

**observatório
universitário**

*A Aviação Civil nos Estados Unidos:
Um Estudo sobre o Papel do Estado na
Regulação do Setor Aéreo*

Documento de Trabalho nº. 71

*Melissa Mello e Souza
Edson Nunes*

Versão Preliminar para Comentários e Sugestões

Agosto de 2007

O Instituto *Databrasil – Ensino e Pesquisa*, associado à *Universidade Candido Mendes*, se dedica à pesquisa, ao ensino e à consultoria Organizacional. O Observatório Universitário, é o núcleo do *Databrasil* que se dedica ao desenvolvimento de estudos e projetos sobre a realidade socioeconômica, política e institucional da educação superior

O **Observatório Universitário** alia, de forma sistemática, pesquisas acadêmicas, multidisciplinares, com a execução de iniciativas voltadas à solução de problemas práticos inerentes às atividades da educação superior. A série *Documentos de Trabalho* tem por objetivo divulgar pesquisas em andamento e colher sugestões e críticas para aperfeiçoamento e desdobramentos futuros.

Observatório Universitário

Databrasil – Ensino e Pesquisa

Autoria

Melissa Mello e Souza

melissamsouza@globo.com

Edson de Oliveira Nunes

enunes@databrasil.org.br

Coordenação

Edson Nunes

Paulo Elpídio de Menezes Neto

Coordenação de Projetos

Violeta Monteiro

Equipe Técnica

André Magalhães Nogueira

David Moraes

Enrico Martignoni

Helena Maria Abu-Mebri Barroso

Ives Ramos

Márcia Marques de Carvalho

Wagner Ricardo dos Santos

Rua da Assembléia, 10/4208 – Centro

20011-901 – Rio de Janeiro – RJ

Tel./Fax.: (21) 3221-9550

e-mail: observatorio@observatoriouniversitario.org.br

<http://www.observatoriouniversitario.org.br>

SUMÁRIO

I	GLOBALIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DA RELAÇÃO ESTADO-ECONOMIA	3
II	O CASO DA AVIAÇÃO CIVIL	3
II a	Anos 20-70: Regulamentação Corporativista	3
II b	Anos 70: Movimento pela Desregulamentação	4
II c	Importância e Características do Paradigma Americano	5
II d	Conseqüências Internacionais do Modelo Americano.....	5
II e	Repercussões no Brasil	6
III	OBJETIVOS E ESQUEMA TEÓRICO DA PRESENTE PESQUISA	7
 <u>PARTE 1.....</u>		<u>8</u>
I	HISTÓRICO	8
II	REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ATRAVÉS DOS CORREIOS AMERICANOS— CLIENTELISMO/CORPORATIVISMO (1925-1934)	8
1.2	REGULAÇÃO OFICIAL POR AGÊNCIA INDEPENDENTE— CORPORATIVISMO/INSULAMENTO BUROCRÁTICO (1934-1978)	11
1.2.1	<i>New Deal</i> e Agências Independentes.....	11
1.2.2	<i>Civil Aeronautics Board</i> e Reforma na Aviação Civil	12
1.2.3	Barreiras Regulatórias à Competição	15
1.2.4	Competição através de Serviços	15
 <u>PARTE II</u>		<u>18</u>
1.	DESREGULAMENTAÇÃO	18
1.1	Movimento pela Desregulamentação	18
1.1.1	Stephen Breyer e as Audiências do Senador Kennedy.....	19
1.2	Primeiro Passo: Liberalização (1975)	21
1.3	Segundo Passo: Desregulamentação (1978).....	22
 <u>PARTE III.....</u>		<u>24</u>
I.	RESULTADOS DA DESREGULAMENTAÇÃO: INSTABILIDADE, CONCENTRAÇÃO DE MERCADO E BARREIRAS ANTI-COMPETITIVAS	24
1.1	A importância da Gestão Empresarial e da Diretoria de Empresas.....	26
1.2.	Reestruturação das Relações Trabalhistas.....	27
1.3.	Fusões/Aquisições	29
1.3.1.	O Controle de Fusões/Aquisições	30
1.4	Barreiras Não-Regulatórias à Competição	31
1.4.1	Sistemas de Reserva por Computador (<i>Computer Reservation Systems-CRSs</i>)	31
1.4.2	<i>Display</i> de Tela Tendencioso (<i>Screen Display Bias</i>)	32
1.4.3.	Tarifas de Reserva para Empresas Competidoras	33
1.4.4.	Controle de Preços, Horários, e Rotas de Empresas Competidoras	34

1.4.5	Sistemas de <i>Yield Management</i> e Programas <i>Frequent Flyer</i>	36
1.4.6	Concentração de Vôos em Aeroportos Centrais (<i>Hub & Spoke Systems</i>).....	37
1.5	Forças Pró-Competitivas: Novas Empresas de Serviço a Baixo Custo.....	39
1.5.1	Exemplo Ilustrativo da People's Express: A Surpreendente Importância da Economia de Escala.....	39

PARTE IV 43

I	A NOVA “GRAMÁTICA” DO SISTEMA REGULADOR DA AVIAÇÃO CIVIL AMERICANA	43
I.1	Universalismo de Procedimentos	43
1.2	A Reforma e o Consumidor.....	44

PARTE V..... 45

I	A REFORMA E O MERCADO.....	45
I. 1	Tendência à Concentração	45
1.2	Persistência de Práticas Anti-Competitivas e Possibilidade de Futura Reregulação	45

CONCLUSÃO..... 47

I	"CÉUS ABERTOS": A ROTA DA GLOBALIZAÇÃO	47
II	O MERCADO BRASILEIRO: PERGUNTAS COMPARATIVAS.....	48

BIBLIOGRAFIA 50

SOBRE O(S) AUTOR(ES)..... 51

DOCUMENTOS DE TRABALHO DO OBSERVATÓRIO UNIVERSITÁRIO
52

Introdução¹

I Globalização e Transformação da Relação Estado-Economia

O debate sobre a globalização é, na sua essência, uma discussão sobre as transformações na relação do estado com a economia e a sociedade. Nos últimos vinte anos, auxiliada pela revolução tecnológica, a integração econômica mundial vem se intensificando, abrindo mercados previamente protegidos, possibilitando a livre movimentação de capitais de investimento e mão de obra e interligando países culturalmente. Esse processo vem forçando um reposicionamento dramático do estado perante os setores economicamente produtivos da sociedade.

A relação estado-economia pode ser observada através dos processos regulatórios, ou seja, pelo grau de intervenção e os tipos de controle que o estado estabelece sobre os processos econômicos. Por conseguinte, é através dos processos regulatórios que são perceptíveis as mudanças na interação do estado com os setores economicamente produtivos.

Quando se analisa a reforma regulatória a nível mundial, constata-se que a globalização implica em sérias transformações na relação estado-economia: o estado encolhe; o setor privado se expande. O ritmo, o escopo, e o *timing* deste processo tem variado de nação para nação, influenciados por fatores histórico-culturais e políticos. Existe, também, variação por setor de mercado: nem todos se oferecem à competição no mesmo grau e alguns continuam protegidos ou estatizados. Não obstante as variações, os caminhos regulatórios na virada deste século estão convergindo: os controles do Estado se relaxam, ampliando a ação das forças competitivas.

II O Caso da Aviação Civil

II a Anos 20-70: Regulamentação Corporativista

Qualquer análise sobre os efeitos deste processo teria de incluir um estudo sobre o setor de aviação civil. A aviação civil foi o primeiro setor do mundo a passar por reforma regulatória radical. Nele, o mercado não foi apenas liberalizado, mas inteiramente desregulamentado.

O que torna essa transformação surpreendente é que, desde sua criação nos anos 20, seguintes à Primeira Guerra Mundial, a aviação civil sempre teve relação íntima e direta com o Estado. Em todo mundo, o Estado fomentou o desenvolvimento do setor. Nos Estados Unidos, os Correios remuneravam empresas privadas pela entrega de correio

¹ O presente trabalho foi elaborado com o apoio do CNPq, no contexto do projeto de pesquisa que deu origem à publicação do livro *Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil*, Edson de Oliveira Nunes e outros, Garamond Universitária, 2007. Apesar da atualidade, o texto foi preparado antes dos desastres da Gol, na Amazônia, em 2006, e da TAM, em SP, em 2007.

aéreo; na Europa e no Japão, companhias de aviação eram sustentadas com subsídios governamentais até serem nacionalizadas, após a Segunda Guerra Mundial.

No período dos anos 30-50, o Estado definiu o perfil de sua atuação através de mecanismos corporativistas: isto é, o Estado organizou e controlou o mercado, delineou seus segmentos, determinou entrada e saída setorial, distribuiu rotas, estipulou tarifas. O que se configurou mundialmente foi um mercado de aviação civil oligopolizado, altamente regulamentado e fortemente protegido.

A nível internacional, este perfil regulatório foi institucionalizado pelo Sistema de Chicago, acordo assinado em 1944 na cidade do mesmo nome por centenas de nações. O Sistema de Chicago regulou a aviação civil a nível mundial da mesma forma que Estados individuais haviam regulado o setor domesticamente. A preocupação era do tipo protecionista relativamente às empresas nacionais. Isto é, nações negociavam acordos bi-laterais que determinavam o número e a identidade das empresas estrangeiras atuando nos seus territórios, assim como o escopo dessa atuação em termos de rotas, tarifas, e frequência de vôos.

Por mais de meio-século, esse sistema regulatório funcionou incontestado. Em meados dos anos 70, no entanto, iniciaram-se as primeiras medidas de reforma, cuja tendência apontava na direção da abertura competitiva.

II b Anos 70: Movimento pela Desregulamentação

O processo começou nos Estados Unidos, e foi motivado por uma conjuntura de eventos econômicos e políticos que afetavam o mundo na época: inflação, recessão, escândalo de Watergate, Guerra do Vietnã, crise mundial do petróleo, incapacidade estrutural e financeira do estado de suprir as demandas crescentes de uma sociedade cada vez mais complexa.

O espírito dos tempos era de desconfiança e contestação ao estado; a má *performance* econômica de inúmeros setores industriais americanos era vista como resultado de excessiva interferência estatal na economia. Essa interferência, efetivada através da regulação, inibia produtividade, causava ineficiência e contribuía para preços exageradamente elevados.

A aviação civil foi o primeiro setor da economia em que políticos americanos iniciaram um novo experimento nas relações estado-economia: relaxaram controles regulatórios e permitiram maior atuação das forças de mercado.

Em apenas três anos, de 1975 a 1978, a aviação civil americana foi totalmente desregulamentada: começou com a flexibilização de tarifas, passou pela liberalização de rotas e resultou na eliminação dos controles de entrada e saída setorial. Em 1978, o Presidente Jimmy Carter assinou o *Airline Deregulation Act*, liberando por completo o setor dos controles regulatórios instituídos por quarenta anos pela agência reguladora *Civil Aeronautics Board* (CAB); na lei estava prevista a abolição dessa instituição em 1986.

II c Importância e Características do Paradigma Americano

A reforma regulatória da aviação civil americana é especialmente importante porque foi a primeira, a mais rápida e mais radical do mundo. Foram as reformas na aviação civil que deram força às medidas de desregulamentação em outros setores econômicos do país: energia elétrica, transportes rodoviários e marítimos, telecomunicações, mercado financeiro.

Dos Estados Unidos, o movimento expandiu-se para o resto do mundo. Nos anos 80, influenciou a Europa e a Ásia. Na década de 90, chegou à América Latina.

Ademais, por ser o mais antigo setor desregulamentado, a aviação civil americana serve de verdadeiro laboratório onde se observam e se avaliam as reações de um setor econômico que foi abruptamente liberado dos controles do Estado e exposto às ações do livre mercado, num processo que já dura a vinte anos.

Na sua primeira década, esse processo foi tumultuado. Os ajustes foram difíceis, marcados por conflitos trabalhistas, greves, inúmeras fusões/aquisições e falências de empresas aéreas; esses eventos causaram grande instabilidade financeira ao setor e transtornos no funcionamento do sistema de aviação civil, provocando a ira dos consumidores e incessante cobertura negativa da imprensa.

Deste processo custoso a aviação civil americana emergiu reestruturada, com características e problemas que vieram a definir o setor a nível mundial.

Inovações tecnológicas e de *marketing* surgiram do processo americano e se transformaram em marcos da aviação civil global. Outra característica da desregulamentação foi o surgimento de novas empresas especializadas que serviram de modelo para empresas similares em outros países.

Houve, também, surpresas neste processo: maior concentração de mercado e economia de escala acabaram por definir o setor. Ademais, apareceram barreiras à competição determinadas não pela regulação, mas pela própria estrutura do mercado.

Essas situações emergentes motivaram o Departamento de Transportes dos Estados Unidos a elaborar, pela primeira vez em vinte anos, novas regras regulatórias para garantir a competição, num gesto que não escapa de ironia: a desregulamentação ocorreu para permitir competição; vinte anos depois, a *reregulamentação* ocorre para permitir competição!

II d Conseqüências Internacionais do Modelo Americano

A desregulamentação motivou empresas aéreas americanas a expandirem seus mercados internacionalmente, no que ocasionou o governo americano a buscar a abertura de mercados estrangeiros previamente fechados. A iniciativa americana “Céus Abertos”,

que teve impulso na virada da década de 90, teve como objetivo a liberalização da aviação civil internacional através do Sistema de Chicago. Os americanos sentiam-se fortes o suficiente para enfrentar qualquer competição e ocupar espaços em mercados alheios.

Utilizando a principal ferramenta deste Sistema, os tratados bi-laterais, o governo americano procurou parcerias com nações através das quais se negociou o relaxamento recíproco de controles regulatórios do setor de aviação civil, permitindo maior participação de empresas estrangeiras em mercados nacionais.

“Céus Abertos” por sua vez, não só influenciou, mas coincidiu com a liberalização do setor na Europa. O processo de reforma regulatória da aviação civil europeia iniciou-se no final dos anos 80. Fez parte de uma reformulação geral nas relações estado-economia que ocorria na região sob liderança do Governo de Margaret Thatcher na Inglaterra. . Como havia acontecido nos Estados Unidos no final dos anos 70, controles regulatórios se relaxavam. O Estado abria mão de sua participação em empresas através da venda de ações ou de privatizações.

Foi, portanto, através de “Céus Abertos” que se iniciou a globalização da aviação civil, produzindo um mercado em que empresas aéreas estabeleceram uma série de parcerias transnacionais.

II e Repercussões no Brasil

Todo este processo chegou à América Latina na década de 90. No Brasil, o DAC, agência reguladora do setor, iniciou a liberalização em 1991, com a flexibilização de tarifas e a liberalização parcial das rotas de ponte-aérea .

A reforma regulatória da aviação civil brasileira tem sido gradual: nos nove anos em que foram tomadas as primeiras medidas de relaxamento dos controles regulatórios, ainda não existe competição completa de tarifas ou rotas, nem a liberalização de entrada e saída setorial.

Mesmo as tímidas medidas de liberalização, no entanto, já tiveram impacto sobre o setor: empresas aéreas brasileiras já começaram a se globalizar, importando as ferramentas tecnológicas da aviação e se engajando em alianças transnacionais. Já ocorreram algumas fusões/aquisições, e o mercado brasileiro aumentou em 18%.

Resta saber o futuro do setor no Brasil, que está prestes a grandes transformações.

Estão em andamento estudos para criação de uma nova agência reguladora de aviação: a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), moldada na já extinta *Civil Aeronautics Board* americana. O projeto retiraria a função regulatória do Departamento de Aviação Civil (DAC), atual agência responsável pelo setor. Outro processo em andamento é o de fusão das três maiores empresas aéreas brasileiras—Varig, Transbrasil e TAM—em uma só megaempresa. Estas mudanças são resultantes do processo globalizador iniciado pela abertura do mercado americano.

III Objetivos e Esquema Teórico da Presente Pesquisa

O impacto das transformações da aviação civil no Brasil, no entanto, serão objetivo de uma futura pesquisa. Como ponto de ligação para um estudo sobre o Brasil, inicia-se através da presente pesquisa análise detalhada sobre o modelo americano: a história da aviação civil nos Estados Unidos, o processo de reforma regulatória radical e seu impacto naquele país e no resto do mundo. Utilizando o caso americano em perspectiva comparada, é possível analisar com maior clareza a situação da aviação civil brasileira, retirando algumas importantes lições do processo americano.

A presente pesquisa sobre a aviação civil americana utilizou como esquema teórico a base conceitual desenvolvida no livro *A Gramática Política do Brasil*, de Edson Nunes.² O livro traça quatro padrões, ou “gramáticas”, pelas quais se estabelecem relações de poder entre estado e sociedade: Clientelismo (caracterizado por relações informais e pessoalizadas); Corporativismo (determinado por organização formalizada e normatização protetora de relações); insulamento burocrático (criação de tecnoburocracias autônomas, insuladas e impessoais, indiferentes a interesses e valores) e Universalismo de Procedimentos (igualdade de direitos perante a Lei).

A presente pesquisa faz parte do trabalho desenvolvido pelo Observatório Universitário, núcleo de estudos do Instituto Databrasil, da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade Candido Mendes.

² Ver Nunes, Edson *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora; Brasília DF: ENAP 1997.

Parte 1

I Histórico

Destacam-se quatro fases distintas na evolução do setor de aviação civil nos EUA:

II Regulação e Desenvolvimento através dos Correios americanos— Clientelismo/Corporativismo (1925-1934)

O aviação civil nos Estados Unidos foi criada, desenvolvida e organizada através de uma cooperação entre o estado e agentes privados. Nas primeiras décadas de evolução do setor, os laços entre o governo e a iniciativa privada eram íntimos e informais, baseados numa rede de influências que envolvia banqueiros de Wall Street, empresários-donos de construtoras de aviões e de empresas aéreas, e representantes da Presidência, do Congresso, e dos Correios americanos, entidade governamental com responsabilidade direta sobre a aviação civil na sua primeira década de existência. Essas relações clientelistas se configuraram em meados dos anos vinte, após primeira tentativa, sem êxito, de desenvolver a aviação civil por parte das Forças Armadas.

Essa tentativa ocorreu no vácuo da Primeira Guerra Mundial. Neste período, as Forças Armadas americanas, aproveitando a nova tecnologia de aviões criada durante a Guerra, instituíram serviço de entrega de correio aéreo utilizando pilotos militares.

O sistema das Forças Armadas, no entanto, era mal estruturado: não existia esquema organizado de distribuição de rotas nem de coordenação de vôos. Além do mais, havia escassez de pilotos bem treinados e de aeroportos com infra-estrutura adequada. Esses fatores inibiam a evolução da aviação civil como setor economicamente produtivo.

