenciais. Outro acontecimento relevante para o setor foi o parecer favorável da Secretaria de Acompanhamento Econômico, no caso de *dumping* praticado pela GOL.

Destaca-se que em janeiro de 2006, a Webjet foi vendida para empresários de turismo e transporte rodoviário, em seguida, em 2007, para a CVC. Entretanto, em

2012, ela encerrou suas atividades, pois foi comprada pela GOL⁴⁶. Além dessas compras e vendas de empresa, durante os anos de 2006 e 2007 algumas crises aconteceram.

Em janeiro de 2008, a entrada da Azul Linhas Aéreas também movimentou intensamente o Mercado de Aviação Civil no Brasil. Isso se dá por ter sido fundada por David Neeleman, que ficou famoso por fundar duas das maiores e mais rentáveis empresas *low cost, low fare*, a jetBlue, na América do Norte e a Westjet, do Canadá. Além dessa experiência, de acordo com Bettini e Oliveira (2009a), o sucesso da Azul se deu também pelo fato de Neeleman ser cidadão brasileiro e americano, fato este que contorna os limites legais que preveem a restrição de apenas 20% do capital de empresas aéreas no Brasil.

Os impactos da Azul ocorreram antes mesmo do início propriamente dito das atividades da empresa. Isto é decorrente do plano de marketing para a escolha do nome e da transparência acerca da estratégia que seria adotada, focando em ligações diretas entre mercados que requerem escalas ou conexões, especialmente entre as capitais dos estados impactaram o mercado aéreo. Sendo assim, quando a empresa começou efetivamente a prestar os seus serviços, já havia um redimensionamento na competitividade no setor, pois as empresas TAM e GOL começaram a oferecer mais opções de voos e melhores serviços. Em resumo, a entrada da Azul aqueceu a competição entre as empresas prestadoras de transporte aéreo no Brasil⁴⁷.

Diante desse panorama, percebeu-se que as ondas regulatórias se davam em resposta às crises do setor. Essas crises podem ser identificadas, pelo que se analisou nos gráficos, pela redução da quantidade de voos entre as regiões. Sendo assim, considerando o conceito de serviço adequado trazido pela Lei pelo § 1º, do art. 6º da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, as mudanças regulatórias ocorreram quando essa prestação de serviço não correspondia aos critérios legais.

Outro aspecto relevante é que os desdobramentos dessas modificações regulatórias geraram posteriormente maior competitividade, como por exemplo, o primeiro surto de competitividade, em 1999/2000. Inclusive, essa conjuntura

⁴⁶ Para a notícia completa ver: AGÊNCIA acompanha fim das operações da Webjet. **Portal ANAC**, Brasília, 23 de novembro de 2012. Disponível em : <http://www.anac.gov.br/Noticia.aspx?ttCD_CHAVE=815&slCD_ORIGEM=29> Acesso em: 12 jan. 2013.

⁴⁷ Para aprofundar sobre a concorrência no Mercado de Aviação Civil brasileiro após a entrada da Azul Linhas Aéreas, ler artigo: BETTINI, Humberto Filipe; e OLIVEIRA, Alessandro V. M. Azul Linhas Aéreas. **GV Executivo**. V. 8, nº 2, Ago/Dez 2009a. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/gv-executivo/vol8-num2-2009/azul-linhas-aereas>.> Acesso em: 01 dez. 2012.

concorrencial pode ser claramente identificada nos gráficos, pois representa o momento em que há novo aumento na quantidade de ligações. Nesse sentido, confirma-se a relação íntima entre as mudanças regulatórias e o processo de integração entre as regiões do Brasil.

Entretanto, é forçoso o entendimento que, com a acentuação do processo de liberalização do Mercado de Aviação Civil, percebeu-se que o órgão de antitruste brasileiro passou a ser mais acionado. Isso ocorre em decorrência do aumento na quantidade de empresas prestadoras de serviço e o conseqüente remodelamento da competição no setor.

Além disso, conforme já elucidado, com o início dos anos 2000, as alterações na quantidade de ligações entre regiões passaram a ser menos bruscas que nos anos anteriores. Destaca-se, ainda, que algumas linhas sofrem mais com as mudanças regulatórias, como, por exemplo, as do Norte para o Nordeste (Gráfico 1) e outras sofrem menos, como as Sudeste para o Norte (Gráfico 2). Outra verificação importante é que quanto maior o fluxo, mais existe alterações nas quantidades derivadas das modificações regulatórias.

Nesse sentido, a análise das fontes demonstra que a adoção do modelo de “livre mobilidade” foi um dos fatores que contribuíram para o aumento da quantidade de ligações entre as regiões. Além disso, retoma-se o art. 10, do Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, para identificar a evidente preocupação com a regulação do fluxo de aeronaves nos aeroportos. Esse modelo deixa clara a modificação da natureza da intervenção do Estado no mercado aéreo brasileiro, que antes se preocupava com a regulação de entrada, saída e de preços e agora passa a focar a regulação de infraestrutura. O mercado de *slots* e o pacote de concessão dos aeroportos são temáticas que permeiam os novos desafios para o desenvolvimento do setor em estudo.

4.2 O mercado de *slots*⁴⁸, a infraestrutura aeroportuária e o modelo de concessões

Essa seção tem como objetivo analisar os principais aspectos do panorama atual da infraestrutura dos aeroportos no Brasil. Ou seja, ela traz algumas respostas para as

⁴⁸ O art. 2, IV, da Resolução nº 2, de 3 de julho de 2006 da ANAC, dispõe que *slot* “é o horário estabelecido para uma aeronave realizar uma operação de chegada ou uma operação de partida em um aeroporto coordenado”.

seguintes perguntas: Como a atual infraestrutura aeroportuária impacta os consumidores e o Mercado de Aviação Civil? Para que serve e como funciona a regulação de *slots*? Quais são as mudanças com o atual modelo de concessões de aeroportos?

A preocupação em avaliar esses aspectos provém das recentes concessões feitas à iniciativa privada para explorar aeroportos, que, até então, eram monopólios estatais exercidos pela INFRAERO. Até o presente momento, quatro aeroportos foram concedidos, são eles, o de São Gonçalo do Amarante/RN, Brasília/DF, Guarulhos/SP e Viracopos/SP. Além desses, de acordo com o “Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos”, lançado no dia 20 de dezembro de 2012, serão concedidos também os aeroportos de Galeão/RJ e Confins/MG⁴⁹.

O primeiro aeroporto a ser concedido foi o de São Gonçalo do Amarante, no RN, através do Edital do Leilão nº 01/2011 de concessão para a construção parcial, manutenção e exploração do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, publicado no dia 12 de maio de 2011. Pelo lance de R\$170 milhões, quem venceu o Leilão foi o Consórcio⁵⁰ Inframérica, que é formado pela empresa argentina Corporación América e pelo grupo brasileiro Engevix, controlado pela Jackson Empreendimentos⁵¹.

Em seguida, no dia 30 de setembro de 2011, o Governo Federal publicou no Diário Oficial da União a minuta dos editais da concessão de três outros aeroportos, Brasília, Guarulhos e Viracopos. Segundo notícia veiculada no Portal da ANAC, esses três aeroportos em questão operavam 30% dos passageiros, 57% das cargas e 19% das aeronaves que trafegavam por todo o Brasil⁵². Esses dados mostram que as estruturas concedidas têm relevância marcante para o Mercado de Aviação Civil brasileiro.

⁴⁹ Para notícia completa ver: NOTA da SAC à imprensa. **Portal ANAC**, Brasília, 20 de dezembro de 2012. Disponível em : <http://www.anac.gov.br/Noticia.aspx?ttCD_CHAVE=839&slCD_ORIGEM=29> Acesso em: 12 jan. 2013.

⁵⁰ De acordo com a cláusula 1.1.17, do Edital do Leilão nº 01/2011 da ANAC, consórcio é “é o grupo de licitantes, solidariamente responsáveis pelo cumprimento das obrigações decorrentes da presente Licitação, e vinculados por Termo de Compromisso de Constituição de Sociedade de Propósito Específico, nos moldes do Anexo 20 - Instruções para o Termo de Compromisso de Constituição de Sociedade de Propósito Específico.”

⁵¹ Para notícia completa ver: GOVERNO assina a primeira concessão de aeroportos. **Portal ANAC**, Brasília, 25 de novembro de 2011. Disponível em : <http://www.anac.gov.br/Noticia.aspx?ttCD_CHAVE=384&slCD_ORIGEM=>. Acesso em: 12 jan. 2013.

⁵² Para ver notícia completa: CONCESSÕES aeroportuárias. **Portal ANAC**, Brasília, 30 de setembro de 2011. Disponível em : <http://www.anac.gov.br/Noticia.aspx?ttCD_CHAVE=339>. Acesso em: 14 jan. 2013.

O Aeroporto de Brasília foi arrematado por R\$ 4.501 bilhões, pelo Consórcio⁵³ Inframericana Aeroportos, o mesmo que venceu o leilão do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante. O Aeroporto de Guarulhos, por sua vez, foi arrematado pelo valor de R\$ 16,213 bilhões ao consórcio Invepar, composto pelas empresas Investimentos e Participações em Infraestrutura S.A. – Invepar, brasileira e *Airports Company South Africa* - ACSA, da África do Sul. Por fim, o Aeroporto de Viracopos foi leilado pelo valor de R\$ 3,821 bilhões para o Consórcio Aeroportos Brasil, composto pela Triunfo Participações e Investimentos, UTC Participações e Egis Airport Operation⁵⁴.

Como se observa, houve uma alteração no modelo de exploração dessa atividade econômica nessa área. Constata-se que tal alteração é essencial para entender a atual política econômica do setor. Frisa-se que as concessões ocorreram pelo fato do desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária estar em descompasso com o crescimento do Mercado de Aviação Civil brasileiro, especialmente com a intensificação da desregulamentação do setor. Entretanto, antes de continuar a discorrer sobre as concessões dos aeroportos em si, faz-se necessário contextualizar economicamente e juridicamente a relação entre a infraestrutura aeroportuária e o Mercado de Aviação Civil no Brasil.

Nesse sentido, destaca-se que a preocupação com o modelo brasileiro de exploração de aeroportos já era evidente na comunidade acadêmica antes das concessões. Sobre o assunto, sobressaem alguns artigos datados de antes das concessões dos aeroportos e que refletem bem o contexto em questão, são eles Oliveira (2007), Silva (2009), Oliveira (2009a), Salgado (2009).

É relevante frisar que a Agência Nacional de Aviação Civil expediu a Resolução nº 2, de 3 julho de 2006, buscando ajustar o referido descompasso entre o Mercado de Aviação Civil e a infraestrutura aeroportuária. Essa resolução aprovou o regulamento sobre a alocação de horários de chegadas e partidas de aeronaves em linhas domésticas de transporte regular de passageiros em certos aeroportos. Essa regulação de *slots*, por não estar de acordo com a tendência liberalizante do Mercado de Aviação Civil, é, de

⁵³ De acordo com a cláusula 1.1.14 do Edital de Concessão nº 2/2011, consórcio é “o grupo de licitantes, solidariamente responsáveis pelo cumprimento das obrigações decorrentes da presente licitação, e vinculados por Termo de Compromisso de Constituição de Sociedade de Propósito Específico, nos moldes do Anexo 20 - Instruções para o Termo de Compromisso de Constituição de Sociedade de Propósito Específico”

⁵⁴ Para notícia completa ver: CONCESSÃO de aeroportos. **Transparência**. Disponível em: < <http://www.INFRAERO.gov.br/index.php/br/transparencia/concessao.html>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

acordo com Oliveira (2007), uma exceção ao “Regime de Livre Mobilidade”, que foi implantado com a Lei da ANAC.

A regulação de *slots*, aplicada pela Resolução nº 2, de 3 de julho de 2006, tem como fundamento a “grade de rodízio”⁵⁵. Esse termo denomina uma espécie de fila entre as empresas prestadoras de serviços aéreos para efeito de alocação do direito de pouso e decolagem. O “rodízio”, por sua vez, ocorre de maneira automática sempre que houver a alocação de um par de *slot*. Em outras palavras, o “rodízio” ocorre quando a “fila avança”, de maneira que a próxima empresa possa ser contemplada com o próximo par a ser concedido. Nesse sentido, o art. 3º da Resolução nº 2, de 3 de julho de 2006 da ANAC tem um papel fundamental neste contexto porque ele regulamentou como deve ocorrer o rodízio de *slots* nos aeroportos coordenados⁵⁶, *in verbis*:

Art.3º O sistema de alocação de pares de *slots* de que trata este Regulamento pressupõe a organização de duas grades de rodízio em cada aeroporto coordenado, sendo:

I - uma grade destinada às concessionárias que já atuam no respectivo aeroporto, na qual serão alocados 4/5 (quatro quintos) dos pares de *slots* disponíveis;

II - uma grade destinada às concessionárias entrantes, na qual serão alocados 1/5 (um quinto) dos pares de *slots* disponíveis.

§1º Os pares de *slots* serão alocados nas respectivas grades para um período mínimo de 1 (uma) semana, compreendendo, portanto, cada período semanal, 7 (sete) pares de *slots*.

§ 2º Para os efeitos previstos neste artigo, para cada 4 (quatro) pares de *slots* alocados na grade relativa às concessionárias que já atuam no aeroporto será alocado um (1) par de *slot* na grade das concessionárias entrantes.

§ 3º O saldo dos pares de *slots* em cada grade de rodízio que não for alocado por falta de interesse das respectivas concessionárias será transferido para alocação na outra grade. **(grifos acrescidos)**

Com o referido artigo destacado, entende-se que há duas “grades de rodízio”. Sendo assim, 80% dos *slots* serão destinados às empresas que já atuam no aeroporto coordenado e 20% às empresas entrantes. Ao garantir 80% dos *slots* às empresas que já prestam serviços no aeroporto, essa norma privilegia aquelas já estabelecidas no

⁵⁵ O art. 2, XV, da Resolução nº 2, de 3 de julho de 2006 da ANAC, determina que grade de rodízio “é o instrumento utilizado para registrar a posição da concessionária da vez em relação às demais concessionárias inscritas na grade, para efeito de alocação de um par de *slot*.”

⁵⁶ O art. 2, II, da Resolução nº 2, de 3 de julho de 2006 da ANAC, dispõe que aeroporto coordenado é “aquele onde a expansão de capacidade, a curto prazo, é altamente improvável e a demanda por facilidades excede as possibilidades aeroportuárias, causando saturação em determinadas faixas de horário e durante um período de tempo relevante, implicando em que as tentativas de resolver os problemas por meio de modificações voluntárias de horário normalmente não são bem sucedidas, tendo as empresas que receber a alocação de *slots* para operar no aeroporto.”

mercado. Conferir esses direitos a esse perfil de empresas faz questionar se esse regulamento não vai de encontro à preservação do interesse público, nesse caso, consubstanciada na prestação de serviço público adequado, que seria o fundamento da Regulação Econômica no Brasil⁵⁷.

Para analisar essas observações, importa destacar que a Teoria Econômica da Regulação pode oferecer subsídios relevantes para a compreensão de que interesses estão por trás dessa manifestação estatal⁵⁸. Nesse sentido, é importante deixar claro que, por um lado, esses privilégios garantem à empresa viabilidade econômica para explorar o serviço em questão, pois reduzem custos, podendo refletir no preço final das passagens, por exemplo. Por outro lado, os privilégios impedem a entrada de novas empresas para concorrer, o que pode aumentar sobremaneira o poder de mercado daquelas que foram contempladas⁵⁹. Sobre o assunto, destaca-se a opinião de Matthews e Menaz (2003):

Há diferentes visões sobre a questão dos *grandfather rights*. Os novos entrantes alegam que os “grandfather rights” negam-lhes oportunidades para entrar no mercado e competir contra as principais operadoras. Por outro lado, as operadoras incumbentes - aquelas com os *grandfather rights* argumentam que mantém a estabilidade e continuidade no agendamento o que facilita o planejamento de longo prazo⁶⁰. (MATTHEWS; MENAZ, 2003, p. 3).

O trecho destacado sintetiza bem qual é o dilema na regulação dos *slots*. No Brasil, essa situação fica mais complexa ao perceber que, conforme elucida Silva (2009), não há qualquer iniciativa para viabilizar a realocação desses direitos, perpetuando um direito vitalício. Para compreender a situação, destaca-se o art. 4º da Resolução nº 2, de 3 de julho de 2006 da ANAC:

⁵⁷ Para retomar a discussão sobre Teorias da Regulação Econômica, ver Capítulo 2.

⁵⁸ “Curiosamente, o texto original da lei que criou a ANAC continha dispositivos que fortaleciam o *grandfathering*, e foram vetados por orientação do Ministério da Fazenda: “Art. 48. [Caput Vetado] Os contratos de concessão em vigor relativos às outorgas de serviços aéreos cujos vencimentos se verifiquem antes de 31 de dezembro de 2010 ficam automaticamente prorrogados até aquela data.” E “Art. 48. § 2o [vetado] Enquanto forem atendidas as exigências regulamentares de prestação de serviço adequado, ficam mantidos os eslots atribuídos às empresas concessionárias de serviços aéreos”. (OLIVEIRA, 2007, p. 32).

⁵⁹ Para se aprofundar sobre relevância do domínio da rota e do aeroporto para a definição do grau de poder de mercado exercido por uma empresa de transporte aéreo, ver BORENSTEIN, 1989, acesso em 04 nov. 2012.

⁶⁰ Tradução livre a partir do original: *There are differing views on the issue of grandfather rights. New entrants claim that grandfather rights deny them opportunities to enter the market and compete against the major carriers. On the other hand, incumbent carriers – those with the grandfather rights - argue that it maintains stability and continuity in scheduling which facilitates long-term planning.*

Art. 4º Os pares de *slots* alocados ficarão disponíveis para nova alocação quando a empresa concessionária:

I - não tiver implantado o serviço no prazo de 30 (trinta) dias contado da data de alocação do par de *slot*, prorrogável por 30 (trinta) dias, mediante justificativa prévia aceita pela ANAC;

II - não atingir índice de regularidade mensal igual ou superior a 80 % (oitenta por cento) da operação prevista, durante o período de noventa dias consecutivos;

III - deixar de utilizar o par de *slot* por um período superior a 30 dias consecutivos;

IV - manifestar seu desinteresse na continuidade da exploração do *slot*.

Sendo assim, quando o *slot* é alocado, ele só ficará disponível novamente no caso de a empresa não cumprir com pelo menos uma dessas condições. Ou seja, esse artigo da resolução em questão reforçou as vantagens garantidas às empresas já atuantes no aeroporto. Nesse sentido, ao avaliar a situação sob a ótica da Teoria Econômica da Regulação, entende-se que esses benefícios são indícios de que essa regulação pode ter ocorrido sob influência de um grupo econômico politicamente organizado (as empresas sedimentadas no Mercado de Aviação Civil no Brasil), de maneira a garantir privilégios que mantenham a sua prevalência face às demais possíveis entrantes.

De acordo com Oliveira (2007, p. 32), esses direitos de privilégios às empresas que historicamente dominam o mercado são denominados de *Grandfather Rights*. Os denominados *Grandfather Rights* ilustram uma realidade comum na Regulação da Aviação Civil por toda parte do mundo. Em síntese, nos lugares em que há dominância histórica de determinadas companhias aéreas em um aeroporto, o Estado institucionaliza a dominância da referida empresa que realiza as operações aéreas.

Todavia, destaca-se que o art. 4º da Resolução nº 2 de 3 de julho de 2006 da ANAC possibilitou, de acordo com Silva (2009), um avanço significativo. Ela estabeleceu que as empresas terão o prazo de 30 dias para implementar e manter o índice de regularidade mensal igual ou superior a 80% da operação prevista. No caso de não obedecerem essa determinação, o *slot*, que estava sendo subutilizado, será concedido à outra empresa. Com isso, buscou-se evitar o uso abusivo da infraestrutura. Em outras palavras, isso impede que as empresas concessionárias dos *slots*, que não prestam o serviço adequado, impossibilitem outras empresas de utilizar o relativo *slot*. Sobre o assunto, destaca-se a compreensão de Oliveira, *in verbis*:

Adicionalmente, um conjunto relevante de estudos de economia do transporte aéreo proporciona evidências para a constatação de que a dominância dos horários de pouso e decolagem em aeroportos congestionados (*slots*) é fonte importante de poder de mercado das companhias aéreas. Isso acontece porque, na existência de um aeroporto congestionado, o próprio mecanismo de racionamento do acesso à pista, *gates* e espaço aéreo por parte das autoridades pode vir a se configurar em uma barreira a entrada no mercado, o que é fonte de poder de mercado. (OLIVEIRA, 2009a, p. 23)

Com todo esse contexto sobre a regulação de *slots*, através do presente estudo, é possível constatar que a regulação implantada pela ANAC acabou fomentando a concentração dos direitos de *slots* mais rentáveis a poucas empresas. Além disso, de acordo com Salgado (2009, p. 13) houve um acúmulo de movimentação em poucos aeroportos. Segundo ela, isso levou à deterioração da malha aeroviária, diminuição das cidades abrangidas pelo serviço aéreo nacional, proporcionando a redução da universalidade do serviço. De acordo com a autora, essa situação gerou uma concentração, no ano de 2009, de 80% do Mercado de Aviação Civil brasileiro nas empresas TAM e GOL.

Além de mostrar o relevante espaço da regulação dos *slots* para o Mercado de Aviação Civil brasileiro, importa compreender que o atual panorama da infraestrutura aeroportuária também se justifica pela redefinição das estratégias das empresas para ligar dois aeroportos. De acordo com Silva (2009, p. 349), antes da liberalização, as empresas utilizavam-se sistema ponto-a-ponto (*point-to-point system*), cuja essência é ligar diretamente dois aeroportos, como o próprio nome já sugere. Com a progressiva liberalização, foi introduzido o sistema centro-raio (*hub-and-spoke system*), que se fundamenta na existência de um aeroporto bem localizado e com importante ponto de geração de tráfego, conectado aos demais aeroportos, que concentram os voos e distribuem as ligações para aeroportos menores. Essa modificação potencializou o número de voos, liberou aeronaves do sistema de ligação direta entre aeroportos, gerou ganhos de escala às empresas.

Na compreensão de Silva (2009), apesar dessas vantagens para as empresas e consumidores, o sistema centro-raio, atrelado ao crescimento do Mercado de Aviação Civil do Brasil, contribuiu para os denominados “gargalos de infraestrutura”. Eles se dão pela concentração da malha aérea em um número mais restrito de aeroportos, além da utilização mais frequente de poucos aeroportos centrais – a exemplo de Congonhas e Guarulhos, em São Paulo, e Juscelino Kubitschek, em Brasília. Segundo o autor, isso

gerou um elevado número de atrasos e se tornou uma questão que limita de sobremaneira o crescimento do setor.

Na época, Silva (2009) indicou dois caminhos possíveis para a solução desse problema, quais sejam, a criação de um mercado de *slots* e a concessão de aeroportos à iniciativa privada. Interessa ressaltar que essa segunda proposta apresentada pelo autor, a concessão de aeroportos à iniciativa privada, conforme já elucidado, foi implantada no ano de 2011, com as concessões dos aeroportos de São Gonçalo do Amarante/RN, Brasília/DF, Campinas/SP e Guarulhos/SP.

Destaca-se que, para a concessão poder existir, faz-se necessário incluir os ativos no Programa Nacional de Desestatização, Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Para incluí-los, cabe ao Presidente da República proferir um decreto para esse fim. Nesse sentido, foi com o Decreto nº 7.205, de 10 de junho de 2010, que o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN pôde ser concedido. Frisa-se que, de acordo com o Edital, ele foi concedido por um prazo de 28 anos, podendo ser prorrogado por 5 anos para recompor o equilíbrio econômico-financeiro⁶¹.

Cabe ressaltar, entretanto, que o modelo de concessão aplicado no caso do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante é diferente dos demais. Isso decorre do fato de ele ainda não existir, sendo todos os recursos para a sua construção derivados da iniciativa privada. Por esse motivo, a INFRAERO não será acionista. Esse fato não se repete nos demais casos, nem deverá ocorrer nas futuras concessões dos Aeroportos de Confins/MG e Galeão/RJ. O motivo para tal posicionamento é claro. Ocorre que nas demais situações, já houve investimento público, através da INFRAERO, para a construção, ampliação e manutenção dos Aeroportos.

Por essas razões, no presente estudo será privilegiada a análise das concessões dos aeroportos de Brasília/DF, Campinas/SP e Guarulhos/SP. Ressalta-se, que o motivo da escolha não é pelo grau de importância, mas sim pelo fato de acreditar que será o modelo implantado em Brasília, Campinas e Guarulhos, que servirá de paradigma para as futuras concessões.

Nesse contexto, para dar seguimento ao processo de concessão, coube à ANAC publicar o edital para o referido certame. Ao dar encaminhamento a suas ações, ela se utilizou das prerrogativas dispostas no art. 3º, II, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de

⁶¹ De acordo com o Contrato de concessão do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, o Equilíbrio Econômico-Financeiro é respeitado sempre que atendidas as condições do Contrato e mantida a alocação de riscos nele estabelecida.