Alguns empresários, observando o que ocorria no setor nascente, achavam que a aviação civil teria melhor potencial de desenvolvimento e lucratividade se fosse conduzida por agentes privados, ao invés das Forças Armadas. Um desses empresários era Dwight Morrow, banqueiro de grande influência e assessor do então Presidente da República Calvin Coolidge. Além dos seus laços fortes com o Poder, Morrow tinha conexões com a aviação civil: seu futuro genro seria Charles Lindbergh, lendário piloto que completaria em vôo “solo” a primeira viagem transcontinental de avião em 1927, transformando-se num símbolo mundial da potencialidade da aviação civil.

Morrow achava que o governo deveria terceirizar o serviço de transporte de correio aéreo para empresas privadas. As empresas se comprometeriam não só em transportar correio mas também em desenvolver o transporte de passageiros. Para fomentar o crescimento do setor, o governo ofereceria apoio financeiro, em forma de remunerações, pelo cumprimento do serviço.

Em 1925 o Congresso adotou as idéias de Morrow ao passar o *Kelly Airmail Act*. A lei encarregou os Correios americanos de remunerar determinadas empresas aéreas pelo transporte de correio. As empresas seriam selecionadas através de concorrência

pública; isto é, ganhariam a concorrência aquelas empresas que oferecessem as melhores condições dentro do teto estabelecido pelo governo: que as remunerações não excedessem 80% da renda da renda arrecadada com o transporte de correio.

Em conjunto com o *Kelly Act* foi passado o *Air Commerce Act*, em 1926, que encarregava o Departamento de Comércio de regular a segurança e as operações da navegação aérea.

As remunerações chegaram a volumes significativos. Até 1930, haviam chegado a 7 milhões de dólares (da época), estimulando o crescimento da aviação civil: a milhagem de rotas aumentou em 10 vezes, e surgiram uma série de novas empresas aéreas.³

As maiores e mais importantes dessas empresas formavam um grupo pequeno e seletivo, antecessoras das grandes companhias que vieram a dominar o transporte aéreo comercial americano: a United Airways, a American Airways, a Transcontinental Air Transport, e a Eastern Air Transport (precursoras da United Airlines, American Airlines, TWA, e Eastern Airlines, respectivamente).

Em 1930, representantes dessas empresas utilizaram seu poder de *lobby* junto ao Superintendente dos Correios, Walter Brown, para argumentar que o governo deveria por um fim ao processo de concorrência pública pelas remunerações; a competição intensa entre múltiplas empresas aéreas estava levando à ofertas excessivamente baixas, que não cobriam os custos do serviço de transporte de correio. A situação da concorrência, junto com a Crise da Grande Depressão que atingiu os Estados Unidos na época, estava causando grandes perdas às empresas, dificultando o desenvolvimento do transporte aéreo para passageiros. Neste episódio, tornou-se nítido o passo adiante na formação do cartel. Juntas, as empresas defendiam pontos de interesse corporativo, limitando a concorrência e estimulando a convergência de seus interesses.

Brown defendeu esses representantes no Congresso e pediu não só o fim do processo de concorrência pública, como pleiteou maior poder para si próprio: trabalhou por legislação que aumentaria seus poderes regulatórios sobre o setor de aviação civil, conferindo-lhe o direito de certificar e estender rotas, de estipular remunerações baseadas em milhas de rotas (e não volume de entrega) e de selecionar diretamente aquelas empresas que seriam remuneradas pelo serviço. O *McNary-Watres Act* de 1930 incorporou todas essas idéias, menos uma: as concorrências públicas seriam mantidas.

Brown, no entanto, não tinha intenção de seguir a lei. Reuniu no seu escritório, a portas fechadas, os representantes das quatro maiores empresas de transporte aéreo, mostrou-lhes um mapa dos Estados Unidos e juntos os empresários dividiram entre si os segmentos de rotas de maior lucratividade. Todos concordaram que a fachada da concorrência pública pelas remunerações seria mantida, só que os empresários combinaram quais seriam suas respectivas ofertas. Por conseguinte, o que deveria ter sido um processo imparcial e competitivo de distribuição de rotas e seleção de empresas que se beneficiariam de remunerações públicas foi, na realidade, determinado por

³ Vietor, Richard H. K., *Contrived Competition* Cambridge, Massachusetts, Belknap Press of Harvard University, 1994. Pg 24.

relação clientelista, em violação à lei, excluindo competidores menores.⁴ Estava formado o cartel.

Estavam igualmente estabelecidas as bases de um acordo entre as empresas pelo qual aceitavam uma regulação configurada pela relação íntima e informal entre Estado e indústria. Este sistema clientelista seria suplementado, mas não eliminado, por regulamentação oficial corporativista implementada na década de 30. Este processo clientelista resultou em considerável vantagem, quanto ao domínio de rotas importantes para as quatro grandes empresas americanas, chamadas de *Big Four* (essa vantagem seria crucial no período de desregulamentação).

Ademais, essas companhias faziam parte de *holdings* que incluíam grandes construtoras de aeronaves e peças de reposição e diversas empresas aéreas menores, regionais e locais. Na virada da década de 30, à medida que a recessão econômica foi se agravando, as múltiplas *holdings* que interligavam os setores da aviação civil foram se fundindo. Ocorreu grande concentração do setor pela via da verticalização: empresas de transporte aéreo foram se combinando e se integrando às três principais construtoras de aeronaves, formando três grupos distintos de *holdings* que dominaram toda indústria de aviação civil americana.⁵

Estes conglomerados de empresas privadas eram favorecidas pelo dinheiro público distribuído às *Big Four* pela realização de um serviço público, o transporte de correio aéreo. Em 1933, as remunerações haviam chegado a 20 milhões de dólares (da época), com quase 100% deste dinheiro diretamente destinado às quatro maiores empresas aéreas.⁶

O constante favorecimento das *Big Four* nas “concorrências públicas”, no entanto, havia provocado desconfiança. Em 1934, agentes federais iniciaram investigação sobre o processo de distribuição dos contratos de transporte de correio aéreo.

Ao vasculhar o escritório de Walter Brown, o Superintendente dos Correios, os agentes encontraram um fragmento das notas tomadas por um participante das reuniões sobre os

⁴ Ao mostrar o mapa para os “Conquistadores” na reunião, Brown teria perguntado se existia alguma forma “...de se chegar a comum acordo sobre os territórios de maior interesse...”. Mais tarde, Brown defendeu sua atitude afirmando que, “Não havia nenhum sentido em pegar dinheiro do governo e distribuí-lo para todos os peixes pequenos que estavam voando pelo mapa e que não iriam fazer coisa alguma” (*There was no sense in taking the government’s money and dishing it out to every little fellow that was flying around the map and wasn’t going to do anything*). Vietor, Richard H. K., *Contrived Competition* Cambridge, Massachusetts, Belknap Press of Harvard University, 1994. Pgs. 25-26.

⁵ As três principais *holdings* eram formadas por: 1) Fairchild Aircraft Company (construtora de aeronaves e peças de reposição) que formou a Aviation Corporation, proprietária da American Airways, antecessora da American Airlines, (*holding* de diversas companhias de transporte aéreo americanas e canadenses) e da Universal Aviation (*holding* da Braniff Airlines e Continental Air, antecessoras da Braniff e da Continental Airlines, respectivamente); 2) General Motors (construtora de aeronaves e peças de reposição) *holding* da North American Aviation, que era formada pela Eastern Air, precursora da Eastern Airlines, a Western Air Express, a Transcontinental Air Transport, antecessora da TWA, e a Douglas Aviation); e 3) Boeing, *holding* da United Airways, antecessora da United Airlines, e de inúmeras outras empresas de transporte aéreo. Vietor, 1994. Pg. 26.

⁶ Peterson, Barbara Sturken; Glab, James, *Rapid Descent: Deregulation and the Shakeout in the Airlines*, New York, Simon & Schuster, 1994. Pg. 23.

contratos de transporte de correio. No papel estava escrito que o acordo entre Brown e as *Big Four* violava o *Sherman Anti-Trust Act* de 1890. A descoberta vazou para a imprensa, que revelou o "Escândalo do Correio Aéreo" (*Airmail Scandal*) em 1934.⁷

Através de audiências públicas no senado, o "Escândalo" foi desvendado em todos os seus componentes "conspiratórios": reuniões secretas entre oficiais públicos e empresários poderosos para "arrumar" concorrências públicas de maneira a favorecer grupo seleto de empresas; utilização de recursos públicos para beneficiar estas empresas.

O "Escândalo" motivou as primeiras reformas no setor.

1.2 Regulação oficial por Agência Independente—Corporativismo/Insulamento Burocrático (1934-1978)

1.2.1 *New Deal* e Agências Independentes

As reformas na aviação civil ocorridas na década de 30 nos EUA se inseriram num contexto de reforma geral do Estado americano provocada pela Grande Depressão iniciada pela Crise de 1929. Este foi o período do *New Deal*, que se caracterizou pela crescente racionalização do Estado e fortalecimento do Poder Executivo para combater a debilidade do mercado em assegurar o equilíbrio de emprego, de preços e de investimentos. Nessa época foi criada uma forma descentralizada de corporativismo, em que o Estado supervisiona e coordena a indústria de maneira indireta, através de agências reguladoras independentes.⁸

As agências se constituíam em tecnoburocracias separadas do aparato estatal, configurando uma forma de insulamento burocrático. Na prática, no entanto, eram submetidas a *checks and balances* pelo Executivo, que nomeava a diretoria das agências; pelo Judiciário, que validava ou não decisões tomadas pelas diretorias; pelo Congresso, que supervisionava e determinava o orçamento das agências.

⁷ Peterson, Barbara Sturken; Glab, James, *Rapid Descent: Deregulation and the Shakeout in the Airlines*, New York, Simon & Schuster, 1994. Pg. 24.

⁸ No período de 1932 a 1940, foram criadas inúmeras agências independentes para regular diversos setores da economia americana. Além da aviação civil, foram submetidos a essa forma de regulação os transportes rodoviários e marítimos, o mercado financeiro, os bancos, a agricultura, as telecomunicações e as relações trabalhistas. Algumas dessas agências foram revolucionárias. A *Securities and Exchange Commission*, criada em 1934, reformou o mercado financeiro separando os bancos de investimento dos bancos comerciais, e exigindo, pela primeira vez, transparência nas atividades financeiras de empresas de capital aberto ou em processo de abertura de capitais. Essas empresas teriam de submeter à agência relatório anual sobre balanço, investimentos, contratos, além de outras atividades; essa informação seria tornada pública a investidores. Outra agência importante foi a *National Labor Relations Board*, também de 1934, que organizou e certificou diversos sindicatos de trabalhadores. A criação dessas agências representou aumento sem precedentes dos poderes regulatórios do Estado sobre a indústria e a sociedade nos Estados Unidos. Esses poderes, no entanto, não eram coercivos, mas cooperativos, e foram instituídos de forma descentralizada a induzir auto-regulação por parte dos setores supervisionados.

A função dessas novas instituições era de intermediar conflitos entre os setores economicamente produtivos e de coordenar, junto a esses setores, políticas econômicas que atendessem à emergência criada pela Crise da Depressão.

Através de associações, cooperativas e sindicatos, os setores colaboravam entre si e formulavam, sob supervisão e orientação das agências, políticas econômicas essencialmente direcionadas ao controle de preços e produção, de entrada e saída setoriais e de salários.

1.2.2 Civil Aeronautics Board e Reforma na Aviação Civil

O "Escândalo do Correio Aéreo" fez com que o setor de aviação civil fosse totalmente reformado. Diante da pressão pública, o Presidente Roosevelt dissolveu as *holdings*, separando as construtoras de aeronaves das empresas de transporte aéreo. Suspendeu o critério de remunerações e transferiu o controle parcial sobre o setor dos Correios para o *Civil Aviation Administration* (CAA), criado em 1934.

Graças a intervenção de Charles Lindbergh, que havia se transformado de herói internacional em influente lobista das empresas aéreas, a política de remunerações foi restabelecida, mas desta vez os contratos de transporte de correio seriam determinados num processo legítimo de concorrência pública.

O que se configurou foi um sistema regulatório fragmentado: o CAA se responsabilizou pelas concorrências públicas, os Correios controlaram a distribuição de rotas e o Departamento de Comércio continuou regulando a parte de operações e de segurança do setor. Esse sistema representou transição entre o sistema clientelista dos Correios e a nova estrutura corporativista que seria instituída em 1938, quando, no espírito do *New Deal*, o CAA se transformou no *Civil Aeronautics Board* (CAB), agência reguladora independente.

Mais uma vez, no entanto, a mesma situação que havia ocorrido antes das concorrências serem "arrumadas" por Walter Brown repetiu-se: as inúmeras empresas, recém liberadas de suas *holdings*, ingressaram em competição feroz umas com as outras, o que de novo resultou em ofertas excessivamente abaixo dos custos nas concorrências públicas. Esse fator, adicionado a um mercado significativamente reduzido pela Depressão, resultou na falência (ou na ameaça de falência) de múltiplas firmas.

A situação crítica das empresas aéreas, submetidas a um sistema regulatório confuso, necessitava de mudanças profundas.

Finalmente, em 1938, a aviação civil seguiu o mesmo caminho de inúmeros outros setores economicamente produtivos dos Estados Unidos: organizou-se num sistema corporativista instituído por agência regulatória independente, a *Civil Aeronautics Board* (CAB), onde se centralizou toda responsabilidade regulatória sobre o setor. Acabou-se de uma vez por todas com as concorrências públicas, e o CAB passou a determinar os contratos de transporte de correio na base de pedidos individuais, de forma equilibrada e imparcial. Estava iniciada a segunda fase do movimento reformista.

O Estado era outra vez chamado a intervir, protegendo o setor, eliminando concorrência, transferindo recursos e institucionalizando, sob seus cuidados, os limites das eventuais disputas de mercado.

Coube ao CAB regulamentar totalmente o setor e administrar a competição. As responsabilidades da agência seriam as seguintes:

- 1) certificação de empresas aéreas
- 2) controle de entrada e saída setorial
- 3) aprovação e distribuição de rotas
- 4) determinação de preços e porcentagem de lucro das empresas (estipulado em 12% sobre o investimento total)
- 5) controle sobre fusões/aquisições e acordos entre firmas
- 6) estipulação de tarifas de transporte de correio aéreo e distribuição de contratos
- 7) compilação de informações operacionais e financeiras sobre as companhias aéreas.

Em adição, o setor foi segmentado em quatro áreas de serviço: interestadual continental, atendida pelas maiores e mais antigas empresas (United, American, Eastern, TWA); interestadual regional, atendida por empresas médias (Continental, Northwest, Braniff, entre outras); intra-estadual local, servida por pequenas empresas cujas tarifas não seriam regulamentadas (Southwest, entre outras); e internacional, servida por empresas especializadas (PanAm).

O setor também foi sindicalizado, com a criação e consolidação de inúmeras associações de pilotos, servidores de bordo, operadores de máquinas, técnicos de manutenção, entre outros. Nas negociações entre sindicatos e empresas, foram estabelecidos contratos rígidos de trabalho, com divisões claras entre categorias de mão-de-obra impedindo a execução de múltiplas tarefas, especificações de horários, impedindo hora extra, e estipulação de salários e benefícios.

Este grau de regulamentação justificou-se para evitar "excesso de competição" destrutiva que havia transtornado o setor nos períodos das concorrências públicas, impondo à aviação civil a estabilidade necessária para garantir seu desenvolvimento, eficiência e funcionamento adequado.

Politicamente, a regulamentação apaziguou o público, impondo ordem na aviação civil após o "Escândalo dos Correios" e garantindo "atendimento universal", a preços adequados, de um serviço considerado essencial em mercados remotos e pouco lucrativos como áreas rurais e ilhas.

Na prática, esse sistema corporativista manteve o poder das *Big Four*, que, após a dissolução dos *holdings*, haviam segurado sua fatia de mercado e mudado de nome para American Airlines, United Airlines, Trans World Airlines (TWA-fusão entre a Transcontinental e Western Air Express) e Eastern Airlines. Adicionada às *Big Four* neste período estava a Pan American (para vôos estritamente internacionais).

O novo sistema regulatório do CAB restabeleceu o velho clientelismo: C.R. Smith da American Airlines e Pat Patterson da United, participaram, junto ao Departamento de

Transporte e ao Congresso, da criação da legislação regulatória que se aplicaria ao setor. A versão final dessa legislação não poderia vigorar sem a aprovação desses empresários, garantindo a eles o controle sobre as rotas mais numerosas e lucrativas, e protegendo-os de competição, tal como descrita pelo economista George Stigler, Prêmio Nobel, no seu ensaio clássico *The Economic Theory of Regulation*.⁹ Em 1938, quando foi criado o CAB, as quatro maiores companhias de aviação comercial controlavam 85% do mercado.¹⁰

Foi neste período que os diretores das *Big Four*, mais a PanAm, se auto-denominaram *Conquistadores del Cielo* (Conquistadores do Céu), para celebrar a consagração do seu poder sobre a aviação civil americana. Os *Conquistadores* criaram um repouso num rancho de 20,000 hectares no estado de Wyoming, representativo do “velho oeste” americano, onde passaram a se reunir anualmente. As reuniões se transformaram em eventos elitistas e secretos, e os *Conquistadores*, como uma fraternidade, desenvolveram rituais de iniciação tanto para seus sucessores quanto para futuros novos membros do *club*. Como parte desses rituais, o grupo de empresários, duros e determinados, se fantasiava de cavaleiros medievais, acendia tochas e investiam como cavaleiros (*knight*) os novos membros do grupo.¹¹

A era dos *Conquistadores* e do CAB definiu-se no período do pós-guerra. Nessa época, a tecnologia à jato e inovações no desenho e na construção de aeronaves permitiram transportar maior número de passageiros de maneira segura e confortável. A velocidade dos motores à jato tornou plausível viagens intercontinentais e transcontinentais em larga escala.

Ademais, as inovações tecnológicas, derivadas de investimentos das empresas, mas com a garantia de contratos e recursos do Estado devido à Guerra Fria, coincidiram com um período de grande crescimento e prosperidade na economia americana. Pela primeira vez, um número sem precedentes de consumidores foi capaz de viajar de avião.

⁹ O ensaio, escrito em 1971 como parte de um movimento acadêmico de crítica à regulação (ver 1.3.1 neste *paper*) descreve como o sistema regulatório serve aos interesses das empresas reguladas, protegendo-as da competição através de subsídios, controle de entrada e saída setorial, segmentação de mercado, e controle tarifário. Sua teoria de “Captura” de instituições reguladoras pelos interesses dos regulados já vinha sendo desenvolvida desde os anos 50 por pensadores como Marver Bernstein e Gabriel Kolko. Stigler, no entanto, foi um dos primeiros estudiosos a utilizar dados quantitativos para provar a ineficiência econômica da regulação, que beneficia as empresas reguladas em detrimento do “interesse público”.