2005. De acordo com esse dispositivo, deverá à ANAC observar e implementar as orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo Governo Federal no que tange ao “estabelecimento do modelo de concessão de infraestrutura aeroportuária, a ser submetido ao Presidente da República .” O referido órgão respeitou também o art. 8º, XXIV, da referida Lei, *in verbis*:

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

(...)

XXIV – conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte.

Nesse contexto legislativo, ressalva-se novamente que a concessão só pode ocorrer com a inclusão dos ativos no PND. Sendo assim, com o Decreto nº 7.531, de 21 de junho de 2011, foram incluídos no PND o Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro, localizado no Município de Guarulhos, o Aeroporto Internacional de Viracopos, localizado no Município de Campinas, ambos no Estado de São Paulo, e o Aeroporto Internacional Presidente Juscelino Kubitschek, localizado em Brasília, Distrito Federal. Compreendido esses aspectos, parte-se para a análise do referido edital para compreender os pormenores do modelo de exploração da infraestrutura aeroportuária adotado no Brasil.

De antemão, elucida-se que o Edital do Leilão nº 2/2011 da ANAC é dividido em oito capítulos, a saber: I – das disposições iniciais; II – da comissão de licitação; III – da participação do leilão; IV – da documentação; V – das etapas do leilão; VI – do contrato de concessão; VII – das penalidades; VIII – das disposições finais. Percebe-se que muitos aspectos são abordados no Edital, apesar disso, a análise se restringirá a algumas especificidades representadas nas questões que seguem: quem pôde participar do Leilão? Quais eram suas principais obrigações e direitos? Quais serviços foram concedidos? Qual é o papel da INFRAERO no novo contexto?

A primeira pergunta a ser respondida é: “quem pôde participar do Leilão?”. A possibilidade de participação se divide basicamente em duas dimensões, uma formal e uma material. Na dimensão formal, de acordo com a cláusula 3.1, puderam participar do Leilão, pessoas jurídicas brasileiras ou estrangeiras, entidades de previdência complementar e fundos de investimentos, isoladamente ou em consórcio. Além disso,

de acordo com a cláusula 3.2, apesar da possibilidade de participar das três licitações, cada licitante só poderá ganhar um. Registra-se novamente, apenas para ilustrar, que o Consórcio Inframericana Aeroportos venceu o leilão para o Aeroporto de Brasília e para o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, conforme já elucidado.

Na dimensão material, destaca-se a necessidade de uma habilitação técnica, conforme dispõe a “Subseção IV – Da Habilitação Técnica”, do Edital nº2/2011 da ANAC. Nessa subseção, ficou determinado que seria necessária a comprovação de experiência mínima de cinco anos como Operador Aeroportuário e processamento mínimo de 5 milhões de passageiros anuais, levando em conta a soma de passageiros embarcados, desembarcados e em conexão, em pelo menos um ano nos últimos dez anos.

A ANAC também estabeleceu, pela Seção III do edital, que versa sobre limitações à Participação do edital, algumas restrições. Dentre elas, destacam-se a da cláusula 3.15: a impossibilidade de participar do Leilão as empresas que tenham sido declaradas idôneas por Ato do Poder Público; que estejam impedidas ou suspensas de licitar ou contratar com a Administração Pública; tenham sido condenadas, por sentença transitada em julgado, à pena de interdição de direitos devido à práticas de crimes ambientais; tenham dirigentes ou responsáveis técnicos que tenham sido ocupantes de cargo comissionado ou efetivo na ANAC, no Ministério da Defesa, na SAC ou na INFRAERO ou ocupante de cargo de direção, assessoramento superior ou assistência intermediária da União, nos últimos 180 dias anteriores à data de publicação do Edital.

Compreendidos os requisitos para que as empresas participassem dos leilões, passa-se a segunda questão: “Quais são suas principais obrigações e direitos?”. De antemão, cumpre frisar que, após a assinatura do contrato de concessão, há um período de transição, em que os aeroportos serão geridos pela INFRAERO e a concessionária conjuntamente. Em seguida, as concessionárias, de acordo com o dispositivo 6.12 do Edital, irão gerir os aeroportos de Brasília, Guarulhos e Campinas por, 25, 20 e 30 anos, respectivamente. Após o fim desses prazos, os aeroportos voltam a ser controlados pelo Poder Público. Vale ressaltar que, em consonância com a cláusula 6.13, o contrato só poderá ser prorrogado por mais 5 anos, no caso de necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, nos moldes da concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN.

Outro ponto essencial do modelo de concessões adotada diz respeito aos recursos repassados ao Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC. Ele foi criado pela

Medida Provisória nº 527, de 18 de março de 2011, que foi convertida na Lei nº 12.462, de 05 de agosto de 2011 e alterada depois pela Medida Provisória nº 511, de 22 de novembro de 2011. De acordo com o art. 63, § 2º e seguintes, da referida Lei, os recursos do FNAC deverão ser aplicados no desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuárias e da aeronáutica civil. Deverão as concessionárias depositar na FNAC contribuições anuais fixas e variáveis.

De acordo com a “Seção IV – Da contribuição ao Sistema”, do Edital, a contribuição fixa terá como base o valor total apresentado no leilão. No que tange à contribuição variável, o dispositivo 2.15 do Edital dispõe que ela corresponderá ao montante anual da resultante da aplicação de alíquota sobre a totalidade da Receita Bruta da Concessionária e suas eventuais subsidiárias integrais, sendo a alíquota no Aeroporto de Brasília de 2%; no Aeroporto de Campinas de 5%; e no Aeroporto de Guarulhos de 10%.

Conforme dispõe, o ponto 2.16, no caso da concessionária não arcar com seus débitos relativos às contribuições fixas e variáveis na data do vencimento, deverá arcar com multa moratória de 2% do valor devido, acrescido de juros, equivalente à Taxa Especial de Liquidação e Custódia (SELIC), podendo o Poder Concedente executar a garantia de execução do contrato.

De acordo com o modelo de contrato apresentado pelo Anexo 25 do Edital nº2/2011, a realização da concessão ocorrerá em fases. No total, são duas fases, a I, que se subdivide em outras três (I-A, I-B e I-C) e a fase II. Na primeira fase, haverá a transferência da operação e a adequação da infraestrutura, enquanto que a segunda compreende a operação até o final da concessão.

Analisa-se, agora, cada etapa desse processo, iniciando pela Fase I-A, que se divide em três estágios. De acordo com dispositivo 2.20 do Anexo 25 do Edital, o primeiro consiste na elaboração do Plano de Transferência Operacional – PTO, que irá conter todos os procedimentos para se encaminhar a transferência das operações do aeroporto para a concessionária. No segundo estágio da Fase I-A, cabe à concessionária treinar e mobilizar a mão de obra e adquirir os materiais necessários para assumir o controle do aeroporto. No terceiro estágio da Fase I-A, a INFRAERO irá acompanhar as atividades da concessionária. Durante esse momento, os empregados da INFRAERO ficarão cedidos à concessionária, que deverá arcar com todos os custos.

De acordo o Anexo 25 do Edital nº2/2011 da ANAC, com o início da Fase I-B, finaliza-se o período de transição e as atividades de manutenção e exploração do

aeroporto passam à concessionária. Nessa fase, a concessionária deverá apresentar, para aprovação da ANAC, o Projeto Básico dos investimentos de ampliação e adequação das instalações do Aeroporto e o cronograma de realizações.

A Fase I-C, de acordo com a cláusula 2.34 do Anexo 25, contempla as próprias atividades de ampliação do Aeroporto. Essas ampliações têm que estar de acordo com as previsões impostas pelo Edital em questão.

Com o término da Fase I, inicia-se a Fase II, em que a Concessionária terá de cumprir integralmente a obrigação de manter o nível de serviço de acordo com o disposto no Edital e nos seus anexos.

Compreendido os principais pontos das obrigações e direitos da concessionária, destaca-se outra pergunta, a saber, “Qual o papel da INFRAERO no novo contexto?”. Conforme já elucidado, diferentemente do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN, que a iniciativa privada tem a totalidade do capital social dele, o modelo implantado nos Aeroportos de Brasília, Guarulhos e Campinas não segue o primeiro. Na realidade, de acordo com o Edital, os valores do capital social da concessionária serão subscritos e integralizados na proporção de 49% para INFRAERO e 51% para o acionista privado.

A finalidade de se estabelecer essas proporções no capital social é de garantir um retorno à INFRAERO de todos os investimentos realizados para construção, ampliação e manutenção dos aeroportos já existentes. Dessa forma, para as futuras concessões dos aeroportos que eram geridos pela INFRAERO, provavelmente, o paradigma a ser utilizado, será o que ocorreu neste último caso.

A última pergunta elaborada para a compreensão do novo paradigma de prestação de serviços aeroportuários foi: “Quais serviços foram concedidos?”. Em um contexto em que os aeroportos historicamente foram geridos pelo Poder Público, o processo de concessão que foi deflagrado em 2011 força a fazer a seguinte reflexão: as concessões dos aeroportos à iniciativa privada oferecem algum perigo à soberania nacional?

Para buscar responder a essas questões, frisa-se que ao analisar o cotidiano de um aeroporto, percebe-se que a infraestrutura aeroportuária engloba uma quantidade significativa de atividades econômicas, estatais e de outras naturezas. Na realidade, de acordo com Fiuza; Pioner (2009, p. 72), apenas a manutenção de pistas, das áreas de taxiamento⁶² e dos terminais de passageiros e cargas, são obrigações exclusivas da

⁶² Área de taxiamento é a faixa destinada para proteger uma aeronave no caso dela sair dos limites da pista de táxi ou de rodeamento.

concessionária. As demais atividades podem ser executadas por outras empresas ou órgãos estatais. Para compreender melhor a dinâmica dos serviços prestados pelo aeroporto e as mudanças que ocorrem com a concessão deles para a iniciativa privada, destaca-se o artigo de Betancor e Rendeiro (1999), que traz uma tabela com uma classificação das atividades aeroportuárias. Eles as dividem em três categorias: Operacional (Operational), Manuseio (Handling) e Comercial (Commercial).

Na concepção dos autores, as atividades operacionais são: o controle de tráfego aéreo; os serviços de meteorologia; telecomunicação; polícia e segurança; bombeiros, ambulância e primeiros socorros; manutenção da pista de pouso, pistas de táxi e pátio do estacionamento.

Nesse sentido, cabe destacar que, o controle do tráfego aéreo, a meteorologia e as telecomunicações, os setores mais sensíveis a se privatizar, continuarão sendo prerrogativas do Departamento de Controle do Espaço Aéreo, que é subordinado ao Ministério da Defesa e ao Comando da Aeronáutica⁶³. Além desse aspecto, outro ponto importante é o que os autores denominaram de polícia e segurança, que pode ser compreendida com as atividades de fiscalização migratória e de cargas exercida pela Polícia Federal, que não sofrerá nenhuma alteração.

No pertinente aos trabalhos desenvolvidos pelos bombeiros, ambulâncias e primeiros socorros, não existe razão para mudar, mesmo por que esses dois últimos normalmente são terceirizados e o primeiro continua sendo a mesma instituição a responsável. Já no que tange à manutenção da pista de pouso, pistas de táxi e pátio do estacionamento, realmente será obrigação da concessionária assumi-la. Em síntese, essa é a grande mudança do contexto anterior da prestação de serviços de infraestrutura aeroportuária.

A segunda categoria trazida pelos autores Bentacor e Rendeiro (1999) é o manuseio. Atualmente, ele é terceirizado ou realizado pela empresa aérea, portanto, a concessão não trará nenhuma alteração significativa. O manuseio compreende a limpeza do avião; abastecimento das aeronaves; descarregamento de bagagens; e embarque de passageiros e bagagens.

A terceira e última categoria apresentada por Bentacor e Rendeiro (1999) é a comercial, que engloba as lojas *Duty Free*; lojas em geral; restaurantes e bares; locação de carros e hotéis; bancos; estacionamentos; entre outros. Todas essas atividades

⁶³ Para retomar a estrutura regulatória do setor aéreo no Brasil, ler o Capítulo 1.

econômicas, nos dias atuais, já são prestadas por outras empresas que não a INFRAERO. Por esses motivos, as concessões dos aeroportos não podem ser vistas como precipitadas e se forem cumpridas as cláusulas contratuais irão acabar com o estágio atual de estrangulamento da infraestrutura aeroportuária. Isso pode ocorrer, pois está previsto, de acordo com o referido Edital de Concessão, um aumento substancial na capacidade dos aeroportos, o que restringirá o poder de mercado das empresas já estabelecidas no mercados, detentoras dos *slots* mais rentáveis. Com isso, a tendência será de diminuir as barreiras de entradas à novas empresas, viabilizando um ganho de competitividade no setor, o que vai gerar obrigatoriamente ganho de bem-estar para o consumidor.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões expostas sobre a Regulação Econômica do Mercado de Aviação Civil brasileiro apresentam algumas contribuições que merecem destaque. Frisa-se que a relevância do tema deriva da reavaliação das relações entre o Estado e a Economia, tanto no Brasil como em outros países do mundo. Nessa perspectiva, a Regulação Econômica assume papel basilar nos debates sobre a existência do grau ideal de intervenção estatal na Economia.

Em uma perspectiva mundial, a presente pesquisa é importante, pois possibilitou constatar certo grau de convergência na compreensão da relação entre Estado e Economia na França, Estados Unidos da América do Norte e Brasil. A convergência é percebida pela progressiva desregulamentação de atividades econômicas e até criação de certos mercados que, tanto na França, quanto no Brasil, eram de domínio estatal. Essa nova dinâmica é decorrente da influência, mesmo que em diferentes graus, da compreensão econômica liberal vigente nos EUA.

Para entender o modelo norte-americano, elucida-se que nos Estados Unidos da América do Norte, a iniciativa privada se consolidou e organizou rapidamente, de maneira a prestar uma diversidade grande de serviços com qualidade suficiente, independente de maior intervenção do Estado. Em função disso, a relação entre Estado e Economia, apesar de ter passado por momentos de forte intervenção (em especial após a crise de 1929), se dá de maneira eminentemente liberal. Ou seja, o Estado garante a preservação de direitos de propriedade e contratuais, atuando quando os interesses começaram a se colidir. Esse fato, somado às características culturais do processo político, típicas da sociedade norte-americana, delineou a Regulação Econômica nos EUA de maneira bem típica.

Nesse sentido, a partir dos autores Posner (2004); Stigler (2004); Peltzman (2004); e Viscusi, Harrington Jr. e Vernon (2005), pôde-se compreender que, nos EUA, três teorias sobre a regulação Econômica merecem destaque, são elas: a Análise Normativa como Teoria Positiva, Teoria da Captura e Teoria Econômica da Regulação. Nesse contexto, apesar de as teorias sobre Regulação Econômica estarem bastante desenvolvidas nos EUA, concluiu-se com as pesquisas, que elas não seriam suficientes para compreender as peculiaridades econômicas, jurídicas e culturais do fenômeno no Brasil.

No que tange à progressiva desregulamentação ocorrida na França, ressalta-se que ela se aprofundou com o fortalecimento da União Europeia. Com isso, foi implementada de vez a livre circulação de bens e serviços entre os países membros, de maneira a consolidar um Mercado Único Europeu. Além disso, houve uma gradativa aplicação da legislação comunitária diretamente no ordenamento jurídico francês. Como desdobramento desse contexto, o fenômeno da Regulação Econômica assumiu relevância até então desconhecida na história francesa, o que decorreu da nova carga semântica do princípio da concorrência. No ambiente administrativo, o principal desdobramento foi a adoção do modelo de Autoridades Administrativas Independentes, o equivalente às Agências Reguladoras, no Brasil.

Entretanto, a Administração Pública francesa foi muito influenciada pelo fato de o Estado estar sempre muito presente na Economia. Historicamente, quando a iniciativa privada não conseguia se organizar de maneira suficiente a garantir a qualidade da prestação de certos serviços, o Estado intervia diretamente, através de empresas estatais ou garantindo monopólios para a exploração dessas atividades econômicas.

Portanto, a presença do Estado francês na economia, atrelada à instauração da República Francesa, com toda a essência da Revolução Francesa, moldou um Direito Administrativo calcado nos princípios de unicidade e coerência do Estado; legalidade; e soberania das instituições que representam o povo. Esses princípios, tão presentes na tradição administrativista francesa, entraram em choque com o modelo de Regulação Econômica importado dos Estados Unidos da América do Norte, em especial, no tocante as AAI. Com isso, estudiosos franceses como Frison-Roche (2000); Charles (2001); e Marais (2004), passaram a se preocupar em adequar o modelo norte-americano de Regulação Econômica, à tradição francesa administrativista. Além deles, destacam-se os esforços nesse mesmo sentido da Assembleia Nacional e do *Conseil d'État*, através de relatórios pertinentes.

Nesse contexto, importa ressaltar que o Direito Administrativo francês influenciou sobremaneira o brasileiro. Isso é visível, especialmente, no apreço que a Administração tem com o princípio da legalidade. Por esses motivos, com os processos de privatização no Brasil, durante a década de 1990, e com a implantação do modelo de Agências Reguladoras, ocorreram choques relevantes entre as tradições. Sendo assim, após explicar as teorias francesas e norteamericanas sobre a Regulação Econômica, percebeu-se que elas não são suficientes para compreender esse fenômeno no contexto jurídico, econômico e cultural do Brasil.

Dessa forma, entende-se que, apesar das teorias americanas e francesas sobre Regulação Econômica oferecerem importantes reflexões, faz-se necessário analisar a realidade brasileira a partir de uma perspectiva de Regulação Econômica deste próprio país. Para alcançar esse objetivo, ancorou-se na teoria de Ragazzo (2011) e Binjenbojm (2008), bem como em outros indícios constatados durante a pesquisa, para apresentar em que perspectivas o fenômeno estudado deveria ser avaliado.

Pensar uma Teoria da Regulação Econômica Brasileira passa, necessariamente, pela compreensão da importância fundamental da Constituição e das demais legislações na criação da norma regulatória. Além disso, engloba o entendimento de que o seu objetivo é a preservação do interesse público, que se consubstancia na prestação adequada de serviço público. Destaca-se ainda que uma Teoria da Regulação Econômica Brasileira deve compreender o fenômeno atrelado à efetiva participação popular no processo, como forma de suprir possíveis déficits democráticos das Agências Reguladoras.

Nessa conjuntura, para compreender “Os impactos da Regulação da Aviação Civil na Integração Inter-regional do Brasil”, foi necessário, sob as lentes das reflexões da Nova Economia Institucional, traçar com precisão o marco legal do setor. Para isso foi reconstruído o amparo constitucional e o infraconstitucional que normatiza a relação entre o transporte aéreo e sua importância para a Integração Inter-regional do Brasil. Esse percurso hermenêutico foi norteado pela Economia Regional, que põe em evidência a importância dos transportes para a redução das desigualdades entre as regiões do Brasil. Além disso, ainda sob a égide da Nova Economia Institucional, foi compreendida toda a estrutura regulatória atual do Mercado de Aviação Civil, dando ênfase à criação da Secretaria de Aviação Civil, em 2011.

Imbuída dessas reflexões, frisa-se que a pesquisa teve como objetivo realizar uma Análise Substancial dos “Impactos da Regulação da Aviação Civil na Integração Inter-regional do Brasil”. Essa proposta calçou-se na identificação da atualidade e pertinência das reflexões propostas por Farjat (1982). Pela perspectiva defendida pelo autor, faz-se necessário estudar o Direito Econômico compreendendo os impactos reais das normas no contexto econômico. Em outras palavras, o estudioso dessa disciplina deve evitar pesquisas pautadas unicamente em fontes legais, sendo assim ele deve englobar também, nas suas reflexões, dados substanciais sobre o objeto de pesquisa.

No intuito de alcançar a proposta de metodologia de pesquisa em Direito Econômico defendida por Farjat (1982), concluiu-se que a doutrina da Análise

Econômica do Direito poderia oferecer importantes instrumentos analíticos. Sendo assim, utilizou-se autores como Salama (2010), Coelho (2007), Lara (2008), Coase (1992), Gicco (2010) para compreender que a Análise Econômica do Direito pode ser vista como um método do Direito Econômico.

A partir de todas essas reflexões evidencia-se a hipótese principal do estudo, qual seja, o Estado regula o mercado de aviação civil para garantir o serviço adequado. Parte-se do entendimento que o serviço adequado, passa obrigatoriamente por uma maior integração entre as regiões do Brasil, sendo a quantidade de ligações entre as regiões do país um critério necessário para considerar que a prestação desse serviço está em conformidade com a ordem jurídica. Assim, duas perguntas motivaram a pesquisa e nortearam a análise de dados: “i) Pode-se estabelecer relação entre o modelo regulatório após a “Primeira Rodada de Liberalização” e a Integração Inter-regional do Brasil? ii) De que maneira o pacote de concessão de aeroportos pode reformar a dinâmica atual do Mercado de Aviação Civil?” Para respondê-las, foi necessário dividir em dois grupos de análise, uma para cada pergunta.

Na primeira, foram estabelecidas relações entre as mudanças regulatórias, que ocorreram a partir do que Oliveira (2009c) denominou de “Primeira Rodada de Liberalização”, e as variações na quantidade de ligações entre as regiões. Para isso, cinco gráficos foram elaborados a partir dos anuários do DAC e da ANAC. Esses gráficos demonstram a quantidade de ligações realizadas entre cada região, durante os anos de 1993 a 2008. A primeira constatação relevante é que eles apontam um grau de simetria na variação da quantidade de ligações. A segunda constatação é que se essas variações forem comparadas com as mudanças regulatórias que o setor sofreu, percebe-se que existe uma mesma essência. Em outras palavras, com uma determinada mudança “x” na regulação do setor, houve um comportamento similar na variação da quantidade de ligações na maioria dos trechos. Por esses motivos, os dados permitem concluir que existe indício da existência de uma relação direta entre o modelo regulatório e a integração inter-regional.

Para compreender melhor o fenômeno, na presente pesquisa, avaliaram-se os impactos na quantidade de ligações com cada mudança regulatória ocorrida no setor a partir do ano de 1993. Sendo assim, foi utilizada a divisão elaborada por Oliveira (2009c), que compreende que o histórico da regulação da aviação civil no Brasil, após 1993, é dividido em: Primeira Rodada de Liberalização (1993-1997); Segunda Rodada de Liberalização (1997-2001); Terceira Rodada de Liberalização (2001-2002);

Rerregulação (2003-2004); Retomada da Desregulação com Redesenho Institucional (2005- 2011).

Antes de sintetizar as conclusões das análises dos gráficos, importa destacar que as variações não ocorrem unicamente pelas mudanças regulatórias. Na realidade, existem outros fatores macroeconômicos e microeconômicos que influenciam no setor. Por esse motivo, durante a análise de dados essas mudanças foram contempladas. Além disso, importa destacar que as variações na quantidade de ligações ocorrem em diferentes graus, apesar de, na maioria das vezes, indicar uma sincronia no movimento. Ou seja, se a mudança regulatória gerou um aumento, em todas as demais regiões também haverá um aumento, em maior ou menor grau.

Compreendidos esses aspectos, parte-se para a Primeira Rodada de Liberalização (1993-1997). Ela foi marcada por um aumento no número de ligações, o que se deu devido a alguns fatores, dentre eles à abolição do Sistema Integrado de Aviação Civil, o modelo que limitava o mercado de empresas aéreas em cinco regionais e quatro nacionais. Com o fim do SITAR, houve uma onda de novas entrantes, como foi o caso da Pantanal, Meta, Rico, Tavaj, dentre outras. Essa situação levou ao aumento na quantidade de ligações.

A Segunda Rodada de Liberalização (1998-2001) deflagrou-se com o fim dos monopólios das denominadas “linhas especiais” e as bandas tarifárias. Essas mudanças ocorreram durante um momento em que houve uma redução drástica na quantidade de ligações. O presente estudo permitiu concluir que o desdobramento, ocorrido em função disso, conforme se constatou nos gráficos, foi um acréscimo no número de ligações entre as regiões, justificou-se pelo que Oliveira (2009c) denominou de primeiro “surto de competitividade” do setor aéreo brasileiro.

A Terceira Rodada de Liberalização (2001-2002), por sua vez, consolidou a total liberalização dos preços e foi marcada pela possibilidade da entrada da empresa Gol Linhas Aéreas, a primeira empresa *low cost, low fare* do Brasil. Nesse período, conforme se percebe nos Gráficos, houve uma pequena retração da quantidade de ligações entre as regiões, que se justifica por uma série de fatores. Dentre os motivos para essa diminuição destacam-se: a competição ruinosa entre as empresas; o excesso de capacidade; a crise nas empresas TAM e Varig; e processo falimentar da Transbrasil.