¹⁰ Apesar dessa porcentagem diminuir com o *boom* do setor no pós-Guerra e o ingresso de novos competidores, o mercado também aumentou significativamente. Na década de 50, por exemplo, a fatia de mercado das grandes havia encolhido para 68%; no entanto, o mercado havia aumentado 238 vezes, e a tendência concentradora permaneceu após o setor ser desregulamentado. Breyer, Stephen *Regulation and its Reform* Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1982, Pg.206.

¹¹ O ritual dos *Conquistadores* dura até hoje, e é realizado no mesmo rancho de Wyoming. Cada ano, são admitidos para a “fraternidade” meia dúzia de novos membros; atualmente, existem centenas de *Conquistadores*, todos homens. Sturken e Glab (1994) descrevem no seu livro o ritual daquele ano, que contou com a participação do Presidente da American Airlines, Robert Crandall, um dos mais notórios e impiedosos do setor. Crandall, vestido “a caráter” como um cavaleiro das mil e uma noites, de túnica e turbante dourado e escarlata, maquiado com batom vermelho e um bigodinho de lápis, “iniciou” com uma espada seu amigo Herb Kelleher, Presidente da Southwest Airlines. Kelleher, por sua vez, estava vestido com uma fantasia de veludo roxo com brocados que havia sido comprada da Opera da Espanha. Pgs. 14-16.

Completo-se, então, a transição da aviação civil americana de um serviço unicamente de transporte de correios para um de transporte de passageiros. O fenômeno deu-se sob um sistema fortemente cartelizado com a proteção e o financiamento do Estado.

A estrutura do setor definiu-se em termos do número de empresas competidoras e seus respectivos segmentos de mercado. O novo contexto socio-econômico, em conjunto com o sistema regulatório do CAB, possibilitou a lucratividade do transporte aéreo sem a necessidade de remunerações públicas, que foram canceladas na virada da década de 50.

Sob condução do CAB, o setor cresceu de maneira equilibrada. A estabilidade foi total por cerca de 30 anos, do final dos anos 40 até meados dos anos 70, quando começaram as primeiras medidas de liberalização. Nesse ínterim, o CAB adotou uma série de procedimentos anti-competitivos que inibiu a entrada de novas empresas, impediu a expansão de empresas menores, e ajudou a aumentar o poder dos *Conquistadores*. Em três décadas, o CAB não autorizou a entrada de uma única empresa nova para o setor de aviação civil.

1.2.3 Barreiras Regulatórias à Competição

O cartel se garantia pelo relativo “fechamento” de qualquer oportunidade a terceiros e dificultando a expansão interna de seus sócios mais agressivos. Dando seguimento a esta política, O CAB elaborou vários dispositivos protecionistas que consistiam de exigências e procedimentos burocráticos onerosos. Se uma empresa estava interessada em servir nova rota, por exemplo, tinha de preencher um formulário oficial de pedido, que seria avaliado pelo CAB. Se a diretoria considerasse o pedido válido, organizaria uma série de audiências onde a empresa teria de justificar o pedido, utilizando dados quantitativos para provar a necessidade socio-econômica da nova rota. As audiências poderiam durar vários meses até a decisão final de conceder ou não a nova rota.

Ademais, existiam prazos para avaliação que, caso ultrapassados, invalidariam os pedidos. Na maioria das vezes, os pedidos eram arquivados por longo tempo, passando dos prazos para avaliação. A Continental Airlines, por exemplo, companhia média regional, fez um pedido de ampliação de rota que ficou arquivado por sete anos, impedindo-a do direito à audiência.

Esta combinação de formulários, prazos, e audiências era empregada para qualquer tentativa de mudar o *status quo*, seja aumento de tarifas ou o ingresso de novas empresas para o setor. Cada empresa tentando entrar para a aviação civil americana teria sempre de se justificar, provando que iria atender a alguma exigência socio-econômica específica.

1.2.4 Competição através de Serviços

Os controles rígidos do CAB impediam a competição através do mercado: empresas não podiam competir em preços ou rotas, o que as impossibilitava de penetrar mercados fora dos seus respectivos segmentos. Ademais, o sistema tarifário do CAB, garantindo lucro

fixo de 12% sobre custos, e as barreiras de entrada à novas empresas fizeram com que as companhias aéreas se acomodassem nos seus respectivos setores.

Esse sistema, no entanto, não eliminou por completo a competição. Ao invés de competirem pela disputa de preços ou de segmentos de mercado, as companhias aéreas passaram a competir em qualidade de serviço de bordo, frequência de vôos, e modernização de aeronaves.

Os passageiros se viam servidos por comissários de bordo uniformizados de maneira elegante ou extravagante (a Braniff, companhia texana, vestia suas aeromoças com saias curtas e multi-coloridas no estilo *tex-mex*), oferecendo-lhes uma variedade de fartos e elaborados pratos (até cestas de *picnic*), com escolha de diversas bebidas, incluindo *cocktails*, vinhos, e *champagnes*. Além do mais, o entretenimento à bordo poderia variar de bandas Mariachi (Braniff) a Piano Bar.

Essa disputa por serviços chegou ao bizarro quando se instituiu competição culinária entre as empresas aéreas, e a Delta Airlines acusou a Northeast de oferecer filés requentados, e não feitos na hora, como garantiam os anúncios da Northeast. O caso foi parar no CAB, que teve de deliberar sobre o paladar dos cozinheiros das companhias aéreas.¹²

Nas rotas de maior volume de passageiros, as empresas aéreas ingressaram em “guerra de frequência de vôos”; isto é, aumentaram o número de vôos e os horários oferecidos de modo a escalar uma série de vôos, separados por intervalos mínimos, com o mesmo destino. O objetivo dessa tática, chamada de *sandwiching*, era de encaixar os horários de vôo de empresas competidores entre os da empresa que aumentou sua frequência de vôos, tornando os vôos competitivos redundantes.

O *sandwiching*, no entanto, era estritamente ligado a frequência de vôos, nada tendo a ver com preços, que continuavam regulados. Por conseguinte, a demanda não foi afetada, no que resultou numa série de vôos decolando um após o outro semi-vazios.

No âmbito de aeronaves, as empresas comissionavam veículos cada vez mais elaborados aos principais fabricantes, Boeing e McDonnell-Douglas. Neste sentido, a regulamentação serviu para motivar a inovação tecnológica no setor de aviação civil. Foi a pedido da American Airlines, por exemplo, que a McDonnell Douglas desenvolveu seu DC-3, nos anos 50, utilizando a tecnologia à jato então disponível. Similarmente, por comissão de companhias internacionais como a PanAm surgiram os Jumbos 747 e DC-10, especializados em longa-distância, sensações do final da década de 60.

Durante o boom econômico do Pós-Guerra, que atravessou do final dos anos quarenta até o princípio dos anos 70, o sistema funcionou incontestado e o setor cresceu controladamente, sob condução do CAB.

¹² Peterson, Barbara Sturken; Glab, James *Rapid Descent: Deregulation and the Shakeout in the Airlines* New York, Simon & Schuster 1994. Pg. 30.

A aviação civil se caracterizou como elitista e glamourosa, acessível principalmente à executivos e às classes mais ricas. Estima-se que até o período que antecedeu às primeiras medidas de liberalização, em meados de 70, somente um em cada dez americanos havia viajado de avião.

Com a crise econômica que atingiu o mundo no início dos anos 70, no entanto, os velhos laços clientelistas e o exclusivismo da indústria fez com que a aviação civil se tornasse alvo de ataque de reformistas, que iniciaram um movimento pela desregulamentação do setor.

Parte II

1. Desregulamentação

1.1 Movimento pela Desregulamentação

A estabilidade do setor de aviação civil americano foi gravemente afetada na virada da década de 70, com a crise mundial do petróleo e os problemas duplos de recessão e inflação (*stagflation*) motivados em parte pela Guerra do Vietnã. Enquanto os custos (combustível e mão-de-obra) subiam vertiginosamente, a demanda diminuía, provocando perdas insustentáveis às empresas. Ao mesmo tempo, o escândalo de "Watergate" se desdobrava, acrescentando problemas políticos aos econômicos, o que provocou crise geral do Estado Americano.

Foi neste período que ganhou força política o movimento pela liberalização da economia, liderado por acadêmicos -- principalmente economistas, cientistas políticos, e alguns advogados.¹³ Iniciado na década de 50 em universidades, o movimento havia se espalhado para diversas fundações (Ford Foundation) e centros de pesquisa de políticas públicas (*think tanks*, como a Brookings Institution e a American Enterprise Institute). Esse movimento se baseava em dois princípios: 1) defesa do livre mercado e da competição; 2) vigoroso ataque ao sistema regulatório implementado nos Estados Unidos.

Para esses pensadores, a regulamentação servia os interesses das empresas reguladas, ajudando-as, através de medidas protecionistas, a se tornarem ineficientes e a cobrarem artificialmente caro pelos seus produtos. Economistas proeminentes como George Stigler e Alfred Kahn¹⁴, entre outros, baseavam seus argumentos em dados

¹³ Muitos acadêmicos haviam desenvolvido estudos focalizando o impacto negativo da regulação sobre o setor de transportes. Em *The Economics of Competition in the Transportation Industries* (Harvard University Press, 1959) economistas como John R. Meyer argumentaram que "...a principal razão que as indústrias de transporte não têm crescido ou prosperado tanto quanto outros setores industriais é que os transportes são excessivamente regulamentados...." A solução, portanto, seria "...redução significativa de regulação governamental sobre o setor de transportes, submetendo esse setor às forças de um mercado competitivo para garantir serviços e tarifas que sirvam melhor o interesse do público" (pg. vi 270). Outros estudos importantes foram *Air Transport and Its Regulators* (Harvard University Press, 1962) de Richard Caves, que critica o CAB e sugere a transição para um regime de livre competição, e "Behavior of the Firm under Regulatory Constraint" (American Economic Review, vol. 52, Dezembro de 1962), de Harvey Averch e Leland Johnson.

¹⁴ O economista Alfred Kahn, Ph. D. pela Universidade de Cornell, em Nova Iorque, foi uma das principais figuras do movimento pela desregulamentação nos Estados Unidos. Em 1971, Kahn publicou em dois volumes *The Economics of Regulation*, considerado dos mais precisos e detalhados estudos sobre a regulamentação já feitos. Junto com George Stigler, Kahn foi um dos pioneiros ao utilizar análise quantitativa como base de seus argumentos sobre a eficiência e o sistema tarifário de setores industriais regulados. No seu trabalho, Kahn focaliza e desenvolve o conceito de "custos marginais", isto é, o custo de prover unidade adicional de um produto/serviço, e mostra como estes são distorcidos pelo sistema regulatório, principalmente no que concerne aos serviços públicos como energia elétrica e telecomunicações. Em 1974, Kahn foi chamado para dirigir a *New York Public Service Commission*,

quantitativos, e alguns, como Michael Levine, haviam se concentrado especificamente no setor de aviação civil.

Levine baseou seus estudos numa comparação entre segmentos do setor onde não havia regulação de preços com outros segmentos submetidos à regulação. Ele analisou vôos intra-estaduais de companhias pequenas no Texas e na Califórnia, que não eram submetidos à regulamentação, e constatou que os preços dos vôos não-regulados eram de 40% a 60% mais baixos, pela mesma distância coberta, que os demais vôos regulados.¹⁵ O estudo de Levine, realizado na década de 60, foi pioneiro no setor de aviação e veio a ser um dos mais influentes no movimento pela liberalização econômica conduzido por ele e por seus colegas.

No princípio dos anos 70 muitos desses acadêmicos haviam penetrado no governo americano, como assessores do Presidente no *Council of Economic Advisors* ou no *Office of Management and Budget*, administradores em Ministérios, ou auxiliares de Senadores e Deputados. Diante da crise política e econômica da época, as idéias desses estudiosos começavam a ganhar ressonância nos corredores do poder, onde políticos ansiosamente procuravam soluções que pudessem restaurar a confiança abalada do povo americano na economia e nos seus governantes.

1.1.1 Stephen Breyer e as Audiências do Senador Kennedy

O advogado Stephen Breyer¹⁶ fazia parte deste grupo de acadêmicos críticos da regulação que haviam se inserido na esfera do poder. Em 1974, o Senador Ted Kennedy, que tinha ambições à Presidência da República, contratou Breyer para auxiliá-lo a encontrar um assunto que tivesse ressonância junto ao público e que pudesse projetá-lo no cenário político americano.

agência responsável por regular todos os serviços públicos do estado de Nova Iorque. O *stagflation* havia causado paralisação de investimentos na infra-estrutura dos serviços públicos e aumento descontrolado nos custos operacionais. Kahn reformou o sistema tarifário dos serviços públicos, começando pelas telecomunicações e energia elétrica. As reformas de Kahn fizeram com que tarifas fossem determinadas proporcionalmente ao custo do serviço, acabando com a política de subsídios tarifários em que usuários de serviços menos custosos (como telefonia local, por exemplo) subsidiavam usuários de serviços mais caros (telefonia interurbana). Esse sistema de *cross-subsidization* encorajava desperdício de serviços, pois tarifas de serviços custosos eram mantidas artificialmente baixas. O novo sistema tarifário implementado por Kahn motivou maior eficiência na distribuição de serviços, além de conservação de energia, pois tarifas seriam mais altas nos horários de pico. O sucesso de Kahn na *New York Public Service Commission* chamou atenção do Presidente Jimmy Carter, que o nomeou em 1978 para dirigir o *Civil Aeronautics Board* (CAB), implementando programa de reforma regulatória na aviação civil (ver 1.3.4 neste *paper*).

¹⁵ "Is Regulation Necessary? California Air Transportation and National Regulatory Policy", *Yale Law Journal*, Vol. 74 (Julho 1965), pgs. 1426-47.

¹⁶ Formado pela Universidade de Harvard, onde era professor, Breyer já havia publicado, com Paul W. MacAvoy, *Energy Regulation by the Federal Power Commission* (Brookings, 1974). Após terminar assessoria junto ao Senador Kennedy, Breyer publicou "Analyzing Regulatory Failure: Mismatches, Less Restrictive Alternatives, and Reform", *Harvard Law Review*, vol. 92 (Janeiro 1979) e *Regulation and its Reform* (Harvard, 1984), citado neste *paper*. Um dos mais recentes trabalhos de Breyer é *Breaking the Vicious Circle: Towards Effective Risk Regulation* (Harvard, 1993). Stephen Breyer atualmente é Juiz da Suprema Corte americana.

Breyer havia lido o trabalho de Levine, e decidiu observar o setor de aviação civil. Breyer foi a um encontro entre o então Secretário de Transporte, Clive Brennar, e os diretores das maiores empresas de aviação - os Conquistadores. O que Breyer presenciou foi o velho clientelismo em jogo: empresários conspirando com oficiais do governo, à portas fechadas, para aumentar tarifas ilegalmente, sem passar pelo obrigatório processo de audiências exigido pelo CAB. Foi um caso de "conspiração" similar ao que havia acontecido quase meio século atrás, com a distribuição de rotas e subsídios, quando a indústria de aviação nascia.

Breyer sentiu que um ataque à regulamentação do setor de aviação civil americano teria todos os ingredientes para chamar atenção politicamente. O encontro havia reforçado a idéia de que este era um setor exclusivista, dirigido por uma elite fechada e protegida pelas autoridades, que "conspirava" para manipular políticas públicas em detrimento do consumidor. Este aspecto populista de "elite" versus "consumidor" reforçava-se no argumento econômico que defendia a liberalização do setor como uma fórmula de torná-lo mais eficiente através da competição e mais acessível ao consumidor médio, baixando preços e ajudando a combater a inflação.

Em adição, este era um setor de serviços, baseado em contato direto com o consumidor, e as respostas à liberalização econômica poderiam ser avaliadas rapidamente. A ligação próxima ao consumidor combinada com o "glamour" do setor o tornava atraente do ponto de vista jornalístico, com o potencial de significativa cobertura da imprensa. Finalmente, sendo um setor relativamente pequeno da economia americana, não tinha muita força política e portanto era vulnerável ao ataque.

Todos esses fatores ajudaram Breyer a convencer o Senador Ted Kennedy a iniciar um movimento pela liberalização e desregulamentação da aviação civil americana. Em 1975, Breyer organizou, junto ao sub-comitê de Kennedy no Senado, uma série de audiências públicas atacando a regulamentação do setor. Os participantes no campo de ataque incluíam articulados e proeminentes economistas, como Alfred Kahn e o próprio Michael Levine, com fortes argumentos quantitativos mostrando discrepâncias entre o custo-benefício da regulamentação. Também participaram das audiências empresários que haviam sido impedidos de entrar para o setor pelos bloqueios do CAB e membros de grupos de defesa ao consumidor, como Ralph Nader.

Do outro lado estavam os velhos "Conquistadores", sem muito que argumentar a favor de uma política que excluía a competição e o acesso por parte da maioria da população americana. Aliados aos "Conquistadores" estavam os Sindicatos, que temiam queda de salários e perda de benefícios com a desregulamentação.

Esta combinação de participantes representando diferentes classes sociais e setores da sociedade americana, e os debates animados, por vezes explosivos que ocorriam entre os campos pró-competitivos e pró-reguladores, tornaram as audiências particularmente interessantes para a imprensa e para o público como um todo. Breyer já havia organizado importante cobertura jornalística junto aos principais jornais do país, mas a própria dinâmica das audiências fez com que "desregulamentação" se transformasse num movimento pró-consumidor e pró-cidadão, ressaltando os velhos ideais americanos

de livre empreendimento, competição e igual de oportunidade versus protecionismo, exclusivismo e clientelismo.

Este movimento, com seus componentes ideológicos populistas e econômicos no que referia à eficiência e o combate à inflação, chegou à Casa Branca, onde os Presidentes Gerald Ford e Jimmy Carter, respectivamente, fizeram da liberalização e da desregulamentação políticas públicas.

1.2 Primeiro Passo: Liberalização (1975)

As primeiras medidas de liberalização do setor de aviação ocorreram no Governo Ford, em 1975, influenciadas pelos os efeitos das audiências do Senador Kennedy, e pela movimentação que estas provocaram junto à cidadania, à imprensa, e aos políticos.