Dentro desse contexto de crise, houve uma reformulação na política econômica do setor, de maneira a frear o ímpeto liberalizante instaurado pela Primeira Rodada de Liberalização. Esse momento é denominado de Rerregulação (2003-2004), que foi

mercado pela adoção de medidas para adequação da oferta de transporte aéreo. O desdobramento que se constatou foi a quase inexistência de variação na quantidade de ligações, assim, em geral, houve uma estabilidade.

A Retomada da Desregulação com Redesenho Institucional (2005- 2011) foi deflagrada com a criação da ANAC. O principal desdobramento dessa etapa foi a instituição do regime de “livre mobilidade”, que assegura às empresas concessionárias de serviços aéreos a exploração de qualquer linha aérea, mediante registro prévio na ANAC. Com isso, como pôde ser observado nos gráficos, constatou-se um pequeno crescimento na quantidade de ligações, o que se deve, dentre outros fatores, à entrada de novas empresas e a uma economia mais estável.

A partir da análise dos dados, concluiu-se que ela não permitiu negar a hipótese inicial de que “o Estado regula o mercado de aviação civil para garantir o serviço adequado”. A confirmação ou negação plena não foi possível pelo fato de não se ter isolado matematicamente o impacto da regulação e ponderado com as outras variáveis que influenciam no Mercado de Aviação Civil. Entretanto, a pesquisa permitiu identificar que as mudanças regulatórias ocorreram, na maioria das vezes, em conjunturas marcadas pelo decréscimo do número de ligações entre as regiões do Brasil. Inclusive, constatou-se que as mudanças regulatórias tendem a influenciar a quantidade de ligações, pois, conforme se verificou nos gráficos, normalmente, após as mudanças há um acréscimo no número de voos. Desse quadro se exclui, especialmente, o período de Rerregulação que tinha como objetivo reduzir a competitividade e acabou influenciando para a redução da quantidade de voos.

A pesquisa também permitiu concluir que, com a progressiva desregulamentação, houve maior estabilidade na variação da quantidade de ligações entre as regiões. Esse fator indica que a busca pelo serviço adequado, com o estabelecimento do regime de “livre mobilidade” passou a sofrer menos influência órgão regulador setorial. Em decorrência disso, o órgão antitruste assume o protagonismo na intervenção estatal. Além disso, outro fator crucial para o desenvolvimento do setor é a infraestrutura aeroportuária. Sobre o assunto, ressalta-se a segunda pergunta da pesquisa que orientou a outra etapa da análise de dados: ii) De que maneira o pacote de concessão de aeroportos pode reformar a dinâmica atual do Mercado de Aviação Civil?”.

Para compreender esse questionamento foi necessário entender o panorama atual dos aeroportos brasileiros. Para isso, as pesquisas de Oliveira (2007), Silva (2009),

Oliveira (2009a), Salgado (2009) foram analisadas sucintamente. A primeira conclusão decorrente desse estudo é que há uma concentração de vôos em aeroportos de cidades estratégicas para o Mercado de Aviação Civil no Brasil.

A segunda conclusão é que a saída dessa situação, o que Silva (2009) denominou de “estrangulamento da infraestrutura aeroportuária”, através da regulação de *slots*, acabou gerando um aumento no poder de mercado das empresas já estabelecidas nos aeroportos. Com essa estrutura, constata-se que existe dificuldade de novas empresas competirem com empresas já estabelecidas no mercado, porque estas já têm os melhores *slots*.

Por esses motivos, conclui-se que a questão da infraestrutura aeroportuária acaba influenciando na impossibilidade de aumento na quantidade de ligações realizadas entre regiões. Pois, não há a possibilidade de novas empresas entrarem no Mercado de Aviação Civil, inviabilizando a exploração de novos nichos de mercados. Sendo assim, a possibilidade de ampliar a quantidade de cidades contempladas com o transporte aéreo é cerceada.

Nessa conjuntura, na intenção de resolver os problemas da prestação adequada do serviço de aviação civil, abarcando, por via de consequência, o conceito de universalidade do serviço público, o Governo Federal deflagrou um processo de concessão de aeroportos à iniciativa privada. Destaca-se, todavia, que dois modelos foram adotados, o do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante/RN e o dos Aeroportos de Guarulhos/SP, Brasília/DF e Campinas/SP.

O primeiro modelo, o de São Gonçalo do Amarante, é baseado na completa titularidade da iniciativa privada, afinal de contas ela irá construir um aeroporto que ainda não existe. Já, no segundo caso, de acordo com o Edital do leilão da ANAC nº 2/2011 de Concessão dos Aeroportos Internacionais de Brasília, Campinas e Guarulhos, o que servirá de paradigma para as concessões, 49% do capital social será da INFRAERO e 51%, da concessionária. Isso se justifica pelo fato da INFRAERO já ter aplicado dinheiro público na construção, ampliação e manutenção desses aeroportos.

Com base nessas reflexões percebe-se que o Brasil caminha para uma nova compreensão da relação entre Estado e Economia. Nessa perspectiva, os desafios são de canalizar a iniciativa privada na consagração do interesse público. Trata-se de um caminho em que o Direito Econômico apresenta importante relevância. Sendo assim, respeitando à Constituição e às demais leis, a Regulação Econômica dos serviços

públicos deve almejar a preservação do interesse público, que se consubstancia por intermédio do conceito de serviço público adequado.

A pesquisa de cunho interdisciplinar permitiu um olhar mais refinado e ao mesmo tempo plural ao objeto de estudo. A relação Direito e Economia que se estabeleceu nesta pesquisa pôde mostrar o quão importante e complexa é a temática. As opções e delimitações feitas em função dos objetivos, das hipóteses e das questões do estudo desenharam o caminho da pesquisa, mas também sinalizaram que a temática está longe de ser exaurida, fazendo-se necessárias muitas outras pesquisas sobre a Regulação da Aviação Civil no Brasil.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA acompanha fim das operações da Webjet. **Portal ANAC**, Brasília, 23 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/Noticia.aspx?ttCD_CHAVE=815&slCD_ORIGEM=29> Acesso em: 12 jan. 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 25ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARAT, Josef. Bases para a formulação de um Plano de Desenvolvimento da Aviação Civil Brasileira. **Fórum Extraordinário I: Transformando crise em oportunidade no sistema aéreo – diagnóstico e bases para um plano de desenvolvimento da aviação comercial brasileira**. Rio de Janeiro: INAE, 2007.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional** . 20 ed., São Paulo: Saraiva, 1999.

BEYER, Harald. **Ronald H. Coase y su contribución a la teoría de la economía y del derecho**. Disponível em: <http://www.lcuc.cl/documentos_down/estudios_publicos/%2818%29EstudiosPublicosN45,C,1992.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2012

BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento. **Revista FBDE**. Nº 01: Belo Horizonte, 2008.

BETANCOR, Ofelia; RENDEIRO, Roberto. Regulating Privatized Infrastructures and Airport Services. **Policy, Research working paper nº WPS 2180**. Washington D.C.: World Bank, 1999. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1999/09/440293/regulating-privatized-infrastructures-airport-services>> Acesso em: 05 dez. 2012.

BETTINI, Humberto Filipe; OLIVEIRA, Alessandro V. M. Azul Linhas Aéreas. **GV Executivo**. V. 8, nº 2, Ago/Dez 2009a. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/gv-executivo/vol8-num2-2009/azul-linhas-aereas>. > Acesso em: 01 dez. 2012.

_____. Condicionantes macroeconômicos e regulatórios da determinação da capacidade produtiva: estudo de caso do setor aéreo. **Estudos Econômicos**. v. 39, nº 1, 2009b. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-41612009000100006>>. Acesso em: 04 nov. 2012.

BINENBOJM, Gustavo. **Temas de direito administrativo e constitucionais**: artigos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BORENSTEIN, Severin. Hubs and high fares: dominance and market power in the U.S. airline industry. **The Rand Journal of Economics**, vol. 20, nº 3, 1989. Disponível em: < <http://www.tcd.ie/Economics/staff/ppwalsh/papers/Borenstein.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2012.

BURDEAU, François. **Histoire du droit administratif**: De la Révolution au début des années 1970. Presses Universitaires de France : Paris, 1995.

BRASIL. Ato de concentração nº 08012.009497/2010-84 do **Tribunal Administrativo de Defesa Econômica**. Brasília: Brasil, 14 de dezembro de 2011. Ainda sob a égide da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/temp/t87201310551866.pdf>> Acesso em: 04 nov. 2012.

CONCESSÃO de aeroportos. **Transparência**. Disponível em : < <http://www.INFRAERO.gov.br/index.php/br/transparencia/concessao.html>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

CONCESSÕES aeroportuárias. **Portal ANAC**, Brasília, 30 de setembro de 2011. Disponível em : <http://www.anac.gov.br/Noticia.aspx?ttCD_CHAVE=339 >. Acesso em: 14 jan. 2013.

CHARLES, Humbert. Podemos falar de uma concepção republicana do direito económico francês? *In*: **Filosofia do Direito e Direito Económico**: Que diálogo? (Miscelâneas em honra de Gérard Farjat). Instituto Piaget: Lisboa, 2001.

CHILE. Resolución nº 37/2011, Procedimiento no Contencioso nº 388 do **Tribunal de Defensa de La Libre Competencia**. Santiago: Chile, 21 de setembro de 2011. Disponível em: <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/11/Reso_37_2011.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2012.

COASE, Ronald. The New Institutional Economics. **The American Economic Review**. v. 88, Issue 2. América do Norte: JSTOR, 1998.

COASE, Ronald Harry. The problem of the social cost. *In*: **The firm, the market and the law**. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.

COELHO, Cristiane de Oliveira. A Análise Econômica do Direito enquanto ciência: uma explicação de seu êxito sob a perspectiva da história do pensamento econômico. **Latin American and Caribbean Law and Economics Annual Papers**. Berkeley Program in Law & Economics, 2007. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/28914-28932-1-PB.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2012.

CONCESSÕES aeroportuárias. **Portal ANAC**, Brasília, 30 de setembro de 2011. Disponível em : <http://www.anac.gov.br/Noticia.aspx?ttCD_CHAVE=339 >. Acesso em: 14 jan. 2013.

DE OLIVEIRA, Amanda Flávio; FERREIRA, Felipe Moreira dos Santos. Análise econômica do direito do consumidor em período de recessão: uma abordagem a partir da Economia Comportamental. **Revista do Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 81, p. 13-38, 2012.

DE OLIVEIRA, Amanda Flávio. Direito da Concorrência no Brasil: um novo espaço de ativismo judicial? **Revista da Faculdade de Direito**, Belo Horizonte, v. 46, p. 12-21, 2005.

DOSIÈRE, René; VANNESTE, CHRISTIAN. **Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes**. Paris : Assemblée Nationale , 2010.

EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA. **Relatório anual 2011**. Brasília: INFRAERO Aeroportos, 2011.

ESTEVEZ, Heloisa Borges Bastos. **Economia e Direito: Um diálogo possível?** Tese de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Economia no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

ESTORNINHO, Maria João. **A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 2009.

FARJAT, Gérard. **Droit Économique**. Paris: PUF, 1982.

FONSECA, Igor Ferraz da; OLIVEIRA, Marília Silva; REZENDE, Raimon Rodrigues. **Diagnóstico e avaliação das audiências públicas no âmbito do governo federal**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. **Direito Econômico**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010.

FIUZA, Eduardo P. S.; PIONER, Heleno Martins. Estudo econômico sobre regulação e concorrência no setor de aeroportos. **Estudos Regulatórios**. Superintendência de estudos, pesquisas e capacitação para aviação civil/ANAC. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/arquivos/pdf/estudosregulatorios.pdf>> Acesso em: 20 jan. 2012.

FRISON-ROCHE, Marie Anne. La victoire du citoyen-client. *In: Revue Sociétal n° 30 – Services publics et marché : l'ères des régulateurs*. Paris : SERPE, 2000.

GICCO, Ivo Jr. **Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito**. *Economic Analysis of Law Review*, V. 1, n° 1, p. 7-32, Jan-Jun, 2010.

GOVERNO assina a primeira concessão de aeroportos. **Portal ANAC**, Brasília, 25 de novembro de 2011. Disponível em : <http://www.anac.gov.br/Noticia.aspx?ttCD_CHAVE=384&slCD_ORIGEM=>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GULLIEN, Raymond; VINCENT, Jean. **Lexique des termes juridiques**. 17 édition, Paris : Dalloz, 2010.

LARA, Fabiano Teodoro de Rezende. Análise Econômica do Direito como método e disciplina. **E-civitas Revista científica do departamento de ciências Jurídicas**,

Políticas e Gerenciais do UNI-BH, v.I, nº1: Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <www.unibh.br/revistas/ecivitas>. Acesso em: 05 jun. 2012.

_____. **Direito, Desenvolvimento e a Propriedade Intelectual**. São Paulo: Editorama, 2010.

LEURQUIN, Pablo; LARA, Fabiano Teodoro de Rezende. **Competition in the airline industry in south america: economic analysis based on the study of a merger case**. Disponível em: <<http://www.side-isle.it/ocs2/index.php/SIDE/SIDE2012/paper/view/967>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

MACKAAY, Ejan. **History of Law and Economics**. Disponível em: <<http://encyclo.findlaw.com/0200book.pdf>> Acesso em: 10 dez. 2012.

MALAGUTTI, Antônio Osler. **Evolução da Aviação Civil no Brasil**. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados – Área XVII Segurança e Defesa Nacional, Brasília: 2001.

MARAIS, Bertrand. **Droit public de la régulation économique**. Paris : Presses de Sciences Po/Dalloz, 2004.

MATTHEWS, Bryan; MENAZ, Batool. Airport Capacity: The problem of slot allocation. **Institute for Transport Studies**. University of Leeds. November, 2003. Disponível em: <<http://www.garsonline.de/Downloads/Slot%20Market/031107-matthews.pdf>>

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Regulação Econômica e social e participação pública no Brasil. **IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2004, Madrid. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/mattos_regulacao%20economica%20.pdf> Acesso em: 04 fev. 2013.

NORTH, Douglass. The Role of Institutions in Economic Development. **Discussion Paper Series**. Nº 2003.2. Geneva: United Nations Economic Commission For Europe, 2003.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico**. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

NOTA da SAC à imprensa. **Portal ANAC**, Brasília, 20 de dezembro de 2012. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/Noticia.aspx?ttCD_CHAVE=839&slCD_ORIGEM=29> Acesso em: 12 jan. 2013.

OLIVEIRA, Alessandro V. M. Acesso a Recursos Essenciais e Poder de Mercado: Estudo de Caso da Concessão de Slots em Aeroportos no Brasil. *In*: Ministério da Fazenda, Secretaria de Acompanhamento Econômico. (Org.). **II Prêmio SEAE: Monografias em Defesa da Concorrência e Regulação Econômica - 2007**. Brasília: Seae, 2009a.

_____. Estudos dos determinantes dos preços as companhias aéreas no mercado domésticos. **Série Estudos Regulatórios 02**. Rio de Janeiro, 2009b. Disponível em <www.anac.gov.br> Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. **Transporte Aéreo: Economia e Políticas Públicas**. São Paulo: Pezco Editora, 2009c.

_____. Regulação da oferta do transporte aéreo: do comportamento de operadoras em mercados liberalizados aos atritos que emergem da interface público-privado. **Revista de Literatura dos Transportes**. V. 1, nº 2, 2007.

OTERO, Paulo. Coordenadas jurídicas da privatização da Administração Pública. In: **Os caminhos da privatização da Administração Pública: IV Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo**. Studia ivuridica, 60, colloquia 7. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

PELTZMAN, S. A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação. CORTEZ, Tiago (trad.). In: MATTOS, Paulo (coord.); PRADO, Mariana Mota; ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da; Coutinho, Diogo R.; Oliva, Rafael (orgs.). **Regulação Econômica e Democracia: O Debate Norte-Americano**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

POSNER, Richard. **Economic Analysis of Law**. 4 ed. Boston: Little, Brown and Company, 1992.

_____. PRADO, Mariana Mota (trad.). Teorias da Regulação Econômica. In: MATTOS, Paulo (coord.); PRADO, Mariana Mota; ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da; Coutinho, Diogo R.; Oliva, Rafael (orgs.). **Regulação Econômica e Democracia: O Debate Norte-Americano**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Juppert. O processo de flexibilização e as fusões e os acordos de cooperação no mercado de transporte aéreo de passageiros. **SEAE/MF Documento de Trabalho nº 32**. Brasília, fevereiro de 2006. Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/documento_trabalho/2006/documento-de-trabalho-no-32-carlos-joppet-ragazzo.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. **Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. **Loi du 22 décembre 1789**. Disponível em: <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/images-decentralisation/decentralisation/loi-du-22-decembre-1789-.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2013.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. **Loi des 16 et 24 août 1790**. Disponível em: <http://fr.wikisource.org/wiki/Loi_sur_l%27organisation_judiciaire_des_16-24_ao%C3%BBt_1790>. Acesso em: 06 jan. 2013.

REPUBLIQUE FRANÇAISE. **Constitution du 22 frimaire de l'an VIII** (Constitution de La République Française de 1799). Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/constitutions/constitution-de-l-an-8.asp>>. Acesso em: 06 jan. 2013.

REPUBLIQUE FRANÇAISE. **Constitution de la République Française**. Constitution du 4 octobre 1958. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>>. Acesso em: 06 jan. 2013.

SALAMA, Bruno Meyerhof. A história do declínio e queda do eficientismo na obra de Richard Posner *In*: _____. **Selected Works of Bruno Meyerhof Salama**. 2010. Disponível em: <http://works.bepress.com/bruno_meyerhof_salama/35>. Acesso em: 20 jan. 2013.

_____. Sete Enigmas do Desenvolvimento em Douglass North. **Selected Works of Bruno Meyerhof Salama**. São Paulo, Janeiro 2011. Disponível em: <http://works.bepress.com/bruno_meyerhof_salama/33/>. Acesso em: 20 jan. 2013.

SALGADO, L. H. Caos aéreo e tragédia dos comuns: falhas de mercado e de governo. *In*: **Estado de uma nação: textos para apoio** (Texto para discussão nº 1388). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1388.pdf> Acesso em: 10 fev. 2013.

SALGADO, L. H.; VASSALLO, Moisés; OLIVEIRA, Alessandro V. M. Regulação, políticas setoriais, competitividade e formação de preços: considerações sobre o transporte aéreo no Brasil. **Revista de Literatura dos Transportes**. V. 4, nº 1, 2010. Disponível em: <www.relit.org.br>. Acesso em: 14 dez. 2012.

SCHMIDT, Christiane Alkmin Junqueira; LIMA, Marcos André de. Índices de Concentração. **Documento de Trabalho nº 13**. Brasília: Secretaria de Acompanhamento Econômico, 2002.

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO – COORDENAÇÃO GERAL DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA. **Nota Técnica nº 29/2004/COGDC-DF/SEAE/MF**. Brasília, 21 de maio de 2004.

SILVA, Leandro Novais e. O mercado de "slots" e a concessão de aeroportos à iniciativa privada: caminhos possíveis para o setor aéreo. *In*: OLIVEIRA, Amanda Flávio de (org.). **Direito Econômico - evolução e institutos**. Obra em homenagem ao Professor João Bosco Leopoldino da Fonseca. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____. **Regulação e concorrência no mercado doméstico de aviação no Brasil: a análise econômica do direito e a comparação com o processo de desregulação nos Estados Unidos**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

SOUZA, Nali de Jesus de. Economia Regional: Conceito e fundamentos teóricos. **Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, v.11, n. 32, 1981. Disponível em: <http://www.nalijSouza.web.br.com/teoria_econ_reg.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2012.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. 5 ed. São Paulo: LTR, 2003.

STIGLER, George. J. A teoria da regulação econômica. trad. FABIANI, Emerson Ribeiro. *In: Regulação Econômica e Democracia: O Debate Norte-Americano*. MATTOS, Paulo (coord.); PRADO, Mariana Mota; ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da; Coutinho, Diogo R.; Oliva, Rafael (orgs.). São Paulo: Ed. 34, 2004.

SUER, Jean-Jacques. Direito Económico e metodologia do Direito. *In: Filosofia do Direito e Direito Económico: Que diálogo?* (Miscelâneas em honra de Gérard Farjat). Instituto Piaget: Lisboa, 2001.

VASALLO, Moisés. Simulação de fusão com variação de qualidade no produto das firmas: Aplicação para o caso do *code-share* Varig-TAM. **Revista de Literatura dos Transportes**. Vol. 4, n. 2, 2010. Disponível em: <<http://www.pesquisaemtransportes.net.br/relit/index.php/relit/article/viewArticle/63>> Acesso em: 14 mar. 2012.

VIEIRA, Bruno Fernandes; LEURQUIN, Pablo. A Análise Econômica como Método do Direito Econômico. *In: Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011*[recurso eletrônico]

VISCUSI, W. Kip; HARRINGTON JR., Joseph E.; VERNON, Jonh M. **Economics of Regulation and antitrust**. 4 ed. Cambridge: MIT PRESS, 2005.

WILLIAMSON, Oliver. **Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press: Yale University, 2009.

_____. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. **Journal of Economic Literature**. Berkeley, V. XXXVIII, 2000.

ANEXOS

ANEXO 1

ANO 1993

ANO 1993	
Origem: Norte	
Destino	Ligações
Nordeste	14.340
Sudeste	17.278
Sul	2.369
Centro-Oeste	15.529

ANO 1993	
Origem: Nordeste	
Destino	Ligações
Norte	15.730
Sudeste	52.514
Sul	7.322
Centro-Oeste	20.966

ANO 1993	
Origem: Sudeste	
Destino	Ligações
Norte	17.025
Nordeste	54.926
Sul	55.725
Centro-Oeste	35.729

ANO 1993	
Origem: Sul	
Destino	Ligações
Norte	2.742
Nordeste	10.614
Sudeste	28.580
Centro-Oeste	5.016

ANO 1993	
Origem: Centro-Oeste	
Destino	Ligações
Norte	16.580
Nordeste	20.772
Sudeste	37.729
Sul	4.595

ANO 1994

ANO 1994	
Origem: Norte	
Destino	Ligações
Nordeste	17.245
Sudeste	15.672
Sul	2.691
Centro-Oeste	16.153

ANO 1994	
Origem: Nordeste	
Destino	Ligações
Norte	18.196
Sudeste	54.422
Sul	10.965
Centro-Oeste	20.451

ANO 1994	
Origem: Sudeste	
Destino	Ligações
Norte	15.767
Nordeste	57.542
Sul	39.544
Centro-Oeste	28.430

ANO 1994	
Origem: Sul	
Destino	Ligações
Norte	2.665
Nordeste	11.803
Sudeste	40.610
Centro-Oeste	4.630

ANO 1994	
Origem: Centro-Oeste	
Destino	Ligações
Norte	15.645
Nordeste	19.954
Sudeste	29.508
Sul	12.662

ANO 1995

ANO 1995	
Origem: Norte	
Destino	Ligações
Nordeste	17.848
Sudeste	15.363
Sul	3.258
Centro-Oeste	18.115

ANO 1995	
Origem: Nordeste	
Destino	Ligações
Norte	19.001
Sudeste	57.938
Sul	9.318
Centro-Oeste	21.144

ANO 1995	
Origem: Sudeste	
Destino	Ligações
Norte	15.040
Nordeste	59.260
Sul	45.488
Centro-Oeste	28.699

ANO 1995	
Origem: Sul	
Destino	Ligações
Norte	3.237
Nordeste	9.808
Sudeste	47.856
Centro-Oeste	7.914

ANO 1995	
Origem: Centro-Oeste	
Destino	Ligações
Norte	18.420
Nordeste	20.728
Sudeste	14.876
Sul	13.680

ANO 1996

ANO 1996	
Origem: Norte	
Destino	Ligações
Nordeste	26.593
Sudeste	24.450
Sul	3.338
Centro-Oeste	30.887

ANO 1996	
Origem: Nordeste	
Destino	Ligações
Norte	27.756
Sudeste	97.352
Sul	9.448
Centro-Oeste	26.868

ANO 1996	
Origem: Sudeste	
Destino	Ligações
Norte	21.461
Nordeste	91.570
Sul	78.458
Centro-Oeste	51.086

ANO 1996	
Origem: Sul	
Destino	Ligações
Norte	4.412
Nordeste	8.733
Sudeste	92.038
Centro-Oeste	16.998

ANO 1996	
Origem: Centro-Oeste	
Destino	Ligações
Norte	31.770
Nordeste	35.588
Sudeste	58.791
Sul	14.667

ANO 1997

ANO 1997	
Origem: Norte	
Destino	Ligações
Nordeste	18.312
Sudeste	12.922
Sul	1.795
Centro-Oeste	24.267

ANO 1997	
Origem: Nordeste	
Destino	Ligações
Norte	19.811
Sudeste	56.347
Sul	8.061
Centro-Oeste	23.466

ANO 1997	
Origem: Sudeste	
Destino	Ligações
Norte	15.764
Nordeste	57.800
Sul	59.605
Centro-Oeste	38.929