Sob direção de John Robson, o CAB iniciou uma política de liberalização de preços de passagens, autorizando descontos de até 60%. A resposta foi imediata: iniciou-se a redução geral de preços numa competição por passageiros. Companhias pequenas como a Texas International, de Frank Lorenzo¹⁷, passaram a oferecer as chamadas tarifas "Peanuts" (significa amendoim, mas no jargão coloquial também quer dizer trocados, pouco dinheiro). Pagando "peanuts" em dinheiro, o passageiro recebia "peanuts" para comer, e nada mais, pois a idéia era oferecer um serviço de baixo custo a preço barato. Grandes empresas também instituíram preços reduzidos - a American Airlines inaugurou o pacote "Super Saver" (super-econômico).

A política de liberalização coincidiu com retomada do crescimento econômico em meados de 70, e como imaginavam Stephen Breyer e seus colegas da academia que haviam iniciado o movimento, os resultados puderam ser avaliados imediatamente. Aviões que voavam semi-vazios ficaram lotados; uma clientela que consistia de executivos e pessoas de alta classe média passou a incluir estudantes, famílias de média renda, operários, e até hippies. (anedota: o Senador Barry Goldwater, uma espécie de

¹⁷ Frank Lorenzo foi uma das figuras mais controvertidas da aviação civil americana na primeira fase de desregulamentação, que atravessou a década de 80. Lorenzo sempre teve fascínio pela indústria de aviação e sonhava em ter um império de empresas aéreas. Em meados dos anos 70, ao completar M.B.A pela Universidade de Harvard, se juntou ao amigo fraterno Donald Burr, e juntos, financiados por Wall Street, compraram a pequena companhia aérea Texas International, baseada no estado do Texas. Lorenzo logo ficou famoso pelo sucesso das tarifas "Peanuts", e prosseguiu por expandir sua empresa através de uma série de fusões/aquisições que o endividaram progressivamente em centenas de milhões de dólares. Lorenzo comprou a Continental Airlines no final dos anos 70, e incorporou a essa empresa a New York Air, inaugurada no princípio dos anos 80, a People's Express-Frontier, comprada do amigo Burr na mesma época, e a Eastern, que o levou à falência. Além do endividamento, cada fusão era marcada por conflitos trabalhistas prolongados e violentos. Desde estudante, quando trabalhou para um sindicato e observou a rigidez das regras trabalhistas, Lorenzo havia se tornado radicalmente anti-sindicalista. Como empresário, desenvolveu estratégia de quebrar os sindicatos do setor de aviação através de políticas autoritárias de redução de salários/benefícios, demissões em massa, e contratação de mão-de-obra não-sindicalizada. Como parte de sua guerra com os sindicatos, chegou a decretar concordata duas vezes para a Continental, o que anulou os contratos trabalhistas vigentes, permitindo a reestruturação da mão-de-obra. As aquisições de Lorenzo e seus conflitos com os sindicatos foram altamente públicos e desestabilizaram a aviação civil americana; o empresário chegou a se tornar símbolo dos erros do livre mercado, virando *Persona non Grata* do sindicalismo mundial. Ele marcou a história da aviação civil americana, e chegou a até a ter seu nome caluniado no Muro de Berlim.

ícone do liberalismo americano, escreveu uma carta para Alfred Kahn, então diretor do CAB, reclamando do seu companheiro de vôo - um hippie não muito bem vestido nem muito cheiroso. Kahn respondeu a Goldwater que da próxima vez que o Senador tivesse reclamações sobre os efeitos do livre mercado, sugeriria como leitura os escritos e discursos de um Senador Barry Goldwater, autoridade nas virtudes do *laissez-faire* e da livre competição).

1.3 Segundo Passo: Desregulamentação (1978)

A transição da liberalização para a desregulamentação no CAB, no entanto, só veio sob comando do carismático Alfred Kahn, na Presidência de Jimmy Carter. Carter havia transformado a "desregulamentação" numa das plataformas de seu governo, e intencionava implementá-la não só no setor de aviação comercial, como nos setores de transporte rodoviário, marítimo, e de energia.

Foi essa determinação de Carter que levou à escolha de Kahn, um dos principais gurus do movimento pela desregulamentação, que intencionava não só liberalizar totalmente a aviação civil como eventualmente abolir o próprio CAB.

Kahn reestruturou o CAB e reformou o quadro de pessoal da agência, contratando ideólogos da desregulamentação como Michael Levine, cujo estudo sobre a regulamentação da aviação civil tanto influenciou o movimento.

De particular importância, no entanto, foi o ritmo das reformas instituídas por Kahn. Já em 1976, quando assumiu o seu cargo na agência, ele liberalizou a política de rotas, permitindo a três companhias pequenas de regiões diferentes dos Estados Unidos expandirem suas rotas para o aeroporto subutilizado de Midway, em Chicago, em competição direta com o famoso aeroporto vizinho O'Hare, utilizado por grandes companhias como American e United.

Este foi o primeiro passo em direção à desregulamentação completa do setor. Kahn desmontou o complicado sistema de critérios e procedimentos do CAB que dificultava a competição:

1) Eliminou o demorado processo de audiências e o substituiu por um sistema simples e rápido de aprovação de pedidos de entrada setorial ou expansão de rotas, em que o único critério para aprovação do pedido seria que a empresa estivesse "*willing and able*", isto é, determinada e capaz de prover o novo serviço com competência, segurança, e eficiência;

2) Descobriu formulários de pedidos de novos serviços que estavam arquivados a anos e deu seqüência à esses pedidos, aprovando aqueles que atendiam aos critérios mínimos exigidos pela agência.

A resposta do mercado foi positiva e imediata. Longas filas de novos empresários, ansiosos para entrarem no setor, formavam-se ao redor do prédio do CAB, em Washington. Introduziu-se uma variedade de serviços e preços sem precedentes, e a popularização da aviação civil, que teve tímido início sob o antecessor de Kahn, finalmente começou a se enraizar na sociedade americana.

Kahn cultivou a imprensa e fez com que seu trabalho tivesse grande visibilidade junto ao público. O radicalismo, carisma, e energia de Kahn transformou-o numa personalidade nacional - ele foi nomeado pela revista People como uma das pessoas mais interessantes do ano.

Essa visibilidade o ajudou junto aos dois grupos que se opuseram ferozmente à desregulamentação: os sindicatos e as grandes companhias estabelecidas no mercado. Kahn contornou essa adversidade organizando reuniões, conferências, e fóruns com diversas associações de empresários e trabalhadores do setor, onde debatia os problemas e os méritos das transformações na aviação civil.

A acessibilidade de Kahn não minimizou a oposição desses grupos, mas a velocidade das reformas e o apoio junto ao público neutralizou o poder de ação dessa oposição. Kahn havia de fato contornado a Lei, desregulamentando a aviação civil antes que isso fosse legalmente permitido.

Em 1978 o Presidente Jimmy Carter assinou a *Airline Deregulation Act*, ratificando, e não iniciando, as transformações efetivadas por Kahn. Nesta Lei estava prevista a abolição do CAB em 1986.

A esta altura, a oposição, que nunca tinha sido muito coesa dada a rivalidade das grandes empresas, já havia se dividido. A United, vendo que seu tamanho e seu potencial de expansão lhe daria vantagens competitivas, se aliou às forças reformistas.

Esta atitude da United foi uma premonição do grau de competitividade e das intensas brigas por fatias de mercado que caracterizariam a primeira etapa da era de desregulamentação, nos anos 80.

Parte III

I. Resultados da Desregulamentação: Instabilidade, Concentração de Mercado e Barreiras Anti-Competitivas

A primeira década de desregulamentação oficial da aviação civil (1978-88) foi marcada pela reestruturação completa do setor e grande instabilidade - fusões e aquisições em série, conflitos trabalhistas e greves que tumultuaram serviços e aeroportos, endividamento progressivo e falências de grandes empresas.

A confusão foi tamanha no setor que os benefícios da desregulamentação passaram a ser questionados pelos seus mais árdios defensores na década anterior: consumidores, imprensa, e os próprios condutores do processo. Quando perguntavam à Alfred Kahn se ele era realmente o pai da desregulamentação da aviação, ele respondia que queria um teste de paternidade.

Vários fatores contribuíram para essa situação. Primeiro, a eleição de Ronald Reagan em 1980 levou o ideal de desregulamentação ao extremo, com objetivo de diminuir consideravelmente a regulação em diversas áreas, incluindo as de meio-ambiente e de proteção ao consumidor. A *Reagan Revolution* proclamava que "*government is the problem*", e prosseguiu com uma política radical de *laissez faire*, permitindo a empresários e investidores fazerem essencialmente o que bem quisessem. Essa ideologia, unida ao apetite voraz de especuladores em Wall Street por novos investimentos, resultou numa série de fusões e aquisições na economia americana, que afetou particularmente o setor de aviação civil.

Como afirmou Alfred Kahn, o governo Reagan nunca conheceu uma fusão da qual não gostasse. As fusões no setor de aviação eram aprovadas sem nenhuma consideração por mérito, custo/benefício, impacto sócio-econômico, ou implicações anti-competitivas. Bastava fazer pedido junto ao Departamento de Transporte e a fusão era aprovada. O resultado foi uma série de fusões mal-concebidas e estrategicamente catastróficas, enterrando inúmeras companhias em dívidas e levando algumas à falência.

O Governo Reagan era também profundamente anti-sindicalista. Reagan intencionava quebrar os Sindicatos, que formavam uma das mais poderosas bases do partido democrata. Seu estilo em assuntos trabalhistas foi um de confrontação e não-negociação. Na área de aviação, isso resultou, no princípio dos anos 80, numa greve generalizada dos Controladores de Tráfego Aéreo, que exigiram salários maiores e horários menores. Reagan deu ultimato aos Controladores: se não voltassem para o trabalho num prazo de três dias, seriam demitidos.

O resultado foi a demissão de quase 100% dos Controladores, provocando grande instabilidade no setor e obrigando a redução de um terço das frotas das empresas aéreas, que acelerou a quebra de inúmeras empresas pequenas que haviam acabado de ingressar para o setor, encorajadas pela liberalização de entrada e saída setorial que acompanhou a desregulamentação.

A atitude do Governo Reagan deu força à empresários radicais da aviação de também seguirem políticas de confrontação com seus sindicatos, levando à mais greves amargas e demoradas em diversas companhias.

Além desses fatores políticos, o setor de aviação civil foi afetado por eventos econômicos e internacionais. Duas recessões, no princípio dos anos 80 e 90, respectivamente, abalaram todas as companhias aéreas e aceleraram a quebra de algumas. Incidentes de terrorismo internacional, como o seqüestro de um avião da TWA ('86) pela OLP e a explosão de uma aeronave da PanAm sobre Lockerbie, na Escócia ('87), além da Guerra do Golfo em 90/91, afastaram muitos passageiros da aviação aérea mundial e danificou de maneira irreversível a PanAm e a TWA, contribuindo decisivamente para a falência da primeira.

Deste complicado contexto social, político, e econômico, a aviação civil americana emergiu completamente reestruturada, com algumas características surpreendentes, que contrariaram as previsões dos economistas que haviam determinado o formato do setor sob desregulamentação.

Ao invés de um setor descentralizado, dominado por centenas de pequenas e médias empresas em competição direta, como haviam antevisto Levine, Breyer, e outros, o que resultou foi ainda maior concentração de mercado e o domínio de grandes empresas aéreas.

Ademais, as novas empresas de pequeno porte que surgiram sob a desregulamentação, empresas que para os economistas representavam o ideal de competição, não resistiram às turbulências da década de 80, revelando a importância da economia de escala num setor que imaginava-se não ter essa característica.

Finalmente, surgiram novas estruturas e tecnologias. Muitos aeroportos se transformaram em “*hubs*”, onde se concentram operações de companhias aéreas e onde o tráfego é dominado por uma ou duas empresas. Foram criados, também, Sistemas de Reserva por Computador (CRSs), e *Yield Management Systems*, tecnologias de informática que facilitaram as operações do setor e se transformaram em ferramentas de *marketing*, possibilitando o desenvolvimento de programas de milhagem, como o *Frequent Flyer Programs*.

Esses fatores novos contribuíram para o benefício do consumidor, permitindo grande variedade de serviços, frequência de vôos, e tarifas diferenciadas. Por outro lado, no entanto, a maneira como essas ferramentas passaram a ser operadas contribuiu para impedir a competição, transformando tanto os “*hubs*” quanto os CRSs em verdadeiras barreiras anti-competitivas baseadas não na regulação, mas na estrutura do mercado desregulamentado.

Ao longo dos anos, essas barreiras foram duramente contestadas, e a arena para resolução de questões de competição passou de agência regulatória para a Divisão *Anti-Trust* do Departamento de Justiça; isto é, ao invés de regulação *a priori*, que existia sob

o sistema do CAB, a regulação passou a ser *a posteriori*, ou reativa, de acordo com casos individuais.

Nos anos 90, o problema de se garantir competição “legítima” na aviação civil tornou-se central. Nesse período uma segunda leva de novas empresas de pequeno porte ingressaram no setor, formando importante frente pró-competitiva num mercado que se concentra progressivamente. As barreiras anti-competitivas enfrentadas por essas empresas resultou em inúmeras ações *anti-trust* contra empresas maiores, o que provocou a reavaliação dos resultados da desregulamentação e a publicação de estudos sobre as características anti-competitivas que haviam se enraizado.

Por conseguinte, o Departamento de Transportes tomou as primeiras medidas de reregulamentação em vinte anos. Ironicamente, a questão da regulação da aviação civil completou um círculo: se desregulamentou para garantir a competição, e agora se reregulamenta para garantir competição.

Finalmente, após duas décadas de desregulamentação, a aviação civil americana se transformou num modelo de setor desregulamentado que se aplica universalmente: à medida que a aviação civil se liberaliza no mundo todo, configuram-se os mesmos problemas e características surgidos nos Estados Unidos.

Segue análise detalhada desses problemas e dessas características.

1.1 A importância da Gestão Empresarial e da Diretoria de Empresas

O protecionismo do sistema regulatório, que perdurou por 40 anos antes do advento da desregulamentação, minimizava o papel da gestão empresarial.. A segmentação do mercado, garantindo a cada um sua fatia certa, o controle rígido de tarifas, e a garantia de lucro sobre investimento inibiam a importância de fatores realmente competitivos, como controle de custos, estratégia empresarial, e relações trabalhistas. Como afirma Bob Crandall (diretor da American Airlines, considerado entre os melhores chefes de indústria dos Estados Unidos), sob regulamentação, decisões da diretoria com relação à gestão das empresas eram tomadas sem considerar custos.

No novo ambiente competitivo da desregulamentação, o controle de custos passou a ser fator de principal importância na gestão das companhias aéreas. Ligadas ao controle de custos estavam estratégias empresariais e de *marketing*, e a reestruturação das relações trabalhistas. A maneira como a gerência conduziu as empresas nessas áreas determinou a sobrevivência e o eventual sucesso dessas empresas na era da desregulamentação.

Três tipos de gestões empresariais destacam-se neste período:

- 1) Gestão conduzida por diretores formados no próprio setor de aviação, que optaram por políticas de expansão gradual e interna às próprias empresas, sem ingressar em fusões/aquisições abruptas e precipitadas. Esse diretores conseguiram reestruturar relações trabalhistas através de negociação e diálogo, evitando conflitos, confrontações, e greves em série.

Eles também desenvolveram estratégias de *marketing* inovadoras, inaugurando os primeiros programas *frequent flyer*, que premiavam clientes por sua lealdade a empresa, e elaboraram sistemas claros de gestão empresarial, organizados e descentralizados, e métodos detalhados de controle de custos. Neste grupo se incluem Bob Crandall, lendário diretor da American Airlines, e Steve Wolf, protegido de Crandall e diretor da United Airlines, as duas empresas que saíram vitoriosas nas guerras competitivas da desregulamentação. O metódico Crandall, por exemplo, ficou famoso por cortar \$40,000 por ano em custos ao eliminar a única azeitona que enfeitava as saladas nos vôos da American.

2) Gestões lideradas por diretores formados no setor que tomaram decisões erradas com relação a fusões/aquisições e expansão ou venda de rotas. Esses diretores contraíram dívidas insuportáveis para suas empresas, levando-as eventualmente à falência. Ademais, não conseguiram contornar problemas trabalhistas, sucumbindo a sindicatos excessivamente poderosos e intransigentes e alienando seus trabalhadores através de cortes drásticos em salários e benefícios e demissões em massa.

Neste grupo se incluem as diretorias da PanAm, Braniff, e Eastern Airlines. A PanAm vendeu rotas da Ásia e América do Sul com alto potencial de lucratividade, e fez fusão abrupta e pessimamente conduzida com a National. A Braniff ingressou numa política de expansão exagerada de rotas muito além dos seus meios, e a Eastern não conseguiu negociar a reestruturação das relações trabalhistas com o poderoso e inflexível Sindicato dos Operadores de Máquinas, que acabou empurrando a companhia para uma fusão desastrosa com a Continental Airlines. Todas essas empresas faliram.

3) Gestões conduzidas por diretores vindos de fora do setor, geralmente investidores ligados à Wall Street. Estes na verdade eram mais aventureiros e especuladores do que diretores, sem muito conhecimento nem de gestão de empresas nem do setor de aviação. Não tinham estratégia empresarial, e suas decisões eram tomadas de maneira impensada e conflitiva. Estes personagens ingressaram numa política de fusão/aquisição desvinculada de qualquer planejamento ligado às suas respectivas empresas, em alguns casos com objetivos de pura especulação. Tinham um perfil anti-sindicalista agressivo e altamente conflitivo, gerando greves longas e raivosas nas companhias onde investiam.

Deste grupo participaram Carl Icahn, que comprou a TWA, e Frank Lorenzo, da Texas International/Continental Airlines. Lorenzo tinha obsessão por expandir a todo custo, e conseguiu construir, acumulando dívidas insustentáveis e gerando próximo de uma revolução sindicalista, um "Império Bizantino" (Peterson & Glab, 1994) de companhias aéreas inteiramente diferentes e desvinculadas uma das outras do ponto de vista estratégico.

1.2. Reestruturação das Relações Trabalhistas

O setor mais atingido por corte de custos foi o dos trabalhadores. Como afirmou Bob Crandall, desregulamentação é adversa aos interesses de trabalhadores ("*Deregulation is profoundly anti-labor*").

Os custos de mão-de-obra representavam 30% dos custos totais das empresas de aviação. Em adição, o antigo sistema regulatório havia permitido que salários estivessem sobre-valorizados em até 20% com relação ao valor de mercado. Além da questão de salários, regras rígidas segmentando atividades impediam que um trabalhador executasse múltiplas tarefas, e a estipulação de horários fixos não permitia trabalhar em regime de hora extra ou em momentos de folga, como horário de almoço.