ANO 1997	
Origem: Sul	
Destino	Ligações
Norte	1837
Nordeste	5.974
Sudeste	58.781
Centro-Oeste	8.154

ANO 1997	
Origem: Centro-Oeste	
Destino	Ligações
Norte	24.338
Nordeste	23.845
Sudeste	39.732
Sul	8.161

ANO 1998

ANO 1998	
Origem: Norte	
Destino	Ligações
Nordeste	28.916
Sudeste	28.381
Sul	6.032
Centro-Oeste	23.452

ANO 1998	
Origem: Nordeste	
Destino	Ligações
Norte	17.177
Sudeste	58.956
Sul	11.189
Centro-Oeste	24.867

ANO 1998	
Origem: Sudeste	
Destino	Ligações
Norte	15.741
Nordeste	60.199
Sul	62.487
Centro-Oeste	41.298

ANO 1998	
Origem: Sul	
Destino	Ligações
Norte	1.594
Nordeste	10.740
Sudeste	63.629
Centro-Oeste	6.423

ANO 1998	
Origem: Centro-Oeste	
Destino	Ligações
Norte	21.280
Nordeste	26.666
Sudeste	41.683
Sul	7.761

ANO 1999

ANO 1999	
Origem: Norte	
Destino	Ligações
Nordeste	13.600
Sudeste	15.308
Sul	1.683
Centro-Oeste	21.932

ANO 1999	
Origem: Nordeste	
Destino	Ligações
Norte	14.838
Sudeste	73.063
Sul	10.205
Centro-Oeste	27.520

ANO 1999	
Origem: Sudeste	
Destino	Ligações
Norte	14.667
Nordeste	73.816
Sul	85.593
Centro-Oeste	47.789

ANO 1999	
Origem: Sul	
Destino	Ligações
Norte	1.670
Nordeste	9.406
Sudeste	87.999
Centro-Oeste	7.816

ANO 1999	
Origem: Centro-Oeste	
Destino	Ligações
Norte	22.670
Nordeste	29.537
Sudeste	46.655
Sul	7.547

ANO 2000

ANO 2000	
Origem: Norte	
Destino	Ligações
Nordeste	11.331
Sudeste	14.751
Sul	2.168
Centro-Oeste	13.198

ANO 2000	
Origem: Nordeste	
Destino	Ligações
Norte	13.562
Sudeste	77.777
Sul	12.520
Centro-Oeste	30.677

ANO 2000	
Origem: Sudeste	
Destino	Ligações
Norte	13.148
Nordeste	76.727
Sul	78.449
Centro-Oeste	45.889

ANO 2000	
Origem: Sul	
Destino	Ligações
Norte	2.113
Nordeste	11.479
Sudeste	81.325
Centro-Oeste	7.574

ANO 2000	
Origem: Centro-Oeste	
Destino	Ligações
Norte	16.144
Nordeste	29.300
Sudeste	48.458
Sul	7.745

ANO 2001

ANO 2001	
Origem: Norte	
Destino	Ligações
Nordeste	12.013
Sudeste	15.487
Sul	3.341
Centro-Oeste	14.434

ANO 2001	
Origem: Nordeste	
Destino	Ligações
Norte	13.907
Sudeste	76.983
Sul	14.736
Centro-Oeste	26.519

ANO 2002

ANO 2002	
Origem: Norte	
Destino	Ligações
Nordeste	14.809
Sudeste	16.975
Sul	2.785
Centro-Oeste	16.349

ANO 2002	
Origem: Nordeste	
Destino	Ligações
Norte	15.492
Sudeste	75.899
Sul	14.423
Centro-Oeste	25.635

ANO 2001	
Origem: Sudeste	
Destino	Ligações
Norte	14.337
Nordeste	80.926
Sul	81.972
Centro-Oeste	49.258

ANO 2001	
Origem: Sul	
Destino	Ligações
Norte	3.497
Nordeste	15.331
Sudeste	81.956
Centro-Oeste	8.638

ANO 2002	
Origem: Sudeste	
Destino	Ligações
Norte	15.276
Nordeste	75.385
Sul	71.823
Centro-Oeste	46.415

ANO 2002	
Origem: Sul	
Destino	Ligações
Norte	3.209
Nordeste	14.443
Sudeste	71.012
Centro-Oeste	10.209

ANO 2001	
Origem: Centro-Oeste	
Destino	Ligações
Norte	15.617
Nordeste	28.137
Sudeste	49.921
Sul	8.877

ANO 2002	
Origem: Centro-Oeste	
Destino	Ligações
Norte	16.605
Nordeste	27.252
Sudeste	48.891
Sul	11.245

ANO 2003

ANO 2003	
Origem: Norte	
Destino	Ligações
Nordeste	11.804
Sudeste	13.458
Sul	4.231
Centro-Oeste	14.607

ANO 2003	
Origem: Nordeste	
Destino	Ligações
Norte	12.683
Sudeste	66.762
Sul	14.001
Centro-Oeste	22.467

ANO 2004

ANO 2004	
Origem: Norte	
Destino	Ligações
Nordeste	10.981
Sudeste	13.301
Sul	4.259
Centro-Oeste	13.044

ANO 2004	
Origem: Nordeste	
Destino	Ligações
Norte	12.582
Sudeste	69.632
Sul	16.039
Centro-Oeste	22.137

ANO 2003	
Origem: Sudeste	
Destino	Ligações
Norte	14.195
Nordeste	64.447
Sul	57.024
Centro-Oeste	37.032

ANO 2003	
Origem: Sul	
Destino	Ligações
Norte	2.796
Nordeste	14.721
Sudeste	54.472
Centro-Oeste	9.479

ANO 2004	
Origem: Sudeste	
Destino	Ligações
Norte	14.308
Nordeste	68.856
Sul	53.345
Centro-Oeste	34.392

ANO 2004	
Origem: Sul	
Destino	Ligações
Norte	2.718
Nordeste	15.588
Sudeste	52.947
Centro-Oeste	9.511

ANO 2003	
Origem: Centro-Oeste	
Destino	Ligações
Norte	14.174
Nordeste	23.842
Sudeste	38.709
Sul	11.890

ANO 2004	
Origem: Centro-Oeste	
Destino	Ligações
Norte	13.388
Nordeste	21.527
Sudeste	37.445
Sul	11.770

ANO 2005

ANO 2005	
Origem: Norte	
Destino	Ligações
Nordeste	9.843
Sudeste	14.117
Sul	2.923
Centro-Oeste	13.401

ANO 2005	
Origem: Nordeste	
Destino	Ligações
Norte	10.898
Sudeste	67.885
Sul	8.856
Centro-Oeste	15.723

ANO 2006

ANO 2006	
Origem: Norte	
Destino	Ligações
Nordeste	13.103
Sudeste	13.444
Sul	1.856
Centro-Oeste	11.210

ANO 2006	
Origem: Nordeste	
Destino	Ligações
Norte	14.165
Sudeste	76.515
Sul	8.001
Centro-Oeste	17.159

ANO 2005	
Origem: Sudeste	
Destino	Ligações
Norte	13.263
Nordeste	67.898
Sul	56.096
Centro-Oeste	33.181

ANO 2005	
Origem: Sul	
Destino	Ligações
Norte	1.508
Nordeste	9.453
Sudeste	55.823
Centro-Oeste	10.695

ANO 2006	
Origem: Sudeste	
Destino	Ligações
Norte	11.924
Nordeste	74.130
Sul	54.879
Centro-Oeste	33.380

ANO 2006	
Origem: Sul	
Destino	Ligações
Norte	1.177
Nordeste	6.991
Sudeste	54.035
Centro-Oeste	8.201

ANO 2005	
Origem: Centro-Oeste	
Destino	Ligações
Norte	14.482
Nordeste	15.034
Sudeste	35.758
Sul	11.969

ANO 2006	
Origem: Centro-Oeste	
Destino	Ligações
Norte	12.354
Nordeste	18.477
Sudeste	37.770
Sul	9.239

ANO 2007

ANO 2007	
Origem: Norte	
Destino	Ligações
Nordeste	20.366
Sudeste	13.512
Sul	1.300
Centro-Oeste	14.212

ANO 2007	
Origem: Nordeste	
Destino	Ligações
Norte	21.047
Sudeste	74.323
Sul	9.400
Centro-Oeste	17.432

ANO 2008

ANO 2008	
Origem: Norte	
Destino	Ligações
Nordeste	19.242
Sudeste	12.641
Sul	2.723
Centro-Oeste	16.831

ANO 2008	
Origem: Nordeste	
Destino	Ligações
Norte	19.422
Sudeste	69.883
Sul	8.120
Centro-Oeste	21.488

ANO 2007	
Origem: Sudeste	
Destino	Ligações
Norte	11.484
Nordeste	70.995
Sul	59.192
Centro-Oeste	35.621

ANO 2007	
Origem: Sul	
Destino	Ligações
Norte	1.087
Nordeste	8.391
Sudeste	58.846
Centro-Oeste	9.250

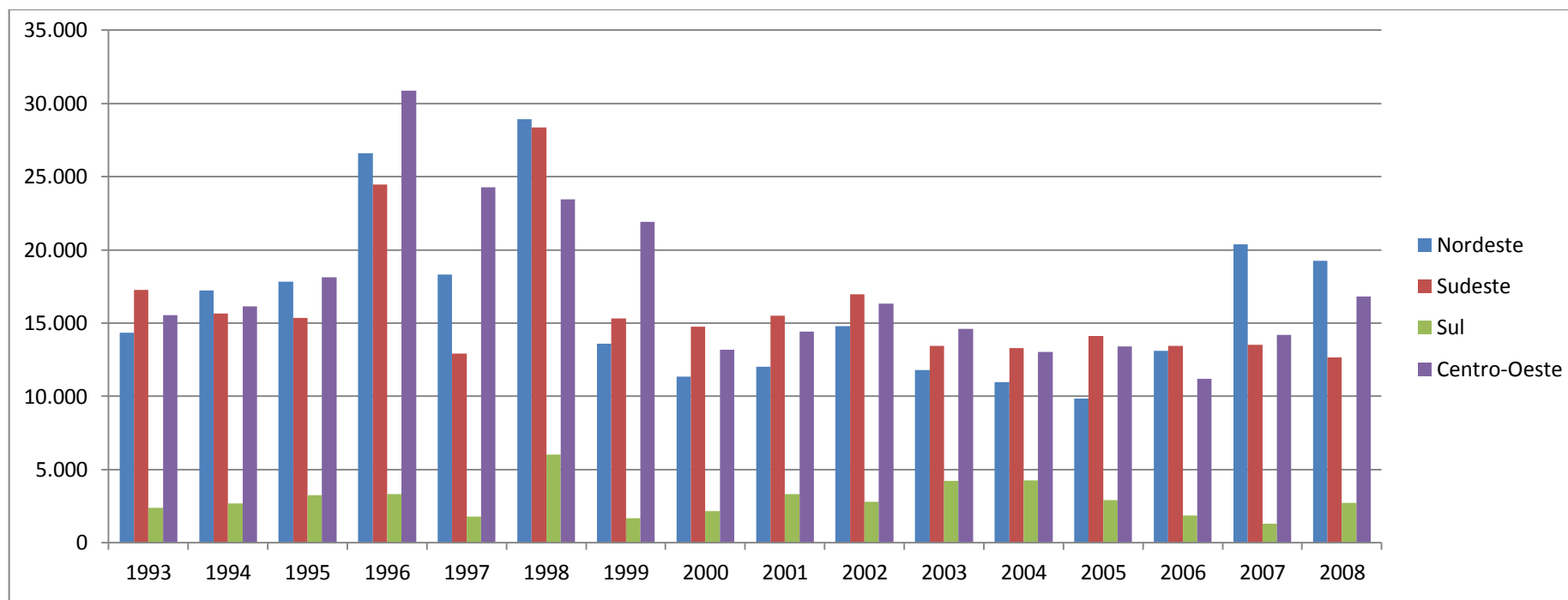
ANO 2008	
Origem: Sudeste	
Destino	Ligações
Norte	11.310
Nordeste	67.928
Sul	59.285
Centro-Oeste	39.496

ANO 2008	
Origem: Sul	
Destino	Ligações
Norte	2.919
Nordeste	7.435
Sudeste	58.832
Centro-Oeste	10.863