Todos esses fatores inibiam a produtividade e contribuíaam custos demasiadamente elevados para um setor competitivo. Portanto a política de reestruturação das relações trabalhistas foi a base da estratégia de contenção de custos implementada pelas diversas companhias. Havia necessidade de se flexibilizar regras de horários e de tarefas, e de se reduzir salários e benefícios.

Quatro caminhos diferentes foram tomados pela gerência ao implementar as novas políticas trabalhistas:

1) A imposição de redução drástica de salários e benefícios, demissões em massa, e a contratação de mão-de-obra não-sindicalizada. Este foi o caminho seguido pela Braniff, a TWA e a Texas International/Continental, de Frank Lorenzo. Resultou numa série de greves agitadas e prolongadas, paralisando serviços por meses e causando grande transtorno ao público, que se viu confrontado por piqueteiros agressivos nas entradas dos aeroportos.

2) A negociação de um sistema duplo de relações trabalhistas, que incluiria mão-de-obra sindicalizada e não-sindicalizada. Neste sistema trabalhadores antigos sindicalizados manteriam salários e benefícios mas flexibilizariam horários e a execução de tarefas. Novos contratados, no entanto, seriam não-sindicalizados, com salários e benefícios reduzidos e regras de trabalho totalmente flexibilizadas.

Este sistema duplo de mão-de-obra (*two-tier system*) foi adotado pela American Airlines e pela United, e envolveu longas negociações junto aos respectivos sindicatos. Bob Crandall da American implementou um processo de conferências coletivas, conversas informais e formais em pequenos grupos, distribuição de memorandos e relatórios -- sempre argumentando, com bases quantitativas, a necessidade de mudar as regras trabalhistas diante da nova realidade de competição na aviação. O processo demorou quase um ano, mas evitou as greves agressivas e a queda na qualidade dos serviços, que estavam afetando as outras companhias.

3) A decretação de concordata, anulando contratos de trabalho existentes. Isto permitiria a reestruturação da empresa, com redução imediata de salários e benefícios e renovação da força de trabalho através da contratação de mão-de-obra não-sindicalizada. Esta estratégia foi adotada pela Texas International/Continental.

4) A redução de salários e benefícios, e a flexibilização das regras trabalhistas, através de negociação e diálogo. Este foi o caminho seguido pela Delta, que evitou o sistema duplo da American e as greves da Continental.

A medida que empresas existentes e novas empresas contratavam mão-de-obra não-sindicalizada, os sindicatos se enfraqueciam. Incapazes de manter greves a longo prazo diante da "linha dura" de empresários como Lorenzo ou Carl Icahn, a maioria dos sindicatos sofreu sérias derrotas políticas e não puderam impedir as perdas de salários/benefícios tão pouco evitar demissões em massa.

Os sindicatos fortes, que se mantinham inflexíveis em negociações com suas respectivas empresas, acabaram levando essas empresas a tomarem medidas desesperadas que provocaram falências. A tradicionalíssima Eastern Airlines, uma das "Conquistadoras" originais, não conseguiu acordo com o poderoso Sindicato de Operadores de Maquinas, que a paralisava em greves sucessivas. Mergulhada em dívidas, a Eastern aceitou ser vendida para a Continental de Lorenzo, o que piorou ainda mais a situação política com o Sindicato. Isso levou a mais greves e até sabotagem da empresa por parte dos trabalhadores, afastando passageiros e endividando a empresa a ponto de falência.

A estrutura das relações trabalhistas na aviação civil mudou radicalmente. O setor, que tinha sido estritamente sindicalizado sob o regime regulatório corporativista, passou a ser dominado por mão-de-obra não-sindicalizada na era da desregulamentação. Em adição, estima-se que até meados da década de 90 houve queda salarial de cerca de 11%, além da redução significativa de benefícios. Regras trabalhistas foram flexibilizadas, permitindo a execução de múltiplas tarefas por um único trabalhador, trabalho em hora extra e meio-expediente.

1.3. Fusões/Aquisições

A dinâmica competitiva introduzida pela desregulamentação levou muitas empresas estabelecidas a convergirem num caminho estratégico: a expansão da fatia de mercado. Na maioria dos casos, essa expansão se fez através de fusões/aquisições .

As fusões tinham por objetivo principal a expansão de rotas, combinando companhias com sistemas de rotas complementares. Em alguns casos companhias de igual porte se combinavam; em outros, companhias maiores compravam empresas pequenas ou uma parte das rotas de empresas grandes.

No princípio dos anos 80, a United Airlines lançou uma onda de aquisições comprando as rotas que passavam pelo Oceano Pacífico da PanAmerican. A partir daí, ocorreram 14 fusões num período de apenas dois anos (1985-1987).

Os negócios mais polêmicos da época foram a compra da Ozark pela TWA, a fusão da Northwest/Republic, e o mosaíco de empresas compradas por Frank Lorenzo: Texas International/Continental/New York Air/People's Express-Frontier/Eastern.

Os dois primeiros exemplos (TWA/Ozark e Northwest/Republic) foram polêmicos porque as companhias atuavam nas mesmas regiões, operando nos mesmos aeroportos, e os negócios geraram concentração de mercado. A terceira situação foi baseada numa das maiores confrontações entre trabalhadores e diretoria de empresas que já houve nos EUA. Também foi conduzida sob endividamento progressivo e insustentável, que levou

a Continental, empresa-mãe do grupo, a declarar concordata duas vezes, e a Eastern (uma das integrantes do grupo) à falência.

Em adição, os três negócios foram realizados de forma abrupta, unindo companhias de diferentes perfis, culturas trabalhistas, e sistemas operacionais sem permitir aos respectivos funcionários o necessário treinamento e período de adaptação. O resultado foi crise geral nos serviços, com inúmeros exemplos:

1) Houve vôos da Northwest Republic que saíram sem comida ou sem bagagem.

2) A People's Express-Frontier, comprada pela Continental, era uma empresa pequena, especializada em vôos regionais e não oferecia nenhum tipo de serviço extra. Passageiros da Continental, pegando vôos da People, entregavam suas malas aos funcionários, sem desconfiar que a bagagem não recebia *tickets* de destinação. Milhares de malas foram perdidas, enchendo inúmeros armazéns da região de Nova Iorque/Nova Inglaterra, onde se concentravam os vôos da People.

3) As conexões de vôos das empresas combinadas eram mal-coordenadas, levando milhares de passageiros a perderem suas conexões por atraso de vôos originais ou decolagem antecipada de vôos de conexão. Essa situação foi agravada em meados de 80 com a greve prolongada dos Controladores de Tráfego Aéreo, que resultou em engarrafamentos nas pistas de decolagem, atrasando por horas inúmeros vôos.

Um piloto da Eastern, depois de esperar uma hora e meia para receber permissão de decolar, avisou seus passageiros que não agüentava mais, e que estava encerrando a carreira. Ele simplesmente virou seu avião, retirou-o da pista de decolagem, e voltou para o hangar. Saiu do avião, largando os passageiros, e se aposentou.

As greves que acompanharam as fusões/aquisições (em decorrência do perfil anti-sindicalista e confrontacional dos empresários) agravaram o problema dos serviços. Trabalhadores sindicalizados e experientes eram substituídos abruptamente por mão-de-obra não-sindicalizada e inexperiente; empregados enfurecidos com cortes de salários/benefícios sabotavam as operações das empresas, permitindo a perda de bagagem e mal-tratando passageiros a bordo.

1.3.1. O Controle de Fusões/Aquisições

Como já foi mencionado, o Departamento de Transporte, sob o Governo Reagan, não impôs nenhum controle ao processo de fusões/aquisições. Em 1988, com a eleição de George Bush, essa política chegou ao fim.

A essa altura, a onda de greves incessantes já havia se acalmado, com a derrota do sindicalismo e a reestruturação das relações trabalhistas. Mas as dívidas significativas acumuladas no processo de fusões/aquisições, que de acordo com algumas estimativas chegavam a 400 bilhões de dólares, já haviam provocado algumas falências no setor e continuavam a ameaçar muitas empresas. Ademais, a natureza concentradora de muitas dessas combinações levaram a uma reavaliação de todo o processo.

O novo governo suspendeu a aprovação de novas combinações, e instituiu um sistema de avaliação que consideraria custo/benefício, implicações anti-competitivas, e o mérito de futuras fusões/aquisições. Por um período de quase uma década, não houve nenhuma fusão/aquisição significativa que envolvesse a combinação de grandes empresas.

Nos últimos dois anos, no entanto, ocorreram aquisições envolvendo pequenas empresas especializadas em serviços de baixo custo. A Southwest Airlines comprou a Morris Air, pequena empresa que atendia ao sudoeste americano em competição com a Southwest em alguns mercados; a Airtrans adquiriu a Valuejet -- ambas empresas de pequeno porte, com baixos custos operacionais, e oferecem serviços à preços reduzidos; e em fevereiro de 1999 a American Airlines comprou outra pequena empresa -- a Reno Air, atendendo ao noroeste dos Estados Unidos e ao Canadá. A Reno Air ficou conhecida devido as ações anti-trust que moveu contra a Northwest Airlines.

Essas aquisições refletem um mercado concentrado e consolidado e indicam que futuras combinações não serão mais efetivadas entre empresas grandes para expandir significativamente fatia de mercado ou para combinar mercados complementares; aquisições passarão a envolver a compra ou a combinação de empresas pequenas, atendendo a nichos de mercados regionais baseados em vôos de curta distância.

1.4 Barreiras Não-Regulatórias à Competição

1.4.1 Sistemas de Reserva por Computador (*Computer Reservation Systems-CRSs*)

Nos anos 60, o sistema de reservas das companhias aéreas ainda era manual. Os operadores usavam um telefone, um caderninho de notas, e uma roda de metal onde eram arquivados cartões com os números dos vôos disponíveis.. Ao falar com o cliente e anotar o destino e o horário de vôo desejados, o operador girava a roda até encontrar o cartão com o vôo correspondente, onde escrevia o nome do cliente.

Foi nessa época que as principais empresas aéreas começaram a desenvolver sistemas computadorizados de reservas para agilizar e facilitar o trabalho dos operadores, possibilitando o acesso simultâneo a múltiplos dados sobre rotas, horários, e tarifas.

Para uma única empresa desenvolver um Sistema de Reserva por Computador (*CRS--Computer Reservation System*), seriam necessários grandes investimentos em termos de tempo e custo de pesquisa. As companhias decidiram, então, fazer um trabalho em conjunto, estabelecendo *pool* de pesquisa para desenvolver um único CRS que seria utilizado por toda a indústria. O projeto, chamado ATARS, foi apresentado em Washington em 1970, onde foi rejeitado pelo Departamento de Justiça por violar o *Sherman Anti-Trust Act* de 1890.

A partir deste momento coube a cada empresa desenvolver seu próprio CRS, e, naturalmente, grandes empresas como a United, a American, e a TWA, avantajadas em termos de recursos, investiram e dominaram primeiro a tecnologia.

Nos anos 70 a American criou o sistema SABRE, a United, o APOLLO, e a TWA, o PARS. O desenvolvimento desses sistemas coincidiu com a liberalização e subsequente desregulamentação da aviação civil no final da década, que acabou com a previsibilidade de tarifas e rotas que existia sob o antigo esquema regulatório. Com a desregulamentação veio a competição intensa entre as companhias aéreas, que passaram a brigar por rotas e tarifas, oferecendo múltiplos novos vôos e descontos especiais.

Antes das reformas na aviação civil, bastava ao cliente ligar diretamente para uma companhia aérea de sua preferência e fazer sua reserva de viagem, pois o cliente já contava com preços e serviços certos. A desregulamentação, no entanto, trouxe tamanha variedade de preços e serviços que tornou o cliente dependente de uma terceira instituição, a agência de viagem, para se obter todas as informações sobre os serviços disponíveis. As agências, por sua vez, passaram a depender dos CRSs para poder acessar simultaneamente múltiplas informações sobre uma variedade de empresas e suas respectivas rotas e tarifas.

Numa campanha de vendas agressiva, Bob Crandall da American conseguiu a primeira vantagem no mercado de CRSs ao vender seu sistema SABRE para inúmeras agências de viagens. A United não aceitou ficar atrás, e disputou a fatia de mercado da American oferecendo o sistema APOLLO de graça para as agências. Juntas, essas duas empresas, com seus sistemas pioneiros, chegaram a dominar 71% do mercado incipiente de CRSs; os sistemas PARS da TWA, DATAS II da Delta, e *System One* da Continental eventualmente ficaram com 30% do mercado.

As empresas proprietárias dos CRSs, em conjunto com os agentes de viagens, desenvolveram estratégias de utilização dos sistemas que impediam a competição e atrapalhavam as empresas competidoras. Portanto a maneira com que os CRSs passaram a ser operados ajudou a formar uma série de barreiras não-regulatórias à competição. Algumas dessas barreiras foram contestadas e derrubadas; outras, no entanto, são mais sutis e persistem até hoje.

1.4.2 Display de Tela Tendencioso (*Screen Display Bias*)

Uma dessas barreiras formou-se através da utilização da tela do computador. Em meados dos anos 80, cerca de 60% das reservas de vôo já estavam sendo feitas pelos CRSs instalados nas agências de viagens (este número chega a 80% hoje). Pesquisas feitas junto aos agentes mostraram que, para agilizar o atendimento ao cliente, a maioria das reservas eram feitas para vôos exibidos em primeiro plano na tela do computador - o chamado *first screen*. As pesquisas revelaram que cerca de três em cada quatro reservas se ligavam à vôos exibidos no *first screen*, sendo que, dessas reservas, metade eram feitas para vôos que apareciam na primeira linha da tela

Ao perceber essa tendência, a American e a United, passaram a vender seus CRSs pre-programados para exibir seus respectivos vôos no *first screen*. Só depois de esgotadas todas as possibilidades de vôos das empresas favorecidas, surgiam nas telas vôos alternativos de empresas competidoras. Além de contarem com a arquitetura dos seus

respectivos CRSs para se favorecerem, a American e a United garantiam a colaboração dos agentes de viagens oferecendo-lhes comissões generosas por vender suas passagens.

Esse fenômeno anti-competitivo que favorecia empresas donas dos CRSs exibindo seus vôos no *first screen* ficou conhecido como *Screen Display Bias*, ou *Display* de Tela Tendencioso.

Um exemplo desse processo em funcionamento ocorreu em 1981. Nessa época, a pequena empresa New York Air, de Frank Lorenzo, especializada em vôos locais a preços significativamente reduzidos, inaugurou nova rota de Nova Iorque para Detroit, saindo do aeroporto de LaGuardia. Logo no primeiro mês, o serviço teve grande sucesso, com aviões decolando 65% cheios.

Na quarta semana do serviço, no entanto, os aviões estavam voando com apenas 30% dos assentos ocupados. Um ano, depois de perdas sucessivas, a New York Air foi forçada a abandonar o serviço.

Em investigação posterior sobre a situação, conduzida por Elliott Seiden, da Divisão *Anti-Trust* do Departamento de Justiça, constatou-se que a queda abrupta nas vendas da New York Air para aquele serviço foi causada pela mudança na ordem em que o serviço era listado no sistema SABRE da American Airlines, utilizado pela maioria dos agentes de viagens de Nova Iorque. Inicialmente exibido no *first screen* dos serviços Nova-Iorque-Detroit, o vôo havia sido transferido para as últimas listagens, praticamente sumindo do sistema. “Você simplesmente não encontrava [o serviço da New York Air nas telas do SABRE]...”, Seiden afirmou.¹⁸

A investigação de Seiden fez parte de uma ação *anti-trust* movida em 1984 por diversas empresas aéreas contra a American e a United. A ação foi motivada pelo *Display* de Tela Tendencioso, e o Departamento de Justiça deu ganho de causa aos autores da ação. Qualquer manipulação de listagens de vôos nos CRSs por parte de empresas proprietárias do sistema passou a ser ilegal.

1.4.3. Tarifas de Reserva para Empresas Competidoras

A American e a United empregavam outras formas de prejudicar a competição através dos CRSs: cobravam tarifas às empresas competidoras por cada reserva nos seus vôos utilizando o sistema. Essas tarifas variavam de \$0.25 à \$0.50 por reserva, podendo chegar até a mais dependendo do grau de ameaça das empresas competidoras. A American passou a cobrar \$2.00 por cada reserva feita pelo sistema SABRE nos vôos de sua rival no estado do Texas, a Muse Air, outra das novas empresas especializadas em serviços de baixo custo. Ainda outra nova companhia, a People's Express, se recusou a pagar tarifas para United e foi eliminada das listagens do sistema APOLLO.¹⁹

Após abandonar o *Display* de Tela Tendencioso, em 1984, as duas grandes empresas aumentaram as tarifas em até 400%. A American, por exemplo, aumentou sua tarifa de

¹⁸ Peterson & Glab, 1994. Pg. 116.

¹⁹ Peterson & Glab, 1994. Pg. 116.

\$.35 para \$1.75 por reserva. Para uma empresa como a Continental, por exemplo, os custos de se obter reserva no CRS da American ou da United pularam de \$ 1 milhão para \$ 16 milhões em um ano.²⁰ A Midway Airlines de Chicago pagou 150 milhões de dólares em tarifas de reservas durante os 12 anos em que a empresa existiu.²¹

O aumento de tarifas motivou outra ação *anti-trust*, em meados da década de 80, movida por um grupo de onze empresas, lideradas pela Frontier Airlines. O objetivo da ação foi forçar o fracionamento do sistema APOLLO, da United.. Antes que a ação fosse resolvida, no entanto, a United concordou em vender o sistema para um consórcio de empresas americanas e européias. O consórcio, chamado Galileo, é formado pela United e a USAir, nos Estados Unidos, e pela British Airways, KLM, Alitalia, e Swissair (entre outras) na Europa. O consórcio detém hoje 32% do mercado americano e 30% do mercado europeu de CRSs.

A tendência à propriedade conjunta dos CRSs se estabeleceu na década de 80, influenciada pelas ações *anti-trust* envolvendo a manipulação da arquitetura do sistema e a cobrança de tarifas de reservas. Além do Galileo, existe o sistema Worldspan, que resultou de uma fusão entre o PARS da TWA e o DATAS II da Delta. O Worldspan é de propriedade dessas duas empresas, mais a Northwest Airlines, e detém quase 20% do mercado nos Estados Unidos. Uma empresa de informática, a Electronic Data Services (subsidiária da General Motors), tem 50% de participação acionária no *Systems One* da Continental, que está em quarto lugar nos Estados Unidos, com 15% do mercado de CRSs. O único sistema que continua sendo de propriedade de uma única empresa é o SABRE, da American, que continua em primeiro lugar com 33% do mercado americano.²²

As tarifas de reservas, no entanto, continuam a ser cobradas de forma não-discriminatória.

1.4.4. Controle de Preços, Horários, e Rotas de Empresas Competidoras

A empresa dona de um CRS tem acesso à vasta quantidade de informação sobre suas rivais: horários, rotas, e políticas tarifárias. O sistema, portanto, proporciona à companhia proprietária oportunidade de ingressar em verdadeira espionagem eletrônica, utilizando a informação sobre as empresas competidoras para estruturar seus próprios horários, rotas, e tarifas de maneira a prejudicar a competição.

A empresa dona do sistema pode reduzir os preços para igualar os da empresa menor, utilizando a maior escala para provocar "guerra de preços" e forçar a rival a abandonar o serviço. É possível também à empresa dona de um CRS manipular os horários da empresa rival, oferecendo vôos intercalados e sempre em antecipação aos da competidora. Esse processo resulta em *sandwiching* dos vôos competidores entre os

²⁰ Vietor, 1996.

²¹ Peterson & Glab, 1994. Pg. 116.

²² Ver Hanlon, Pat *Global Airlines* Oxford, Butterworth & Heinemann, 1998 e Havel, Brian *In Search of Open Skies* The Hague, Klewar Law International, 1997.

vôos da empresa proprietária do CRS, tornando redundantes os horários de vôo oferecidos pela rival.

Existem vários exemplos deste tipo de prática, que começou a ocorrer na década de 80, provocado pelo ingresso no mercado de novas empresas especializadas em serviços de baixo custo à preços reduzidos, em competição direta com as companhias maiores e mais estabelecidas.

Os casos, no entanto, revelam um problema central ligado à sustentação da competição "legítima" num mercado totalmente liberalizado: como provar que grandes empresas instituem, intencionalmente, políticas para tirar os competidores menores do mercado, se a própria dinâmica do mercado de aviação favorece economias de escala, prejudicando pequenas empresas naturalmente?

Confrontações como a da Northwest-People (narrada acima na seção sobre novas empresas) ocorreram repetidamente ao longo dos anos e, em alguns casos, as medidas empregadas pelas empresas maiores foram mais agressivas e especificamente orientadas a prejudicar as rivais menores. Algumas situações mais recentes chegaram aos Departamentos de Justiça e de Transportes, as duas instituições responsáveis por questões regulatórias da aviação civil após a abolição do CAB em 1986. A persistência dessas situações provocou debate sobre a necessidade de se reregular o setor estabelecendo regras e procedimentos que determinam quando e como ocorre competição "ilegítima" e quais são as medidas corretivas apropriadas.

Um caso ocorreu em 1993, e mais uma vez envolveu a Northwest Airlines. Nessa época, a pequena Reno Air, baseada em Reno, no estado de Nevada, especializada em serviços atendendo ao Noroeste americano, inaugurou nova rota de sua cidade base para o "hub" da Northwest na cidade de Minneapolis. Imediatamente a Northwest tomou duas medidas "em retaliação": reinstalou seu serviço de Minneapolis-Reno, que havia sido abandonado, e duplicou todos os vôos e os respectivos preços oferecidos pela Reno Air na região Noroeste.

A Reno Air entrou com pedido de ação *anti-trust* contra a Northwest no Departamento de Justiça. A ação foi instituída em março de 1997 e está em processo.

Nesse ínterim, a Northwest, sob investigação pelo Departamento, como parte do processo de avaliação do pedido de ação, abandonou as rotas que havia duplicado da Reno. Isso não impediu, no entanto, que a empresa entrasse em ainda outra guerra similar com uma rival menor, a Spirit Air.

Empregando a mesma estratégia utilizada contra a People a mais de uma década, a Northwest, em 1995, igualou o preço de \$49 oferecido pela Spirit na rota Detroit-Philadelphia, e aumentou o número de vôos para causar *sandwiching* dos vôos da Spirit entre os seus. Após a Spirit ser forçada a abandonar a rota, a Northwest aumentou os preços e diminuiu a frequência de vôos.

Inúmeros casos similares ocorreram entre a Frontier Airlines e a United que também motivaram a Frontier a entrar com pedido de ação *anti-trust* contra a concorrente maior.

Após avaliar o pedido, o Departamento de Justiça decidiu em 1997 dar seqüência ao processo de investigação não só da United, mas de todas as principais companhias aéreas por práticas anti-competitivas.

Esses casos revelam práticas mais especificamente anti-competitivas: a empresa maior duplica de forma exata as rotas e os preços de uma rival menor, e aumenta preços e reduz freqüência de vôos, ou cancela o serviço por completo, após a rival abandonar as rotas.

Por conseguinte, pela primeira vez em vinte anos de desregulamentação, o Departamento de Transportes elaborou, em abril do ano passado, uma série de novas regras, que apresentam formas de *reregular* a aviação civil. As regras definem no que consistem práticas anti-competitivas e que medidas específicas de punição podem ser tomadas pelo governo. Ademais, o Congresso americano está em processo de deliberação sobre cinco medidas que tratam de aumentar o poder competitivo de pequenas empresas aéreas. Algumas questões tratadas nessas medidas se referem à instituição de subsídios governamentais para essas empresas e à regras que garantam sua entrada nos aeroportos "*hubs*".

1.4.5 Sistemas de *Yield Management* e Programas *Frequent Flyer*

Outra vantagem ligada ao CRS foi desenvolvida na década de 80: o *Yield Management System* que possibilitou criar um sistema de monitoria de milhagem. O sistema permitia detectar aqueles clientes que tivessem voado um número significativo de vezes com uma determinada empresa, premiando-os com *bonuses* como viagens gratuitas, descontos especiais, e *upgrades*.

Este sistema de premiação de clientes leais, ou *frequent flyer program* foi inaugurado pela American Airlines no principio dos anos 80, com seu AAdvantage. Outras companhias seguiram a American, e os programas *frequent flyer* passaram a ser fator permanente do setor e um aspecto decisivo na batalha por clientes.

O *Yield Management System*, além de motivar lealdade de clientes pelos *frequent flyers*, possibilitou o desenvolvimento de um sistema complexo de diferenciação de tarifas, permitindo a oferta de inúmeros descontos tarifários de acordo com o horário e o dia dos vôos. O resultado é que a aviação civil americana é um dos poucos setores onde não existem tarifas fixas, obrigando clientes a consultarem diariamente diversas fontes de informação (jornais, agentes de viagens, internet) para determinarem a tarifa mais baixa do momento de diversos vôos.

Como afirma Bob Crandall, da American Airlines, o *Yield Management* garante que o preço pago por uma passagem nunca seja inferior ao custo de embarcar um passageiro, afinando os interesses do empresário aos do cliente.

1.4.6 Concentração de Vôos em Aeroportos Centrais (*Hub & Spoke Systems*)

A necessidade de controlar custos levou todas as empresas aéreas de grande e médio porte a reestruturarem seus esquemas de rotas, concentrando número máximo de vôos em um só aeroporto.

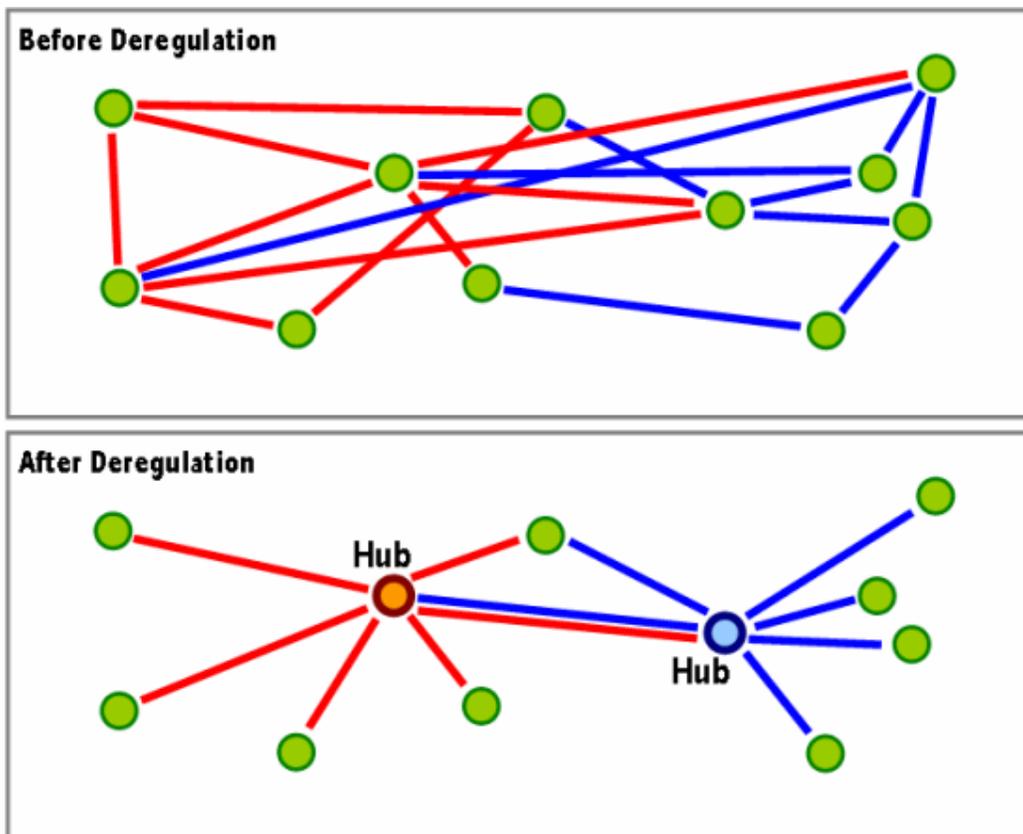
O antigo sistema de rotas sob regulamentação envolvia vôos ponto-a-ponto e era muito custoso porque exigia inúmeras combinações de vôos de origens diferentes com o mesmo destino. Passageiros indo para Dallas, por exemplo, podiam pegar vôos da mesma companhia oferecidos em locais variados.

A reestruturação de rotas sob desregulamentação, concentrando combinações de vôos em um aeroporto-central (*hub*) ao invés de pontos dispersos, inverteu essa situação: possibilitou múltiplas aterrissagens e decolagens simultâneas, e organizou o sistema de conexões em um só local. Passageiros chegando de diversas origens embarcariam para diferentes destinos pelo aeroporto central (*hub*).

O novo sistema possibilitou economia significativa de custos porque o número de combinações de vôos foi drasticamente reduzido e as operações ficaram concentradas em um local. A esquematização de horários também ficou mais eficiente, possibilitando melhor coordenação de conexões e maior frequência de vôos.

O resultado deste sistema foi que muitos aeroportos estatais dos Estados Unidos passaram a ser dominados por uma única empresa, transformando-se em verdadeiras "fortalezas" daquela empresa. Cerca de 20% dos aeroportos americanos se transformaram em "*hubs*", onde 60-90% do tráfego é controlado por uma única companhia.

A figura abaixo mostra a localização dos "*hubs*" americanos e a porcentagem de tráfego dominado por uma única empresa.



Fonte: <http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch3en/conc3en/ch3c4en.html>.

Em adição, uma companhia passou a ter vários "hubs" em cidades diferentes, como a American, que além de Dallas, tem "hub" importante em Raleigh-Durham, North Carolina, de onde saem maior parte dos seus vôos para Europa e América do Sul.

As tarifas cobradas nas rotas dos "hubs", praticamente monopolizados por determinadas empresas, chegam a ser até 60% mais caras do que nos demais aeroportos, um fator anti-competitivo do sistema.

Outro aspecto que inibe a competição é o controle da distribuição de espaço nos "hubs"- a empresa dominante não cede terminais para competidores e não existe nenhum mecanismo legal que a obrigue a cedê-lo, a não ser que a própria empresa decida vender seu espaço. Como não houve a necessária expansão na infra-estrutura de aeroportos que acompanhasse o crescimento do resto do setor, o número de terminais ficou significativamente reduzido em relação ao tamanho do mercado, e o domínio de "hubs" importantes passou a constar como fator excludente à competição que está sendo deliberado no Congresso americano.

1.5 Forças Pró-Competitivas: Novas Empresas de Serviço a Baixo Custo

O primeiro grande benefício da desregulamentação para o consumidor veio com o ingresso no setor de inúmeras novas empresas oferecendo serviços a preços significativamente mais baixos do que os das empresas grandes e estabelecidas. Em 1982, após cinco anos do *Airline Deregulation Act*, o número de empresas certificadas pelo CAB havia aumentado em 200%, de 31 para 93. Três anos depois, haviam 106 empresas aéreas operando nos Estados Unidos.

A maioria dessas empresas se inspirou no modelo "*low cost, no frills*" (baixo custo, sem requintes) da Southwest Airlines, a empresa texana formada nos anos 60 que havia servido de exemplo no estudo de Michael Levine e nas audiências do Senador Kennedy dos benefícios da ausência de regulação tarifária. Sem oferecer nenhum serviço extra ao consumidor, como refeições à bordo ou assentos marcados, a Southwest havia se especializado em rotas regionais no sudoeste americano com tarifas 60% menores do que as das grandes empresas reguladas nas mesmas rotas.

Na primeira década de desregulamentação, o modelo "*low cost, no frills*" especializado em serviços regionais da Southwest foi seguido por novas empresas como a New York Air, de Frank Lorenzo, Florida Express, Air Atlanta, Midway Airlines, baseada no aeroporto de Midway, em Chicago, e outras companhias com nomes mais lúdicos como Sunworld, Presidential Air, Best Airlines, e Muse Air, também baseada no Texas.

A mais famosa foi a People's Express, fundada em 1981 por Donald Burr, amigo fraterno de Frank Lorenzo. A trajetória da People foi representativa da estratégia, do êxito e do eventual fracasso dessas novas empresas, e revelou características surpreendentes do mercado liberalizado da aviação civil.

1.5.1 Exemplo Ilustrativo da People's Express: A Surpreendente Importância da Economia de Escala

Como indica o nome, a People tinha filosofia populista, com o objetivo de tornar seu serviço acessível ao maior número de passageiros possível, de todas as classes sociais. A companhia não oferecia nenhum tipo de serviço extra -- não tinha sistema de *tickets* de bagagem, marcação de assentos, ou serviço de bordo. Os próprios passageiros tinham que levar suas malas para o avião, porque a People não tinha carregadores.

Em adição, contratava mão-de-obra não-sindicalizada, recrutada de fora do setor de aviação civil, como professores, estudantes, artistas, entre outros. Os empregados colaboravam entre si e realizavam múltiplas tarefas, e o ambiente de trabalho se assemelhava a de uma cooperativa, baseada em relações informais, não-hierarquizadas. Os custos dessa mão-de-obra eram significativamente baixos, pois os salários eram reduzidos e os benefícios quase não-existentes.

A People praticamente inaugurou o aeroporto de Newark, em Nova Jersey (vizinha de Nova Iorque). Muitos terminais do aeroporto estavam abandonados e em péssimo estado. Quando Donald Burr visitou o aeroporto e vasculhou os terminais, afirmou que,

"O que não caia do teto te mordida no calcanhar." Os custos operacionais de Newark, no entanto, eram consideravelmente mais baixos do que os dos aeroportos de Nova Iorque, e a centralização de operações em Newark ofereceria todos os benefícios da proximidade com Nova Iorque, sem a disputa por espaço com as grandes empresas que dominavam os aeroportos Novaiorquinos.

A empresa se especializou em vôos no estado de Nova Iorque e na região da Nova Inglaterra, com preços até 150% menores do que os das companhias estabelecidas. Em alguns casos, voar pela People saía mais barato do que viajar de automóvel: apenas \$23 para a rota Nova Iorque-Búfalo; pedágio e gasolina custavam mais caro. Pela primeira vez, a empresa estava forçando queda de preços geral na região nordeste dos Estados Unidos.

A originalidade e o sucesso da People levaram-na a ser considerada, junto com as outras novas empresas do gênero, como um símbolo dos benefícios da desregulamentação. A "Grande Revolução Aérea" comandada pelas empresas "*low cost, no frills*" era exatamente o que os arquitetos da desregulamentação haviam imaginado acontecer, pois o argumento de Kahn, Levine, e Breyer se baseava no fato deste ser um setor naturalmente competitivo, que não poderia ser submetido à regulação aplicada à economias de escala. A People representava o espírito empreendedor que viria a dominar a aviação civil liberalizada; os "visionários" da desregulamentação previram que o mercado seria eventualmente fragmentado por centenas de empresas aéreas do gênero, quebrando o oligopólio das *Big Four*.

Num espaço curto de tempo, no entanto, este argumento foi, surpreendentemente, provado falho. Vários eventos ocorreram na curta existência da People, que representaram a vulnerabilidade que decorre da falta de escala na aviação civil.

Em alguns mercados, por exemplo, companhias grandes igualaram os preços da People e aumentaram a frequência de vôos. Em 1983, a People inaugurou nova rota de sua base em Newark (na região de Nova Iorque) para as Twin Cities, no estado de Minnesota, "*hub*" da Northwest Airlines. A People oferecia o serviço por \$99, contra \$263 cobrados pela Northwest pelo mesmo vôo Nova-Iorque-Twin Cities.

A Northwest então baixou suas tarifas em mais de 150%, para \$95, igualando o preço da People. Além da redução de tarifas, a Northwest aumentou a frequência de vôos, provocando *sandwiching* dos vôos da People entre os seus. Pouco depois dessas medidas, a People abandonou o serviço: a pequena empresa não teve como competir contra o nome e os melhores serviços da empresa rival, que utilizou sua maior escala para sustentar os preços reduzidos.

Um dos fatores decisivos a afetar tanto a People quanto todas as outras novas empresas do gênero foi a greve dos Controladores de Tráfego Aéreo no princípio dos anos 80. Quase todos os Controladores foram demitidos pelo Governo Reagan, obrigando redução drástica no número total de vôos, e redução em um terço das frotas das empresas aéreas. Os vôos da People foram eliminados de dezenas de aeroportos, e a empresa se viu ameaçada de falência ao ser obrigada a retirar dois dos seis aviões que tinha em sua frota.

Apesar de apelos pessoais de Donald Burr à Lynn Helms, o *Federal Aviation Administrator*, responsável pelo controle do tráfego aéreo²³, não houve nenhuma tentativa de aliviar a situação dos novos competidores. O processo de recontração e treinamento de novos Controladores levou dois anos, e coincidiu com recessão na economia americana. Esses dois fatores fizeram com que a maioria das novas empresas "*low cost, no frills*" fossem eliminadas do mercado. Num período de apenas cinco anos, de 1981 à 1986, praticamente todas essas novas empresas ou faliram, ou foram compradas por empresas maiores. A própria People foi comprada pela Continental, de Frank Lorenzo, em 1986.