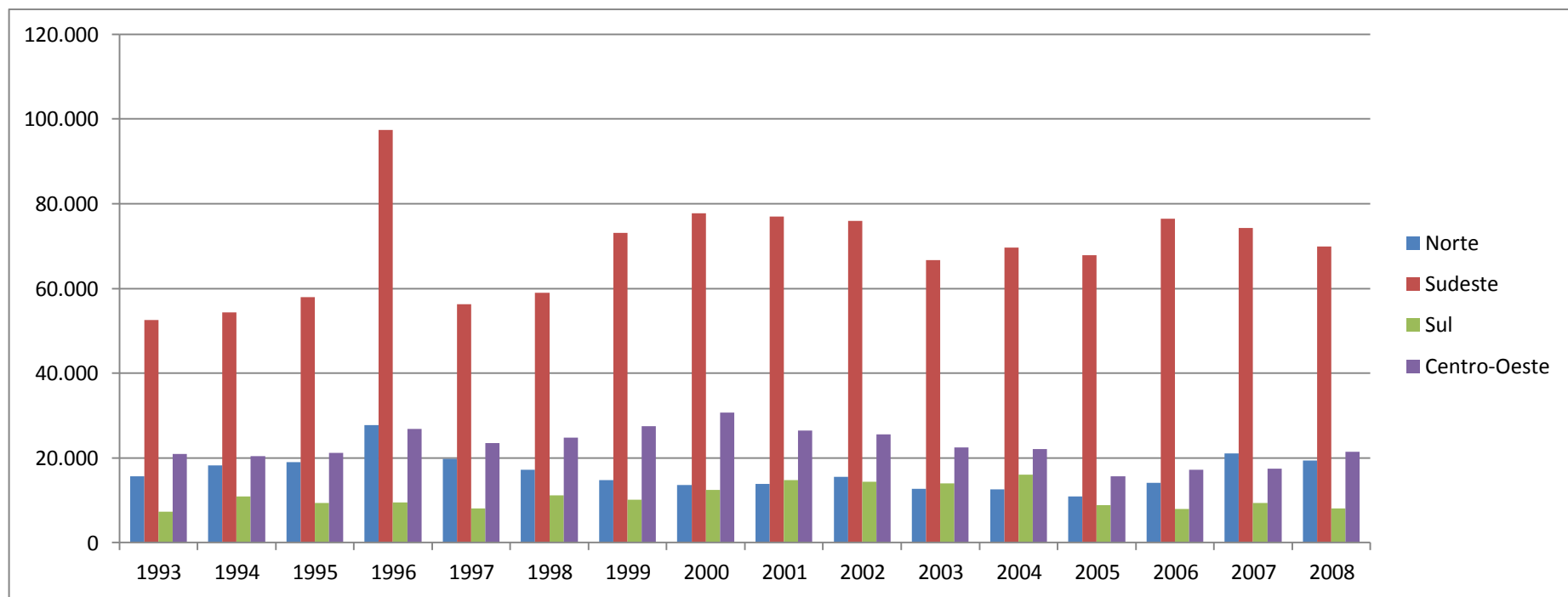
ANO 2007	
Origem: Centro-Oeste	
Destino	Ligações
Norte	14.354
Nordeste	18.277
Sudeste	40.431
Sul	9.651

ANO 2008	
Origem: Centro-Oeste	
Destino	Ligações
Norte	16.223
Nordeste	21.998
Sudeste	41.367
Sul	10.965

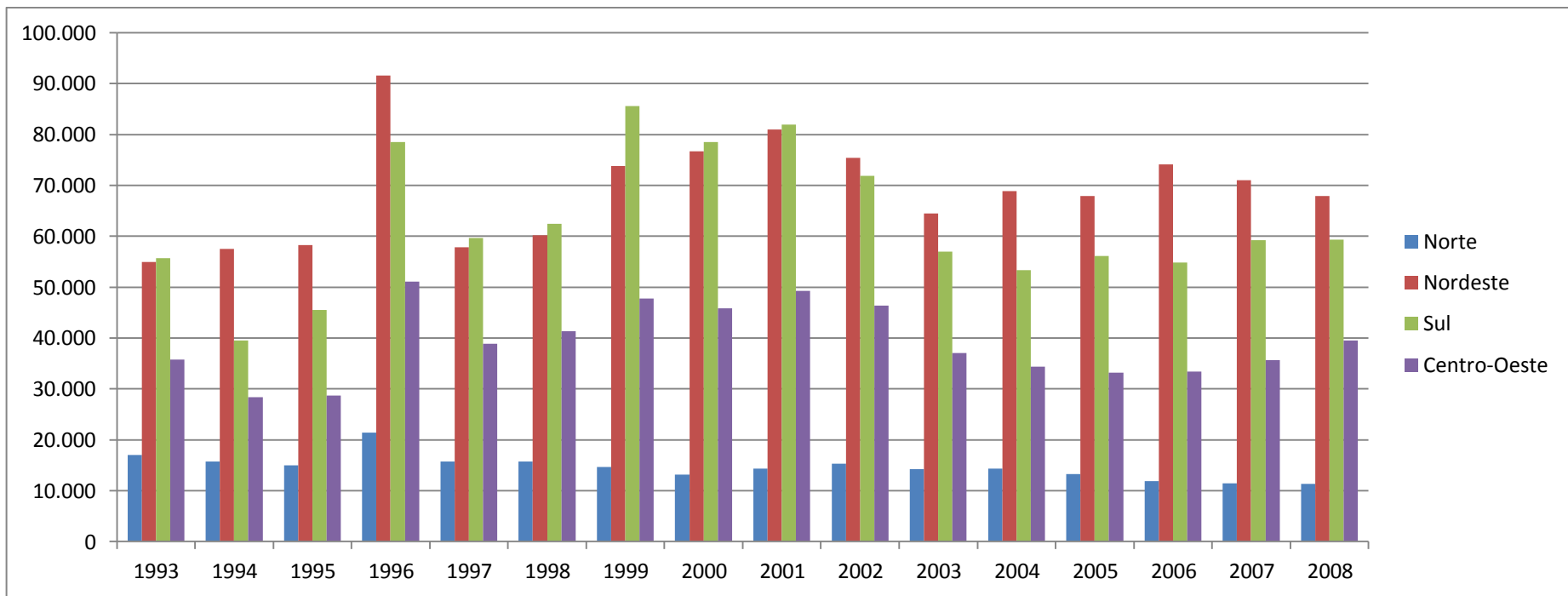
ANEXO 2



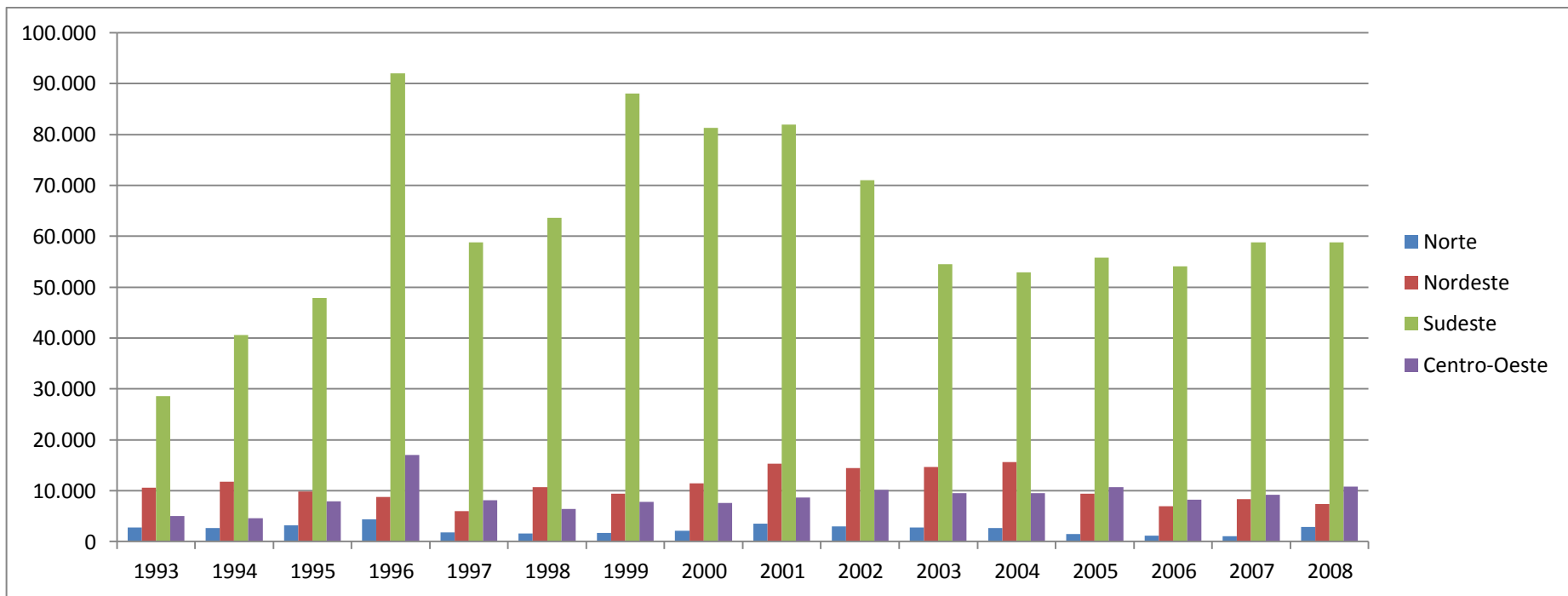
Evolução da quantidade de ligações de origem na região Norte durante os anos de 1993 a 2008.



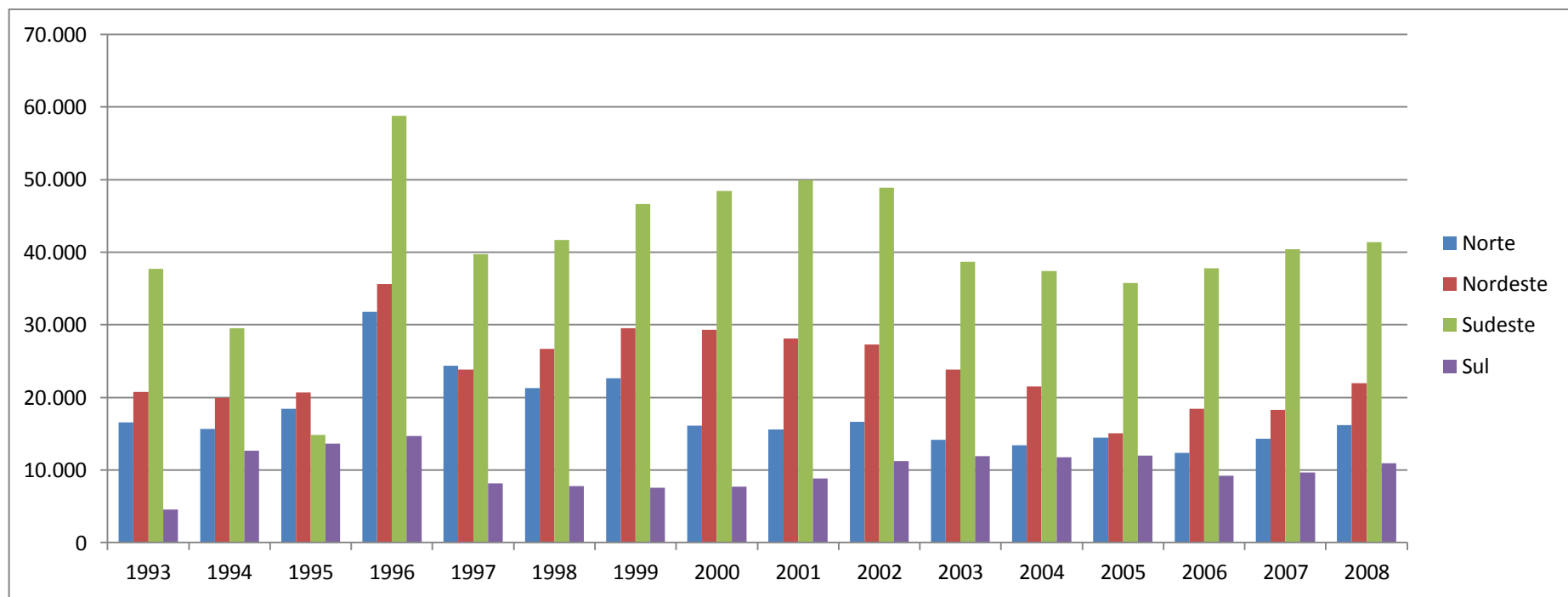
Evolução da quantidade de ligações de origem na região Nordeste durante os anos de 1993 a 2008.



Evolução da quantidade de ligações de origem na região Sudeste durante os anos de 1993 a 2008.



Evolução da quantidade de ligações de origem na região Sul durante os anos de 1993 a 2008.



Evolução da quantidade de ligações de origem na região Centro-Oeste durante os anos de 1993 a 2008.