Nesse ínterim, as grandes companhias, com suas frotas de centenas de aviões, redes extensas de rotas, e penetração nos grandes aeroportos "*hubs*", não só resistiram à crise no setor, como consolidaram seu poder devido à saída do mercado ou à compra dos competidores menores.

Portanto na década de 80, a grande lição deixada pela People e as outras empresas do gênero é que na aviação civil, tamanho é documento.

No entanto, a retomada de crescimento nos anos 90 motivou a entrada no setor de novo grupo de empresas pequenas "*low cost, no frills*". Exemplos dessas empresas são a Valuejet, Reno Air, Kiwi International, Access Air, entre outras. A antiga e tradicional PanAmerican, que havia falido na virada da década, ressurgiu recentemente em nova encarnação "*low cost, no frills*": a PanAmerican West.

A novíssima empresa New Air inaugura neste mês o primeiro serviço à preço reduzido no estado de Nova Iorque desde a People's Express. Passageiros voando pelos modernos Airbus da New Air pagarão apenas \$79 por uma passagem Nova Iorque-Orlando e \$39 por Nova-Iorque-Boston. Os menores preços para essas mesmas rotas, antes do ingresso da New Air no mercado, eram de \$450 e \$218, respectivamente; portanto a economia chega a mais de 500%.

Para enfrentar a competição de empresas grandes, à exemplo do que aconteceu na confrontação People-Northwest na década anterior, a New Air reuniu grandes quantidades de capital de investimento do Banco Chase Manhattan e do grupo de George Soros, um dos maiores investidores americanos.

A estratégia da New Air é inovadora e está ainda por ser testada. No decorrer dos anos 90, várias empresas pequenas continuaram a enfrentar problemas similares aos que a People enfrentou contra a Northwest, e algumas como a Reno Air e a Frontier Airlines

²³ Numa reunião em Washington na sede do Federal Aviation Administration, Burr teria dito à Helms: "*We are clearly going to go out of business. We have no staying power. We're different from American and the other guys. We are what deregulation is all about and we are going to go under.*" (Nós vamos falir, definitivamente. Nós não temos resistência. Somos diferentes da American e dos outros. Nós representamos a desregulamentação e vamos afundar). Helms teria respondido: "*This is not my problem. Why don't you sell your planes? Do you think I'm going to give you a break?*" (Isso não é problema meu. Porque você não vende seus aviões? Você acha que eu vou quebrar o seu galho?) Peterson & Glab, 1994. Pg. 108.

entraram com pedidos de ação *anti-trust* no Departamento de Justiça. A importância competitiva dessas empresas é incontestada: elas forçam redução geral de 40% de preços nos mercados onde atuam. No entanto, os conflitos persistentes com empresas grandes e consolidadas levou recentemente às primeiras medidas de *reregulação*, vinte anos após o *Airline Deregulation Act* (Ver Seção sobre Controle de Preços, Rotas, Tarifas de Empresas Competidoras).

Parte IV

I A Nova “Gramática” do Sistema Regulador da Aviação Civil Americana

I.1 Universalismo de Procedimentos

Ao analisar a evolução da aviação civil americana dentro do quadro de referência teórica utilizado, pode-se afirmar que o misto de clientelismo e corporativismo que predominou durante meio-século foi sobreposto pela universalidade de procedimentos, gramática dominante na relação Estado-sociedade nos Estados Unidos.

O impulso em direção ao universalismo de procedimentos foi um fenômeno na evolução do processo regulamentador americano. O fenômeno configura a ausência de um certo insulamento burocrático. O CAB nunca teve completa autonomia de decisão ou de ação, pois estava sempre subordinado aos poderes do legislativo, do executivo e do judiciário que configuram o Estado americano. Esses três poderes, por sua vez, dividiam responsabilidades entre si em relação à agência: supervisão e financiamento (legislativo), determinação de diretoria (executivo) e legitimação de decisões (judiciário).

A ausência de insulamento era também em relação à sociedade: a disponibilidade pública de documentação oficial e a transparência de procedimentos da agência possibilitou que sua performance fosse avaliada por outros grupos sociais, como acadêmicos, consumidores e imprensa.

O quarto de século após a Segunda Guerra Mundial testemunhou forte crescimento econômico e prosperidade nos Estados Unidos. Devido a esta circunstância, os diversos atores sociais (políticos, juizes, intelectuais, jornalistas, ativistas sociais) não se sentiram motivados a exercer seu devido controle sobre a agência. A crise econômica e política superveniente, que atingiu o país na virada da década de 70 acionou esses atores sociais. O CAB passou então a atuar sob pressão numa "arena de julgamentos externos" (Noll, 1987), em que toda sua atuação começou a ser questionada e reavaliada publicamente por diversos segmentos políticos e sociais. Iniciou-se o rumo em direção ao Universalismo de Procedimentos.

O fenômeno pode ser exemplificado por dois fatores:

- 1) A contestação pública à atuação da agência: audiências realizadas no Congresso americano, conduzidas por um Senador e seu assistente, um advogado, das quais participaram com igual peso variados grupos sociais (acadêmicos, empresários, sindicalistas, consumidores, políticos). Nestas audiências, os participantes debateram os benefícios/prejuízos do sistema regulatório do CAB em termos de eficiência, justiça (*fairness*) e bem-estar do consumidor, num fórum aberto à imprensa e com o engajamento do público como um todo.

2) O predomínio da Lei para mediar interesses em conflito.. Com a abolição do CAB em '86, a predominância da lei é exemplificada pelo novo fórum onde são mediadas disputas que envolvem questões regulatórias (*dumping* tarifário, legitimidade de fusões/aquisições, atitudes anti-competitivas envolvendo CRSs, entre outras). Este novo fórum se exercita na Divisão *Anti-Trust* do Departamento de Justiça.

1.2 A Reforma e o Consumidor

Com o avanço do Universalismo de Procedimentos, pode-se dizer que, vinte anos após *Airline Deregulation Act*, o consumidor sai beneficiado:

- 1) Os preços das passagens caíram entre 20-40%.
- 2) O transporte aéreo se popularizou: hoje 30% da população americana viaja de avião regularmente (contra 10% na era da regulamentação). Em 1997, 600 milhões de pessoas voaram de avião X 250 milhões em 1978.
- 3) A número de vôos, com maior variedade de rotas, aumentou em 63% desde a desregulamentação, com 8.2 milhões de decolagens em 1997 X 5 milhões em 1978.
- 4) Os sistemas de *yield management* proporcionam diversas combinações de vôos e descontos tarifários, que incluem pacotes de viagem completos, com passagens, hotel, aluguel de carro e até conexões de vôos. Os programas *frequent flyer* também expandiram para incluir toda uma rede de serviços de turismo - hotéis, aluguel de automóveis, restaurantes, compras. Hoje em dia é até possível se acumular milhas no cartão de crédito e no cartão telefônico, ligados às empresas aéreas.
- 5) Os vôos estão mais seguros. De 1978-1997, a média de acidentes fatais foi de 3.5 por ano, X 6.0 por ano de 1939-1978. Nos vinte anos após a desregulamentação, a média de acidentes fatais foi de .0009 por um milhão de milhas voadas, X a média de .0135 nos quarenta anos de regulamentação.
- 6) A tecnologia de aeronaves progrediu significativamente e hoje existe uma variedade de aviões ultra-modernos, com diversos serviços de bordo (telas de vídeo individuais, telefones) e distribuição de espaço para maximizar o conforto dos passageiros.

Parte V

I A Reforma e o Mercado

I.1 Tendência à Concentração

Após o confuso período de reestruturação dos anos 80, houve uma acomodação geral no setor. O número de fusões/aquisições diminuiu de forma significativa -- graças às políticas mais restritas em relação às fusões/aquisições nos governos Bush e Clinton e à própria consolidação acelerada da indústria que já havia ocorrido.

O mercado da aviação civil nos Estados Unidos hoje é significativamente concentrado. Em 1994, as oito maiores companhias aéreas americanas (American, United, Delta, Continental, Northwest, TWA, Southwest, e US Air) detinham 94% da fatia de mercado, sendo que as três maiores (American, United, e Delta) contavam com quase 60%.

A tendência à concentração é faceta permanente do setor, ao contrário do que havia imaginado os ideólogos da desregulamentação como Stephen Breyer e Alfred Kahn. Neste tipo de estrutura setorial, a competição se faz não pelo número absoluto de concorrentes, mas pelo número de concorrentes por rota. Algumas rotas americanas têm até meia-dúzia de competidores, que por sua vez estão sempre usando seus sistemas de *yield management* para encontrar políticas tarifárias e desenvolver serviços que possam lhes dar vantagens competitivas.

Portanto, a estrutura peculiar do setor (baseada em rotas) aliada ao fator tecnológico, possibilita a competição numa indústria concentrada.

A concentração do setor também se deve à sua peculiar vulnerabilidade à eventos políticos e econômicos, como recessões, crises de energia, terrorismo/guerras internacionais, greves, etc. O serviço de transporte aéreo, com demanda altamente elástica, é sempre um dos primeiros a serem prejudicados diante de eventos desse porte e portanto a sobrevivência de pequenas e médias empresas é dificultada devido à sua menor escala e à conseqüente limitada capacidade de reação. A tendência é que essas empresas sejam absorvidas por empresas maiores, como aconteceu em larga escala nos anos 80.

Apesar disto, a recuperação da economia americana a partir de meados da década de 90 possibilitou o ingresso de novas pequenas empresas regionais no mercado, oferecendo preços significativamente reduzidos (à moda da People's Express). Um exemplo proeminente é a Reno Air, baseada em Nevada e atendendo ao Noroeste americano, no território da Northwest Airlines.

1.2 Persistência de Práticas Anti-Competitivas e Possibilidade de Futura Reregulação

A Reno Air foi envolvida num caso que ilustra a necessidade de contínua vigilância regulatória no setor de aviação civil, e a partir do qual se debate a possibilidade de reregular o setor.

Em meados dos anos 90, a Northwest Airlines tentou ganhar a disputa por uma nova rota inaugurada pela Reno, oferecendo preços ainda mais reduzidos do que os da pequena competidora. A Reno, no entanto, moveu ação *anti-trust* contra a Northwest no Departamento de Justiça, alegando *dumping* tarifário com o fim de forçar sua saída do mercado. O argumento da Reno foi que a Northwest, devido a sua maior escala, poderia suportar por tempo prolongado o *dumping*, até eliminar a competidora e dominar a rota, elevando os preços à níveis significativamente maiores do que os níveis sob competição.

A Divisão *Anti-Trust* do Departamento de Justiça deu ganho de causa à Reno Air, mas o caso exemplifica uma área polêmica: até que ponto pode-se provar que determinada política tarifária constitui *dumping* ou legítima competição, e deve-se ou não tomar medidas protecionistas à empresas pequenas para garantir competição e evitar que a própria dinâmica do mercado leve essas empresas a serem absorvidas por empresas grandes.

Este tipo de caso, além dos problemas anti-competitivos causados pelo CRSs e pela monopolização dos aeroportos "*hubs*", levou o Departamento de Transporte dos Estados Unidos a considerar a reregulamentação do setor. Esta nova regulamentação não seria por agência independente, mas seria desenvolvida sob a forma de regras, procedimentos, e leis claras, estabelecidas pelo Departamento. O projeto de reregulamentação ainda está sendo debatido.

Conclusão

I "Céus Abertos": A Rota da Globalização

Após a primeira década de desregulamentação e a conseqüente consolidação do mercado doméstico, as empresas aéreas americanas passaram a visar o mercado internacional, uma nova arena para expansão. A política do governo passou a ser a exportação da experiência de plena liberalização realizada nos Estados Unidos.

A iniciativa "Céus Abertos" (*Open Skies*), que teve impulso em 1988 com o Governo Bush e prosseguiu sob o governo Clinton, visa a abertura dos mercados internacionais e a eventual liberalização da aviação internacional à moda americana. O objetivo final da iniciativa é a suplantação do Sistema de Chicago (estabelecido em 1944 e que governa o setor à nível internacional) por um novo sistema que minimizaria a regulamentação.

O sistema de Chicago é baseado em tratados bi-laterais entre nações, através dos quais são negociados o número, a identidade e o escopo de atuação de empresas internacionais no mercado doméstico. Os tratados, até o advento do "Céus Abertos", eram baseados em mercados altamente protegidos e limitavam consideravelmente o número de participantes internacionais e as rotas distribuídas. Além do mais, existia regra inflexível da cabotagem, que proibia que empresas internacionais voassem comercialmente no espaço aéreo doméstico. Finalmente, o sistema tradicional de Chicago desencorajava alianças transnacionais de empresas aéreas e limitava significativamente a participação de capital estrangeiro em empresas nacionais.

"Céus Abertos" começou por incentivar maior flexibilidade do Sistema de Chicago, permitindo tratados multi-laterais que possibilitariam, através de negociações simultâneas, a entrada de múltiplos competidores estrangeiros num determinado mercado doméstico. Em adição, esses competidores teriam liberdade de escolher suas rotas, estipular preços, fazer alianças com empresas domésticas e investir em maior grau nessas empresas.

A iniciativa americana motivou o mercado internacional a aderir às suas sugestões pela promessa de acesso recíproco ao mercado americano, o maior e mais forte do mundo. Além do mais, a "Céus Abertos" coincidiu com a idéia crescente de liberalismo, impulsionado pelo "*Thatcherism*" inglês, que vinha se enraizando na Europa Continental. Finalmente, a União Européia previa o fim da cabotagem em meados de 90, o que permitiria a livre navegação no espaço aéreo doméstico por empresas internacionais.

A reação por parte da Europa com relação à iniciativa americana foi positiva: houve flexibilização de preços, permitindo grande descontos como havia acontecido nos Estados Unidos no início do processo de liberalização do setor. Seguindo a idéia de reciprocidade, maior número de empresas americanas entraram para o mercado europeu,

e vice-versa, com crescente variedade de rotas. Várias alianças transnacionais foram feitas.

A aliança da KLM holandesa com a Northwest Airlines, por exemplo, determina que todas as conexões internacionais da empresa americana, especializada em vôos domésticos, sejam feitas pela KLM, e que conexões dentro dos Estados Unidos para passageiros internacionais da KLM sejam feitas pela Northwest. Como a cabotagem persiste nos Estados Unidos (e no resto do mundo, excluindo a União Européia), este tipo de aliança permite a empresas internacionais driblarem essa regra, garantindo a elas participação nos lucros de vôos domésticos e o controle de rotas nacionais.

Outro exemplo de alianças internacionais é a utilização do mesmo código de reservas (*code-sharing*) que permite que uma passagem comprada em uma companhia seja válida em outra. Passagens compradas na KLM/Northwest, por exemplo, podem ser utilizadas na Continental, pois as duas utilizam o mesmo código de reservas, e milhas voadas nessas empresas contam reciprocamente nos seus respectivos programas *frequent flyer*. O número dessas alianças está aumentando significativamente, a ponto de se questionar se empresas nacionais estão perdendo a identidade.

II O Mercado Brasileiro: Perguntas Comparativas

A filosofia do "Céus Abertos" chegou ao Brasil na virada da década de 90, embalada pela abertura econômica do Governo Collor. Como nos Estados Unidos e na Europa, a liberalização do setor começou pela flexibilização de preços.

Em perspectiva comparada, pode-se observar o impacto dessas primeiras medidas de liberalização no mercado de aviação civil brasileiro, e indagar sobre futuras tendências desse mercado num contexto internacional cada vez mais liberalizado e competitivo:

- 1) Em quanto aumentou o número de passageiros desde a flexibilização?
- 2) Em quanto caíram os preços?
- 3) Como os serviços foram afetados?
- 4) Houve maior variedade de rotas?
- 5) Surgiram novas empresas especializadas, locais ou regionais (no molde da People's Express)?
- 6) Houve consolidação do mercado (fusões/aquisições)?
- 7) Houve impacto sobre as relações trabalhistas? Greves?
- 8) Ocorreram falências?
- 9) Investiu-se em Sistemas de Reservas por Computador e *Yield Management*? Modernização de aeronaves?
- 10) Estabeleceram-se parcerias com empresas internacionais? Que tipo de parcerias?
- 11) Houve maior penetração no mercado internacional por empresas brasileiras? E no mercado brasileiro por empresas internacionais? Quantas, e quando?
- 12) Houve reestruturação de rotas?
- 13) Até que ponto vai a liberalização do setor? Será permitido liberalização de rotas? Entrada/Saída setorial? Será encorajada a livre competição em detrimento da

sobrevivência de empresas nacionais, da desestabilização do setor por conflitos trabalhistas e fusões/aquisições? Em que ponto o protecionismo do Estado cede, e a gerência competitiva predomina?

14) Qual será o nova “gramática” da aviação civil brasileira?

Bibliografia

Breyer, Stephen. *Regulation and its Reform*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1982

Havel, Brian F. *In Search of Open Skies*. The Hague, London, Boston, Kluwer Law International, 1997

Morrison, Steven A; Winston, Clifford. *The Evolution of the Airlines*. Washington, D. C. Brookings Institution 1995

Nunes, Edson A *Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora; Brasília DF: ENAP 1997

Peterson, Barbara Sturken; Glab, James. *Rapid Descent: The Shakeout in the Airlines* . New York Simon & Schuster 1994

Peoples, James (ed.) *Regulatory Reform and Labor Markets*. Boston, Dordrecht, London Kluwer Academic Publishers 1998

Thierer, Adam D. *20th Anniversary of Airline Deregulation: Cause for Celebration, not Re-regulation*. Washington, D.C. The Heritage Foundation 1998

Vietor, Richard H. K. *Contrived Competition: Regulation and Deregulation in America*. Cambridge, Massachusetts Belknap Press, Harvard University 1994

SOBRE O(S) AUTOR(ES)

Melissa Mello e Souza

Mestre em História, pela PUC-Rio, e Bacharel em Letras e Ciências Sociais, pela George Mason University, Fairfax, Va., EUA. Realizou cursos de especialização em Ciência Política, Relações Internacionais, Língua Russa e Redação, na George Washington University, Washington, DC, EUA. É professora do Curso de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM) e dos Cursos de Relações Internacionais, Letras e Turismo da Universidade Estácio de Sá. De 1990 a 1992, integrou o United States Public Interest Research Group (USPIRG), Washington, DC, EUA, especializado em política de defesa do meio-ambiente e do consumidor. Foi Pesquisadora do Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa Educacional e Regulatória, da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade Candido Mendes, de 1998 a 2001. Desde 2004, é Comentarista Política, da TV Educativa participando dos programas Espaço Público e Comentário Geral.

Edson Nunes

Ph. D. em Ciência Política pela U.C. Berkeley e mestre em Ciência Política pelo IUPERJ. Graduou-se em Direito e Ciências Sociais na UFF. Foi pesquisador e Vice-Presidente Executivo do IPEA, Secretário Geral Adjunto do Ministério do Planejamento, Presidente do IBGE e Representante do Ministério do Planejamento no Rio de Janeiro. Foi, também, membro do Conselho de Administração do BNDES, FINEP e da Dataprev. É professor dos programas de mestrado em Direito e em Economia Empresarial da Universidade Candido Mendes e Diretor Geral do DATABRASIL - Ensino e Pesquisa. Atualmente, é Presidente do Conselho Nacional de Educação (CNE) e exerce a função de Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade Candido Mendes (UCAM). Seus trabalhos recentes incluem artigos de natureza acadêmica e jornalística, bem como relatórios de consultorias para agências brasileiras e internacionais. É conferencista de vários programas de pós-graduação e de desenvolvimento gerencial, tendo como foco principal a educação superior, a conjuntura política, as políticas públicas e o Estado brasileiro. Autor e/ou co-autor, entre outros, de *A Gramática Política do Brasil* (Zahar, 1997), *A Revolta das Barcas: populismo, violência e conflito político* (Garamond, 2000), *Futuros Possíveis, passados Indesejáveis: selo da OAB, provão e avaliação do ensino superior* (Garamond, 2002), *Teias de Relações Ambíguas : regulação e ensino superior* (INEP/MEC, 2002), *Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil: Inovação e Continuidade no Sistema Político Institucional* (Garamond Universitária, 2007); e, organizador dos livros *A Aventura Sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social* (Zahar, 1978) e *State and Society in Brazil: continuity and change* (Colorado Westview Press, 1987).

Documentos de Trabalho do Observatório Universitário

1. **Agências Reguladoras: Gênese, Contexto, Perspectiva e Controle**, Edson Nunes. *Trabalho apresentado no "II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos". Instituto Hélio Beltrão, Brasília, 25 de Setembro de 2001. Série Estudos de Políticas Públicas, outubro de 2001; também publicado em Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 1-384, abr/jun 2003.*
2. **O Sistema de Pesquisa Eleitorais no Brasil, Seu Grau de Confiabilidade e Como as Mesmas Devem Ser Lidas por Quem Acompanha o Processo à Distância**, Edson Nunes. *Palestra proferida no seminário: "Elecciones en Brasil: sondeos y programas", Fundação Cultural Hispano Brasileira e Fundação Ortega y Gasset, Madrid, 25 de junho de 2002. (texto não disponível)*
3. **Sub-Governo: Comissões de Especialistas, e de Avaliação, Política Educacional e Democracia**, Edson Nunes, Márcia Marques de Carvalho e David Moraes. *Trabalho apresentado no "II Fórum Educação, Cidadania e Sociedade: A Educação como Fator de Desenvolvimento Social e Econômico". Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2002; versão revista e final, publicada nesta mesma série, no. 16, sob o título "Governando por Comissões".*
4. **Cronologia de Instalações das Agências Reguladoras**, Catia C. Couto e Helenice Andrade. *janeiro de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).*
5. **Corporações, Estado e Universidade: O Diálogo Compulsório sobre a Duração de Cursos Superiores no Brasil**, Edson Nunes, André Nogueira e Leandro Molhano, *fevereiro de 2003.*
6. **O Atual Modelo Regulatório no Brasil: O Que Já Foi Feito e Para Onde Estamos Indo"?**, Edson Nunes. *Seminário "O Atual Modelo Regulatório no Brasil: o que já foi feito e para onde estamos indo?". Escola Nacional de Saúde Pública - UCAM / Fiocruz, Rio de Janeiro, 18 de março de 2003 (texto não disponível)*
7. **Relação de Agências Reguladoras Nacionais**, Edson Nunes e Enrico Martignoni, *março de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).*

8. **Gênese e Constituição da Anatel**, Edson Nunes e Helenice Andrade, março de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
9. **O Caso desviante do Ensino Superior Brasileiro: uma Nota Técnica**, Edson Nunes. Palestra proferida na 69ª Reunião plenária do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras – CRUB, Painel sobre os Novos Cenários da Educação Superior: Visão Internacional. Rio de Janeiro, abril de 2003.
10. **Governo de Transição FHC - Lula**, Cátia C. Couto e Helenice Andrade. *Série Estudos de Políticas Públicas*, junho de 2003.
11. **Gênese e Constituição da Aneel**, Edson Nunes e Cátia C. Couto, junho de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
12. **Gênese e Constituição da Anp**, Edson Nunes e Helenice Andrade, junho de 2003; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
13. **Espaços Públicos: Violência e Medo na cidade do Rio de Janeiro**, David Moraes. *Série Estudos de Políticas Públicas*, julho de 2003.
14. **Desconstruindo PNE - Nota Técnica**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números*, julho de 2003; versão revista e final, publicada, nesta série, sob o título “Expansão do Ensino Superior: Restrições, Impossibilidades e Desafios”. Documento de Trabalho no. 25.
15. **Engenharia Reversa das Condições de Ensino**, Ana Beatriz Gomes de Melo, Enrico Martignoni, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos, julho de 2003.
16. **Governando por Comissões**, Edson Nunes, David Moraes e Márcia Marques de Carvalho, julho de 2003.
17. **Agências Reguladoras: O Governo Lula e o Mapeamento do noticiário sobre as mudanças nas Agências Reguladoras (período entre 01/12/2002 e 31/07/2003)**, Edson Nunes, Cátia C. Couto, Helenice Andrade e Patrícia de O. Burlamaqui; incorporado ao relatório final da pesquisa sobre as agências reguladoras nacionais (em elaboração).
18. **Clipping de Jornais - O Governo Lula**, Cátia C. Couto, Helenice Andrade e Patrícia de O. Burlamaqui. *Série Estudos de Políticas Públicas*, agosto de 2003.

19. **Segurança versus Insegurança**, David Morais. *Série Estudos de Políticas Públicas*, agosto de 2003.
20. **Regulação no Sistema de Educação Superior**, Edson Nunes - André Magalhães Nogueira, Ana Beatriz Moraes, Eleni Rosa de Souza, Helena Maria Abu-Mehry Barroso Leandro Molhano, Márcia Marques de Carvalho, Paulo Elpídio Menezes Neto e Wagner Ricardo dos Santos. *Texto de apoio para a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA). Essa Comissão foi designada pelas Portarias MEC/SESu número 11 de 28 de abril de 2003 e número 19 de 27 de maio de 2003 e instalada pelo Ministro da Educação, Cristovam Buarque em 29 de abril de 2003, agosto de 2003*
21. **Uma medida de eficiência em Segurança Pública**, David Morais. *Série Estudos de Políticas Públicas*, outubro de 2003.
22. **Desconstruindo PNE : Limitações Estruturais e Futuro Improvável**, Edson Nunes, Márcia Marques de Carvalho e Enrico Martignoni . *Trabalho apresentado no "II Encontro de Dirigentes de Graduação das IES Particulares.. Fortaleza, 27-29 de agosto de 2003. Incorporado do Documento de Trabalho no. 25, de outubro de 2003*
23. **PNE: Restrições, Impossibilidades e Desafios Regionais**, Edson Nunes, Enrico Martignoni e Márcia Marques de Carvalho, *Trabalho apresentado no II Encontro Regional do Fórum Brasil de Educação Tema: Projeto de Educação Nacional: desafios e políticas. Goiânia, setembro de 2003. Incorporado do Documento de Trabalho no. 25, de outubro de 2003*
24. **Estrutura e Ordenação da Educação Superior: Taxionomia, Expansão e Política Pública**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Leandro Molhano e Marcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no Seminário: "Universidade: por que e como reformar?". Brasília, Senado Federal 06 e 07 de agosto de 2003; também publicado em A Universidade na Encruzilhada. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003.*
25. **Expansão do Ensino Superior: Restrições, Impossibilidades e Desafios Regionais**, Edson Nunes, Enrico Martignoni e Márcia Marques de Carvalho, *outubro de 2003.*
26. **Projeção da Matrícula no Ensino Superior no Brasil, por Dependência Administrativa: um Exercício Preliminar**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números*, janeiro de 2004.
27. **Matrícula e IES: Relação e Projeção**, Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números*, fevereiro, 2004.

28. **Entre o Passado e o Presente**, David Morais. *Série Estudos de Políticas Públicas, março de 2004.*
29. **Demanda Potencial e Universidade: Notas sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro**, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no seminário "Niterói 2008 – o Futuro É Agora". Rio de Janeiro, 27 de março de 2004. Série Educação em Números, março de 2004.*
30. **Niterói: Cidade Universitária?**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no seminário "Niterói 2008 – o Futuro É Agora". Rio de Janeiro, março de 2004.*
31. **As Ações no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) Relacionadas aos Serviços Educacionais**, Edson Nunes, Fabiana Coutinho Grande e Leandro Molhano. *Série Estudos de Políticas Públicas, maio de 2004.*
32. **Perfil dos Egressos, Quotas e Restrições: uma Observação da Educação Superior no Momento de sua Reforma**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no "Fórum Educação, Cidadania e Sociedade: Reforma do Ensino Superior. Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro – RJ, 14 de julho de 2004; versão revista e atualizada deste trabalho foi publicada sob o título Educação, Quotas e Participação no Brasil, Documento de Trabalho nº 33.*
33. **Educação, Quotas e Participação no Brasil (Alemanha)**, Edson Nunes, Enrico Martignoni, Márcia Marques de Carvalho. *Trabalho apresentado no "Diálogo das sociedades civis Brasil - Alemanha", Congresso, Tema: Responsabilidade e solidariedade na democracia: sociedade – política – economia. Palestra: Estratégias para democracia e justiça no Brasil: quotas, educação e participação - Landesbank Baden-Wuerttemberg (LBBW – Banco do Estado de Baden-Wuerttemberg), Stuttgart – Alemanha, 22 e 23 de junho de 2004; também publicado em Universidade em Questão, Lauro Morhy (org). Brasília: Editora UNB, 2003, sob o título "Universidade Brasileira: acesso, exclusão social e perspectivas dos egressos".*
34. **A Outra Reforma Universitária para a Sociedade do Conhecimento**, Edson Nunes e Leandro Molhano. *Trabalho apresentado no Fórum do INAE, Mesa Redonda: O Modelo de Educação para a Economia do Conhecimento. Rio de Janeiro, 17 de maio de 2004; também publicado em Novo Modelo de Educação para o Brasil, J.P.dos Reis Velloso e R.C. de Albuquerque, orgs. Rio de Janeiro, José Olympio, 2004.*
35. **Ensino Superior Público e Privado no Brasil: Expansão, Evasão e Perfil dos Concluintes**, Edson Nunes e Márcia Marques de Carvalho. *Texto*

apresentado no "Unesco Fórum on Higher Education, Research & Knowledge: Primeira Conferência Regional Latinoamericana del foro Unesco sobre educación". Porto Alegre, UFRGS, 01 a 03 de setembro de 2004. *Série Educação em Números*.

36. **Nota Técnica sobre os documentos "Considerações sobre Autorização dos Cursos de Medicina" e "Consideração sobre Autorização dos Cursos de Direito"**, Wagner Ricardo dos Santos e Leandro Molhano. *Texto apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, setembro de 2004.*
37. **Nota Técnica: Estudo Comparativo para Projeto do Decreto de EAD**, Helena Maria Barroso e Ives Ramos, *Texto apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, outubro de 2004.*
38. **Nota Técnica sobre Avaliação Institucional Externa de Faculdades, Centros Universitários e Universidades**, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos. *Texto apresentado no "Fórum de Reitores do Rio de Janeiro: Nova Política de Avaliação do Ensino Superior", FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 22 de setembro de 2004; também apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, outubro de 2004.*
39. **Engenharia Reversa: Análise do Instrumento de Avaliação Institucional Externa de Universidades**, Leandro Molhano e Wagner Ricardo dos Santos. *Texto apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Educação, Brasília, novembro de 2004*
40. **Ensino Superior e Políticas de Inclusão: Análise dos Gastos Familiares com Educação Superior**, Enrico Martignoni e Ana Beatriz Gomes de Moraes. *Texto apresentado no IX Congresso Solar, Rio de Janeiro, outubro de 2004.*
41. **Economia Política e Regulação da Educação Superior no Brasil**, Edson Nunes, Enrico Martignoni e Leandro Malhano. *Publicado em Avaliação e Regulação da Educação Superior: Experiências e Desafios, Daniel de A. Ximenes (org). Brasília: FUNADESP, 2005.*
42. **Mensuração dos Conteúdos Acadêmicos da Educação Superior**, André Magalhães Nogueira, Edson Nunes e Helena Maria Barroso, *abril de 2005.*
43. **O Ensino e a Profissão Jurídica no Brasil: uma Visão Quantitativa**, Edson Nunes e Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números, julho de 2005 (versão preliminar em processo de revisão).*

44. **Diretrizes Políticas da Educação Superior x Instrumentos de Avaliação: uma Nota Técnica**, equipe do Observatório Universitário, *maio de 2005*.
44. **A - Análise dos instrumentos de Avaliação de Universidades e Centros Universitários**, Helena Maria Barrozo e Ivanildo Ramos Fernandes, *maio de 2000*
45. **A Questão Universitária no Sistema Federal de Ensino**, André Magalhães Nogueira, Edson Nunes e Helena Maria Barroso, *julho de 2005*.
46. **Considerações sobre o Conceito de “Necessidade Social”**: Uma Nota Técnica, Enrico Martignoni e Leandro Molhano, *abril de 2005*.
47. **Os Desafios da Universidade Brasileira neste Início de Século e a Formação de nossas Elites**, Edson Nunes, *agosto de 2005*.
48. **Correspondência entre Diploma e Profissão dos Administradores**, Edson Nunes e Márcia Marques de Carvalho. *Série Educação em Números*, agosto de 2005. *Incorporado ao Documento de Trabalho no. 50. (versão preliminar em processo de revisão)*
49. **Possíveis Inconsistências da Base de Dados Desagregados do Censo da Educação Superior 2003**, Leandro Molhano e Vitor de Moraes Peixoto, *setembro de 2005*.
50. **Correspondência entre Diploma e Profissão**, Enrico Martignoni, Leandro Molhano, Márcia Carvalho e Vitor Peixoto. *Série Educação em Números*, novembro de 2005. *Este texto foi revisto em maio de 2006, incorporando os Documentos de Trabalho no. 48 e 51.*
51. **Correspondência entre Diploma e Profissão - Pedagogia**, Enrico Martignoni, Leandro Molhano, Márcia Carvalho e Vitor Peixoto. *Série Educação em Números*, novembro de 2005. *Incorporado ao Documento de Trabalho no 50.*
52. **IES e UCAM: a visão do carioca**, David Moraes e Márcia Carvalho. *Série Educação em Números*, dezembro de 2005 (*versão preliminar*).
53. **A Reforma que não houve**, Edson Nunes e Leandro Molhano, *abril de 2006*. *Publicado, sob o título “A Reforma Universitária no Quadro-Negro”, em Custo Brasil – Soluções para o Desenvolvimento, ano 1, no. 2, abril/maio de 2006.*

54. **Extensão Universitária e o Censo da Educação Superior: uma Nota Técnica.** Violeta Monteiro, *maio de 2006.*
55. **Ensino Universitário, Corporação e Profissão: Paradoxos e Dilemas Estratégicos do Brasil,** Edson Nunes, *maio de 2006.*
56. **Universidade e Regime de Trabalho,** André Magalhães Nogueira e Equipe do Observatório Universitário, *agosto de 2006.*
57. **UCAM e o ENADE 2005: Nota Técnica,** David Morais, Enrico Moreira Martignoni, Leandro Molhano Ribeiro e Wagner Ricardo dos Santos, *agosto de 2006.*
58. **O Grande Equívoco do Ensino Superior Brasileiro: um ensino profissional que não se aplica às profissões que o defendem.** Edson Nunes e Márcia Carvalho, *Série Educação em Números, setembro de 2006*
59. **Notas sobre “Avaliação, Regulação, Acompanhamento: Há Competência Técnica e Equidade na Atuação do Governo?”,** Antonio Carlos C. Ronca e Edson Nunes, *Texto apresentado no Fórum Nacional do Ensino Superior Particular no Brasil, São Paulo, 21 de outubro de 2006.*
60. **Considerações sobre Carga Horária Mínima dos Cursos de Graduação: Uma Nota Técnica,** André Magalhães Nogueira, *novembro de 2006.*
61. **Referenciais para Elaboração do Estatuto do Conselho Nacional de Educação: uma Nota Técnica,** Ivanildo Ramos Fernandes, *dezembro de 2006*
62. **Uma Nota Técnica sobre a Criação de Universidades, por Categoria Administrativa e Gestão Política,** Helena Maria Barroso e Ivanildo Ramos Fernandes, *dezembro de 2006.*
63. **Ensino Universitário,. Corporação e Profissão: Paradoxos e Dilemas Brasileiros,** Edson Nunes e Márcia Marques de Carvalho, *dezembro de 2006; publicado em Sociologias, ano 9, no. 17, jan/jun. 2007, Porto Alegre:UFRGS, 2006.*
64. **Profissionalização Precoce, Educação Universitária e Escolhas Estratégicas,** Edson Nunes, *janeiro de 2007.*
65. **Agências Reguladoras no Brasil,** Edson Nunes, Leandro Molhano Ribeiro e Vitor Peixoto, *janeiro de 2007.*
66. **Trajetória das atribuições/competências do Conselho Nacional de Educação - com base nos respectivos instrumentos legais: uma nota**

técnica. Helena Maria Barroso e Ivanildo Ramos Fernandes, janeiro de 2007.

67. **Mantenedoras educacionais privadas: histórico legal e organização jurídica.** Helena Maria Barroso e Ivanildo Ramos Fernandes, (em elaboração).
68. **Universidades e Pós-graduação no País,** André Magalhães Nogueira, (em elaboração)
69. **Restrições demográficas e socioeconômicas para a expansão do ensino superior: uma Nota Técnica,** Enrico Martignoni, (em elaboração)
70. **Desafio Estratégico da Política Pública: O Ensino Superior Brasileiro,** Edson Nunes, Julho de 2007. Texto preparado para o número que celebra o quadragésimo aniversário da RAP, Revista de Administração Pública, da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.